



# Mazowsze

## ANALIZY I STUDIA

15

**Analiza budżetów powiatów  
województwa mazowieckiego  
w latach 2001–2005**



**Analiza budżetów powiatów  
województwa mazowieckiego  
w latach 2001–2005**

Warszawa 2007

Opracowanie/Wydawca  
Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego  
ul. Lubelska 13  
03-802 Warszawa  
tel. (022) 518 49 00  
fax (022) 518 49 49  
e-mail: biuro@mbpr.pl

---

**Dyrektor Biura**

prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki

**Zastępcy dyrektora**

mgr Bartłomiej Kolipiński  
dr arch. Tomasz Sławiński

**Redakcja**

dr Dariusz Piotrowski

**Wykonano przez Zespół Studiów i Analiz**  
pod kierunkiem dr Dariusza Piotrowskiego

**przez zespół w składzie**

mgr Marta Bondel  
mgr Marek Chmurki  
mgr Joanna Gawędzka-Olszewska  
mgr Krzysztof Kacperski  
mgr Marta Krasowska  
dr Dariusz Piotrowski  
mgr Konrad Szylar

**Opracowanie graficzne**

inż. Krzysztof Pawlak

**Tłumaczenie**

mgr Konrad Szylar

**Redakcja językowa**

mgr Joanna Gawędzka-Olszewska

**Redakcja techniczna, skład i łamanie**

Tomasz Cybulski

**Mazowsze**

**Analizy i Studia**



Zeszyt 7(15)/2007

„Analiza budżetów powiatów województwa mazowieckiego w latach 2001–2005”

**Spis treści**

<b>STRESZCZENIE</b> .....	4
<b>WSTĘP</b> .....	5
<b>1. Dochody powiatów województwa mazowieckiego</b> .....	8
1.1. Dochody własne .....	19
1.2. Subwencja ogólna .....	24
1.3. Dotacje celowe z budżetu państwa .....	27
1.4. Środki na dofinansowanie zadań własnych powiatu pozyskane z innych źródeł .....	31
<b>2. Wydatki budżetów powiatów</b> .....	32
2.1. Wydatki powiatów według rodzajów .....	32
2.2. Wydatki powiatów według działów .....	51
<b>3. Wynik budżetowy</b> .....	61
<b>PODSUMOWANIE</b> .....	64
<b>SŁOWNICZEK POJĘĆ I SKRÓTÓW</b> .....	67
<b>SPIS LITERATURY</b> .....	69
<b>SPIS MAP</b> .....	69
<b>SPIS WYKRESÓW</b> .....	69
<b>SPIS TABEL</b> .....	70
<b>ABSTRACT</b> .....	71

## STRESZCZENIE

Reforma z 1998 roku powołała do życia, z dniem 1 stycznia 1999 roku, trójstopniowy podział administracyjny kraju. Wprowadzony został powiat, a Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku określiła zadania powiatu, a także źródła jego finansowania.

Celem opracowania jest przedstawienie sposobu finansowania powiatowych jednostek samorządowych z obszaru województwa mazowieckiego. Przeprowadzona analiza dotycząca dochodów i wydatków budżetowych 37 powiatów (bez miast na prawach powiatu) jest próbą przedstawienia zdolności finansowej poszczególnych jednostek w ujęciu czasowym i przestrzennym.

W przyjętym na potrzeby analizy okresie (lata 2001–2005) najważniejszymi źródłami wpływów budżetowych powiatów były dochody własne (największe znaczenie w tej grupie miał udział w podatku PIT i pozostałe dochody) lub subwencja ogólna i dotacje celowe. Wyraźne zróżnicowanie przestrzenne pomiędzy rozmieszczeniem dochodów z tych dwóch źródeł występowało pomiędzy powiatami położonymi na obszarze aglomeracji warszawskiej (w całości lub części) a resztą regionu. W badanym okresie powiaty miały również możliwość pozyskiwania środków na dofinansowanie swych zadań ze źródeł zewnętrznych: krajowych oraz zagranicznych – przede wszystkim (od 2004 r.) z budżetu Unii Europejskiej w ramach programów operacyjnych. Środki te nie odegrały jednak znaczącej roli, choć jedynie na tym polu można zauważyć różnice pomiędzy powiatami wynikające z ich aktywności.

Po stronie wydatków, największy udział przypadł na wydatki bieżące. Wśród działań budżetowych dominowały: oświata i wychowanie oraz pomoc społeczna, a także transport i łączność oraz administracja publiczna. Występowało duże zróżnicowanie przestrzenne w udziale poszczególnych kategorii wydatków, uwarunkowane głównie czynnikami niezależnymi. Wydatki zależą bowiem od poziomu dochodów, a te w przypadku powiatów uzależnione są od transferów z budżetu państwa lub zdolności pozyskiwania środków zewnętrznych.

W badanym okresie, zmiany w dochodach i wydatkach budżetowych powiatów w województwie mazowieckim spowodowane były głównie czynnikami niezależnymi od samorządów powiatowych – decyzjami administracji szczebla centralnego i uregulowaniami legislacyjnymi. Największe znaczenie miała ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. Regulacja ta miała duży wpływ na wielkość, a przede wszystkim na strukturę dochodów ogółem oraz na ich zróżnicowanie pod względem przestrzennym – zwiększeniu uległy dochody własne powiatów poprzez wzrost udziału w podatku PIT.

Największe możliwości samodzielnego kreowania wydatków na poziomie samorządu powiatowego dają fundusze unijne, z których jednakże w okresie programowania 2004–2006 skorzystało niewiele powiatów z województwa mazowieckiego.

## WSTĘP

W 1999 r. w ramach reformy administracyjnej dokonano przekształcenia pionowej struktury samorządu terytorialnego w Polsce. Zasadniczym przedmiotem reorganizacji administracji samorządowej było wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju. W tym celu trzykrotnie zmniejszono liczbę województw, a dodatkowo wprowadzono powiaty – stopień pośredni obejmujący swym zasięgiem obszar kilku gmin (powiaty) lub też wybrane gminy miejskie (miasta na prawach powiatu).<sup>1</sup> W założeniu, celem powołania administracji powiatowej było stworzenie jednostek mogących realizować działania w zakresie bieżącego funkcjonowania oraz wsparcia rozwoju na poziomie lokalnym, które organizacyjnie wykraczałyby poza możliwości gmin. W związku z tym kompetencje powiatów nie naruszają statusu organizacyjnego i majątkowego gmin. Powiat nie jest zatem wobec gminy ani jednostką nadrzędną, ani też konkurencyjną z punktu widzenia swych uprawnień – razem tworzą one wzajemnie uzupełniającą się strukturę administracji samorządowej jako poziom lokalny. Od 1 stycznia 1999 roku w Polsce jest 379 powiatów – 314 powiatów oraz 65 miast na prawach powiatu, w województwie mazowieckim ich liczba wynosi 42 – 37 powiatów oraz 5 miast na prawach powiatu (m. st. Warszawa, Płock, Radom, Siedlce i Ostrołęka).

W myśl ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiat wykonuje zadania własne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi.

---

<sup>1</sup> Pojęcie reformy administracyjnej kraju odnosi się do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1591), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603 oraz nr 104, poz. 656).

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Ponadto, powiat może być zobowiązany do realizacji innych zadań, wynikających z odpowiednich ustaw określających niektóre sprawy należące do obszaru działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej – wykonywane przez powiat. Poza tym, może przekazać część swych zadań zainteresowanej gminie – na warunkach ustalonych w porozumieniu i na jej uzasadniony wniosek. Zadania powiatu nie mogą jednak naruszać zakresu działania gmin. Jedynie miasta na prawach powiatu wypełniają zadania własne zapisane w ustawach dotyczące samorządów gminnych, jak i samorządów powiatowych.<sup>2</sup>

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup> określa następujące źródła dochodów własnych powiatów:

- wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych;
- dochody z majątku powiatu;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

W przypadku powiatów ustawa określa wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu – na 10,25% (do końca 2003 r. – 1,0%). Natomiast w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych – od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze powiatu – na 1,4% (do końca 2003 r. – 0%).

W myśl ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego pozostałe źródła dochodu powiatów stanowią:

- dotacje celowe z budżetu państwa,
- dotacje otrzymane z funduszy celowych,
- pozostałe dotacje,
- środki na dofinansowanie własnych zadań z innych źródeł,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- inne środki określone w odrębnych przepisach,
- subwencja ogólna, która do roku 2003 składała się z części: oświatowej, drogowej oraz wyrównawczej; natomiast od roku 2004 – składała się z części: oświatowej, wyrównawczej oraz równoważonej.

Podstawowe źródło dochodu powiatów stanowią zazwyczaj subwencje i dotacje, dotacje pozostałe, bądź w przypadku części z nich – dochody własne.

<sup>2</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. 2003 nr 203 poz. 1966.



W ramach subwencji ogólnej do 2003 roku jedną ze składowych stanowiła część drogowa, która związana była z budową, modernizacją, zarządzaniem i ochroną dróg wojewódzkich i powiatowych, a w granicach miast na prawach powiatu – dróg powiatowych, wojewódzkich oraz krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych). Zasady szczegółowe podziału drogowej części subwencji ustanawiane były w drodze rozporządzenia wydawanego przez Radę Ministrów, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Wysokość subwencji na zadania oświatowe jest corocznie ustalana przy uchwaleniu ustawy budżetowej – jej wysokość nie może być niższa niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Ustawa nie mówi jednak, w jaki sposób powinien nastąpić podział tych środków, a jedynie zobowiązuje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do przygotowania klucza podziału tych środków.

Część wyrównawcza subwencji składa się z dwóch kwot – podstawowej i uzupełniającej. Kwota podstawowa przeznaczona jest dla powiatów, dla których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT w przeliczeniu na mieszkańca jest mniejszy od średniego wskaźnika dla wszystkich powiatów. Wysokość kwoty podstawowej należnej powiatowi oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez liczbę stanowiącą 88% różnicy między wskaźnikiem dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów a wskaźnikiem dochodów podatkowych na mieszkańca w danym powiecie. Kwota uzupełniająca przekazywana jest tym powiatom, w których poziom bezrobocia przekracza 110% średniej krajowej. Dokładna kwota uzależniona jest od wskaźnika bezrobocia w danym powiecie – im wyższy wskaźnik bezrobocia, tym wyższa kwota uzupełniająca.

Część równoważącą subwencji ogólnej otrzymują powiaty w celu wyrównywania ewentualnych różnic w dochodach, w związku z wprowadzaniem zmian w systemie finansowania zadań. Jest ona przekazywana od powiatów, które mają wyższy dochód (z tytułu udziału w podatkach dochodowych) niż średnia krajowa. Powiaty, dla których wskaźnik ten jest wyższy niż 11% są zobowiązane do przekazania 80% wskazanej różnicy, natomiast w przypadku przekroczenia średniej krajowej o 125% – wysokość zwrotu wynosi 98% tej różnicy. Podział środków odbywa się corocznie poprzez rozporządzenie Ministra Finansów, które przy ustalaniu klucza podziału kieruje się przede wszystkim potrzebami związanymi z wydatkami w zakresie pomocy społecznej i utrzymaniem dróg powiatowych (w zależności od ich gęstości).

Niniejszy zeszyt, będący piętnastym z serii „Mazowsze. Analizy i Studia”, odnosi się do problematyki finansów samorządów powiatowych na terenie województwa mazowieckiego. Przeprowadzona analiza dotycząca dochodów i wydatków budżetowych 37 powiatów jest próbą przedstawienia zdolności finansowej poszczególnych jednostek w ujęciu czasowym i przestrzennym.

W opracowaniu pominięto miasta na prawach powiatu (Warszawa, Radom, Płock, Siedlce i Ostrołęka) z uwagi na to, iż łączą one kompetencje dwóch poziomów samorządu: gminy i powiatu. W budżetach tych miast ujęte są wpływy i wydatki wynikające z realizacji zadań przypisanych gminom i powiatom co uniemożliwia właściwe porównanie danych z innymi powiatami. Analiza miast na prawach powiatu będzie przedmiotem innego opracowania. Niniejsza analiza została przeprowadzona od roku 2001 z uwagi na zmianę agregacji danych statystycznych związaną ze zmianą nomenklatury nazewnictwa niektórych dochodów i wydatków.

Do przeprowadzenia analizy wykorzystano przede wszystkim dane Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

## 1. Dochody powiatów województwa mazowieckiego

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – w porównaniu z obowiązującymi do końca grudnia 2003 r. przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003 – doprowadziła do zmiany struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych, a zmniejszenia udziału dotacji i subwencji z budżetu państwa.

Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stały się dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą.

Od 1 stycznia 2004 r. rozpoczął się proces zwiększania dochodów własnych głównie przez zapewnienie zwiększonych procentowo udziałów samorządów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Określone w ustawie wskaźniki udziału gmin, powiatów i województw we wpływach z PIT i CIT uwzględniały zmiany systemowe w zakresie tych podatków, które miały wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Wielkości udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT i CIT w latach 2001–2005 przedstawia poniższe zestawienie (Tabela 1).

**Tabela 1. Udziały powiatowych jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków PIT i CIT**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005
	w %				
z PIT	1,00	1,00	1,00	8,42	10,25
z CIT	-	-	-	1,40	1,40
<b>RAZEM</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>9,82</b>	<b>11,65</b>

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów powiatów za lata 2001–2005 (Ministerstwo Finansów).

Nowa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. nie zmieniła zasad ustalania i gromadzenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT, a także zasad oraz sposobu ich przekazywania. Niezmienione zostały także zasady ustalania i przekazywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu CIT.

Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, od 1 stycznia 2004 r. powiaty otrzymują zwiększone udziały w PIT. Nowym źródłem dochodów własnych powiatów stały się również udziały w CIT. Powiaty otrzymują także zwiększone dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (wzrost z 5% do 25%) oraz 5% dochodów uzyskiwanych z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej.

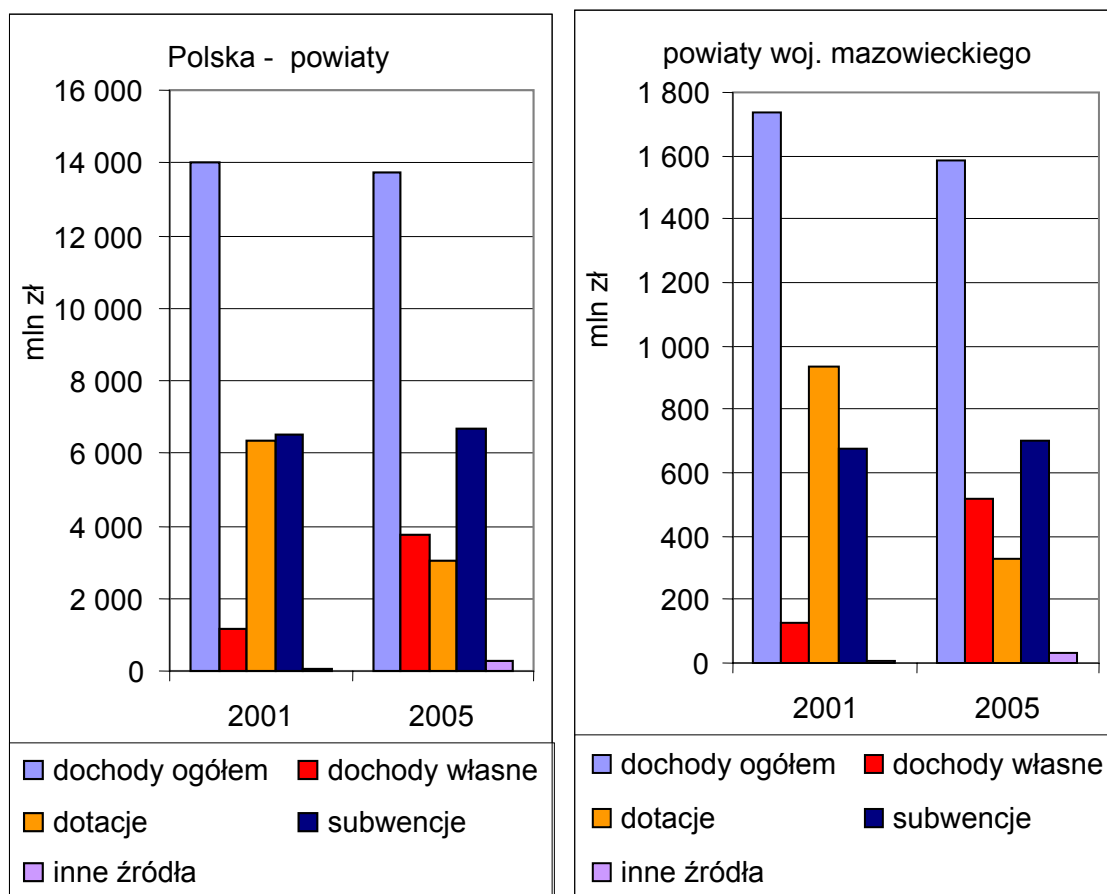
Zmiany w sposobie finansowania zadań miały wpływ na strukturę dochodów powiatów, co przedstawione zostało w tabeli 2 oraz na wykresie 1.

**Tabela 2. Struktura dochodów powiatów w latach 2001–2005**

Wyszczególnienie		2001*	2002	2003	2004	2005
		w %				
Dochody własne	Polska	8	10	11	24	28
	powiaty woj. mazowieckiego	7	11	12	28	34
Dotacje	Polska	45	42	32	23	19
	powiaty woj. mazowieckiego	53	44	31	23	19
Subwencje	Polska	47	47	57	52	51
	powiaty woj. mazowieckiego	40	46	56	47	46
Środki na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskane z innych źródeł	Polska	0	0	1	1	2
	powiaty woj. mazowieckiego	0	0	1	1	2

\* - Struktura dochodów powiatów z wyłączeniem powiatu warszawskiego.<sup>4</sup>

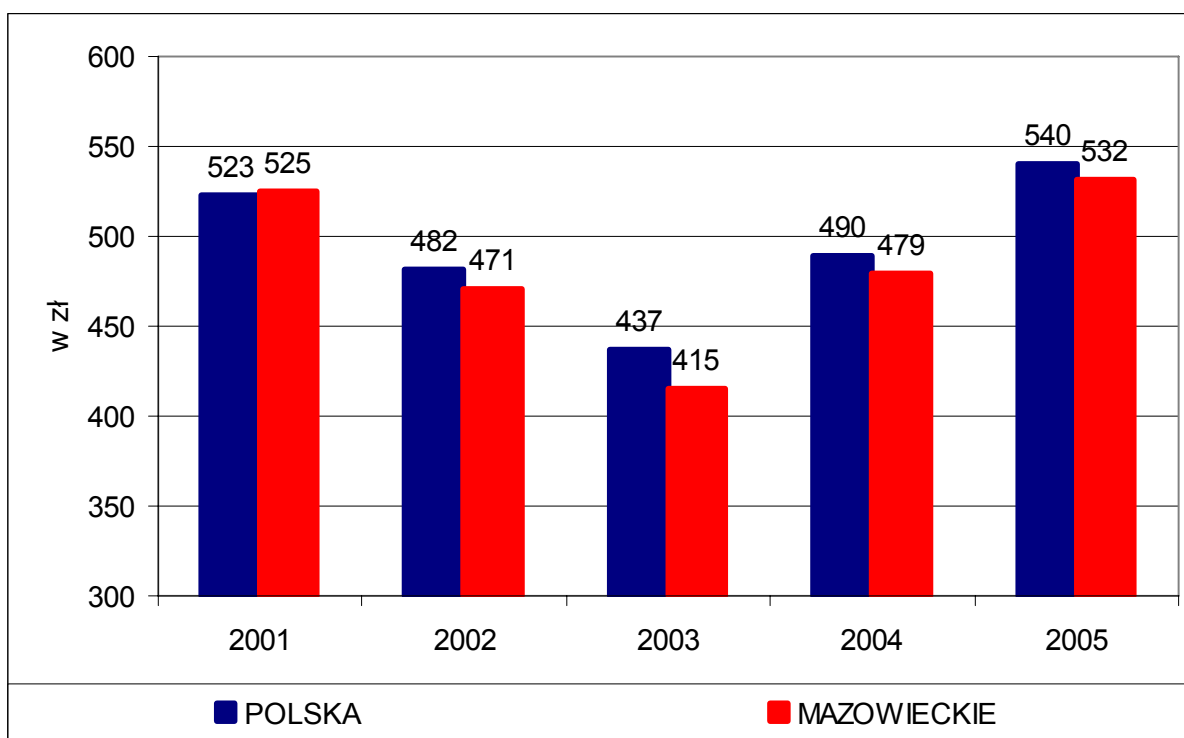
Źródło: Opracowanie własne MBPR na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.



**Wykres 1. Dochody powiatów w 2001 i 2005 r.**

Źródło: Opracowanie własne MBPR na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

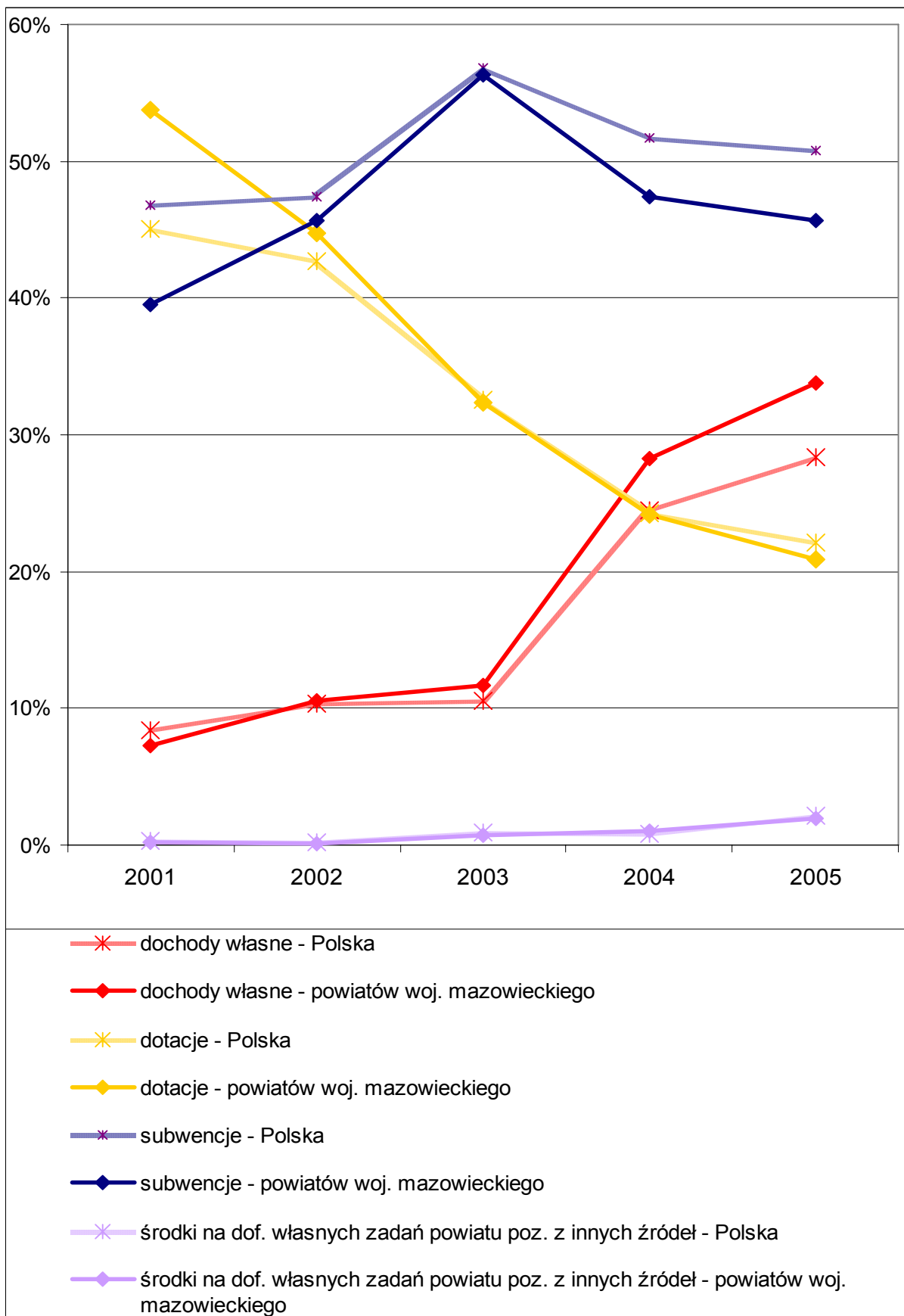
<sup>4</sup> Warszawa do 2001 r. posiadała status powiatu – na mocy ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 1999 nr 92 poz. 1044), natomiast od 2002 r. po wejściu w życie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 2002 nr 41 poz. 361) Warszawa stała się miastem na prawach powiatu.



**Wykres 2. Średnie dochody ogółem powiatów na mieszkańca**

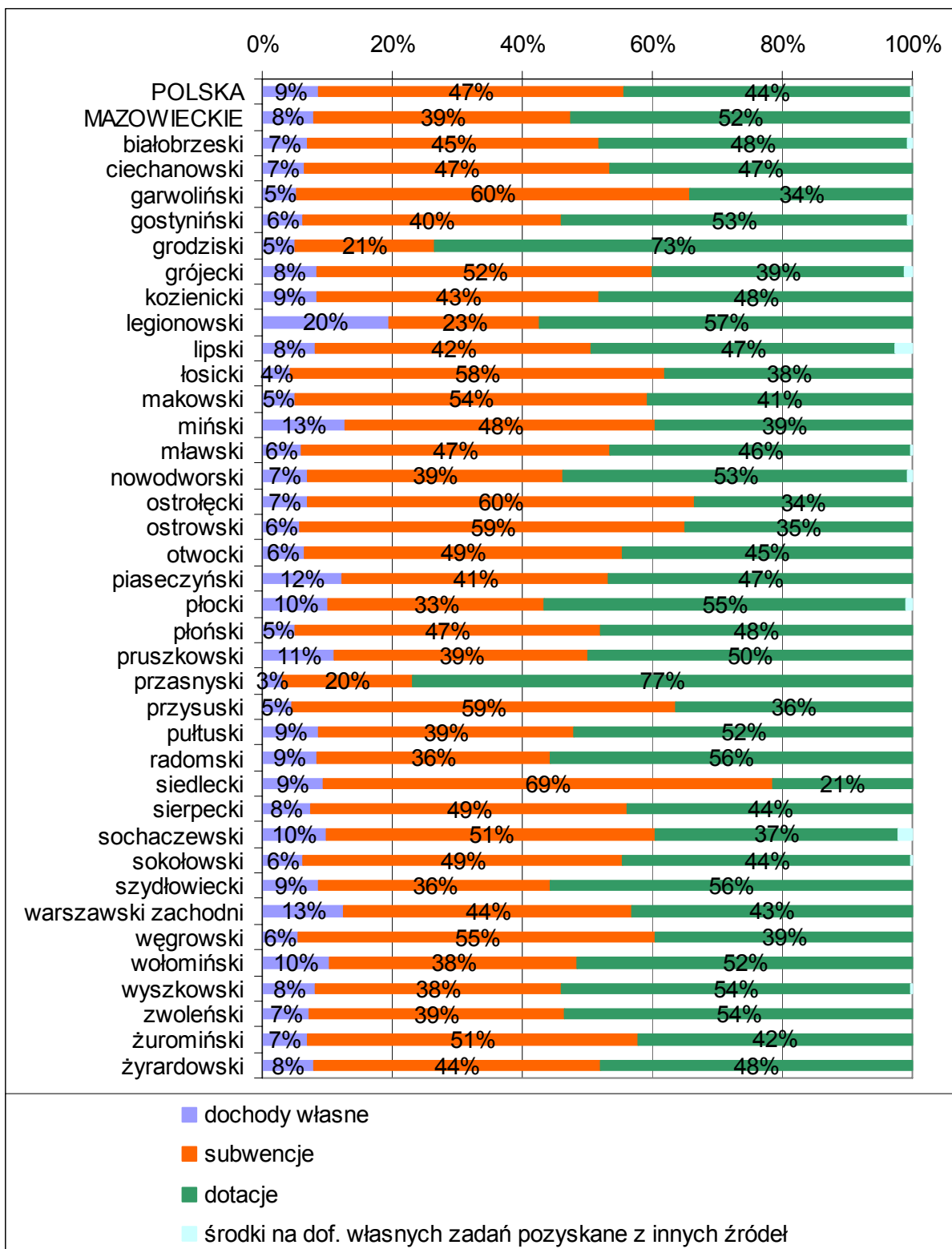
Źródło: Jak do wykresu 1.

Od roku 2001 obserwuje się systematyczny wzrost udziału dochodów własnych w strukturze dochodów powiatów województwa mazowieckiego (z 7% do 34% w 2005 r.). Największą dynamikę wzrostu udziału tej składowej dochodów odnotowano w 2004 r. – spowodowane to było ustawowym przesunięciem środków. Jednocześnie, równie szybko malał udział dotacji celowych, które w 2001 r. stanowiły ok. 54% dochodów powiatów z województwa mazowieckiego, a w 2005 r. zaledwie 21%. W przypadku subwencji, do roku 2003 następował wzrost ich udziału w dochodach (z 39% do 56%), natomiast od tego czasu odnotowywany był spadek (do poziomu 46%) ich znaczenia w dochodach budżetowych powiatów województwa mazowieckiego. Udział środków na dofinansowanie zadań własnych pozyskiwanych z innych źródeł był bardzo niewielki (do ok. 5% dla powiatów województwa mazowieckiego), lecz na przestrzeni lat 2001–2005 charakteryzował się niewielkim wzrostem. W porównaniu z sytuacją powiatów w skali całego kraju, dochodowa strona budżetów powiatów województwa mazowieckiego wyróżnia się większym udziałem dochodów własnych przy niższym udziale subwencji. Dotacje celowe oraz środki pozyskiwane z innych źródeł w strukturze dochodów kształtują się na podobnym poziomie (Wykres 3).



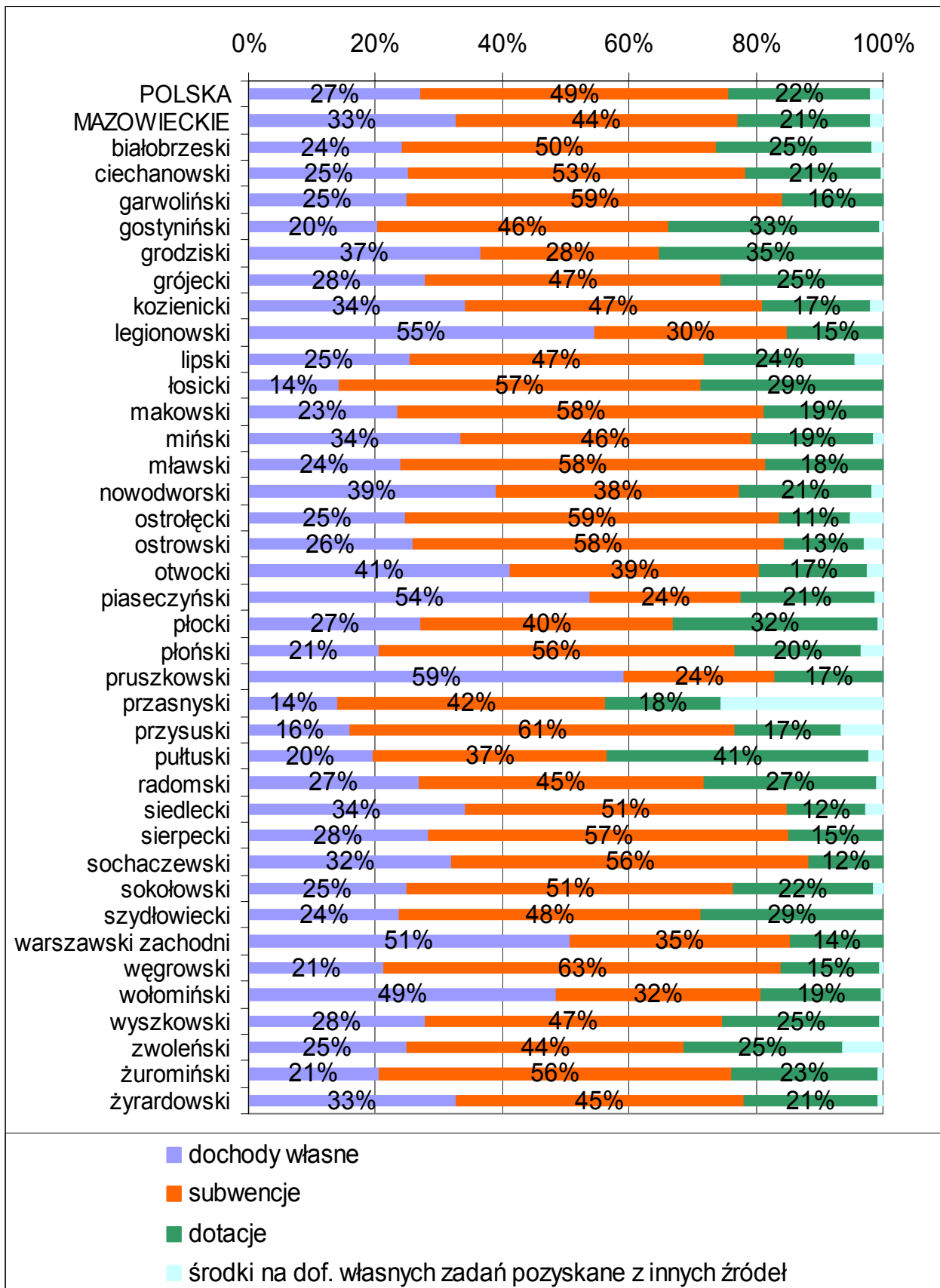
**Wykres 3. Dynamika zmian struktury dochodów w powiatach woj. mazowieckiego na tle dochodów powiatów w Polsce**

Źródło: Jak do wykresu 1.



**Wykres 4. Struktura dochodów w powiatach woj. mazowieckiego 2001 r.**

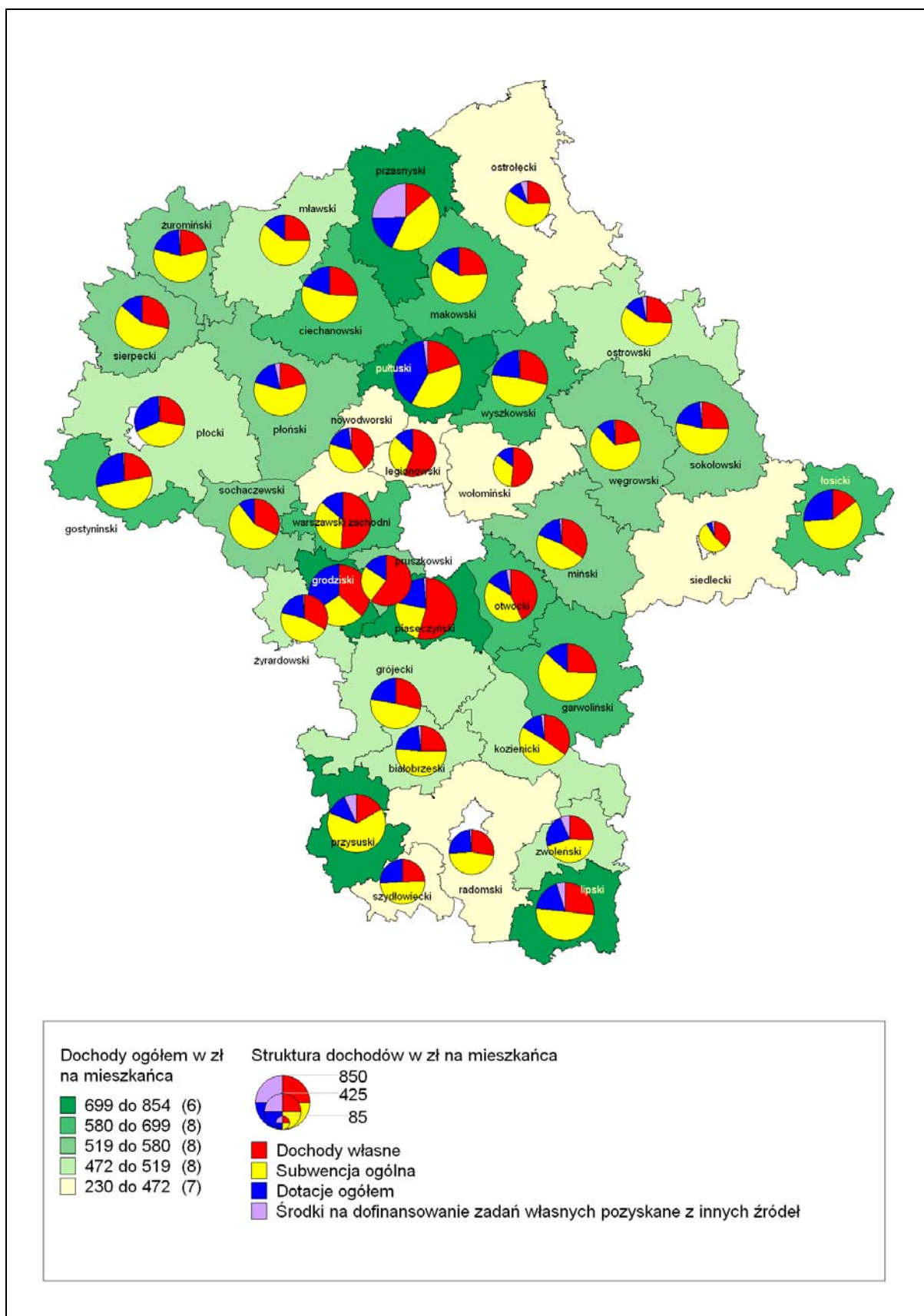
Źródło: Jak do wykresu 1.



**Wykres 5. Struktura dochodów w powiatach woj. mazowieckiego 2005 r.**

Źródło: Jak do wykresu 1.

Mapa 1. Dochody ogółem na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.



Źródło: Opracowanie własne MBPR na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.



W przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2005 r. dochody ogółem wahały się od 230 zł (powiat siedlecki) do 853 zł (powiat przasnyski).

Najwyższe dochody osiągnęły powiaty: pułtuski i przasnyski (ponad 800 zł/1 mieszk.) oraz piaseczyński, przysuski, lipski i grodziski (ponad 700 zł/1 mieszk.). Natomiast najniższe dochody wystąpiły w powiatach siedleckim (230 zł/1 mieszk.), wołomińskim (360 zł/1 mieszk.) i ostrołęckim (398 zł/1 mieszk.). W przypadku powiatów: warszawskiego zachodniego, piaseczyńskiego, legionowskiego, pruszkowskiego, udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł ponad 50%. Tymczasem najniższy udział w tej kategorii odnotowano w powiatach: przasnyskim, łosickim, przysuskim, pułtuskim, gostynińskim – (poniżej 20%) – łącznie w 18 powiatach na 37 udział dochodów własnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w dochodach ogółem nie przekraczał 25%. Dotyczy to głównie powiatów położonych w części północno-wschodniej województwa.

Największe subwencje na jednego mieszkańca (ponad 60%) przypadają na powiaty przysuski i węgrowski, poziom 50% przekroczone jest w sumie w przypadku ponad 15 powiatów. Najniższe subwencje otrzymują powiaty piaseczyński i pruszkowski – poniżej 25%. Przy średnim udziale dotacji ogółem na mieszkańca w woj. mazowieckim wynoszącym 22%, w powiatach: plockim, gostynińskim, grodziskim, pułtuskim udział ten przekracza 30%. Dla odmiany w powiatach: ostrołęckim, sochaczewskim, siedleckim, ostrowskim i warszawskim zachodnim nie osiąga on 15%.

W 2005 roku udział środków na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskanych z innych źródeł dla województwa mazowieckiego wyniósł niewiele ponad 2%, przy czym 7 powiatów nie odnotowało przychodów z tego tytułu, zaś jedynie powiat przasnyski zanotował ponad 30% udział w dochodach ogółem (w przeliczeniu na 1 mieszk.).

Strukturę dochodów powiatów oraz jej zróżnicowanie przestrzenne przedstawia wykres 4 oraz mapa 1.

**Tabela 3. Średnie dochody powiatów na mieszkańca w latach 2001–2005**

Wyszczególnienie		2001	2002	2003	2004	2005
		w zł				
Dochody ogółem	Polska	374	340	308	346	382
	powiaty woj. mazowieckiego	525	471	415	479	532
Dochody własne	Polska	32	35	32	83	104
	powiaty woj. mazowieckiego	42	49	48	134	175
Subwencje	Polska	180	159	173	176	186
	powiaty woj. mazowieckiego	228	211	230	225	236
Dotacje	Polska	175	145	100	84	85
	powiaty woj. mazowieckiego	313	211	135	116	111
Środki na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskane z innych źródeł	Polska	1	1	3	3	8
	powiaty woj. mazowieckiego	1	0	3	5	10

Źródło: Jak do tabeli 2.

W 2005 r. dochody ogółem powiatów (w przeliczeniu na mieszkańca) wyniosły 374 zł i były wyższe o 2% niż w 2001 r. Największą dynamiką w okresie 2001–2004 w strukturze dochodów charakteryzowały się zmiany dochodów własnych. W kraju udział dochodów wła-

snych na mieszkańca wzrósł trzykrotnie, natomiast w powiatach województwa mazowieckiego czterokrotnie.

W tym samym czasie zmniejszeniu uległ udział w dochodach powiatów z tytułu dotacji (w przeliczeniu na mieszkańca) – w kraju dwukrotnie, w powiatach województwa mazowieckiego trzykrotnie.

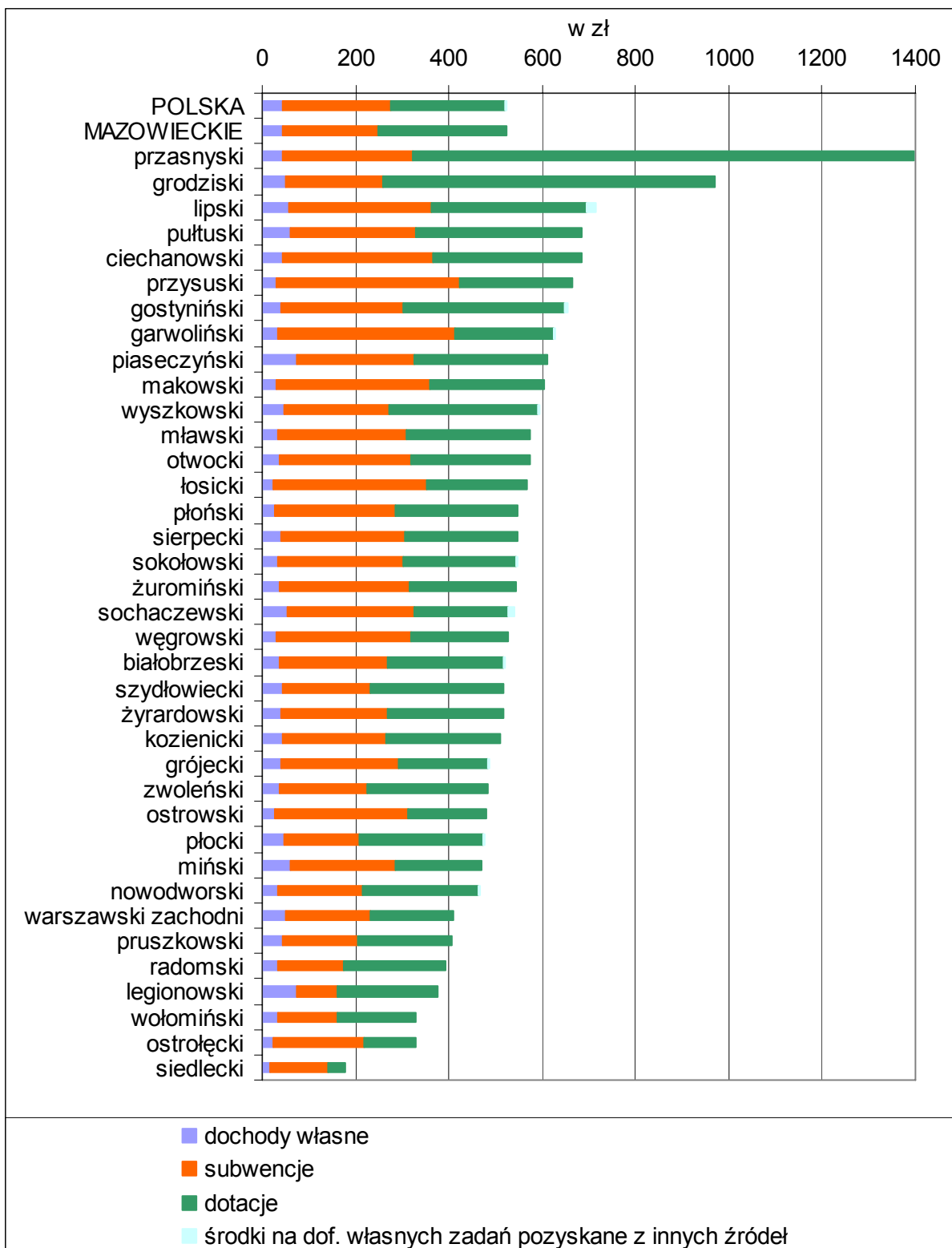
Udział subwencji w tym okresie nie uległ istotnym zmianom.

W latach 2001–2005, kiedy powiaty pozyskiwały środki na dofinansowanie własnych zadań z innych źródeł, w tym z przedakcesyjnych funduszy unijnych, przyrost dochodów z tego tytułu, choć w niektórych przypadkach znaczny, w ogólnym zestawieniu nie odgrywał istotnej roli. Można mieć nadzieję, że dzięki funduszom unijnym pozyskiwanym w kolejnych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej nastąpi znaczący wzrost dochodów z tego źródła.<sup>5</sup>

Relacje pomiędzy wielkością dochodów (w przeliczeniu na mieszkańca) a ich strukturą dla poszczególnych powiatów przedstawia wykres 6. Najwyższy poziom dochodów przypadał na powiaty przasnyski oraz pułtuski. W przypadku pierwszego istotną składową podwyższającą dochody były środki pozyskane w ramach ZPORR, natomiast drugi otrzymywał relatywnie najwyższe województwie mazowieckim dotacje celowe.

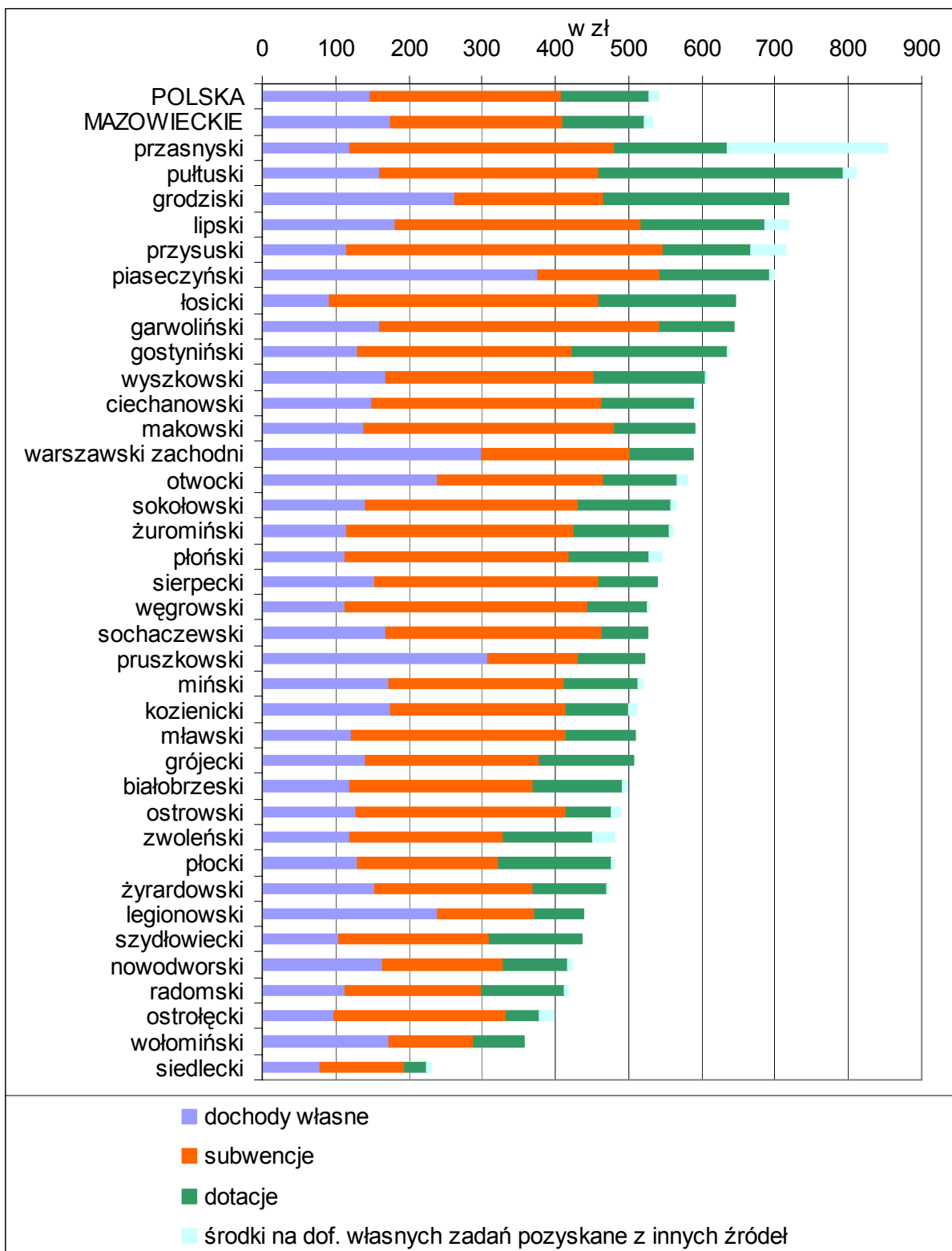
---

<sup>5</sup> Wielkości średnich dochodów powiatów woj. mazowieckiego oraz Polski w rozbiciu na poszczególne składowe dla lat 2001–2005 przedstawia tabela 3.



Wykres 6. Wartość dochodów na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2001 r.

Źródło: Jak do wykresu 1.



Wykres 7. Wartość dochodów na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.

Źródło: Jak do wykresu 1.

## 1.1. Dochody własne

W wyniku wspomianej wcześniej reformy finansów publicznych, zmieniła się struktura dochodów własnych powiatów, co przedstawione zostało w tabeli nr 4.

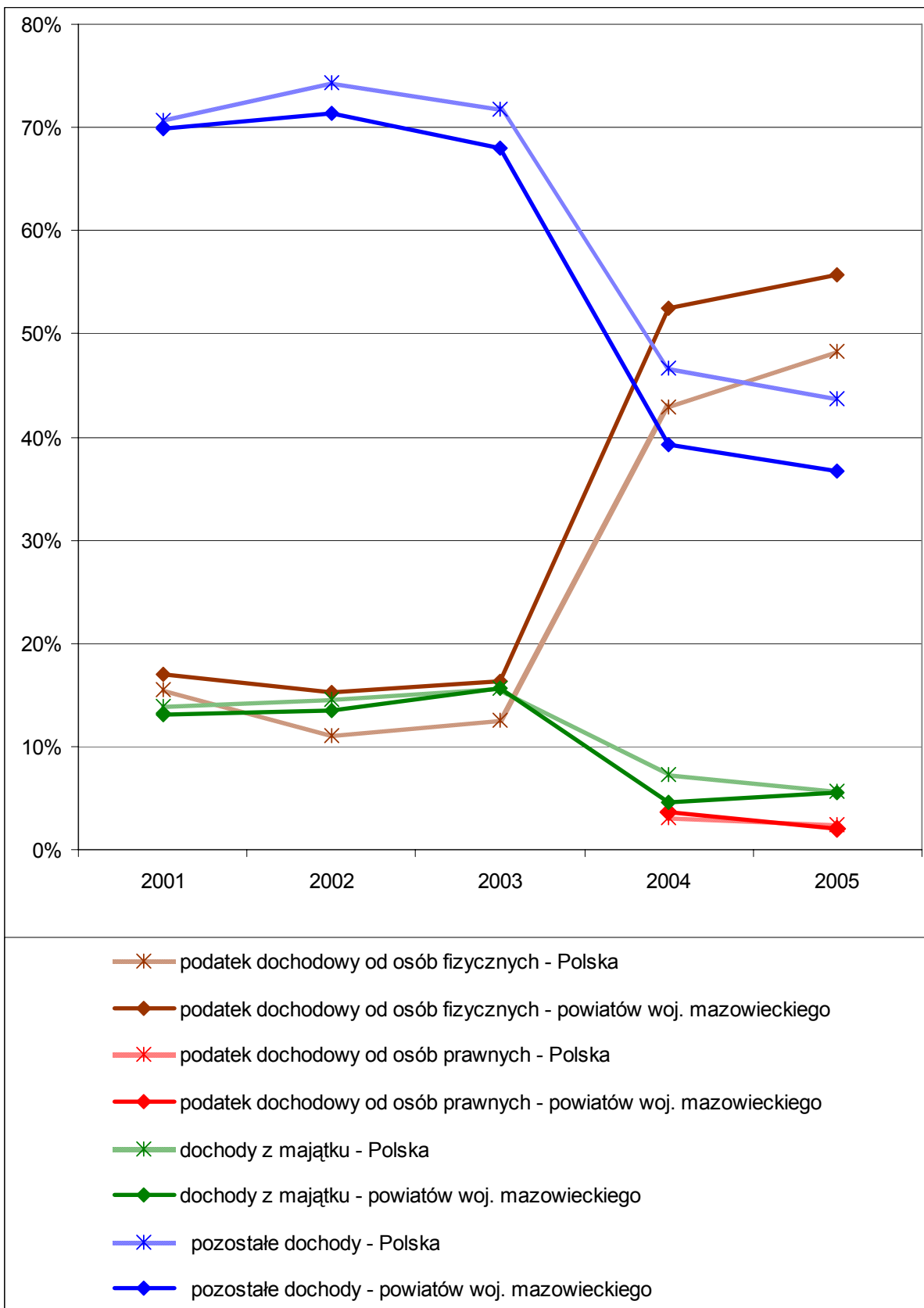
**Tabela 4. Struktura dochodów własnych powiatów w latach 2001–2005**

Wyszczególnienie		2001*	2002	2003	2004	2005
		w %				
Razem dochody własne	Polska	100	100	100	100	100
	powiaty woj. mazowieckiego	100	100	100	100	100
z tego:						
Podatek dochodowy od osób fizycznych	Polska	15	11	13	43	48
	powiaty woj. mazowieckiego	17	15	16	52	56
Podatek dochodowy od osób prawnych	Polska	-	-	-	3	2
	powiaty woj. mazowieckiego	-	-	-	4	2
Dochody z majątku	Polska	14	15	16	7	6
	powiaty woj. mazowieckiego	13	13	16	5	5
Pozostałe dochody	Polska	71	74	72	47	44
	powiaty woj. mazowieckiego	70	71	68	39	37

\* - struktura dochodów własnych powiatów z wyłączeniem powiatu warszawskiego

Źródło: Jak do tabeli 2.

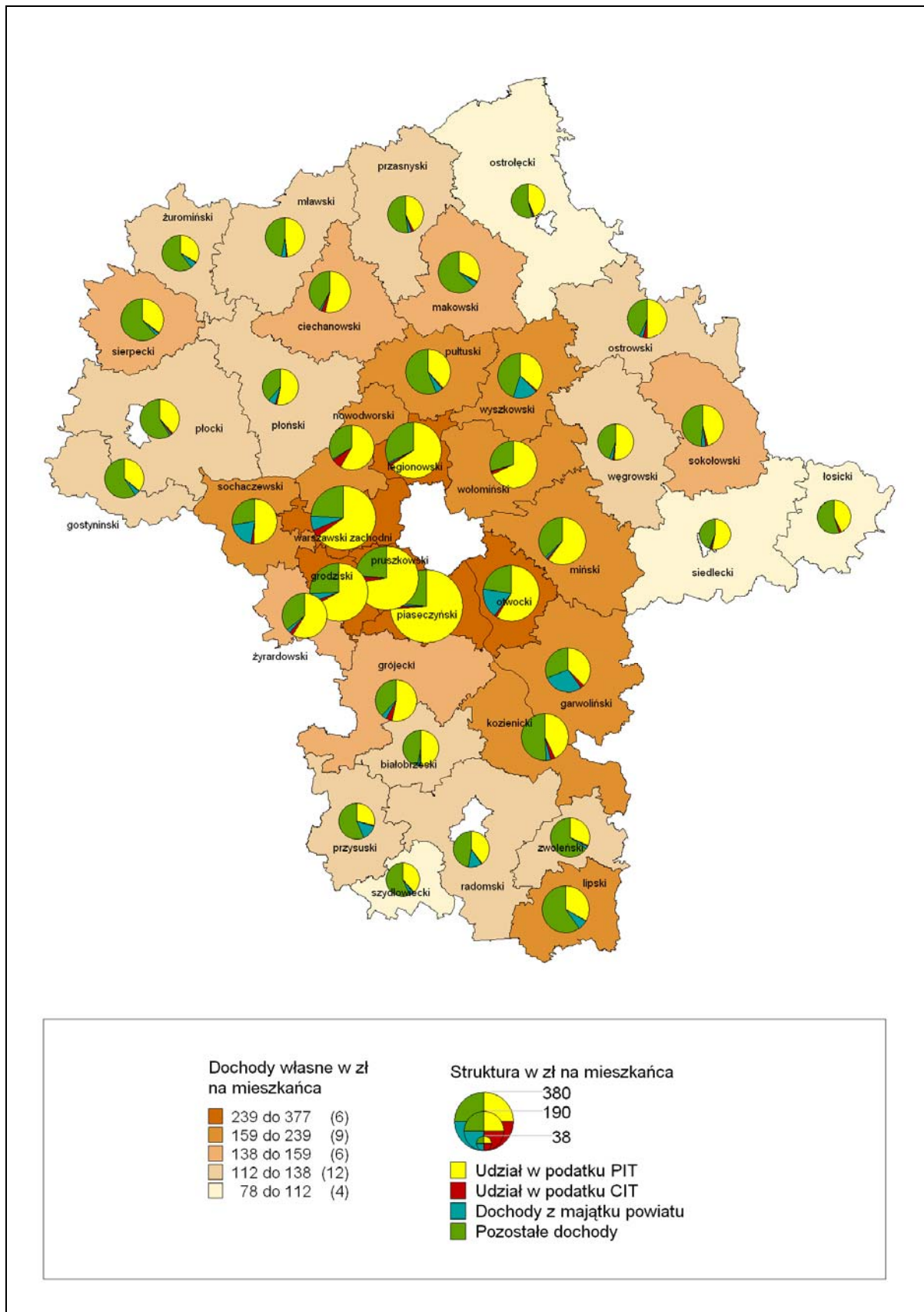
W strukturze dochodów własnych w 2005 r. dominował udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Rola tego źródła w dochodach własnych powiatów, zarówno ogółem w skali kraju, jak i w przypadku województwa mazowieckiego, zwiększył się w latach 2004–2005 ponad 3-krotnie w porównaniu do 2001 r. (Wykres 8).



**Wykres 8. Dynamika zmian struktury dochodów własnych w powiatach woj. mazowieckiego na tle dochodów powiatów w Polsce**

Źródło: Jak do wykresu 1.

**Mapa 2. Dochody własne na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**



Źródło: Jak do mapy 1.

Najwyższe dochody własne w roku 2005 na mieszkańca osiągnęły powiaty piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, grodziski, otwocki i legionowski, a więc powiaty sąsiadujące z Warszawą (Mapa 2). W powiatach tych udział dochodów z podatku PIT przekracza 59%. Wysoki udział w dochodach z tego tytułu (przy dochodach ogółem na mieszkańca na poziomie około 175 zł) odnotowały również powiaty miński i wołomiński.

Najniższy poziom dochodów własnych osiągnęły powiaty siedlecki (79 zł/1 mieszk.), łosicki (92 zł/1 mieszk.) i ostrołęcki (98 zł/1 mieszk.).

Najniższy udział w dochodach własnych wpływów z podatku PIT odnotowano w powiatach: przysuskim (29%), zwolenkim, makowskim, lipskim, żuromińskim oraz sierpeckim (35%) – zlokalizowane w peryferyjnych obszarach województwa.

Mapa 3 prezentuje samodzielność dochodową gmin (średnia rang z udziału dochodów własnych w dochodach ogółem oraz udział w PIT/os.) na tle szlaków komunikacyjnych województwa mazowieckiego – ukazuje przestrzenne relacje pomiędzy węzłowo-korytarzowym układem transportowym a potencjałem rozwojowym poszczególnych gmin. Położenie przy szlaku komunikacyjnym ma wpływ na poziom dochodów mieszkańców, a co za tym idzie – dochodów własnych pochodzących z podatków PIT. Gęsta sieć komunikacyjna aglomeracji warszawskiej oraz bliskość samej Warszawy przekłada się na wysoki poziom dochodów własnych powiatów położonych na tym obszarze. Poza tym, wysokie dochody osiągane są w również w innych węzłach komunikacyjnych, czego przykładem może być wysoki wskaźnik uzyskiwany w okolicach Płocka, Ciechanowa, Różana, Siedlec, Wyszkowa i Ostrowi Mazowieckiej. Niestety, prawidłowości tych nie można stwierdzić dla obszaru radomskiego, gdzie utrzymująca się recesja ogranicza endogenicznie niemożliwość wykorzystania potencjału gospodarczego i ludzkiego, co nie sprzyja osiągnięciu wysokiego poziomu dochodów własnych powiatów i gmin zlokalizowanych na tym terenie. Z podobnymi trudnościami borykają się również powiaty na północy województwa takie jak: żuromiński, mławski, przasnyski i ostrołęcki.

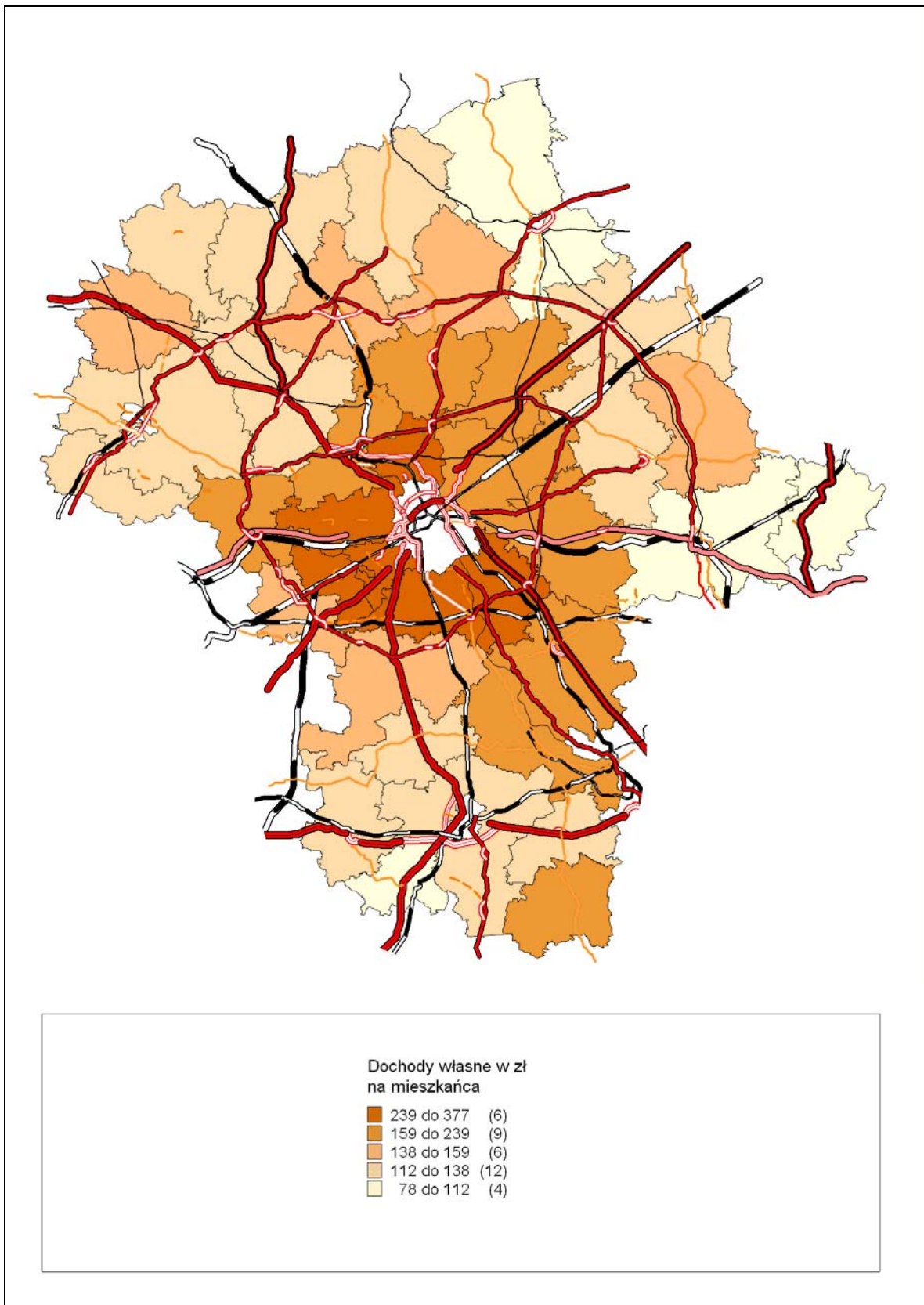
Wpływy z podatku CIT nie odgrywają nadal istotnej roli w dochodach własnych powiatów – średni ich udział w dochodach powiatów województwa mazowieckiego wynosi niecałe 2% (od 0,5% w powiatach lipskim, radomskim, szydlowieckim i białobrzeskim do 7% w powiecie nowodworskim).

Udział dochodów z majątku powiatu w dochodach ogółem zawiera się w przedziale od 0,4% dla powiatu łosickiego oraz wołomińskiego, pruszkowskiego legionowskiego i nowodworskiego (0,9%) do 29% dla powiat garwolińskiego.

Udział dochodów z kategorii „pozostałe” w dochodach ogółem w przeliczeniu na mieszkańca wynosi 23% w powiecie otwockim (powiat piaseczyński, pruszkowski i warszawski zachodni oscyluje wokół 23%) a w powiatach lipskim, żuromińskim, sierpeckim, makowskim i zwolenkim wynosi ponad 60%.



Mapa 3. Wskaźnikowe rangi dochodów własnych powiatów woj. mazowieckiego na tle szlaków komunikacyjnych w 2005 r.



Źródło: Jak do mapy 1.

## 1.2. Subwencja ogólna

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na subwencję ogólną dla powiatów składają się następujące części: oświatowa; wyrównawcza; uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego; równoważąca. W tabeli 5 przedstawiono dane dotyczące wielkości subwencji ogólnej oraz jej części składowych w okresie 2001–2005.

**Tabela 5. Subwencja ogólna dla powiatów w latach 2001–2005**

Wyszczególnienie		2001	2002	2003	2004	2005
		w tys. zł				
Subwencje razem	POLSKA	6 503 873	5 734 440	6 236 453	6 340 275	6 699 491
	powiaty woj. mazowieckiego	674 629	623 277	681 780	666 666	702 295
<b>z tego:</b>						
część oświatowa	POLSKA	5 061 895	4 355 465	4 833 882	5 138 316	5 542 192
	powiaty woj. mazowieckiego	512 455	467 983	521 129	543 692	587 678
część drogowa	POLSKA	1 092 361	1 037 316	1 051 820	-	-
	powiaty woj. mazowieckiego	126 199	121 104	125 534	-	-
część wyrównawcza	POLSKA	349 617	341 659	350 750	-	-
	powiaty woj. mazowieckiego	35 974	34 190	35 117	-	-
uzupełnienie subwencji ogólnej	POLSKA	-	-	-	164 233	125 330
	powiaty woj. mazowieckiego	-	-	-	20 095	9 778
część wyrównawcza subwencji ogólnej	POLSKA	-	-	-	634 923	637 191
	powiaty woj. mazowieckiego	-	-	-	54 766	58 444
część równoważąca subwencji ogólnej	POLSKA	-	-	-	402 803	394 778
	powiaty woj. mazowieckiego	-	-	-	48 113	46 394

Źródło: Jak do tabeli 2.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej.

Kwotę podstawową w 2005 r. otrzymywały wszystkie powiaty województwa mazowieckiego.

Zgodnie z zapisami wymienionych wcześniej aktów prawnych kwota podstawowa przeznaczona była dla tych powiatów, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych (z tytułu PIT i CIT) na mieszkańca był mniejszy od przeciętnego dochodu na mieszkańca w kraju. Wyrównanie stanowiło 88% różnicy między średnim dochodem na mieszkańca kraju a dochodem na mieszkańca powiatu.

Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej dla powiatów otrzymywał powiat, w którym wskaźnik bezrobocia w powiecie (obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju) był wyższy od 1,10. W 2005 r. otrzymywały ją 32 powiaty województwa mazowieckiego, tj. 86%. W przypadku Polski było to 195 powiatów, co stanowi 62% całości.

Kwota uzupełniająca uzależniona była od wskaźnika bezrobocia w danym powiecie, czyli wraz ze wzrostem wskaźnika bezrobocia w powiecie rosła kwota uzupełniająca.

Część równoważącą subwencji ogólnej otrzymywały powiaty w celu wyrównania ewentualnych różnic w dochodach, w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań. Stopień wyrównania różnic w dochodach wynikających ze zmian systemowych był uzależniony od wielkości środków przeznaczonych na ten cel (nie więcej niż w 100%).

W 2004 r. część równoważącą subwencji ogólnej przeznaczona była dla powiatów, w których dochody przeliczeniowe ustalone według zasad określonych w ustawie, były niższe od dochodów bazowych w 2002 r. uzyskanych na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2003 r.

W 2005 r. część równoważącą subwencji ogólnej podzielono między powiaty zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2005<sup>6</sup>.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem, część równoważącą otrzymały powiaty:

- w których dochody przeliczeniowe były niższe od dochodów bazowych; (sposób ustalania dochodów bazowych i dochodów przeliczeniowych został określony w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów);
- w których jednostką organizacyjną był Powiatowy Urząd Pracy działający w 2004 r. na obszarze przekraczającym granice tego powiatu;
- w których długość dróg powiatowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu, była wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- które w 2003 r. otrzymały dotacje celowe z budżetu państwa na rodziny zastępcze;
- w których planowane dochody powiatu na 2005 r., były niższe o więcej niż 50 tys. zł od kwoty dochodów powiatu w 2004 r.; (sposób ustalania tych dochodów został określony w § 7 ww. rozporządzenia).

Część równoważącą subwencji ogólnej przekazywana jest w dwunastu ratach miesięcznych – w terminie do 25 dnia każdego miesiąca. W 2005 r. na rachunki budżetów powiatów została przekazana kwota 396 663 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

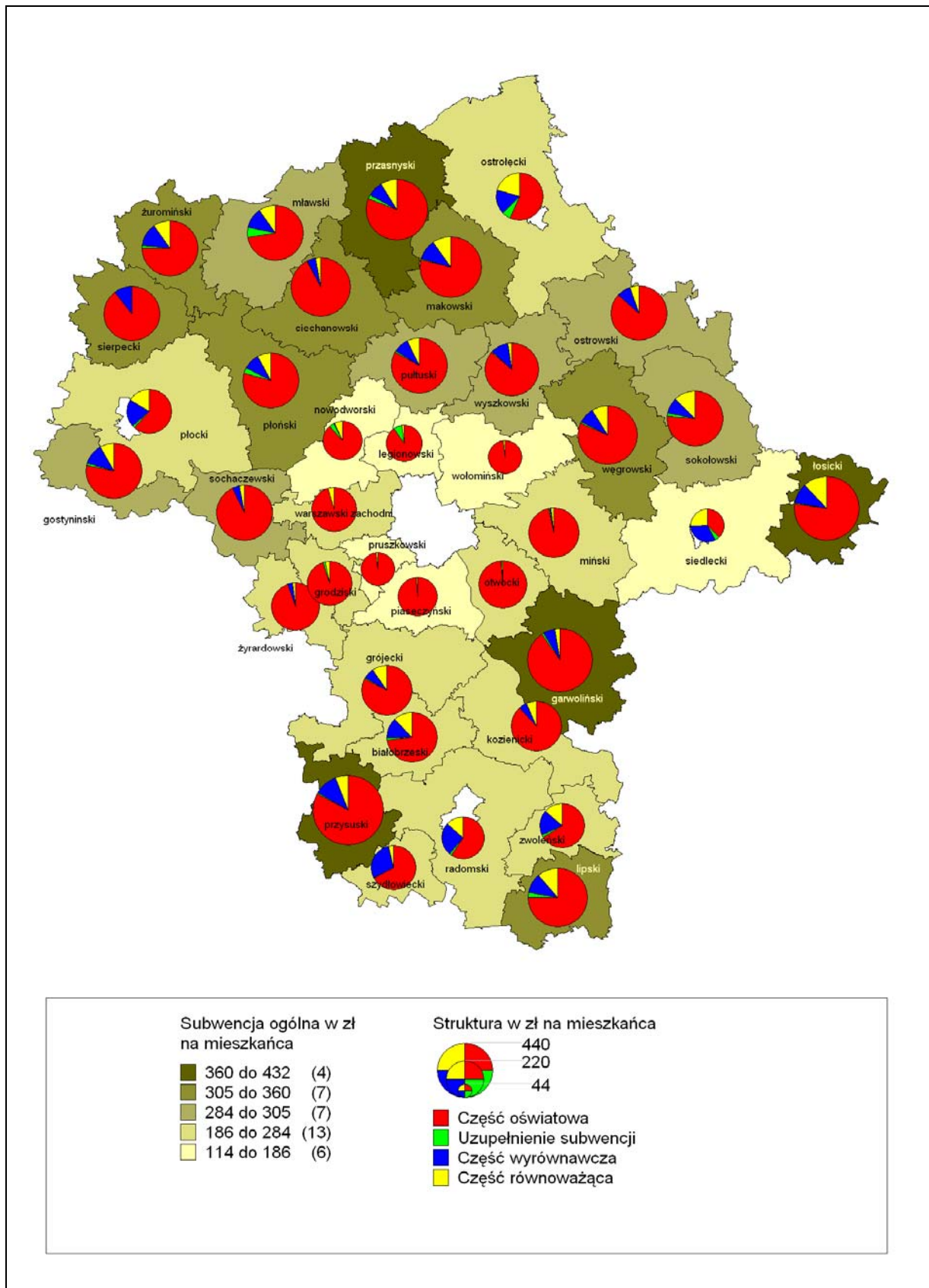
W związku z likwidacją części drogowej subwencji ogólnej, zmieniła się struktura subwencji. W 2003 r. część drogowa subwencji ogólnej stanowiła 19% łącznej kwoty subwencji ogólnej.

W 2005 r. część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowiła ponad 10% łącznej kwoty subwencji ogólnej dla Polski i 8% dla powiatów województwa mazowieckiego. Oznacza to, że w zakresie dochodów powiatów wzmocnieniu uległ system wyrównawczy.

---

<sup>6</sup> Dz. U. nr 214, poz. 2170.

Mapa 4. Subwencje na mieszkańca dla powiatów woj. mazowieckiego w 2005 r.



Źródło: Jak do mapy 1.

W 2005 r. najniższe subwencje – na poziomie od 117 do 133 zł na mieszkańca – otrzymały powiaty: wołomiński, siedlecki, pruszkowski i legionowski, natomiast najwyższe przypadły na powiaty: przysuski (432 zł), garwoliński (382 zł), łosicki (368 zł) i przasnyski (361 zł).

Podstawową częścią subwencji była część oświatowa, która dla powiatów województwa mazowieckiego wynosiła 82% i zawierała się w przedziale od blisko 99% dla powiatów otaczających Warszawę (grodziskiego, warszawskiego zachodniego, mińskiego, wołomińskiego, pruszkowskiego, otwockiego i piaseczyńskiego) do 38% dla powiatu siedleckiego oraz około 60% dla powiatów ostrołęckiego, radomskiego i plockiego. Stosunkowo niski poziom dotacji oświatowych wiązał się z podziałem administracyjnym w tych powiatach i wydzieleniem miast na prawach powiatu, gdzie skupiły się subwencionowane placówki oświatowe, obsługujące jednocześnie teren przeważającej części powiatu.

Pozostałe, wyżej omówione części wyrównawcze subwencji, trafiały do budżetów powiatów według ustalonego klucza. Średnia kwota tych subwencji wynosiła 18% i wahała się od 1–5% dla powiatów otaczających Warszawę do nawet 62% dla powiatów: siedleckiego, ostrołęckiego, radomskiego, plockiego (ze średnim poziomem tych subwencji w granicach 40%), w przypadku których proporcja subwencji została zachwiana przez sąsiedztwo miast na prawach powiatu.

Ponadto, wysoki udział subwencji wyrównawczych (w granicach 25–34%) odnotowano w powiatach zwolenińskim, szydłowieckim, mławskim, białobrzeskim, lipskim, żuromińskim i sokołowskim (Mapa 4).

### **1.3. Dotacje celowe z budżetu państwa**

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła od 2004 r. zmiany w zakresie sposobu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego.

W roku 2004 likwidacji uległy dotacje celowe na te zadania, które zostały przekazane samorządom do realizacji jako zadania własne finansowane z dochodów własnych odpowiednio: gmin, powiatów i województw.

Katalog dotacji, które powiatowe jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa, został ograniczony do:

- dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (te, które nie mogły być przekazane jako zadania własne),
- dotacji na finansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień z organami administracji rządowej oraz z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- dotacji na wsparcie rozwoju regionalnego, według zasad określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>7</sup>,
- dotacji na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Udział dotacji w dochodach powiatów województwa mazowieckiego zmniejszył się znacznie w omawianym okresie – z 53% w 2001 r. do 19% w 2005 r. (w Polsce – z 45% do 19%).

Przekazane w omawianych latach do powiatów województwa mazowieckiego dotacje przeznaczone były głównie na zadania z zakresu administracji rządowej i stanowiły w strukturze dochodów ogółem 30% w 2001 r. oraz 9% w 2005 r. (spadek o 21 p. proc.) – dla powiatów ogółem z 28% do 10%.

---

<sup>7</sup> Dz. U. nr 116, poz. 1206.

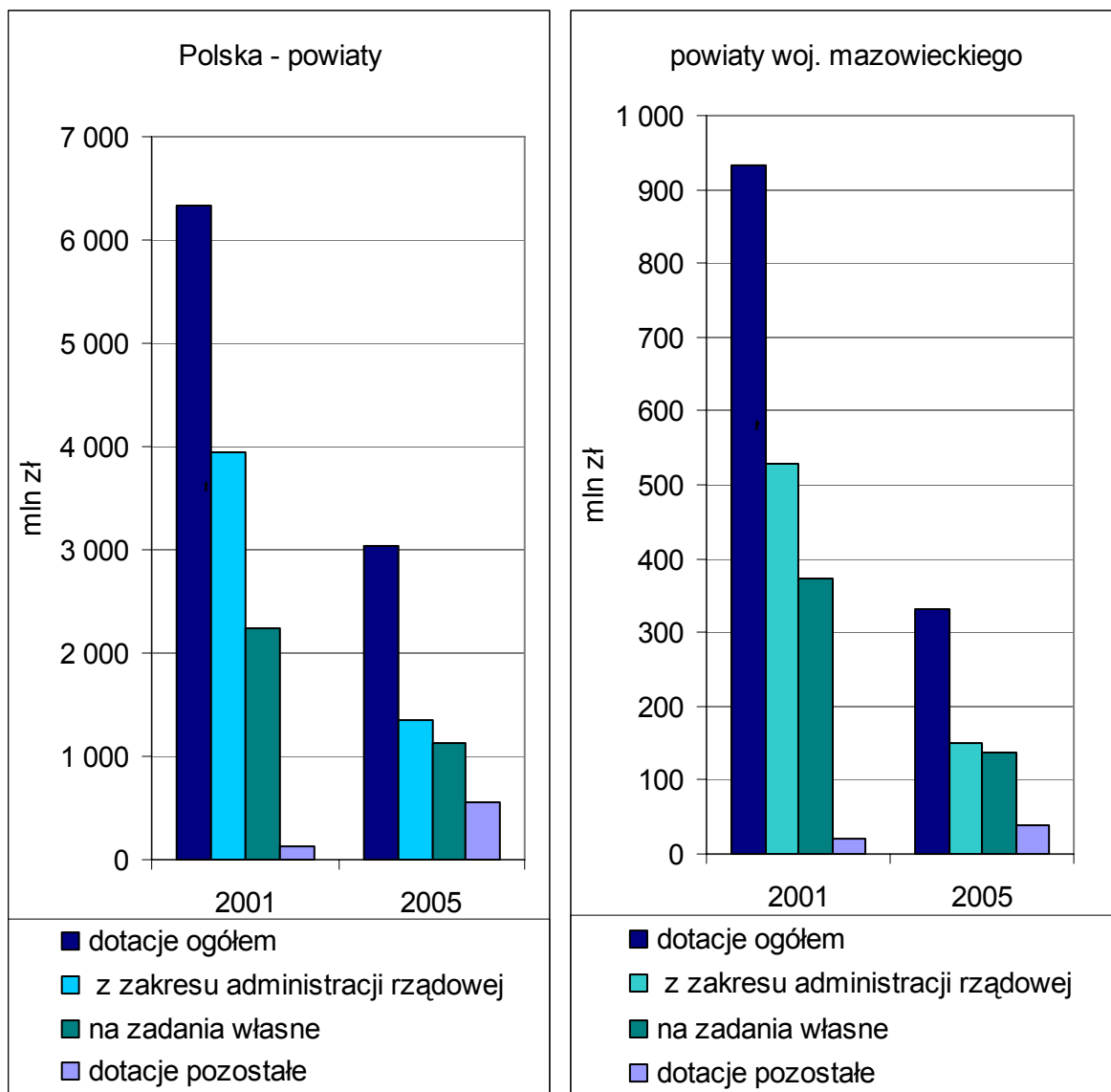
Udział dotacji na dofinansowanie zadań własnych w dochodach powiatów w Polsce ulegał zmniejszeniu z 16% – w 2001 r. do 8% w 2005 r., dla powiatów województwa mazowieckiego spadek ten był wyższy – z 22% do 9%. Udział dotacji pozostałych, tj. dotacji z funduszy celowych, na zadania realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, nie zmieniał się znacząco w latach 2001–2004 i wzrastał stopniowo od 2% do 7%. Dopiero w 2005 r. wzrósł do poziomu 19% dla Polski, a dla powiatów województwa mazowieckiego – do 12%.

Struktura dotacji powiatów w latach 2001–2005 przedstawiona została w tabeli 6.

**Tabela 6. Struktura dotacji dla powiatów w latach 2001–2005**

Wyszczególnienie		2001	2002	2003	2004	2005
		w %				
dotacje ogółem	POLSKA	100	100	100	100	100
	powiaty woj. mazowieckiego	100	100	100	100	100
z tego:						
z zakresu administracji rządowej	POLSKA	62	58	39	43	44
	powiaty woj. mazowieckiego	57	57	38	44	45
na zadania własne	POLSKA	36	39	57	50	37
	powiaty woj. mazowieckiego	40	39	58	51	41
dotacje pozostałe	POLSKA	2	3	4	7	19
	powiaty woj. mazowieckiego	2	3	3	4	12

Źródło: Jak do tabeli 2.



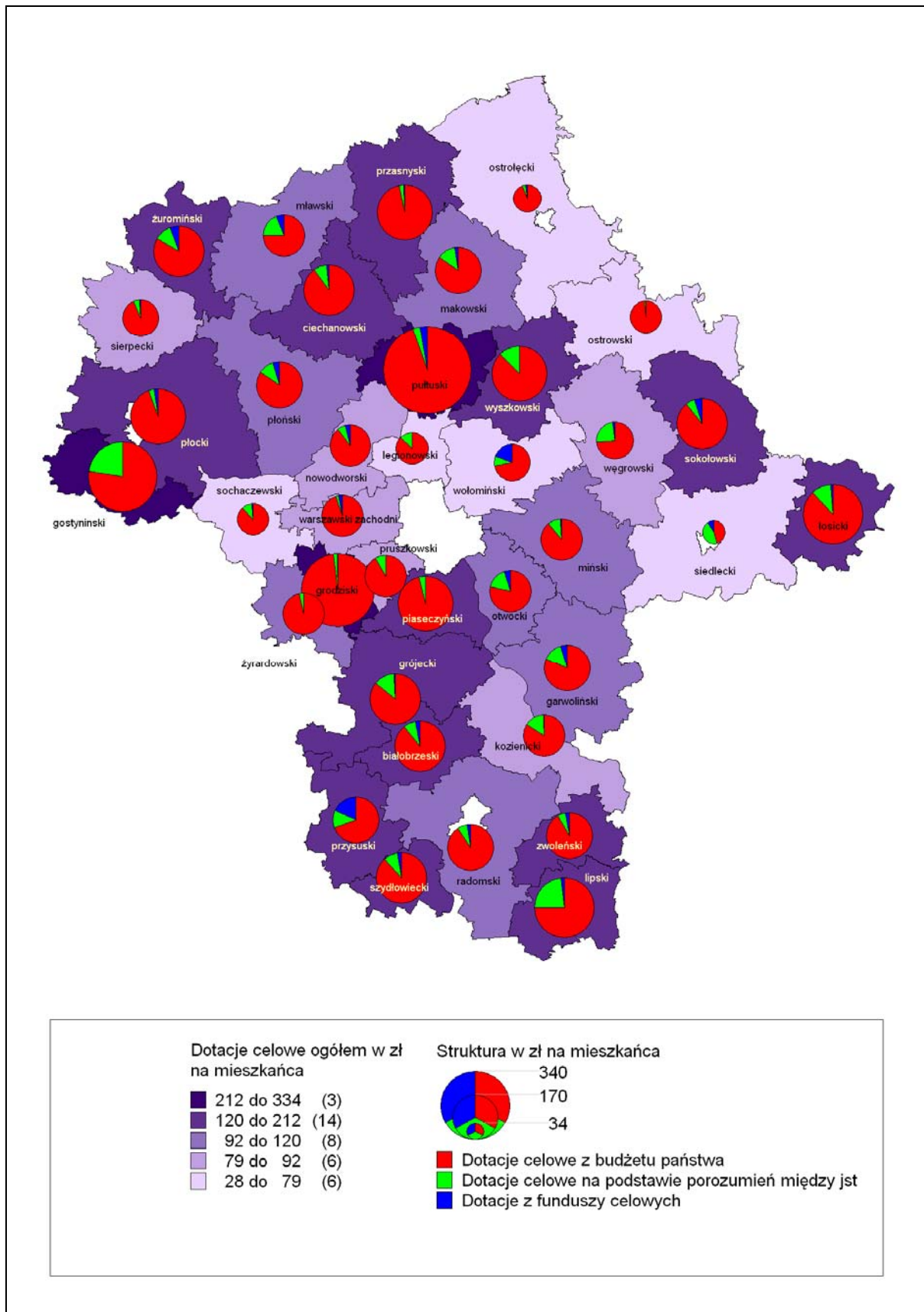
**Wykres 9. Średnie dotacje dla powiatów w roku 2001 i 2005**

Źródło: Jak do wykresu 1.

Od 2001 r. odnotowywany jest spadek udziału dotacji celowych w dochodach ogółem powiatów. Tendencja ta dotyczy zarówno dotacji z zakresu administracji rządowej, jak i na zadania własne (Tabela 6, Wykres 9).



Mapa 5. Dotacje celowe na mieszkańca dla powiatów woj. mazowieckiego w 2005 r.



Źródło: Jak do mapy 1.



Największe dotacje roku 2005 w przeliczeniu na mieszkańca otrzymały powiaty pułuski, grodziski i gostyniński (od 215 do 334 zł) (Mapa 5). Natomiast najniższe dotacje odnotowano w powiatach siedleckim i ostrołęckim – odpowiednio 29 i 45 zł/1 mieszk.

Najwyższy udział dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej w dotacjach ogółem miał miejsce w budżetach powiatów: ostrołęckiego, makowskiego, sochaczewskiego i ostrowskiego – ponad 70%, najniższy natomiast – w powiatach pułuskim, piaseczyńskim i plockim (poniżej 30%).

Najwyższy udział dotacji celowych z budżetu państwa na zadania własne w dotacjach ogółem stwierdzono w powiatach: plockim, grodziskim, piaseczyńskim i pułuskim.

Nie odgrywały natomiast istotnego znaczenia w budżetach powiatów:

- pozostałe dotacje,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
- dotacje otrzymane z funduszy celowych.

#### **1.4. Środki na dofinansowanie zadań własnych powiatu pozyskane z innych źródeł**

Generalnie, w 2005 r. środki na dofinansowanie zadań własnych powiatu pozyskane z innych źródeł nie odgrywały istotnej roli w dochodach powiatów województwa mazowieckiego. Jedynie powiat przasnyski odnotował dochody z tego tytułu w wysokości 217 zł na mieszkańca, co stanowiło 30% ogólnej kwoty jego dochodów budżetowych.

Niemniej jednak można oczekiwać, że ta składowa dochodów budżetowych z biegiem lat nabierze większego znaczenia – dzięki absorpcji środków funduszy pomocowych z Unii Europejskiej i z innych źródeł wsparcia.

## 2. Wydatki budżetów powiatów

Wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych przysługuje, na mocy ustawy o samorządzie powiatowym, zarządowi powiatu.

W latach 2001–2005 spośród 37 powiatów położonych w województwie mazowieckim w dziesięciu z nich wydatki wzrosły a w przypadku powiatu sokołowskiego pozostały na niezmiennym poziomie w (27%). Największy wzrost wydatków nastąpił w powiecie warszawskim zachodnim (o 36 p. proc.)<sup>8</sup>, największy zaś spadek w powiecie przasnyskim (o 43 p. proc.). Nominalnie wydatki powiatów na Mazowszu zmalały o jeden punkt procentowy, realny spadek (z uwzględnieniem inflacji<sup>9</sup>) nastąpił o 6 p. proc. (Mapa 6).

Realna zmiana wydatków w stosunku do roku poprzedniego kształtowała się następująco:

- w 2002 roku spadek o 11 p. proc.,
- w 2003 roku spadek o 14 p. proc.,
- w 2004 roku wzrost o 10 p. proc.,
- w 2005 roku wzrost o 8 p. proc.

Ze względu na nieduży wzrost wydatków ogółem powiatów w przyjętym dla analizy okresie, na jego koniec wciąż wydatki były mniejsze niż w 2001 roku.

W porównaniu z wydatkami ogółem, powiatów w całej Polsce w okresie przyjętym do analizy, występowała tendencja zbieżna: spadek wydatków ogółem pomiędzy rokiem 2001 i 2003, a następnie ich wzrost.

### 2.1. Wydatki powiatów według rodzajów

W 2005 roku najwyższe wydatki ogółem na mieszkańca miał powiat przasnyski – (901 zł). Ponadto, wysokie wydatki odnotowały powiaty: przysuski (801 zł), pułtuski (779 zł), grodziski, (716 zł), lipski (709 zł), piaseczyński (683 zł) oraz łosicki (673 zł). Najniższe zaś były w powiecie siedleckim – zaledwie 227 zł, a także wołomińskim (355 zł), ostrołęckim (412 zł), radomskim (420 zł), nowodworskim i legionowskim (422 zł) oraz szydłowieckim (432 zł). Wydatki ogółem powyżej średniej w województwie, która wynosiła (551 zł) na osobę, miało 16 powiatów (43%). W układzie terytorialnym województwa występowały duże różnice wydatków budżetowych kształtujących się na poziomie od około 200 do około 900 zł na osobę. Taka sama tendencja miała miejsce w przypadku powiatów, których wszystkie gminy bądź ich część znajdowały się w obszarze aglomeracji warszawskiej (przekrój przez wszystkie przedziały od najwyższych wydatków po najniższe). Odwrotna była sytuacja po stronie dochodowej, gdzie przy dochodach własnych, subwencjach i dotacjach występują małe różnice pomiędzy powiatami aglomeracji warszawskiej na tle całego województwa mazowieckiego (Mapa 7).

Najwyższe wydatki ogółem były udziałem powiatów posiadających jednocześnie wysokie dochody ogółem. Jednak nie w przypadku wszystkich z wymienionych powiatów przekłada to się na pozytywny wynik budżetowy. Wydatki przekraczały poziom dochodów w powiatach: przasnyskim, łosickim i przysuskim. Budżet z nadwyżką miały powiaty: pułtuski oraz piaseczyński, a także grodziski. Zatem, jednostki posiadające duży zasób finansowy z reguły korzystają z możliwości jakie dzięki niemu posiadają, choć odrębnym tematem jest efektywność i racjonalność tych działań. Duże różnice występują w źródłach pozyskiwanych dochodów.

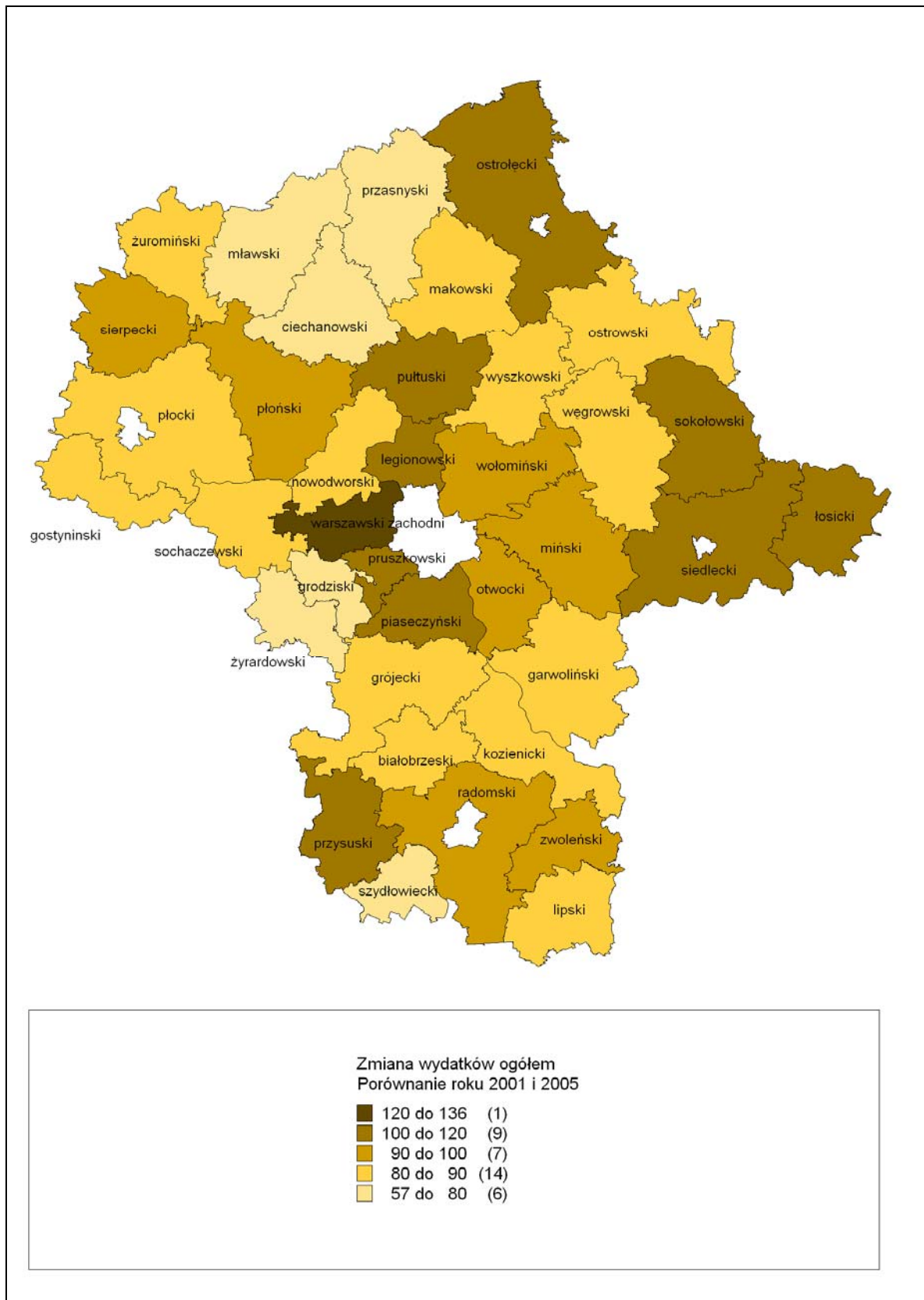
Zróżnicowanie przestrzenne wydatków ogółem w województwie mazowieckim spowodowane było przede wszystkim zróżnicowanym poziomem wydatków bieżących i inwestycyjnych, oraz ich nierównomiernym rozłożeniem na poszczególne działy budżetowe (w przypadku kolejnych powiatów).

---

<sup>8</sup> Rok 2001=100

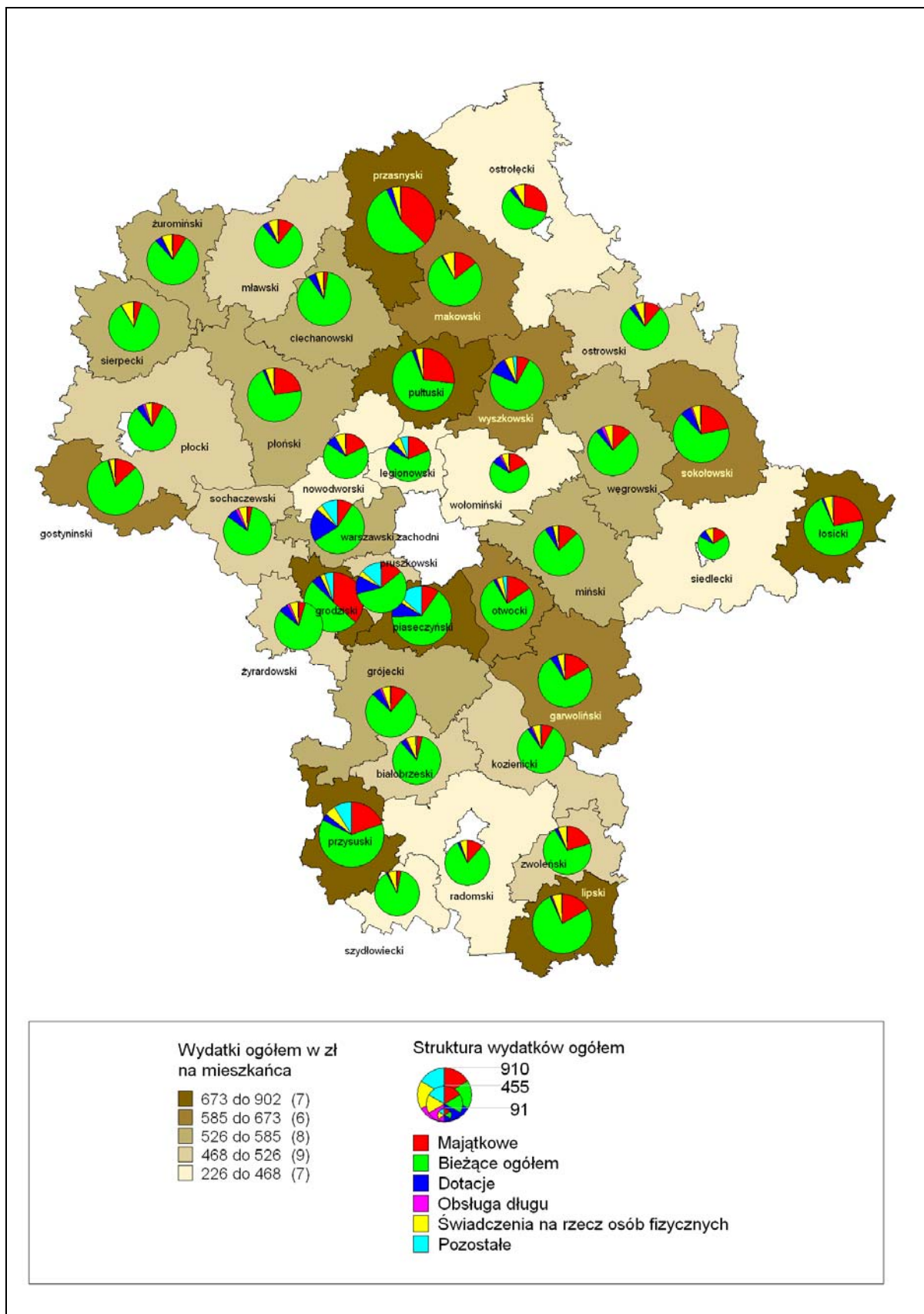
<sup>9</sup> Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych

**Mapa 6. Zmiany wydatków ogółem na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego rok 2005 w porównaniu do 2001 w zł**



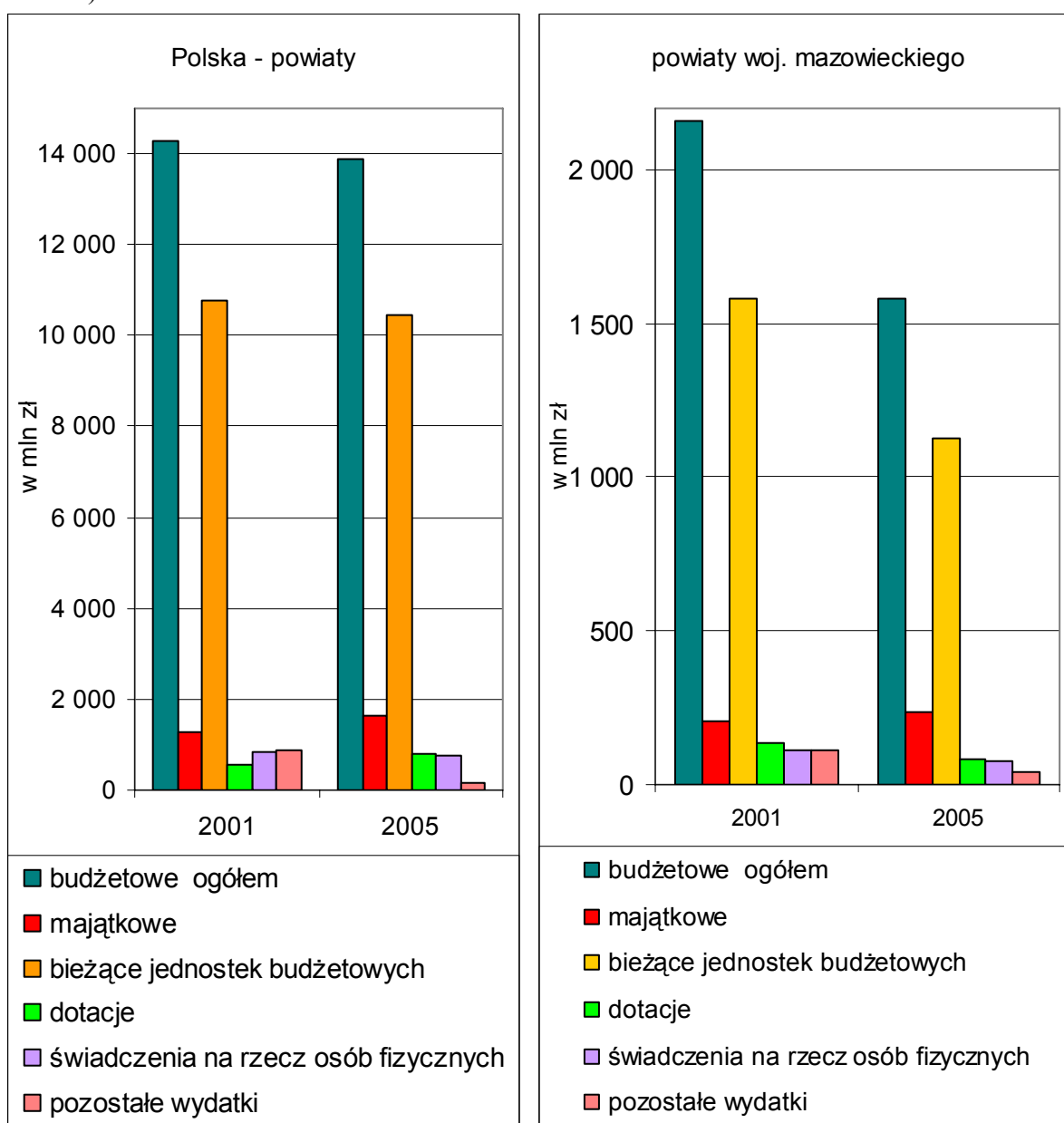
Źródło: Jak do mapy 1.

Mapa 7. Wydatki ogółem na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.



Źródło: Jak do mapy 1.

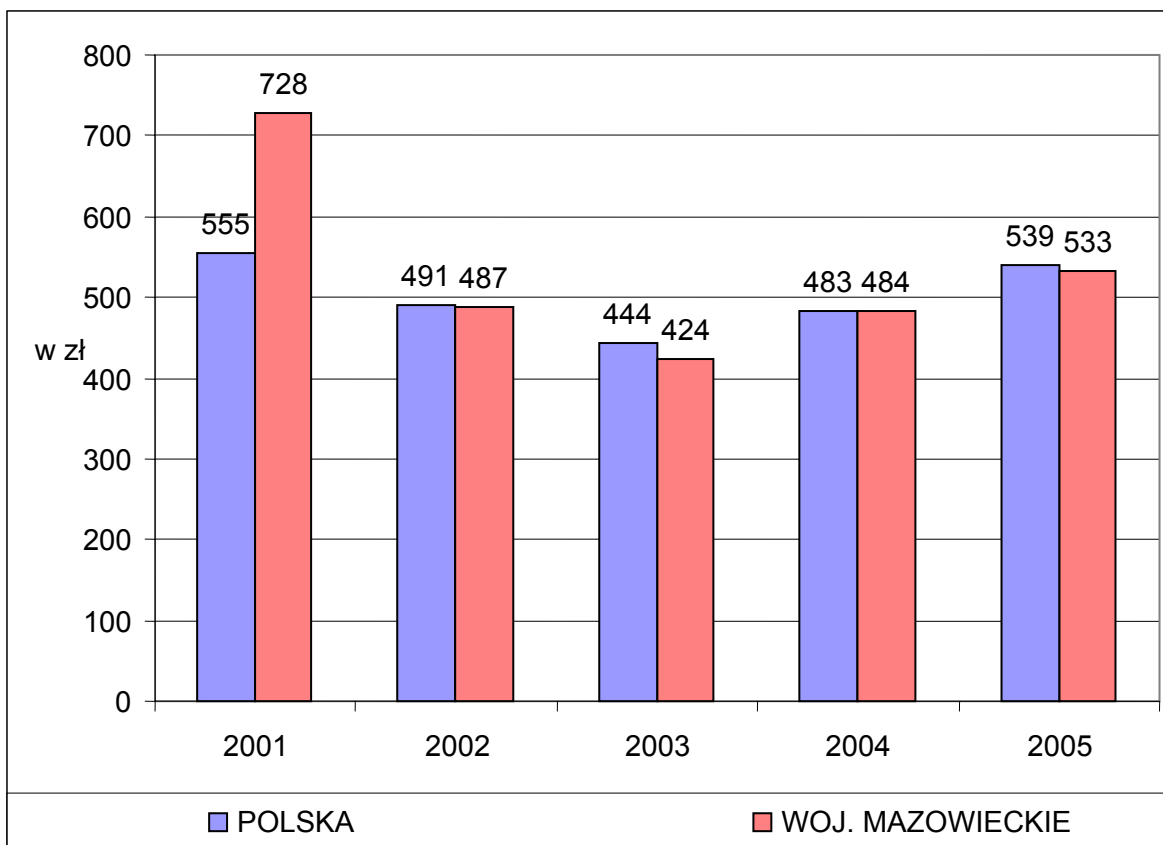
W analizowanym okresie przeważającą wartość wydatków budżetowych stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem (Wykres 10). Znaczący ich spadek nastąpił w 2003 roku (co widać także w spadku dochodów ogółem w tym roku). To z kolei spowodowane było wyraźnym spadkiem wydatków w dziale „Bezpieczeństwo”, wynikającym ze zmiany ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji z 2002 r.<sup>10</sup>. Spadek ten widoczny był także w wydatkach majątkowych. Pozostałe wydatki utrzymywały się w ostatnich latach na zbliżonym poziomie, nie odnotowano znaczącego ich spadku ani wzrostu – tendencja ta utrzymana była we wszystkich powiatach. Stwierdzono także powolny wzrost wydatków majątkowych w roku 2004 i 2005. Mogło to mieć związek z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) i w konsekwencji pojawieniem się nowych możliwości pozyskiwania środków na finansowanie inwestycji z funduszy europejskich (przede wszystkim EFRR w ramach ZPORR).



**Wykres 10. Wydatki powiatów w roku 2001 i 2005**

Źródło: Jak do wykresu 1.

<sup>10</sup> Dz. U. 2007 r. nr 43 poz. 277. (tekst jednolity ustawy Dz. U. 2002 r. Nr 7 poz. 58).

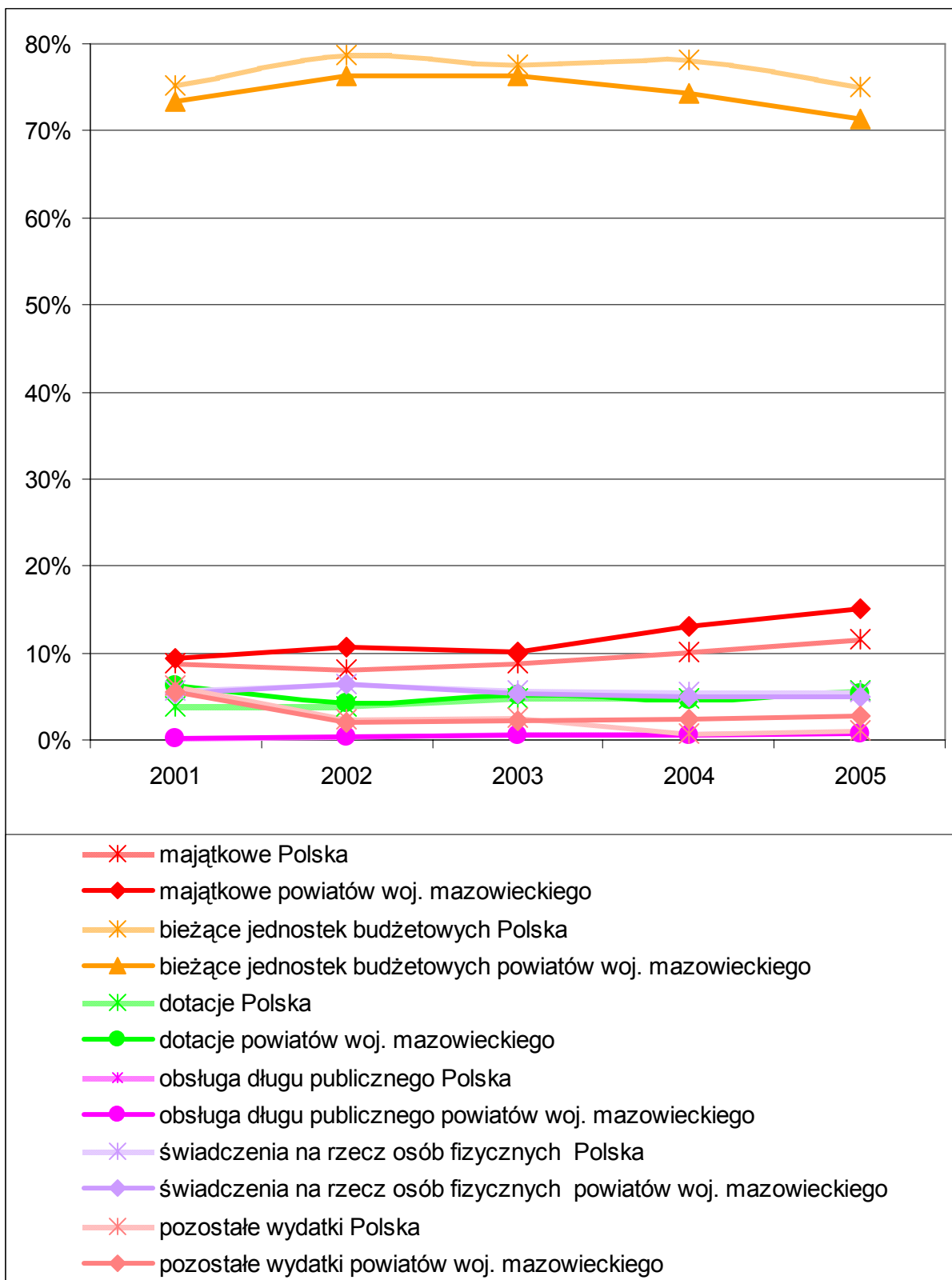


**Wykres 11. Średnie wydatki ogółem powiatów na mieszkańca**

Źródło: Jak do wykresu 1.

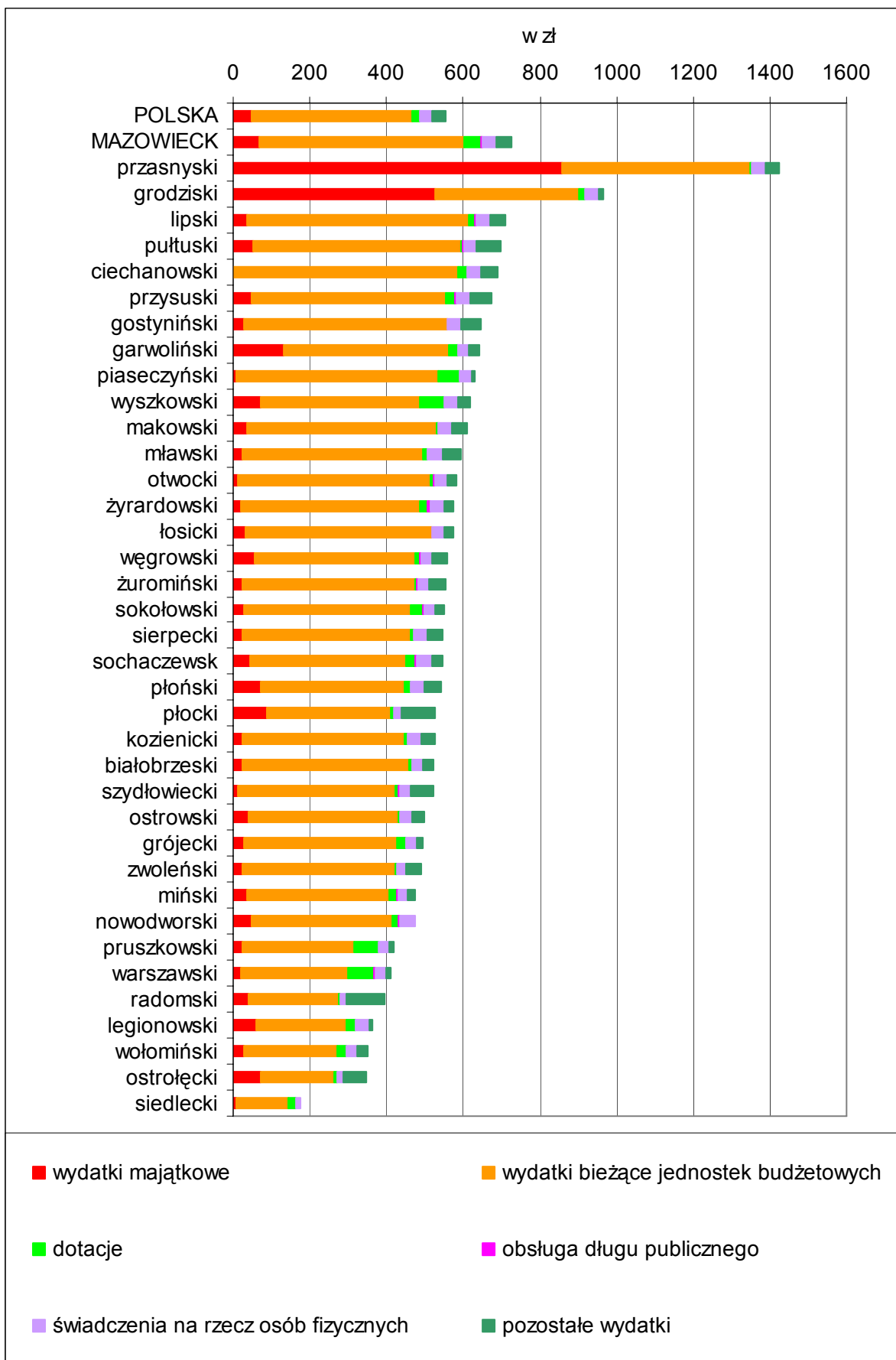
Procesy, które miały miejsce w powiatach województwa mazowieckiego były podobne do tych występujących w powiatach na terenie całej Polski (Wykres 12). Pomiedzy rokiem 2001 a 2005 nastąpiła wyraźna zmiana wśród wydatków bieżących (spadek) oraz majątkowych (wzrost).

Wykres 15 prezentuje zmianę udziału poszczególnych rodzajów wydatków w wydatkach ogółem w latach 2001–2005. W analizowanym okresie nie wystąpiły znaczące zmiany wielkości poszczególnych składowych. We wszystkich latach wyraźnie dominowały wydatki bieżące (powyżej 70%) nad wydatkami majątkowymi (powyżej 15%). Pozostałe wydatki miały marginalny udział w budżetach powiatów województwa mazowieckiego. W roku 2002 nastąpił zauważalny spadek udziału wydatków z sekcji „pozostałe”, natomiast w roku 2004 i 2005 wzrost majątkowych.



**Wykres 12. Dynamika zmian struktury wydatków według grup wydatków w powiatach woj. mazowieckiego w latach 2001-2005**

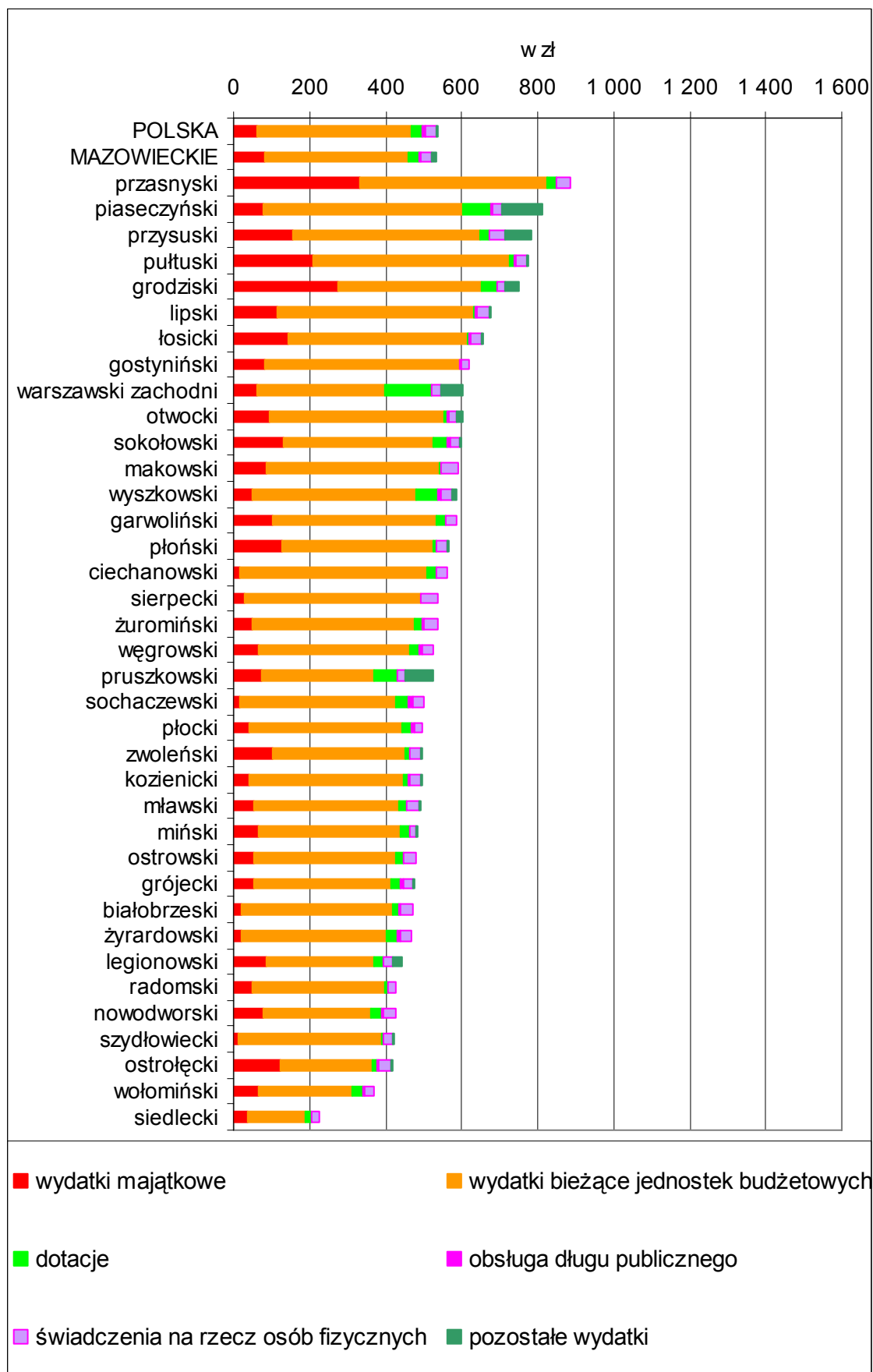
Źródło: Jak do wykresu 1.



**Wykres 13. Wydatki na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2001 r.**

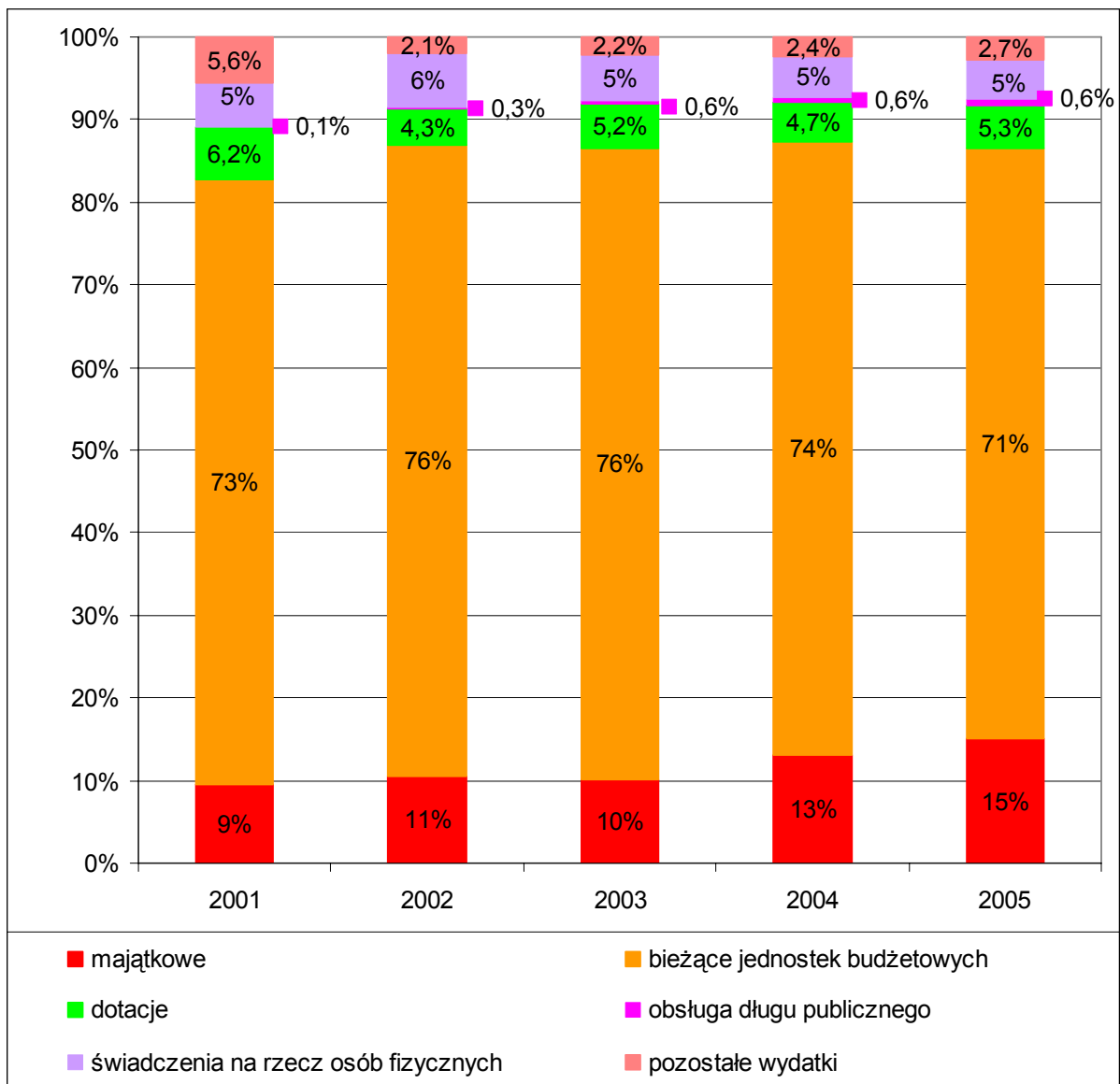
Źródło: Jak do wykresu 1.





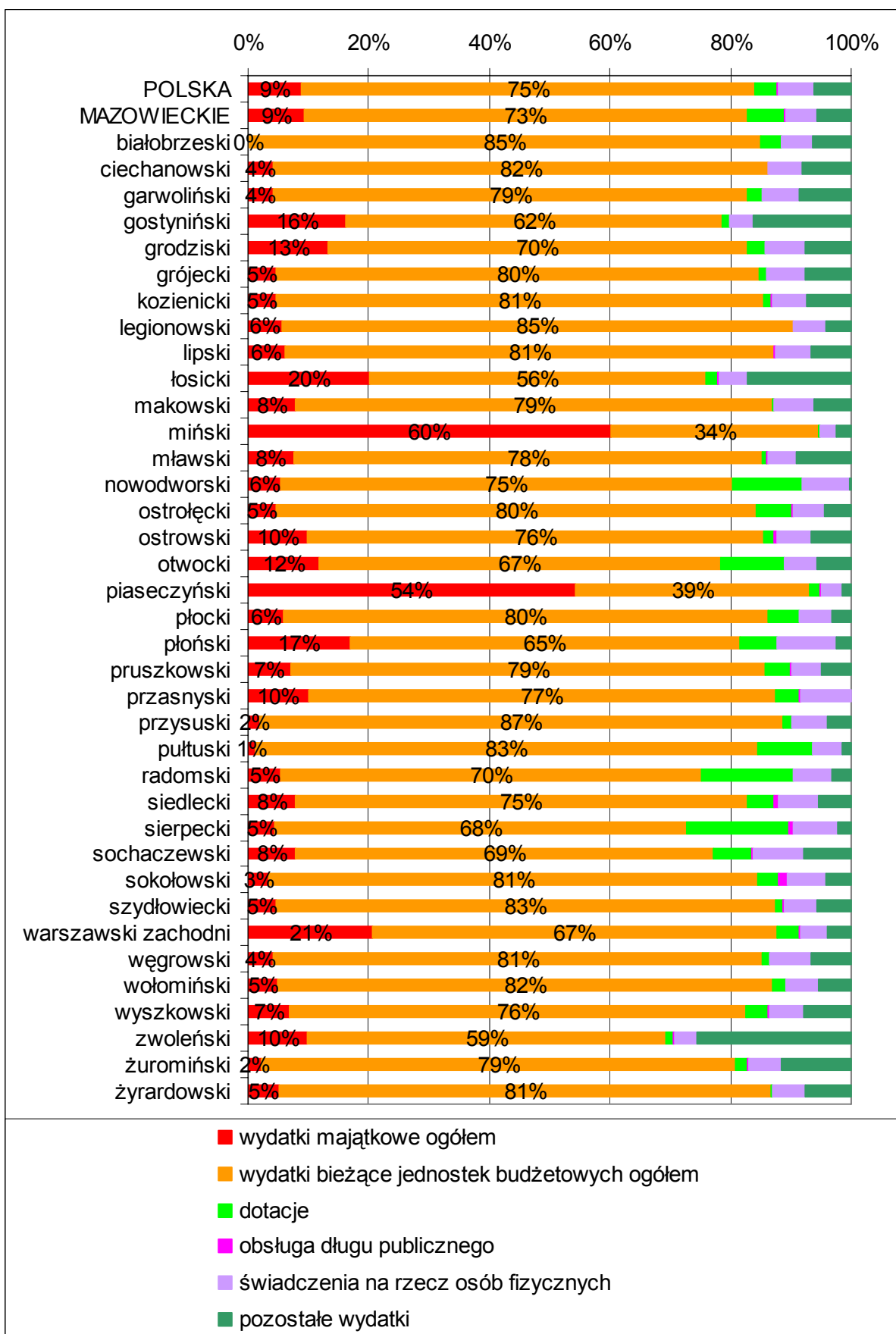
**Wykres 14. Wydatki na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**

Źródło: Jak do wykresu 1.



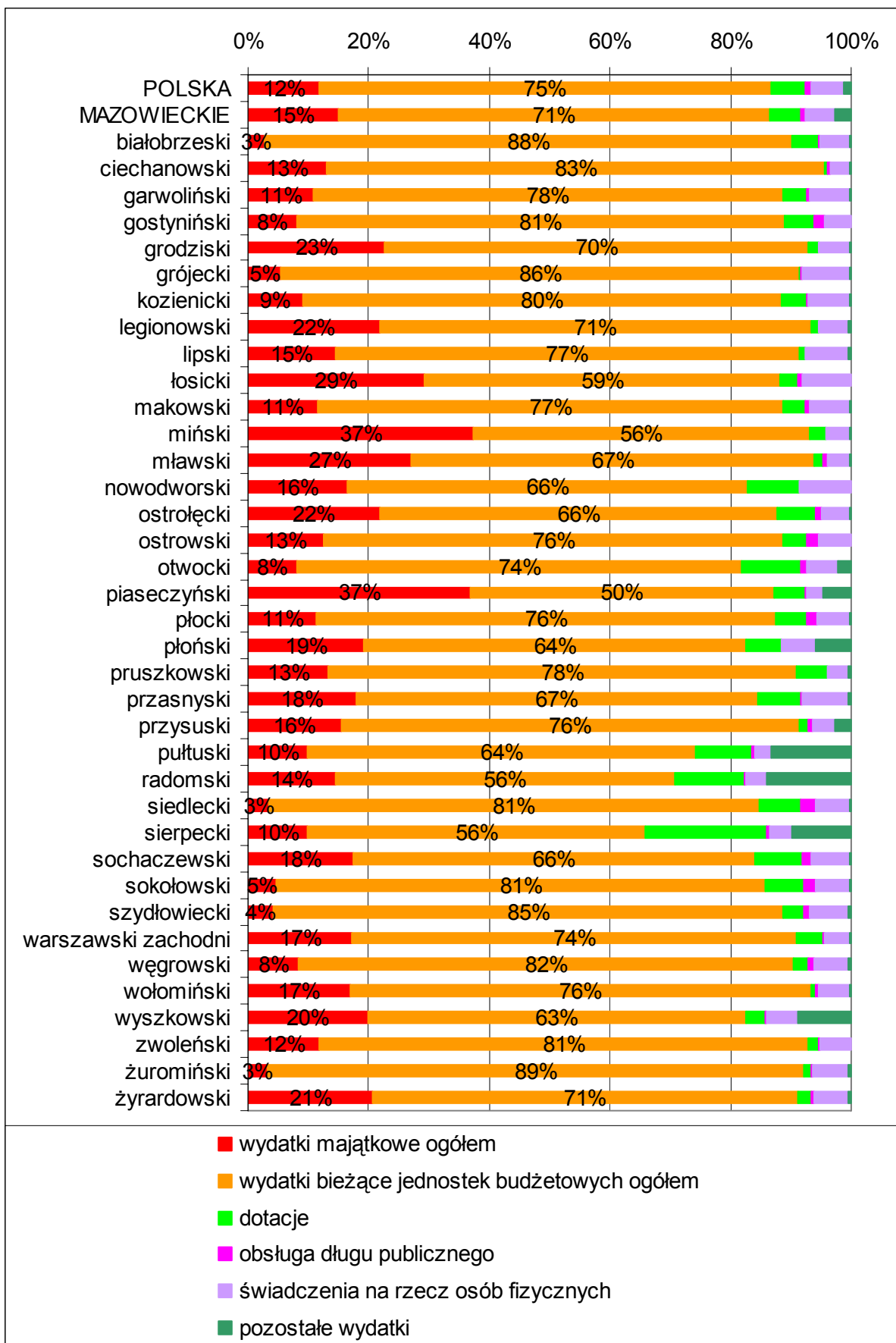
**Wykres 15. Struktury wydatków powiatów woj. mazowieckiego w latach 2001 - 2005**

Źródło: Jak do wykresu 1.

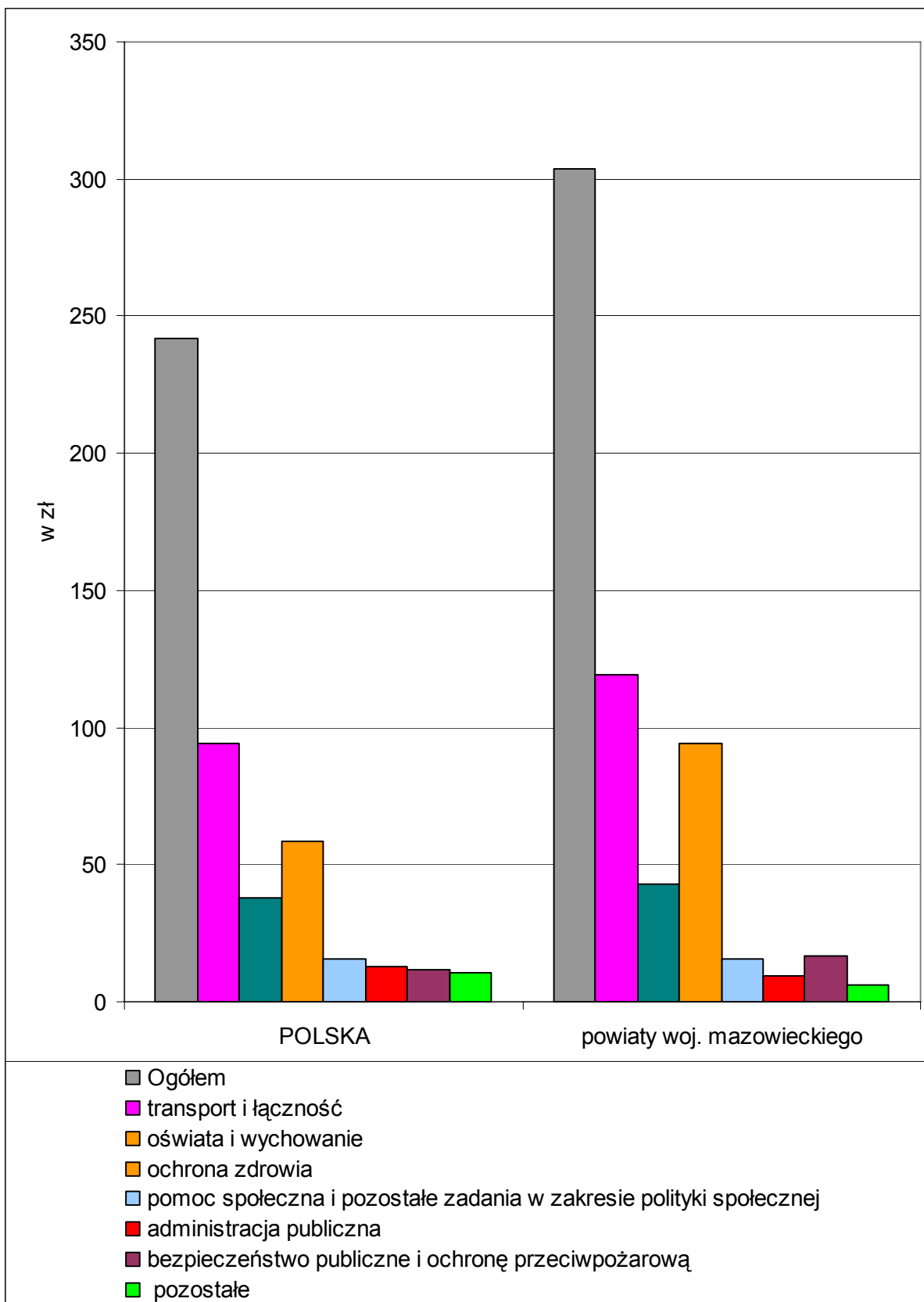


**Wykres 16. Struktura wydatków w powiatach woj. mazowieckiego w 2001 r.**

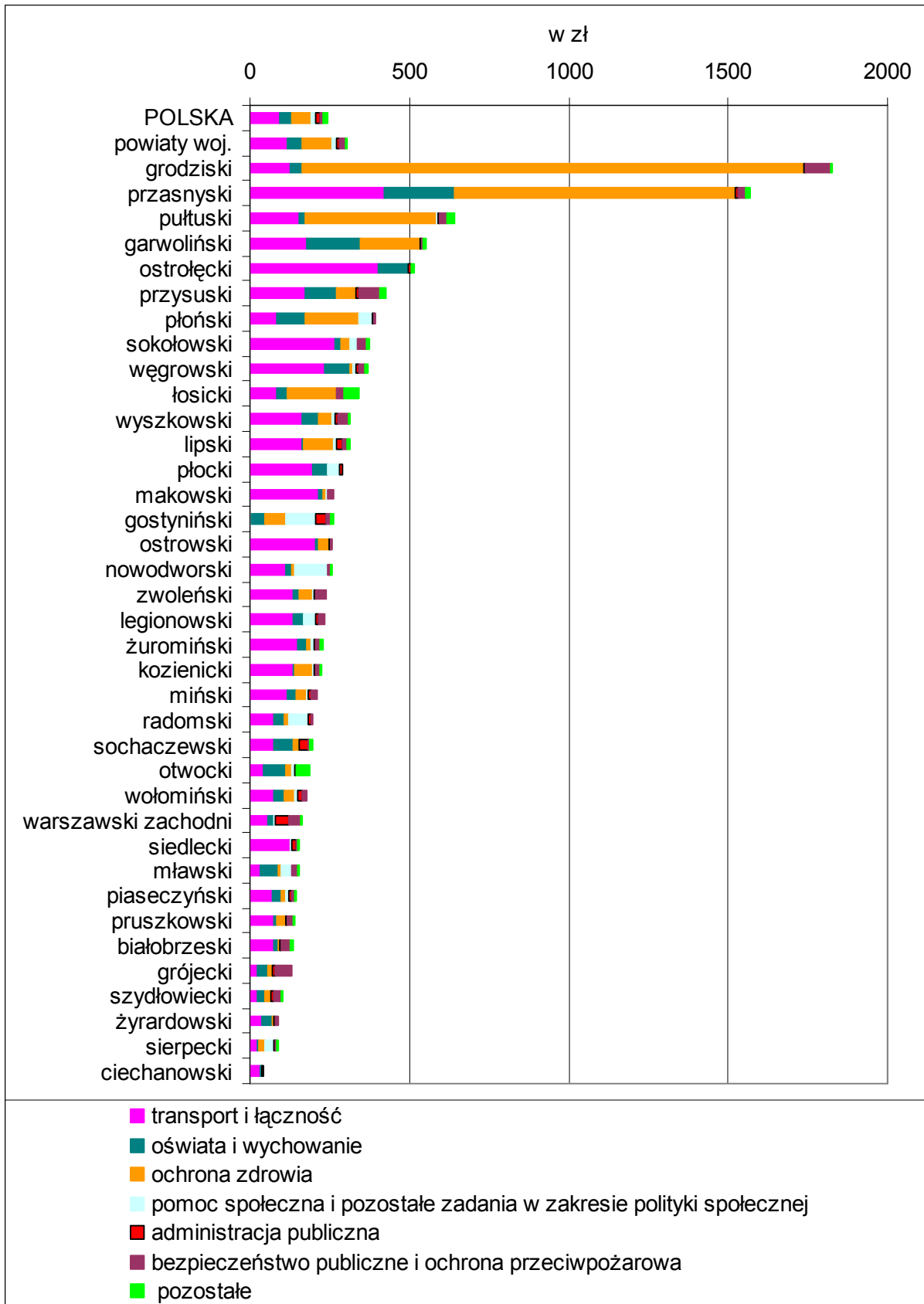
Źródło: Jak do wykresu 1.



**Wykres 17. Struktura wydatków w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**  
 Źródło: Jak do wykresu 1.

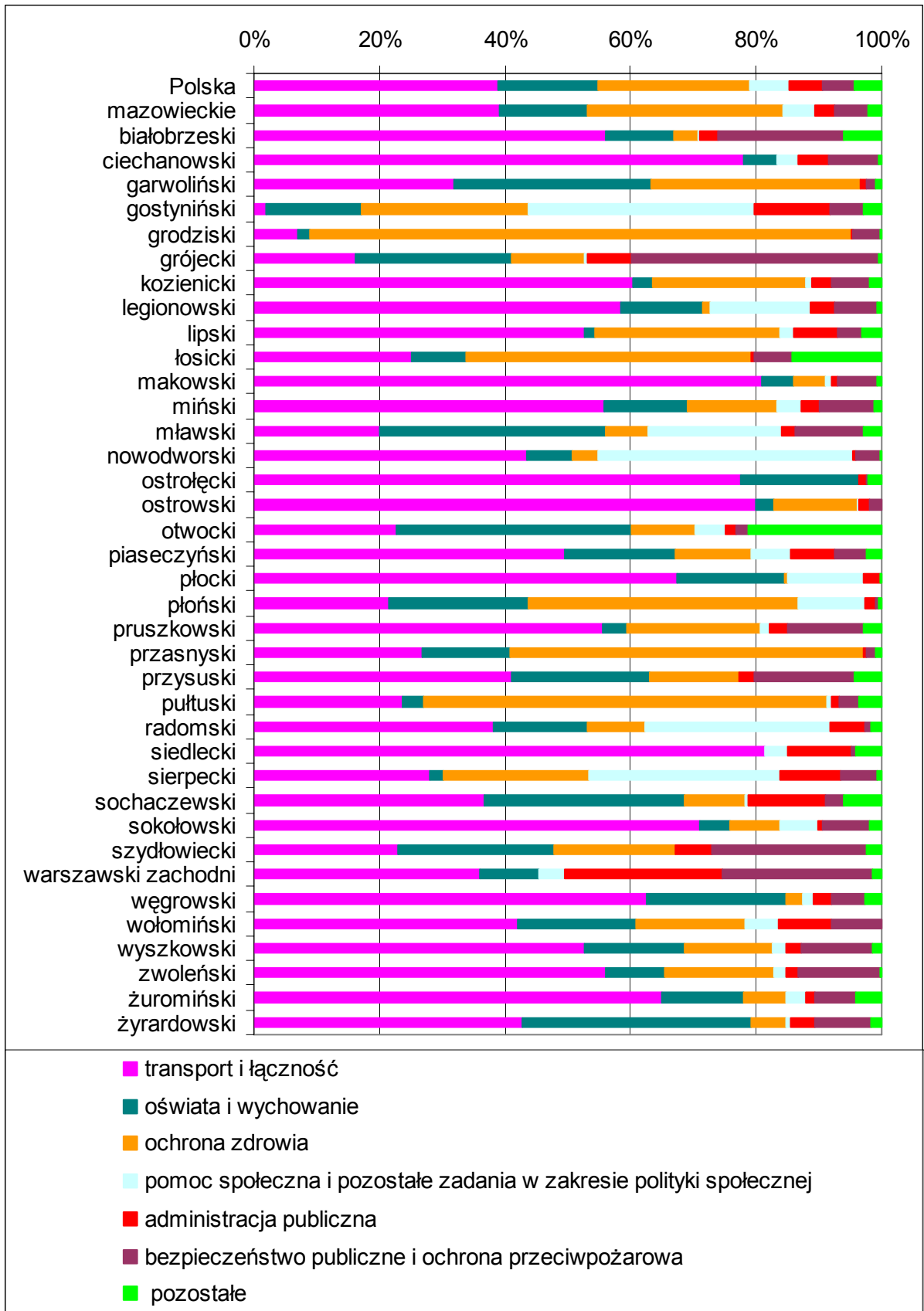


**Wykres 18. Wartość wydatków majątkowych na mieszkańca powiatów łącznie z lat 2001- 2005**  
 Źródło: Jak do wykresu 1.



**Wykres 19. Łączne wydatki majątkowe z lat 2001- 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego**

Źródło: Jak do wykresu 1.



**Wykres 20. Struktura wydatków majątkowych z lat 2001- 2005 w powiatach woj. mazowieckiego**  
 Źródło: Jak do wykresu 1.

Tabela 7. Łącznie wydatki majątkowe za lata 2001- 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego i ich struktura

Jednostka terytorialna	Ogółem w zł	Struktura w %						
		transport i łączność	oświata i wychowanie	ochrona zdrowia	pomoc społeczna i pozostałe zadania polityki społecznej	administracja publiczna	bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową	pozostałe
POLSKA	242	56	11	4	0	3	20	6
województwo mazowieckie	304	56	11	4	0	3	20	6
białobrzegi	134	56	11	4	0	3	20	6
ciechanowski	44	78	5	0	3	5	8	0
garwoliński	551	32	31	33	0	1	1	1
gostyniński	261	2	15	27	36	12	5	3
grodziski	1 827	7	2	86	0	0	4	0
grójecki	132	16	25	12	1	7	39	0
kozienicki	225	60	3	24	1	3	6	2
legionowski	234	58	13	1	16	4	7	1
lipski	314	53	2	30	2	7	4	3
łosicki	343	25	9	45	0	0	6	14
makowski	264	81	5	5	1	1	6	1
miński	212	56	13	14	4	3	9	1
mławski	155	20	36	7	21	2	11	3
nowodworski	256	43	7	4	41	0	4	0
ostrołęcki	517	78	19	0	0	1	0	2
ostrowski	258	80	3	13	0	2	2	0
otwocki	187	23	38	10	5	2	2	21
piaseczyński	143	49	18	12	6	7	5	3
płocki	289	67	17	0	12	3	0	0
płoński	393	22	22	43	11	2	1	0
pruszkowski	139	56	4	21	1	3	12	3
przasnyski	1 568	27	14	56	0	0	1	1
przysuski	427	41	22	14	0	2	16	4
pułtuski	641	24	3	64	1	1	3	4
radomski	199	38	15	9	29	6	1	2
siedlecki	155	81	0	0	4	10	1	4
sierpecki	87	28	2	23	30	10	6	1
sochaczewski	199	37	32	10	1	12	3	6
sokołowski	374	71	5	8	6	1	7	2
szymborowski	101	23	25	19	0	6	25	3
warszawski zachodni	162	36	9	0	4	25	24	1
węgrowski	371	63	22	3	2	3	5	3
wołomiński	179	42	19	17	5	8	8	0
wyszowski	314	53	16	14	2	2	11	1
zwoleniński	240	56	9	18	2	2	13	0
żuromiński	229	65	13	7	3	2	6	4
żyrardowski	89	43	37	5	1	4	9	2

Źródło: Jak do wykresu 1.



Wśród poszczególnych kategorii wydatków powiatów w 2005 r., tak jak w latach wcześniejszych, największy udział zajmowały wydatki bieżące jednostek budżetowych (aż 71%) przed wydatkami majątkowymi (15%) (Wykres 16). Pozostałe wydatki nie przekraczają kilku procent. Podobnie struktura udziału kształtuje się we wszystkich powiatach województwa mazowieckiego. Na tle województwa wyróżniają się jedynie powiaty mające wyraźny udział wydatków majątkowych tj.: przasnyski, grodziski, pułtuski i ostrołęcki (powyżej 25%) (Mapa 9).

Wydatki bieżące powiatów województwa mazowieckiego w roku 2005 kształtowały się w przedziale od 150 zł na osobę w powiecie siedleckim do 542 zł w powiecie lipskim.

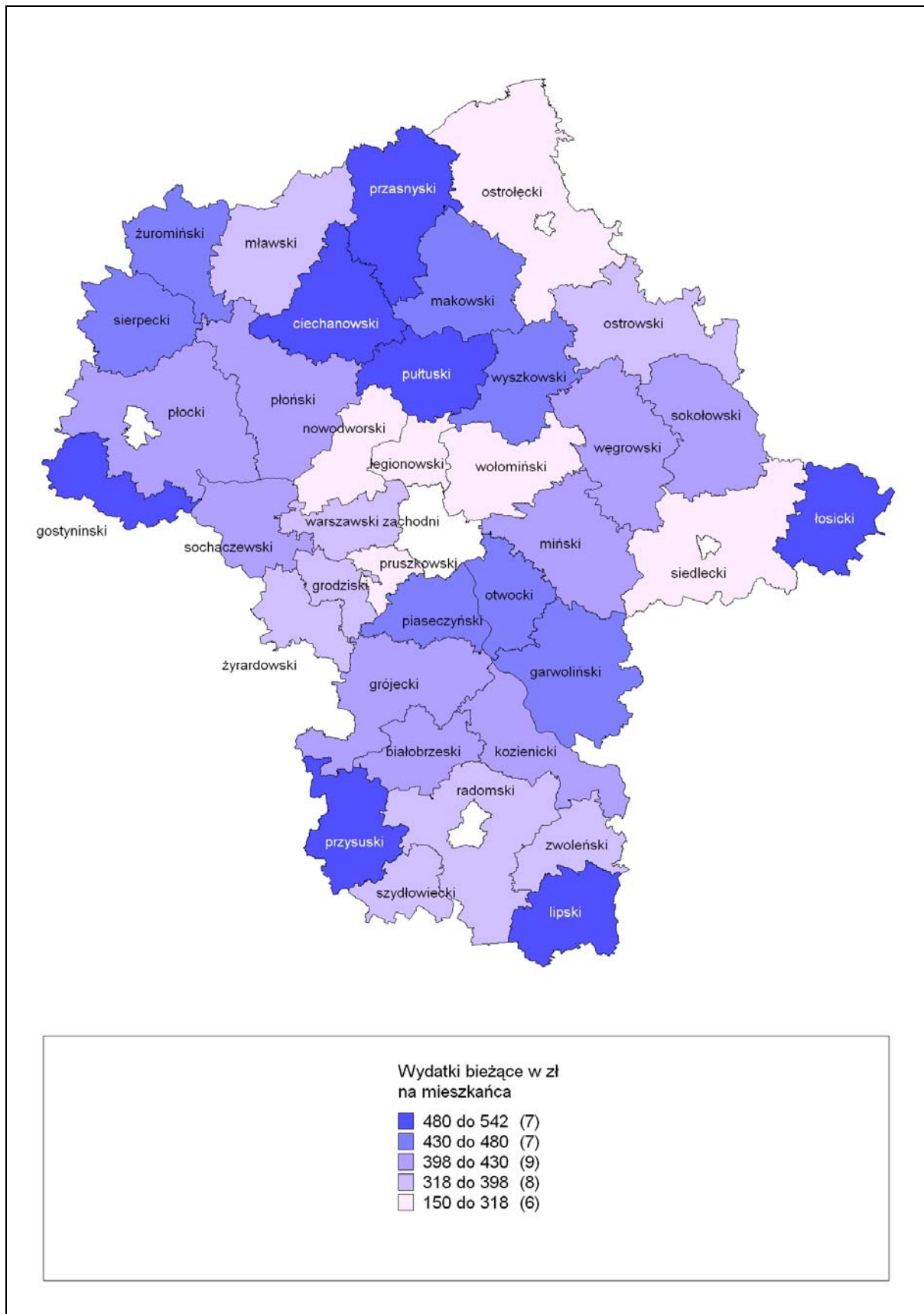
Natomiast wydatki majątkowe (majątkowe inwestycyjne) w budżetach powiatów województwa mazowieckiego wynosiły od zaledwie 14 zł na osobę w powiecie szydłowieckim do 337 zł w powiecie przasnyskim.

Stosunek wydatków inwestycyjnych do bieżących jedynie w przypadku trzech powiatów (grodzkiego, przasnyskiego i ostrołęckiego) wynosił więcej niż 0,5. Wszystkie one posiadały wysokie wydatki inwestycyjne – w przypadku tych powiatów wydatkowane w dziale transport i łączność (dodatkowo powiat ostrołęcki miał niskie wydatki bieżące).

Analiza wykazała, iż powiat przasnyski i grodziski mający największy spadek wydatków ogółem w badanym okresie jednocześnie ponosiły największe wydatki inwestycyjne w 2005 r. oraz miały duży udział tych wydatków w wydatkach bieżących. Nie można jednak wyciągać wniosków o ograniczaniu wydatków bieżących, gdyż wśród wszystkich powiatów utrzymywały się one na podobnym poziomie. Wyróżniały się dwa powiaty: największy spadek wydatków bieżących nastąpił w powiecie nowodworskim – o 22 punkty procentowe oraz największy wzrost w powiecie radomskim o 47 punktów. Duże różnice powodowane są zatem dynamiką wydatków inwestycyjnych i ich wzrostem w roku 2004 i 2005. W okresie, który obejmowała niniejsza analiza wydatki inwestycyjne wzrosły aż w 30 powiatach (81%). Znamienne są bardzo duże różnice w zmianie wydatków majątkowych w układzie terytorialnym (Mapy 8, 9 oraz 10).

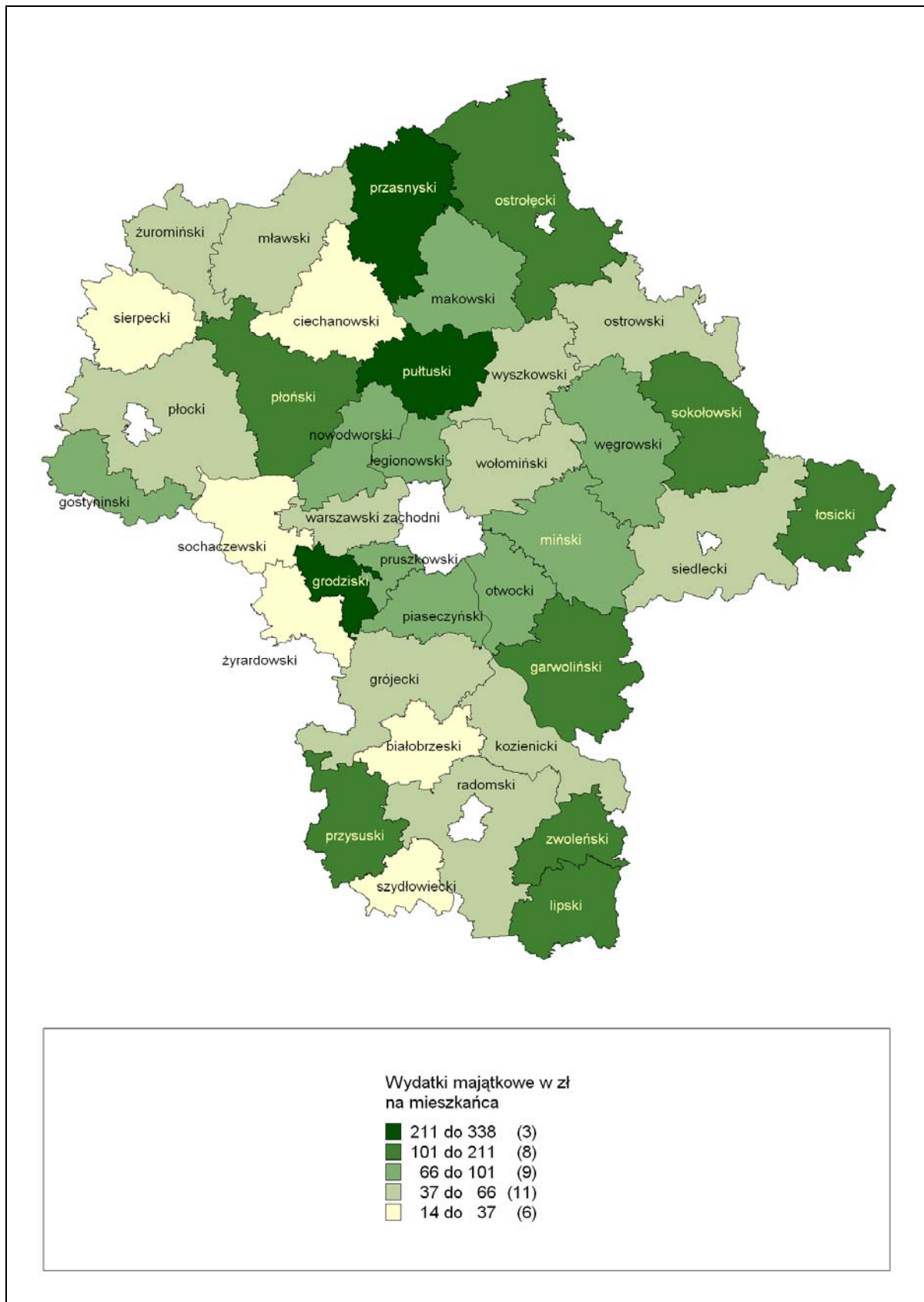
Wzrost wydatków inwestycyjnych ogółem jest odzwierciedleniem zmian zachodzących w poszczególnych działach budżetów powiatów (o czym będzie mowa w dalszej części opracowania).

**Mapa 8. Wydatki bieżące ogółem na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**



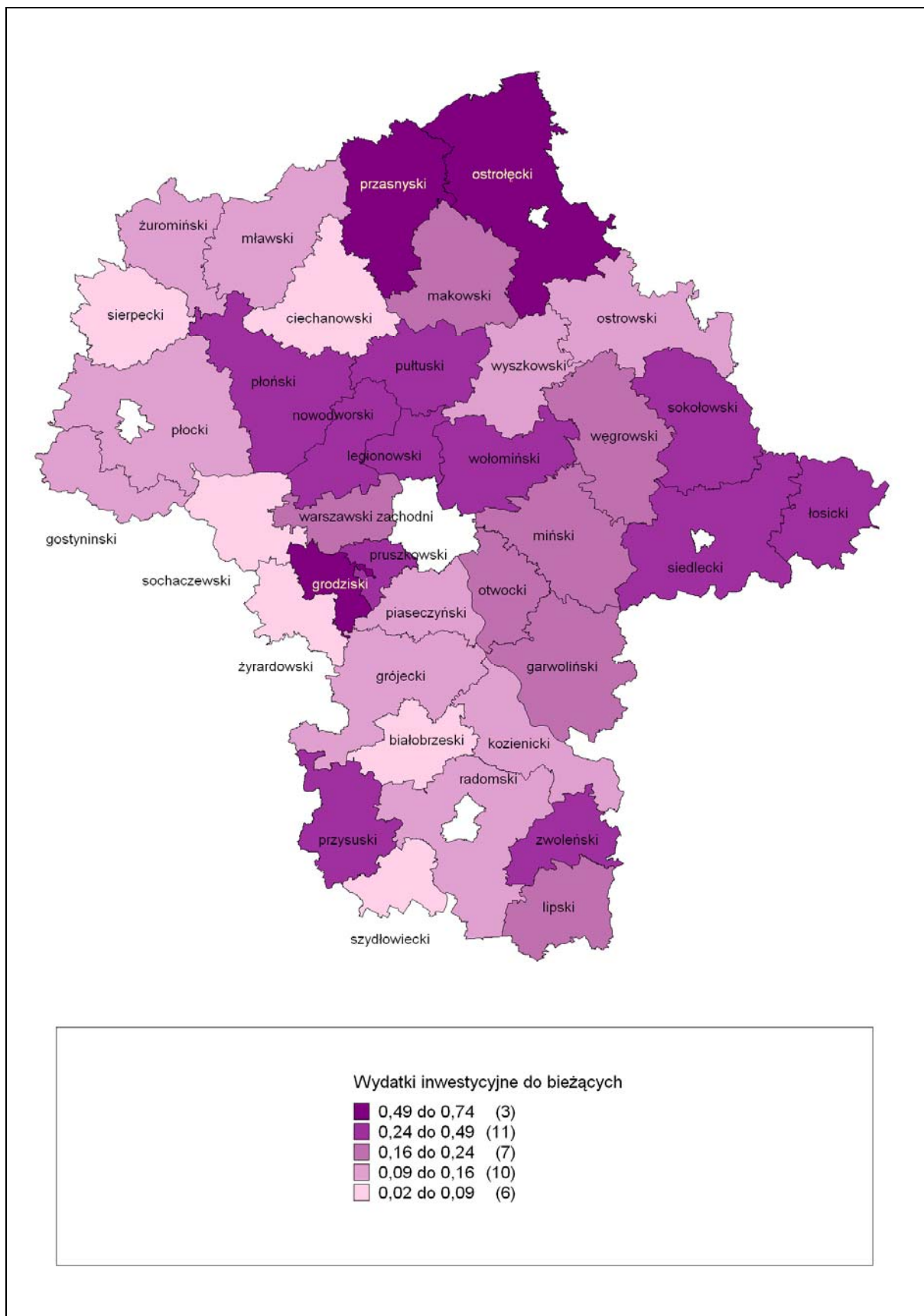
Źródło: Jak do mapy 1.

Mapa 9. Wydatki majątkowe na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.



Źródło: Jak do mapy 1.

**Mapa 10. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach bieżących na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**



Źródło: Jak do mapy 1.

## 2.2. Wydatki powiatów według działów

Wydatki powiatów wynikają z ich ustawowych zadań. W latach 2001–2005 najwyższe wydatki ukierunkowane były na oświatę i wychowanie. W 2002 roku nastąpił wyraźny spadek wydatków na ochronę zdrowia. Miało to związek z wejściem w życie, w połowie poprzedniego roku, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej<sup>11</sup>. Była to kontynuacja reformy służby zdrowia z 1999 r. SP ZOZ zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorzady województw.

Z kolei w 2003 roku bardzo wyraźnie spadły wydatki na bezpieczeństwo, co widoczne było także w spadku wydatków bieżących i inwestycyjnych ogółem (a co za tym idzie wydatków w ogóle). Zmiana ta była konsekwencją wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. ustawy z dnia 13 listopada 2002 roku o zmianie ustawy o Policji<sup>12</sup>, administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym, wedle której finansowanie Policji zostało w całości przekazane budżetowi państwa, bez pośrednictwa jednostek powiatowych.<sup>13</sup> Spowodowało to zmniejszenie zakresu działalności powiatów w sferze bezpieczeństwa, a co za tym idzie – zmniejszenie środków przekazywanych z budżetu i wydatkowanych na ten cel. Systematyczny, choć niewielki wzrost odnotowano w przypadku wydatków na pomoc społeczną. Od roku 2003 wyraźnie wzrastały także wydatki na transport i łączność (Wykres 21).

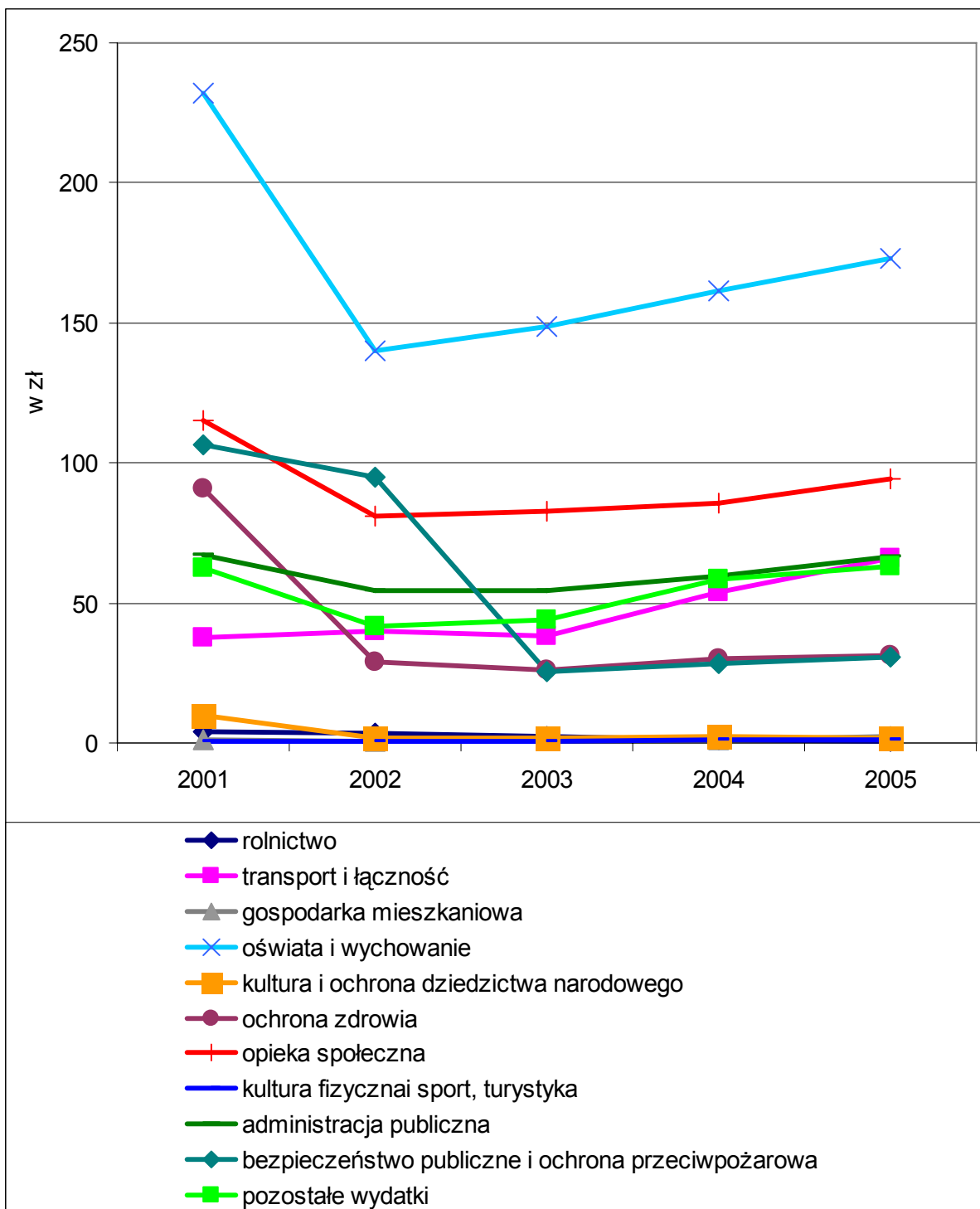
Wykres 22 przedstawia dynamikę zmian udziału poszczególnych działów budżetowych po stronie wydatków w latach 2001–2005. Jest ona odbiciem zmian wartości wydatków w tych latach. Największe różnice (spadki) powodowane były wprowadzanymi zmianami ustawowymi, a więc decyzjami centralnymi, daleko wychodzącymi poza kompetencje i uprawnienia decyzyjne samorządu powiatowego.

---

<sup>11</sup> Dz. U. 2001 r. nr 65 poz. 659.

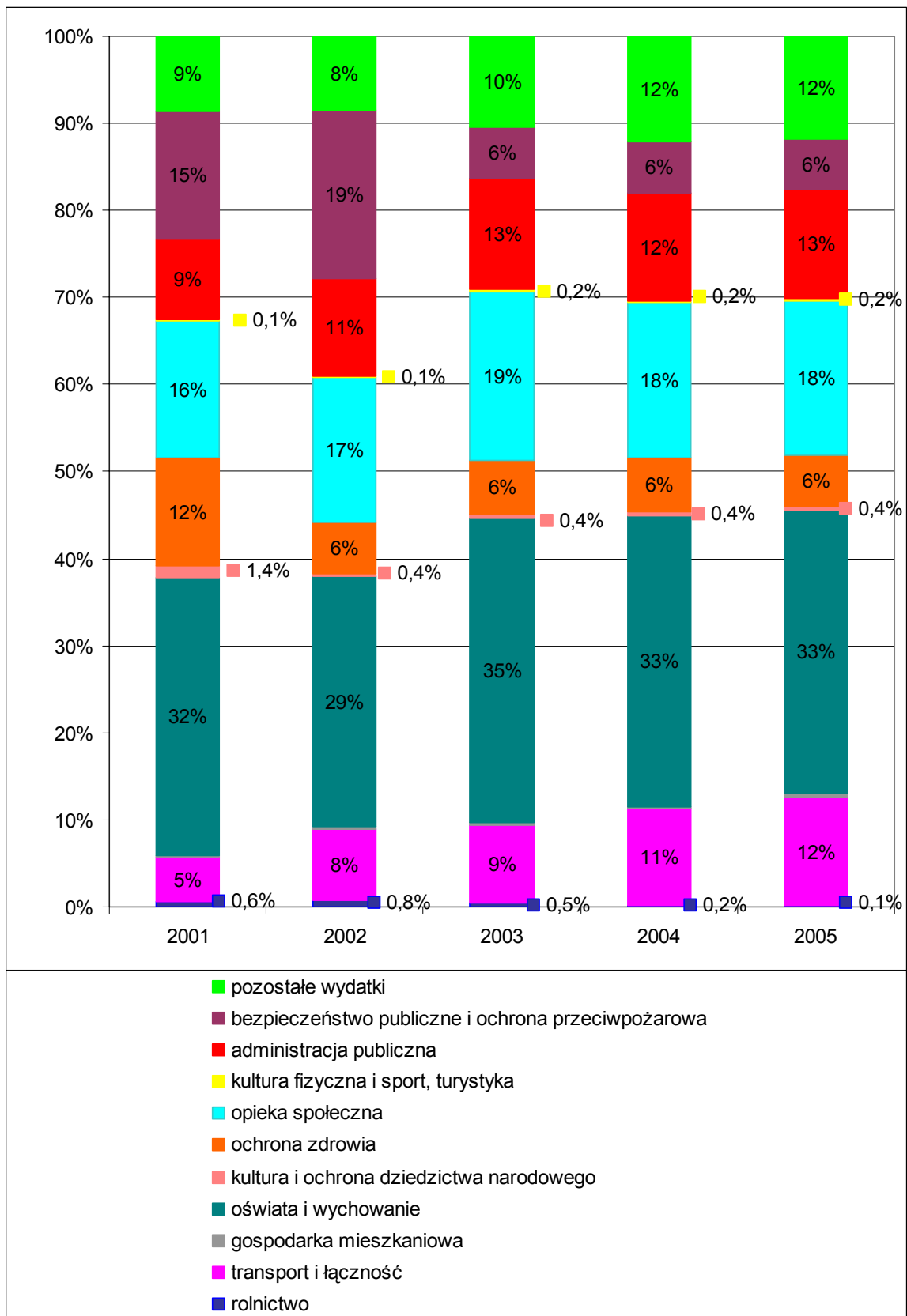
<sup>12</sup> Dz. U. 2002 r. Nr 7 poz. 58

<sup>13</sup> Brzmienie art. 13 Ustawy o Policji: przed zmianą – „Koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa, w tym z dotacji celowej na zadania Policji w powiecie.”; po zmianie – „Koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa w części sprawy wewnętrzne.”



**Wykres 21. Wydatki według działów na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w latach 2001-2005**

Źródło: Jak do wykresu 1.



**Wykres 22. Struktura wydatków według działów w powiatach woj. mazowieckiego w latach 2001-2005**

Źródło: Jak do wykresu 1.

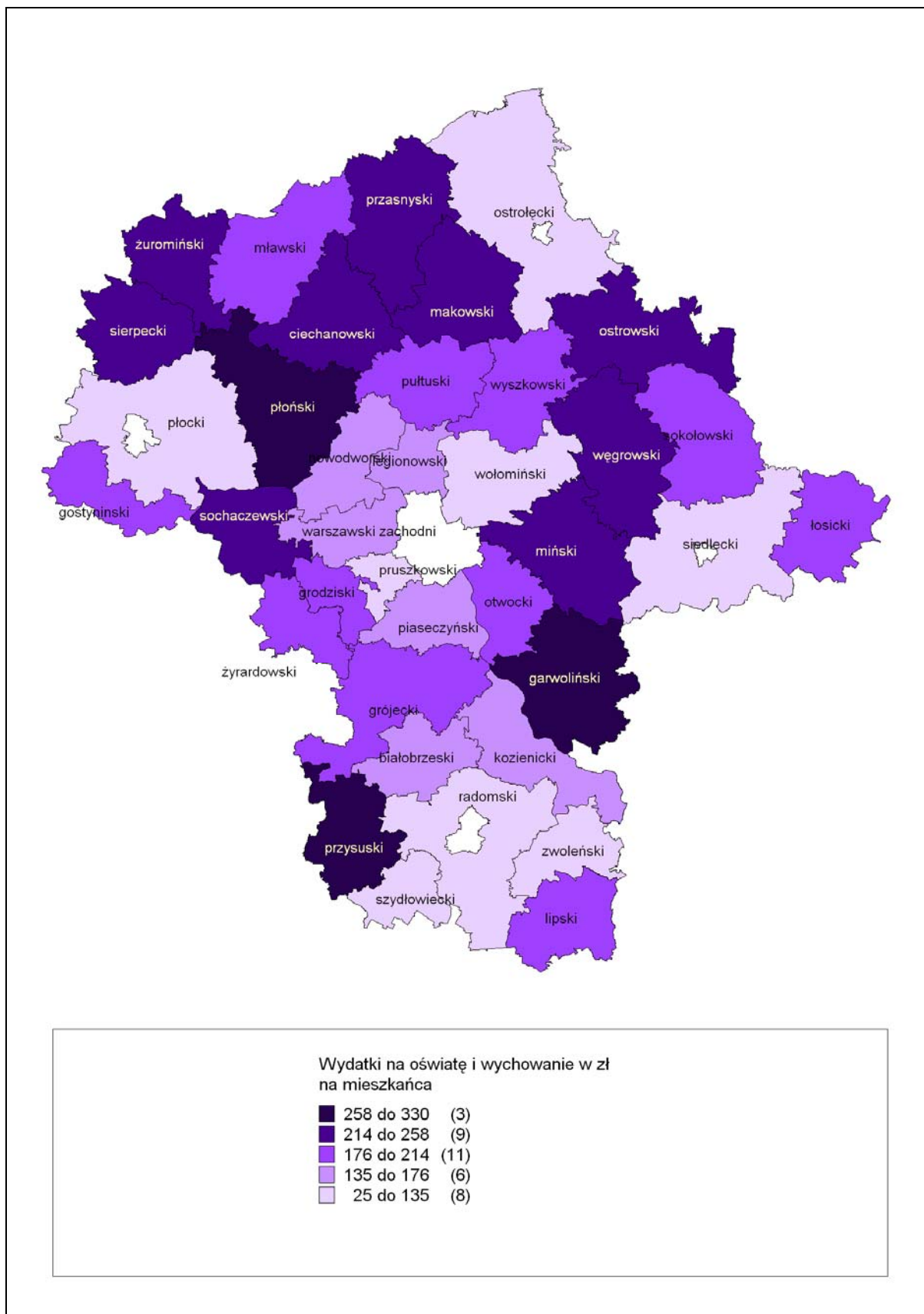
W roku 2005, podobnie jak w latach poprzednich, dominującym działem wśród wydatków powiatów była oświata i wychowanie (33%) oraz opieka społeczna – 18% (Wykres 22). W dalszej kolejności zaś – wydatki na transport i łączność oraz administrację publiczną (odpowiednio 12% i 13%).

Marginalny udział w strukturze budżetów powiatów województwa mazowieckiego miały dotychczas: rolnictwo i łowiectwo, gospodarka mieszkaniowa, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna i sport, a także turystyka. Występowało natomiast duże zróżnicowanie przestrzenne udziału wydatków na ochronę zdrowia w wydatkach ogółem pomiędzy powiatami – spowodowane różnicami w sferze inwestycyjnej w tej dziedzinie.

Zróżnicowanie przestrzenne wysokości wydatków na oświatę i wychowanie pokrywało się ze zróżnicowaniem dochodów z subwencji ogólnej w części oświatowej (Mapa 11). Najwyższe wydatki na oświatę miały powiaty: płoński, garwoliński i przysuski. Wysokie wydatki w tej dziedzinie były udziałem obszarów znajdujących się na granicy oddziaływania aglomeracji i ośrodków subregionalnych. Niskie wydatki na zadania oświatowe ponoszone były w obszarze aglomeracji warszawskiej oraz wokół miast na prawach powiatu – Siedlec, Płocka, Radomia oraz Ostrołęki. Wynikać to może z ekonomicznej efektywności zarządzania szkołami w większych ośrodkach (wydatki są pochodną otrzymanej subwencji). Duże miasta skupiają bowiem liczne instytucje oświatowe oraz posiadają znacznie bardziej rozwiniętą infrastrukturę edukacyjną – korzystają z niej jednak nie tylko mieszkańcy miast, lecz również ludność zamieszkująca tereny stanowiące funkcjonalne otoczenie tych ośrodków.



**Mapa 11. Wydatki na oświatę i wychowanie na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**



Źródło: Jak do mapy 1.

Przyczyn zróżnicowania w wydatkach inwestycyjnych wśród powiatów województwa mazowieckiego należy upatrywać w kategoriach transport i łączność oraz ochrona zdrowia (Mapa 12, 14). Zróżnicowanie przestrzenne wielkości wydatków na transport i łączność oraz ochronę zdrowia pokrywa się z rozmieszczeniem wielkości wydatków majątkowych inwestycyjnych ogółem.

Najwyższe wydatki w dziale transport i łączność w 2005 roku miał powiat przasnyski – 345 zł/1 mieszk., następne w kolejności były powiaty: sokołowski 128 zł/1 mieszk., ostrołęcki 125 zł/1 mieszk., makowski 99 zł/1 mieszk., pruszkowski 96 zł/1 mieszk. oraz grodziski 91 zł/1 mieszk. W przypadku wydatków inwestycyjnych na ochronę zdrowia (w przeliczeniu na mieszkańca), najwyższe przypadają na powiaty: pułtuski – 167 zł, grodziski – 156 zł, łosicki – 84 zł oraz lipski – 73 zł. W przypadku większości powiatów w województwie mazowieckim (29) wydatki inwestycyjne na ochronę zdrowia kształtowały się na poziomie od kilku do kilkunastu złotych na osobę.

Zarówno w przypadku wydatków na transport, jak i na ochronę zdrowia występują diametralne różnice pomiędzy powiatami.

Wysokie wydatki inwestycyjne w dziedzinie transportu i łączności związane są przede wszystkim z pozyskiwaniem przez konkretne powiaty funduszy na inwestycje z środków udostępnionych w ramach polityki strukturalnej UE (ZPORR)<sup>14</sup> oraz krajowych środków wsparcia. Łącznie w województwie mazowieckim 15 powiatów otrzymało dofinansowanie na 24 projekty. Rozmieszczenie przestrzenne beneficjentów pozyskanych środków pokrywa się z mapą wydatków infrastrukturalnych. Wyraźnie widać to współwystępowanie w przypadku powiatu przasnyskiego i ostrołęckiego, które mają najwyższe wydatki na transport i łączność oraz pozyskały największe środki unijne. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w powiecie sokołowskim, który z kolei zrealizował kilkanaście projektów drogowych dofinansowanych z krajowych źródeł zewnętrznych<sup>15</sup>.

W zakresie wydatków inwestycyjnych na ochronę zdrowia najwyższe wydatki odnotowano w przypadku tych powiatów, które podjęły się realizacji przedsięwzięć związanych z rozbudową bądź budową szpitali położonych na ich terenie. Środki na ten cel pozyskane zostały w ramach Kontraktu Wojewódzkiego dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2006. Wyraźnie widoczne jest to także po stronie dochodowej, w wysokości otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa, zwłaszcza w przypadku powiatów grodzkiego i pułtuskiego mających największą wartość otrzymanych dotacji w całym województwie. Natomiast w przypadku powiatu lipskiego środki wsparcia pozyskane za pośrednictwem ZPORR zostały wykorzystane na zakup sprzętu diagnostycznego (RTG). Zestawienie projektów zrealizowanych przez powiaty województwa mazowieckiego w ramach Kontraktu Wojewódzkiego ujęto w tabeli 8. Oprócz tego, osiem powiatów: płoński, grodziski garwoliński, nowodworski, wołomiński, miński, przysuski oraz zwoleński otrzymało dofinansowanie w ramach ZPORR na projekty z zakresu infrastruktury edukacyjnej, sportowej oraz infrastruktury społeczeństwa informacyjnego.

Należy zatem stwierdzić, iż zróżnicowanie przestrzenne wydatków inwestycyjnych uwarunkowane było zatem uruchomieniem dopływu zewnętrznych środków wsparcia.

<sup>14</sup> Mapa 13 prezentuje liczbę oraz wartość projektów przyjętych do dofinansowania w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2005 z Priorytetu 1: *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów*, Działanie 1.1 *Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego* oraz z Priorytetu 3 *Rozwój lokalny*, Działanie 3.1 *Obszary wiejskie*.

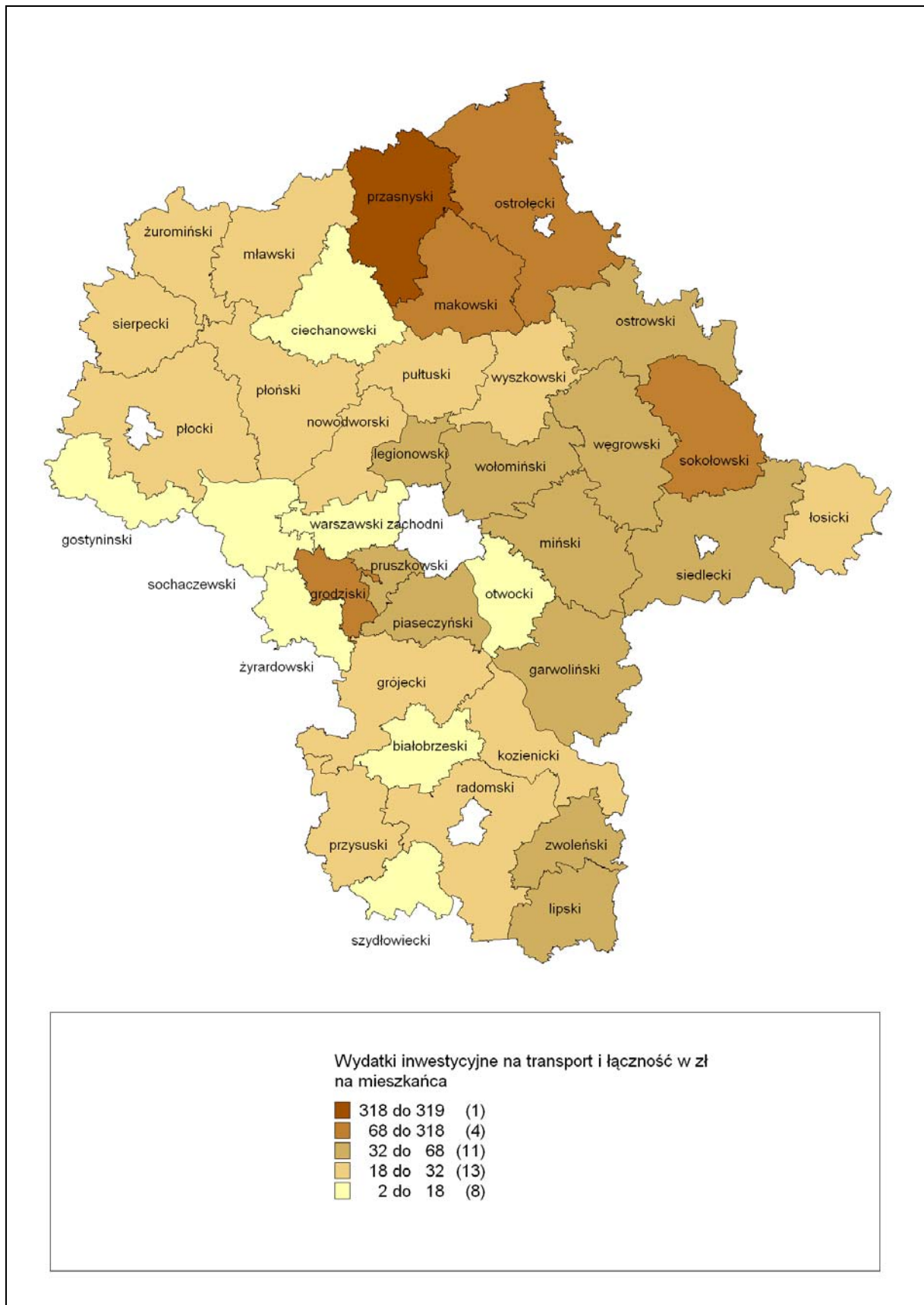
<sup>15</sup> [www.powiat-sokolowski.pl](http://www.powiat-sokolowski.pl)

**Tabela 8. Realizacja inwestycji w zakresie stacjonarnej opieki zdrowotnej w ramach Kontraktu Wojewódzkiego na lata 2005- 2006**

Beneficjent	Nazwa projektu	Przewidywane nakłady na realizację projektu w 2005 r.			
		Całkowita wartość projektu (zł)	w tym		Środki udostępnione przez Beneficjenta (zł)
			Wysokość przyznanej dotacji z budżetu państwa		
			w zł	w %	
Powiat Łosicki	Kontynuacja rozbudowy Szpitala Powiatowego w Łosicach – roboty budowlano-wykończeniowe i instalacyjne	3 333 400	3 000 000	90	333 400
Powiat Płoński	Modernizacja i rozbudowa szpitala w Płońsku – kontynuacja	3 350 000	3 000 000	89,55	350 000
Powiat Pułtowski	Budowa szpitala w Pułtuskach – kontynuacja I etapu	7 780 000	7 000 000	89,97	780 000
Powiat Grodziski	Budowa Szpitala Zachodniego w Grodzisku Mazowieckim	12 000 000	11 999 957	99,9	0
Powiat Garwoliński	Rozbudowa Szpitala Rejonowego w Garwolinie	3 000 000	3 000 000	100	0

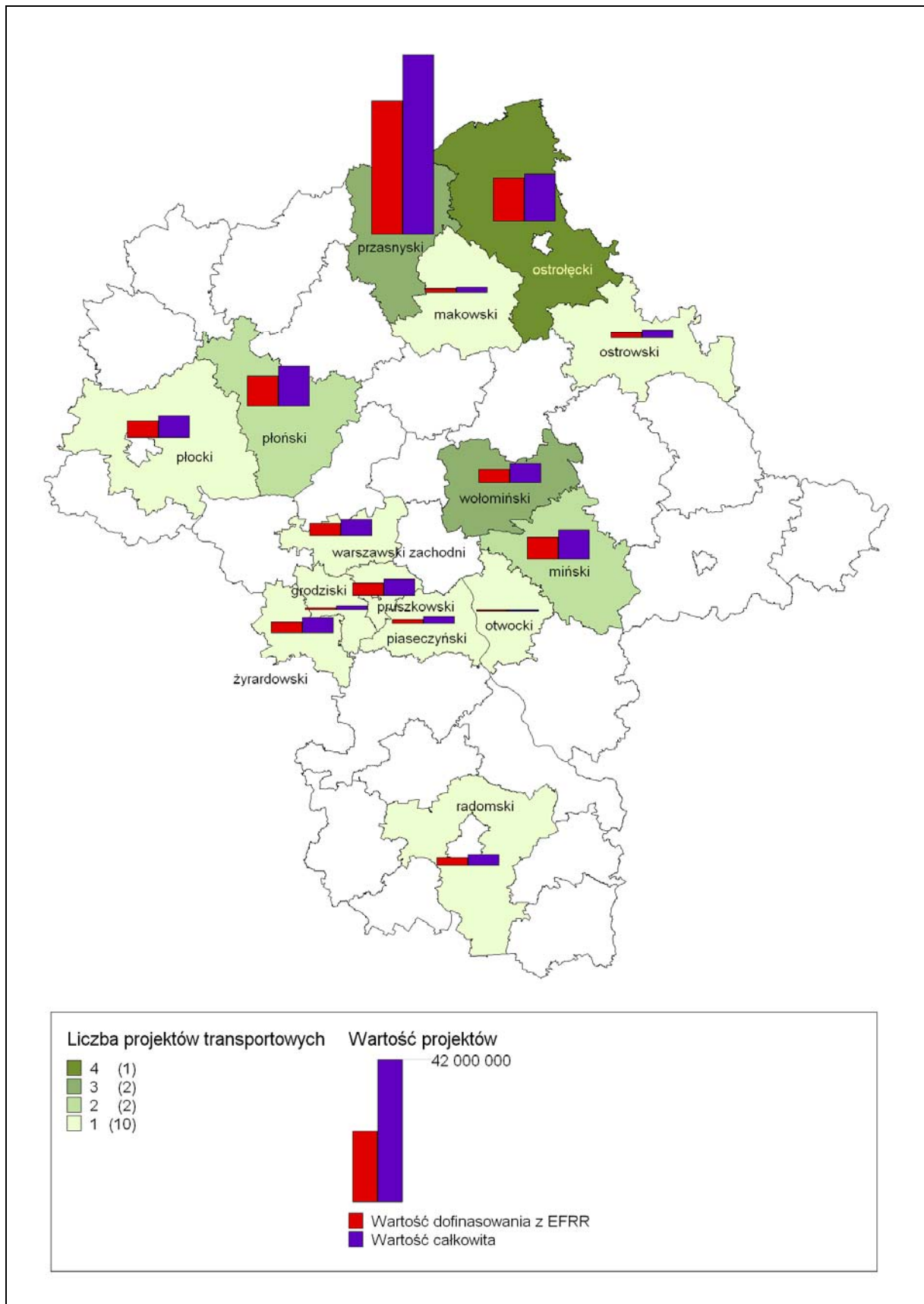
Źródło: Opracowanie MBPR na podstawie: Sprawozdanie roczne wojewody mazowieckiego za rok 2005 r. z realizacji „Kontraktu Wojewódzkiego dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2006”, Warszawa marzec 2006 r.

**Mapa 12. Wydatki inwestycyjne na transport i łączność na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**



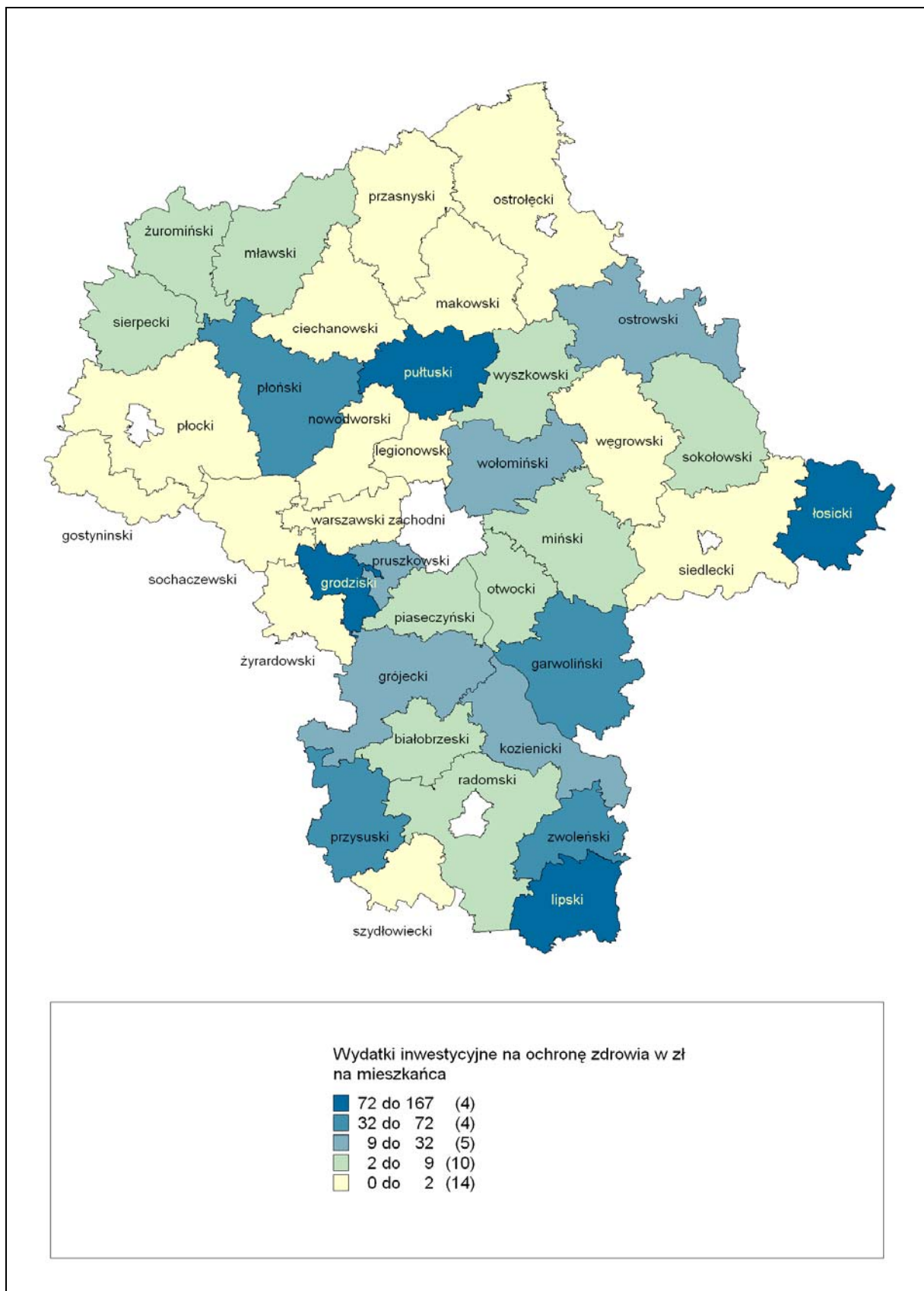
Źródło: Jak do mapy 1.

Mapa 13. Dotacje na transport z EFRR w ramach ZPORR



Źródło: Jak do mapy 1.

**Mapa 14. Wydatki inwestycyjne na ochronę zdrowia na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r.**



Źródło: Jak do mapy 1.

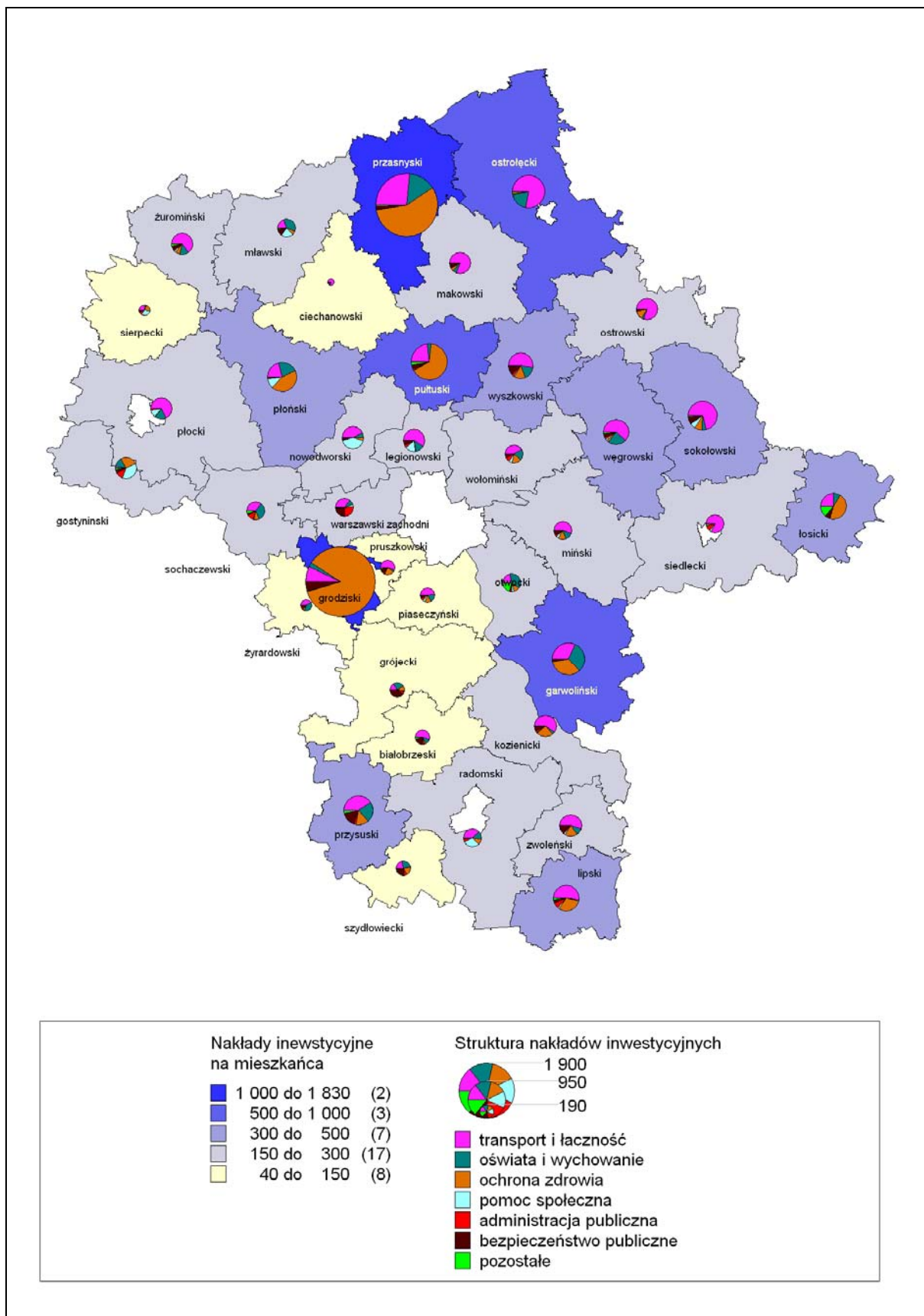
### 3. Wynik budżetowy

Wśród 37 powiatów województwa mazowieckiego 22 (czyli ok. 60%) osiągnęło dodatni wynik budżetowy. Najwyższą dodatnią różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi odnotowano w powiecie garwolińskim (nadwyżka w wysokości 57 zł na mieszkańca) oraz pułuskim (31 zł). Natomiast najniższy ujemny wynik (deficyt) odnotował powiat przysuski – 88 zł na mieszkańca oraz powiaty: sokołowski – 49 zł i przasnyski – 48 zł. Wśród powiatów województwa mazowieckiego występuje duże zróżnicowanie przestrzenne sytuacji budżetowej (Mapa 15). Pewną prawidłowość można zauważyć jedynie w przypadku powiatów znajdujących się w strefie bezpośredniego oddziaływania Warszawy – na ogół posiadały one nadwyżki budżetowe (wyjątkiem są powiaty: otwocki i miński).

Wysokie nakłady inwestycyjne, poczynione przez powiaty w roku 2005, stały się przyczyną posiadania przez te jednostki najwyższej ujemnej różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami są. Jednocześnie nie posiadają one wysokich dochodów własnych pozwalających na wystarczające finansowanie realizowanych przedsięwzięć.



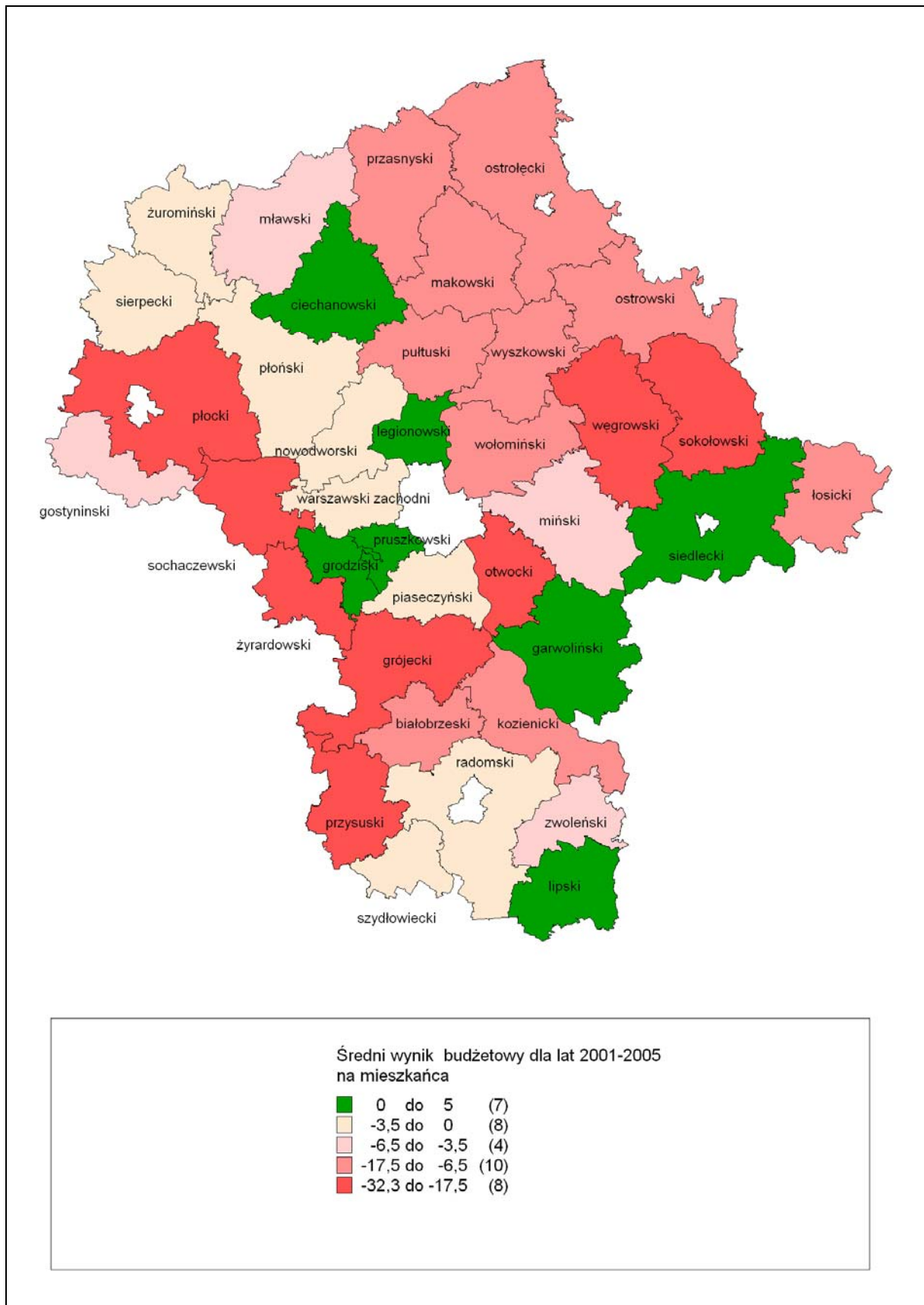
**Mapa 15. Łączne wydatki majątkowe z lat 2001- 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego**



Źródło: Jak do mapy 1.



**Mapa 16. Średnie wyniki budżetów z lat 2001- 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego**



Źródło: Jak do mapy 1.

## PODSUMOWANIE

Niniejsze opracowanie stanowi próbę przedstawienia w ujęciu przestrzennym możliwości finansowych powiatów z obszaru województwa mazowieckiego pod względem wielkości i struktury budżetów.

W analizowanym okresie, przypadającym na lata 2001–2005, źródłem dochodów powiatów były:

- udziały w podatkach centralnych,
- transfery z budżetu centralnego (w postaci subwencji i dotacji),
- wpływy z własnego majątku i usług,
- środki pozyskane z innych źródeł.

Największy wpływ na zmiany finansów powiatów miała wspomniana wcześniej *ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r.* **Celem wprowadzenia owej ustawy było, zgodnie z zasadą subsydiarności, wzmocnienie samodzielności finansowej poprzez zwiększenie znaczenia udziału dochodów własnych w ich budżetach.** Środkiem do zrealizowania tego celu miało być podniesienie udziału w dochodach z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Oznaczało to wzrost udziału w dochodach z podatku PIT (z 1% do 10,25%) oraz wprowadzenie nieznacznego udziału w dochodach z podatku CIT (1,4%). W wyniku wprowadzenia tejże ustawy:

- po pierwsze, jak przewidywano **nastąpił wyraźny i znaczący wzrost dochodów własnych** powiatów województwa mazowieckiego, a tym samym **ich udziału w dochodach ogółem**. Jednocześnie uległy zmniejszeniu transfery z budżetu państwa: subwencja ogólna i dotacje celowe. Należy jednak zaznaczyć, iż utrzymywały się przypadki powiatów o relatywnie dużym udziale dotacji celowych oraz subwencji;
- po drugie, **wzrosło zróżnicowanie między powiatami mazowieckimi pod względem wielkości dochodów własnych i ich udziału w dochodach ogółem**. Spowodowane jest to faktem, iż dochody z podatku PIT i CIT są silnie powiązane z dochodami ludności zamieszkałej na ich terenie oraz przedsiębiorstw tam zarejestrowanych. Im zamożniejsza ludność, tym wpływy z tytułu podatku dochodowego były wyższe;
- po trzecie, wprowadzona zmiana źródeł dochodów powiatów przełożyła się na **sposób finansowania zadań**. W konsekwencji wydatki z budżetów powiatów na zadania, które do końca 2003 r. były finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa, od 1 stycznia 2004 r. finansowane są ze zwiększonych dochodów własnych uzupełnianych subwencją, głównie oświatową.
- po czwarte, ze względu na relatywnie większy udział środków własnych powiaty w większym stopniu **mają wpływ na kreowanie własnej polityki inwestycyjnej**.

Dodatkowo, w wyniku wstąpienia Polski do Unii Europejskiej samorządy mogły powiększać swoje budżety o środki pozyskiwane z różnych programów, które rozdysponowały fundusze unijne. Wielkość dofinansowania z tego rodzaju źródeł uzależniona była od wielu czynników m.in. od:

- ograniczoności środków będących do wykorzystania w ramach różnych programów na poziomie krajowym i regionalnym, które były dostępne dla samorządów;
- ogólnej sytuacji budżetowej poszczególnych powiatów;
- chęci realizacji wizji rozwojowej;
- umiejętności pozyskiwania tych środków.

Województwo mazowieckie charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem przestrzennym w dochodach ogółem powiatów, o wysokości których decyduje przede wszystkim udział dochodów własnych oraz wpływów w postaci dotacji i subwencji.

Z przeprowadzonej analizy można zauważyć zależność pomiędzy wielkością dochodów własnych (w przeliczeniu na mieszkańca) a położeniem wobec m.st. Warszawy. Powiaty otaczające Warszawę mają bardzo wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem, w niektórych przekracza 50% (pruszkowski, legionowski, piaseczyński, warszawski zachodni oraz wołomiński).

W przypadku pozostałych powiatów o wysokości dochodów ogółem decydowała wielkość kierowanych środków w ramach dotacji i subwencji na określone zadania realizowane przez powiaty. Wielkość takich środków zależy, nie tylko od liczby mieszkańców, ale także od bazy ekonomicznej tych jednostek. Oznacza to, że nie wszystkie powiaty w jednakowym stopniu realizują przypisane im zadania. Część zadań wykonywana jest na obszarze innych powiatów. Szczególnie dotyczy to sfery opieki zdrowotnej i oświatowej. W związku z powyższym niski poziom w dochodach ogółem wystąpił w powiatach:

- które leżały w bezpośrednim sąsiedztwie miast na prawach powiatu tj.: siedlecki, ostrołęcki, radomski oraz szydłowiecki. Powiaty te posiadały niską dotację ogółem, gdyż na ich obszarze nie znajdował się żaden silny ośrodek miejski. Nie realizowały niektórych funkcji, gdyż należały one do pobliskich miast na prawach powiatu.

- leżących na północ od Warszawy (nowodworski, legionowski oraz wołomiński).

Najwyższe subwencje w województwie mazowieckim były skierowane do najsłabiej rozwiniętych powiatów tj.: przasnyskiego, łosickiego, garwolińskiego oraz przysuskiego.

Z analizy dochodów i wydatków budżetów powiatów można wnioskować, iż jednostki powiatowe posiadały ograniczone możliwości prowadzenia samodzielnej polityki finansowej. Powiaty województwa mazowieckiego pełniły głównie funkcję redystrybucyjną, polegającą na transferze środków pochodzących z budżetu państwa na finansowanie zadań publicznych.

W latach 2001-2005 najwyższe wydatki ogółem występowały w powiatach posiadających jednocześnie wysokie dochody ogółem. W 2005 roku najwyższe wydatki ogółem na mieszkańca miał powiat przasnyski, a następnie: przysuski, pułtuski, grodziski oraz lipski. Zróżnicowanie przestrzenne wydatków ogółem w województwie mazowieckim spowodowane było przede wszystkim zróżnicowanym poziomem wydatków bieżących i inwestycyjnych oraz ich nierównomiernym rozłożeniem na poszczególne działy budżetowe.

W latach 2001-2005 najwyższy udział w wydatkach ogółem na mieszkańca miały wydatki bieżące. Najkorzystniejsza sytuacja wystąpiła w powiatach: grodziskim, warszawskim zachodnim oraz pruszkowskim, gdzie wydatki bieżące stanowiły około 50% w wydatkach ogółem.

Pojawienie się nowych możliwości pozyskania środków zewnętrznych na inwestycje zdynamizowało wzrost wydatków inwestycyjnych (możliwość uzyskania bezzwrotnych środków wsparcia, zarówno krajowych jak i zagranicznych). W okresie 2004–2006 (będącego częścią okresu programowania 2000-2006 UE) skorzystało z nich niewiele ponad połowa powiatów województwa mazowieckiego. Największe zróżnicowanie w wydatkach inwestycyjnych, wśród powiatów województwa mazowieckiego, wystąpiło w kategoriach transport i łączność oraz ochrona zdrowia. Pokrywa się ono z rozmieszczeniem wielkości wydatków majątkowych inwestycyjnych ogółem.

Analizując poziom wydatków w latach 2001-2005 zauważa się, iż wartościowo największe inwestycje były przeprowadzane w powiecie przasnyskim i grodziskim. W powiecie przasnyskim i ostrołęckim wysokie wydatki inwestycyjne w dziedzinie transportu i łączności, związane były głównie z pozyskiwaniem funduszy na inwestycje z środków udostępnionych w ramach polityki strukturalnej UE (ZPORR – mapa 13) oraz krajowych środków wsparcia. Inaczej przedstawia się sytuacja w powiecie sokołowskim, który zrealizował kilkanaście mniejszych projektów drogowych dofinansowanych z krajowych źródeł zewnętrznych. W zakresie wydatków inwestycyjnych na ochronę zdrowia najwyższe wydatki odnotowano w budżetach powiatów, które podjęły się realizacji przedsięwzięć związanych z rozbudową,

bądź budową szpitali. Środki na ten cel pozyskane zostały w ramach *Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2005–2006*. Wyraźnie widoczne jest to po stronie dochodowej, w wysokości otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa, zwłaszcza w przypadku powiatów grodzkiego i pułtuskiego. Wymienione powiaty charakteryzują się największą wartością otrzymanych dotacji w całym województwie. Natomiast w przypadku powiatu lipskiego środki wsparcia pozyskane za pośrednictwem ZPORR zostały wykorzystane na zakup sprzętu diagnostycznego (RTG). Reasumując, w okresie 2001-2005, największe wydatki inwestycyjne na ochronę zdrowia były w następujących powiatach: grodzkim, przasnyskim, pułuskim oraz garwolińskim.

Najmniejszy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach bieżących na mieszkańca odnotowano w powiatach: białobrzeskim, szydlowieckim, sochaczewskim, sierpeckim, ciechanowskim oraz żyrardowskim. Natomiast, najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach bieżących na mieszkańca wystąpił w powiatach: ostrołęckim, przasnyskim oraz grodzkim. Przeprowadzone analizy wykazują, że **występuje duże zróżnicowanie ponoszonych nakładów inwestycyjnych niezależnie od stopnia poziomu rozwoju danego powiatu oraz dochodów własnych.**

Analizując wynik budżetowy na lata 2001-2005 widoczna jest tendencja stale utrzymującego się deficytu budżetowego w większości powiatów. Jedynie dodatni wynik miały następujące powiaty: ciechanowski, legionowski, pruszkowski, grodzki, siedlecki, garwoliński oraz lipski.

Pozyskiwanie znacznych środków finansowych z Unii Europejskiej przez powiaty uzależniona jest od wniesienia udziału własnego przez te jednostki. W tym celu powiaty korzystają najczęściej z kredytów, jako głównego rodzaju źródła finansowania, a także z obligacji. Możliwość udzielania kredytów ogranicza ustawa dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>16</sup>.

Ograniczenia wynikające z powyższych przepisów prawnych, wymagają stworzenia systemu, który wspierałby większą absorpcję środków pochodzących z Unii Europejskiej. Rozwiązania w tym zakresie umożliwiłyby bardziej równomierny i spójny rozwój całego regionu (zgodnie z zapisanymi celami w dokumentach strategicznych województwa mazowieckiego). Problem pozyskiwania środków wsparcia dotyka nie tylko samorządy, lecz ma charakter bardziej ogólny. Niezbędne jest zatem wypracowanie rozwiązań na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Takim instrumentem finansowym mogłoby być fundusz, który zabezpieczałby możliwości finansowania projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej.

---

<sup>16</sup> (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Według art. 169 ust. 1 łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast art. 170 ust. 1 wskazuje łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Ponadto, ustawodawca (Art. 170 ust. 2) określił, iż w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

## SŁOWNICZEK POJĘĆ I SKRÓTÓW

**Budżet jednostki samorządu terytorialnego** – roczny plan finansowy uchwalany w formie uchwały budżetowej, obejmujący: dochody i wydatki oraz przychody i rozchody jednostek samorządu terytorialnego (JST), przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych; na podstawie budżetu JST prowadzą swoją gospodarkę finansową w sposób jawny i samodzielny. Konstrukcja treści budżetu jest wyznaczona przez zespół zasad budżetowych, wśród których najważniejsze znaczenie należy przypisać zasadom: jedności, uprzedniości, równowagi, szczegółowości.

**CIT** – podatek dochodowy od osób prawnych

**Subwencja** – ma charakter ogólny. Przyznawana jest w oparciu o zobiektywizowane kryteria i z tych środków JST nie muszą się rozliczać. Wielkość środków finansowych docierających do JST w formie subwencji zależy od dwóch podstawowych czynników:

- od zakresu realizowanych zadań
- od potencjału podatkowego danej JST

**Dotacja celowa** – są udzielane na zrealizowanie określonego przedsięwzięcia. Najczęściej na sfinansowanie zadań zleconych przez władze państwowe. Dotacje są przekazywane na ściśle określony cel i występuje obowiązek rozliczenia się, a część niewykorzystaną należy zwrócić podmiotowi dotującemu.

Konieczność zasilania z zewnątrz jest nieodzowna, ponieważ dochody z podatków i majątku nie są wystarczające do sfinansowania wszystkich wydatków budżetowych JST. Dotacje i subwencje są ważnym instrumentem równoważenia budżetu JST.

**EFRR** – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – jest funduszem strukturalnym UE. Dysponuje środkami na zadania rozwojowe w następujących dziedzinach:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też w kwestii działalności średnich i małych przedsiębiorstw,
- rentownych inwestycji produkcyjnych umożliwiających tworzenie lub utrzymywanie trwałego zatrudnienia,
- infrastruktury,
- rozwoju turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury,
- ochrony i poprawy stanu środowiska,
- rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

EFRR współfinansuje projekty realizowane w ramach następujących programów operacyjnych na lata 2004–2006:

- ZPORR,
- SPO WKP,
- SPO Transport,
- PO Pomoc Techniczna.

**JST** – jednostka samorządu terytorialnego: gmina, powiat i województwo.

**Klasyfikacja budżetowa** – prawnie uregulowany system grupowania dochodów i wydatków budżetowych wyodrębnionych według jednolitych kryteriów na określone podziałki; stanowi podstawowy element układu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Klasyfikacja budżetowa spełnia funkcję: ekonomiczną, finansową oraz prawną.

**PIT** – podatek dochodowy od osób fizycznych

**ZPORR** – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – program korzystający ze środków 2 funduszy (EFRR i EFS). Jest zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie poszczególnych województw.

## SPIS LITERATURY

- Paweł Swianiewicz, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa 2004.  
Andrzej Orzechowski, *Finansowanie zadań własnych*, Wspólnota, nr 39/785, 30 września 2006.  
Sprawozdanie roczne wojewody mazowieckiego za rok 2005 r. z realizacji „*Kontraktu Wojewódzkiego dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2006*”, Warszawa, marzec 2006.  
Zbigniew Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, 2002.

## SPIS MAP

Mapa 1. Dochody ogółem na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	14
Mapa 2. Dochody własne na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	21
Mapa 3. Wskaźnikowe rangi dochodów własnych gmin woj. mazowieckiego na tle szlaków komunikacyjnych w 2005 r. ....	23
Mapa 4. Subwencje na mieszkańca dla powiatów woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	26
Mapa 5. Dotacje celowe na mieszkańca dla powiatów woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	30
Mapa 6. Zmiany wydatków ogółem w zł na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego rok 2005 w porównaniu do 2001 .....	33
Mapa 7. Wydatki ogółem na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	34
Mapa 8. Wydatki bieżące ogółem na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	48
Mapa 9. Wydatki majątkowe na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. .	49
Mapa 10. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach bieżących na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	50
Mapa 11. Wydatki na oświatę i wychowanie na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	55
Mapa 12. Wydatki inwestycyjne na transport i łączność na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	58
Mapa 13. Dotacje na transport z EFRR w ramach ZPORR .....	59
Mapa 14. Wydatki inwestycyjne na ochronę zdrowia na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	60
Mapa 15. Łączne wydatki majątkowe z lat 2001- 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego .....	62
Mapa 16. Średnie wyniki budżetów z lat 2001 – 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego .....	63

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Dochody powiatów w 2001 i 2005 r. ....	9
Wykres 2. Średnie dochody ogółem powiatów na mieszkańca .....	10
Wykres 3. Dynamika zmian struktury dochodów w powiatach woj. mazowieckiego na tle dochodów powiatów w Polsce .....	11
Wykres 4. Struktura dochodów w powiatach woj. mazowieckiego 2001 r. ....	12
Wykres 5. Struktura dochodów w powiatach woj. mazowieckiego 2005 r. ....	13
Wykres 6. Wartość dochodów na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2001 r. ....	17

Wykres 7. Wartość dochodów na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	18
Wykres 8. Dynamika zmian struktury dochodów własnych w powiatach woj. mazowieckiego na tle dochodów powiatów w Polsce.....	20
Wykres 9. Średnie dotacje dla powiatów w roku 2001 i 2005.....	29
Wykres 10. Wydatki powiatów w roku 2001 i 2005 .....	35
Wykres 11. Średnie wydatki ogółem powiatów na mieszkańca .....	36
Wykres 12. Dynamika zmian struktury wydatków według grup wydatków w powiatach woj. mazowieckiego w latach 2001- 2005 .....	37
Wykres 13. Wydatki na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2001 r. ....	38
Wykres 14. Wydatki na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	39
Wykres 15. Struktury wydatków powiatów woj. mazowieckiego w latach 2001 - 2005 .....	40
Wykres 16. Struktura wydatków w powiatach woj. mazowieckiego w 2001 r. ....	41
Wykres 17. Struktura wydatków w powiatach woj. mazowieckiego w 2005 r. ....	42
Wykres 18. Wartość wydatków majątkowych na mieszkańca powiatów łącznie z lat 2001 - 2005 .....	43
Wykres 19. Łączne wydatki majątkowe z lat 2001 – 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego .....	44
Wykres 20. Struktura wydatków majątkowych z lat 2001-2005 w powiatach woj. mazowieckiego .....	45
Wykres 21. Wydatki według działów na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego w latach 2001 - 2005.....	52
Wykres 22. Struktura wydatków według działów w powiatach woj. mazowieckiego w latach 2001-2005.....	53

## SPIS TABEL

Tabela 1. Udziały powiatowych jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków PIT i CIT .....	8
Tabela 2. Struktura dochodów powiatów w latach 2001–2005 .....	9
Tabela 3. Średnie dochody powiatów przypadające na mieszkańca w latach 2001–2005 ..	15
Tabela 4. Struktura dochodów własnych powiatów w latach 2001–2005 .....	19
Tabela 5. Subwencja ogólna dla powiatów w latach 2001–2005.....	24
Tabela 6. Struktura dotacji dla powiatów w latach 2001–2005 .....	28
Tabela 7. Łącznie wydatki majątkowe za lata 2001 – 2005 na mieszkańca w powiatach woj. mazowieckiego i ich struktura .....	46
Tabela 8. Realizacja inwestycji w zakresie stacjonarnej opieki zdrowotnej w ramach Kontraktu Wojewódzkiego na lata 2005–2006 .....	57



## ABSTRACT

The public administration reform of 1998 introduced a new, three-tier administrative division of the country. It included the introduction of a new, intermediate administrative unit – county (*powiat*) – situated between municipality (*gmina*) and region (*województwo*). The Act of 5 June 1998 on the *powiat* self-government sets out the competences of *powiat* and sources of budgetary income.

The aim of the present dissertation is to present the financial situation of *powiats* located in the Mazowieckie voivodeship and spatial differentiation thereof. The analysis covers the incomes and expenses of 37 land *powiats* (as opposed to urban *powiats*, as referring to cities with *powiat*'s powers). It is an attempt to parameterise their financial

In the reference period of the years 2001-2005, the main source of the *powiats*' income was so called "proper income" (mostly constituted by PIT-share or other sources) or "general subsidy" an "expedient grant". There has been a significant diversity of income from the two sources cited above between the *powiats* belonging to Warsaw Metropolitan Areas and the rest of the region. In the reference period the *powiats* were also entitled to external funding from the state and foreign sources. The main sources of these, since 2004, have been EU Structural Funds attributed in the framework of Operational Programmes. However, in the period covered by the present analysis, they have not played a significant role in general, with some exceptions in particularly active *powiats*.

The most significant category on the debit side were the current expenses. Spending on education, social aid, transport and communications, as well as on public administrations have dominated in the budgetary statistics. There has been quite a significant spatial differentiation of the particular categories between the *powiats* of the Mazowieckie voivodeship, mostly due to independent factors. It is because the expenses are proportional to the tasks of a given *powiat* and, in some cases, to the extra-funding from external sources.

The changes in the incomes and expenses of the *powiats* have also been largely independent from their own policy and mostly due to state government's decisions and parliamentary acts. A particularly significant impact can be attributed to the Act of 13 November 2003 on the incomes of self-government units, which shaped the volume and structure of the *powiats*' budgets. The most significant change, brought by this act, has been the increase in the "proper income", due to a raise in PIT-share of the *powiats*. EU Structural Funds give them the largest opportunities to influence their financial situation. However, in the 2004-2006 period barely a half (20) of Mazowieckie voivodeship *powiats* have taken advantage of this opportunity. In conclusion, the question on the level of real self-governance of *powiats* remains open.