

Agnieszka Ginter

Zakład Ekonomiki, Organizacji Rolnictwa i Agrobiznesu
Akademia Podlaska w Siedlcach

Analiza porównawcza dochodów w powiatach podregionu ostrołęcko-siedleckiego

Wstęp

Budżet gminy należy traktować jako najważniejszy instrument zarządzania jej finansami. Podstawowe elementy budżetu stanowią dochody oraz wydatki. Jego celem jest umożliwienie realizacji zadań publicznych i społecznych oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju; odpowiednie sporządzanie budżetu pozwala na spełnienie funkcji planowania, monitoringu oraz kontroli operacji finansowych [Ginter 2008, s. 181].

Samorządy terytorialne wypełniają przypisane im prawem zadania. Na realizację tych zadań otrzymują określone środki finansowe, które przesądzają o możliwościach, rozmiarach i jakości wykonywanych zadań. Gospodarka budżetowa jest podstawową formą działalności finansowej samorządu terytorialnego [Wojevodzic, Płonka 2008, s. 201].

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966].

Zgodnie z regulacjami prawnymi, źródła dochodów gmin można podzielić na dwie podstawowe grupy, a mianowicie dochody własne i zewnętrzne źródła finansowania. Reforma systemu administracji publicznej, [Heller 2008, s. 74] w 1999 r. przywróciła 3-stopniowy podział terytorium Polski na gminy, powiaty i województwa. Reforma dokonała też podziału dochodów budżetowych gmin na dochody własne i obce. Dochody własne to przede wszystkim podatki i opłaty lokalne oraz udział w podatkach stanowiących dochód państwa. Wysokość tej grupy dochodów uwarunkowana jest więc przedsiębiorczością społeczności lokalnej, umiejętnością zarządzania gminy oraz zespołem czynników określanych mianem lokalnych warunków gospodarowania.

Dochody własne [Świrska 2008, s. 169] powinny stanowić zasadniczą część dochodów gminy. Wynika to przede wszystkim z ich podstawowej cechy, jaką jest swoboda dysponowania tymi środkami. Są one źródłem finansowania zadań

własnych gminy, a także stanowią podstawę w przypadku ubiegania się o dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Zgodnie z Konstytucją, dochody własne to wszystkie dochody gminy z wyjątkiem subwencji i dotacji. Obejmują one więc:

- dochody z majątku gminy,
- wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, eksploatacyjnej i innych),
- wpływy z określonych podatków (od nieruchomości, dochodowego od osób fizycznych – opłacanego w formie karty podatkowej, rolnego, leśnego, od środków transportu, od spadku i darowizn, od posiadania psów, od czynności cywilnoprawnych),
- udział we wpływach z CIT i PIT,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy,
- wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
- dotacje od innych jednostek samorządu terytorialnego (JST),
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności będących dochodami gminy, kary oraz grzywny.

Cel, zakres i metody badań

W pracy podjęto się dokonania analizy porównawczej dochodów w budżecie podregionu ostrołęcko-siedleckiego z uwzględnieniem powiatów w latach 2006–2007. W pracy przeanalizowano, czy w ciągu badanych lat zmienia się ich struktura, w tym dochodów własnych, czy zmiany te są duże i zauważalne. Do analizy posłużono się danymi wtórnymi, wg Głównego Urzędu Statystycznego (Województwo mazowieckie – podregiony, powiaty, gminy).

Charakterystyka obszaru badań

Podregion ostrołęcko-siedlecki stanowi jeden z czterech podregionów w województwie mazowieckim (pozostałymi są podregiony warszawski, ciechanowsko-płocki i radomski). Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) wyszczególnia w Polsce jednostki terytorialne na 5 poziomach, z czego dwa mają charakter regionalny (region i województwo), a trzy lokalny (podregion, powiat, gmina). Zatem przeprowadzona analiza dochodów osiągniętych we wszystkich powiatach podregionu ostrołęcko-siedleckiego ma charakter lokalny.

Dochody w budżetach powiatów charakteryzowanego podregionu stanowią ponad 20% dochodów uzyskiwanych w całym województwie mazowieckim. Pod tym względem opisywany podregion, na tle czterech podregionów w województwie mazowieckim, zajmuje drugie miejsce po podregionie warszawskim. Każdy z podregionów tworzą powiaty, a te z kolei liczne gminy (miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie).

Do podregionu ostrołęcko-siedleckiego zalicza się 10 powiatów: łosicki, makowski, ostrołęcki, ostrowski, przasnyski, pułtuski, siedlecki, sokołowski, węgrowski i wyszkowski. Największy udział w powierzchni wybranego podregionu zajmują powiaty ostrołęcki (17,4%) i siedlecki (13,2%). Najmniejszy natomiast udział w powierzchni wybranego podregionu zajmuje powiat łosicki (6,4%). Na obszarze charakteryzowanego podregionu zamieszkuje ponad 748 tys. osób, z czego najwięcej w powiatach ostrołęckim i siedleckim.

Badane powiaty charakteryzowały się różną liczbą gmin, jak i różnym ich statusem (tab. 1).

Tabela 1

Liczba gmin w wybranych powiatach

Nazwa powiatu	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Łosicki	6	–	1	5
Makowski	10	1	1	8
Ostrołęcki	11	-	1	10
Ostrowski	11	1	1	9
Przasnyski	7	1	1	5
Pułtuski	7	–	1	6
Siedlecki	13	–	1	12
Sokołowski	9	1	1	7
Węgrowski	9	1	1	7
Wyszkowski	6	–	1	5
Podregion	89	5	10	74

Źródło: Dane GUS.

Najwięcej gmin było w powiecie siedleckim (13), a najmniej w łosickim i wyszkowskim (6). Na obszarze podregionu ostrołęcko-siedleckiego było 5 gmin miejskich (w powiatach: makowskim, ostrowskim, przasnyskim, sokołowskim i węgrowskim). We wszystkich powiatach badanego podregionu jedna gmina miejsko-wiejska powiększała ogólną ich liczbę. Gminy wiejskie dominowały w każdym z powiatów, przy czym ich liczba była wyraźnie zróżnicowana. Największa liczba tych gmin charakteryzowała powiaty siedlecki, najmniejsza powiat łosicki i wyszkowski.

Wyniki badań

W 2007 r. wielkość dochodów ogółem w podregionie w porównaniu z 2006 r. wzrosła o 80 023,8 tys. zł, co również zaobserwowano w przeliczeniu na 1 mieszkańca w kwocie większej o ponad 100 zł (wzrost 6%). Analizując dochody ogółem w poszczególnych powiatach w przeliczeniu na 1 mieszkańca, zaobserwowano, że w 2007 r. również nastąpił ich wzrost. W powiecie wyszkowskim był najbardziej zauważalny, na poziomie 11,3%, podczas gdy w powiecie węgrowskim było to 3,5%. Analizując główne źródła dochodów ogółem w podregionie w 2007 r., w porównaniu z 2006 r., a więc dochody własne, dotacje celowe i subwencje ogólne, zanotowano wzrost dochodów własnych i subwencji ogólnych, a spadek dotacji celowych.

Tabela 2

Struktura dochodów ogółem w badanych powiatach (w %)

Nazwa powiatu	Rok 2006			Rok 2007		
	dochody własne	dotacje celowe	subwencje ogólne	dochody własne	dotacje celowe	subwencje ogólne
Łosicki	36,5	24,6	37,6	38,1	18,1	37,3
Makowski	38,7	22,6	21,8	39,8	20,1	35,1
Ostrołęcki	27,4	21,8	46,4	30,2	19,8	47,0
Ostrowski	38,4	21,2	38,6	40,8	20,2	38,2
Przasnyski	32,2	23,6	41,7	33,6	22,7	40,9
Pułtowski	34,4	20,8	39,4	36,4	19,1	38,9
Siedlecki	29,1	21,7	45,5	30,6	19,9	45,8
Sokołowski	39,2	19,8	38,5	40,9	18,9	38,5
Węgrowski	32,2	20,8	39,0	34,5	19,0	39,5
Wyszkowski	37,7	20,5	37,7	38,6	18,9	36,4
Podregion	34,0	21,6	40,6	35,8	19,7	40,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Porównując dochody własne i subwencje ogólne w poszczególnych powiatach, zaobserwowano również ich wzrost. W przypadku dotacji celowych sytuacja nie była jednakowa we wszystkich powiatach. W siedmiu odnotowano ich spadek, podczas gdy w trzech z nich nastąpił wzrost (ostrowski, przasnyski i wyszkowski). Zmiany kwot dochodów własnych, dotacji celowych i subwencji ogólnych wpłynęły na zmiany w strukturze dochodów ogółem zarówno w podregionie, jak i w powiatach (tab. 2).

Analizując dane dla podregionu ostrołęcko-siedleckiego, należy zauważyć, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim roku badań najistotniejsze znaczenie strukturze dochodów ogółem miały subwencje ogólne, które w przeliczeniu na

1 mieszkańca kształtowały się na poziomie odpowiednio 702,4 i 742,3 zł. Mimo że w 2007 r. w strukturze ogółem nie zaobserwowano wzrostu subwencji ogólnych, a wręcz przeciwnie – bardzo delikatny spadek, to ich kwota była wyższa o 29 165,2 tys. zł, co tłumaczy ich wzrost w przeliczeniu na mieszkańca podregionu. Należy tu również wspomnieć o spadku liczby ludności w 2007 r. o ponad tysiąc mieszkańców (1038).

W przypadku dochodów własnych zaobserwowano ich wzrost o 52 625,5 tys. zł, na co wskazywała obliczona struktura dochodów ogółem. Wzrost kwoty przypadającej na „statystycznego Kowalskiego” w podregionie był bardziej zauważalny niż dla subwencji ogółem. W tym przypadku w 2007 r. kwota ta wzrosła z 587,7 do 658,8 zł. Odnotowano tu ponad 12-procentowy wzrost. Kwota dotacji w 2007 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, uległa zmniejszeniu o 8089,7 tys. zł, co miało wpływ na wyniki w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Porównując poszczególne powiaty w podregionie, zaobserwowano zróżnicowanie znaczenia poszczególnych rodzajów dochodów ogółem. W 2006 r. dla 7 powiatów (łosicki, ostrołęcki, ostrowski, przasnyski, pułtuski, siedlecki, węgrowski) największe znaczenie miały subwencje ogólne, dla 2 (makowski, sokołowski) dochody własne, a dla 1 (wyszkowski) zarówno dochody własne, jak i subwencje ogólne. W 2007 r. nastąpiły zmiany wskazujące na coraz większe znaczenie dochodów własnych w strukturze ogółem. Dla 5 powiatów (łosicki, makowski, ostrowski, siedlecki, węgrowski) miały one największe znaczenie, podczas gdy subwencje ogólne dominowały już tylko w 5 pozostałych. Dotacje celowe zarówno w pierwszym, jak i drugim roku badań plasowały się na trzecim miejscu.

W badanych latach największy dochód ogółem w przeliczeniu na mieszkańca zanotowano w powiecie makowskim, przy czym należy zauważyć, że w 2007 r. nastąpił jego wzrost z 2269,1 do 2457,6 zł, co spowodowane było wzrostem przede wszystkim dochodów własnych. Nie bez znaczenia był również fakt, że w 2007 r. zanotowano mniejszą liczbę jego mieszkańców. Najmniejsza kwota dochodów ogółem w 2006 r. była charakterystyczna dla mieszkańców w powiecie węgrowskim (1936,7 zł) a w 2007 r. w powiecie ostrowskim (2112, 9 zł). Niemniej jednak były to kwoty wyższe, niż ogółem dla podregionu.

Analizując dochody własne, stwierdzono że w drugim roku badań we wszystkich prezentowanych powiatach nastąpił ich wzrost, co wyraźnie zauważono w obliczeniach tych dochodów na 1 mieszkańca. Należy tu wspomnieć o tym, że na 10 powiatów w 8 z nich nastąpił co prawda nieznaczny, ale spadek liczby ludności, co m.in. mogło się przyczynić do uzyskanych w drugim roku badań wyników. Największymi kwotami przypadającymi na mieszkańca charakteryzował się powiat makowski – zarówno w 2006, jak i 2007 r. Najmniejszy dochód własny w czasie analizy zanotowano w powiecie siedleckim. Największa kwota dotacji celowych w 2006 r., których spadek odnotowano w 7 powia-

tach w 2007 r., największe znaczenie miały dla mieszkańca powiatu łosickiego (518,6 zł/mieszkańca), podczas gdy w drugim roku badań dla powiatu przasnyskiego (506,7 zł), który był jednym z trzech powiatów, gdzie zanotowano ich wzrost (pozostałe dwa to ostrowski i wyszkowski).

Porównanie subwencji ogólnych pozwoliło zauważyć, że w 2007 r. we wszystkich powiatach miały one większe znaczenie, co wynikało ze wzrostowych zmian w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Największa ich kwota charakterystyczna była dla powiatu ostrołęckiego.

Dochody własne to m.in. suma udziałów we wpływach z podatku od osób prawnych (CIT), fizycznych (PIT), podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz dochodów z majątku.

Tabela 3

Struktura dochodów własnych w podregionie ostrołęcko-siedleckim

Wyszczególnienie	Struktura (%) dochodów własnych w podregionie	
	2006 r.	2007 r.
Udział we wpływach z CIT	1,5	1,6
Udział we wpływach z PIT	30,9	34,9
Podatek od nieruchomości	27,9	25,5
Podatek rolny	5,4	5,4
Podatek od środków transportu	2,9	2,9
Podatek od czynności cywilno-prawnych	1,9	2,5
Opłata skarbową	1,6	1,3
Dochody z majątku	4,6	5,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W strukturze dochodów własnych w podregionie ostrołęcko-siedleckim zaobserwowano, że najistotniejsze znaczenie, z tendencją wzrostową, miał podatek od osób fizycznych. Ważnym źródłem dochodów własnych okazał się podatek od nieruchomości. Najmniejszy udział w prezentowanych rodzajach dochodów własnych miał podatek od osób prawnych, zmniejszały się też środki z tytułu opłaty skarbowej (tab. 3).

W 2007 r. w podregionie ostrołęcko-siedleckim zaobserwowano wzrost niemal wszystkich rodzajów dochodów własnych, z wyjątkiem wpływów z opłaty skarbowej. Należy zauważyć, że wzrosty poszczególnych rodzajów tych dochodów były silnie zróżnicowane. Najbardziej istotny wzrost odnotowano w przypadku podatku od czynności cywilnoprawnych (30 %), podatku od osób fizycznych (26%) i wpływów z majątku (22%). Najmniejszy wzrost dotyczył podatku

Tabela 4
Struktura dochodów własnych według powiatów (w %)

Nazwa powiatu	CIT	PIT	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek od środków transportu	Podatek od czynności cywilno-prawnych	Opłata skarbo-wa	Z ma-jątku
Struktura dochodów własnych w 2006 r.								
Łosicki	1,6	21,9	29,8	9,7	4,2	1,3	2,1	3,6
Makowski	0,8	21,5	27,9	5,1	5,1	1,9	1,5	2,3
Ostrołęcki	1,1	27,9	35,1	2,8	2,3	1,7	0,7	2,2
Ostrowski	2,7	33,9	30,8	3,5	2,6	1,7	2,1	4,4
Przasnyski	2,1	32,3	30,6	7,0	3,5	1,8	2,1	4,3
Pułtuski	1,1	34,9	24,4	6,1	1,9	2,4	1,8	4,9
Siedlecki	0,9	28,9	20,7	9,1	2,9	1,8	0,6	4,5
Sokołowski	1,6	33,2	25,9	7,6	2,6	2,0	1,9	5,6
Węgrowski	1,3	34,3	27,9	4,9	2,5	2,0	1,6	3,8
Wyszkowski	1,5	35,6	27,8	1,6	4,8	2,9	1,7	9,1
Struktura dochodów własnych w 2007 r.								
Łosicki	1,8	25,2	27,1	9,1	4,2	1,5	1,5	5,8
Makowski	0,9	23,5	26,6	5,0	1,9	1,9	1,2	3,5
Ostrołęcki	0,9	35,8	30,3	2,8	2,2	2,0	0,6	3,2
Ostrowski	1,9	34,7	28,3	3,8	2,6	2,1	2,1	8,5
Przasnyski	2,3	35,8	24,6	7,3	3,8	3,5	1,6	2,5
Pułtuski	1,3	39,4	22,2	6,2	1,9	3,1	1,5	4,8
Siedlecki	1,4	33,9	20,5	9,2	3,2	2,5	0,5	3,3
Sokołowski	2,4	37,4	23,9	7,7	2,9	2,2	1,6	7,1
Węgrowski	1,0	39,6	25,6	4,9	2,6	2,1	1,4	4,9
Wyszkowski	2,0	38,9	25,2	1,6	4,5	4,2	1,4	7,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

od nieruchomości (3%). W tabeli 4 przedstawiono strukturę dochodów własnych w powiatach.

Struktura dochodów własnych w powiatach omawianego podregionu wskazywała również na dwa główne ich źródła pochodzenia, a mianowicie podatek od osób fizycznych i podatek od nieruchomości (tab. 4).

W strukturze dochodów własnych w 2006 r. w 7 powiatach (ostrowski, przasnyski, pułtuski, siedlecki, sokołowski, węgrowski, wyszkowski) największy udział stanowił podatek od osób fizycznych. W 2007 r. ich liczba zwiększyła się do 8, (o powiat ostrołęcki). Dla pozostałych trzech powiatów (łosicki, makowski, ostrołęcki), najistotniejsze znaczenie w strukturze dochodów własnych

w 2006 r. miał podatek od nieruchomości, podczas gdy w 2007 r. już tylko dla dwóch (bez ostrołęckiego).

W 2007 r. we wszystkich powiatach zanotowano większe kwoty podatku od osób fizycznych, co znalazło wyraz w strukturze dochodów własnych, gdzie w drugim roku badań zaobserwowano zwiększony ich udział.

W przypadku drugiego istotnego źródła pochodzenia dochodów własnych, jakim był podatek od nieruchomości, zaobserwowano, że w 2007 r. w 8 powiatach (łosicki, makowski, ostrowski, pułtuski, siedlecki, sokołowski, węgrowski i wyszkowski) kwoty tego podatku wzrosły, podczas gdy w 2 obniżyły się (ostrołęcki i przasnyski). Należy zwrócić jednak uwagę, że zmiany te były niewielkie, a udział tego podatku w omawianej strukturze w drugim roku badań był mniejszy niż w 2006 r.

Podatek rolny w coraz większej kwocie zasilał budżet niemal we wszystkich powiatach, z wyjątkiem powiatu sokołowskiego, niemniej jednak w strukturze dochodów własnych w omawianych latach nie wykazywał on większych zmian. Największe jego znaczenie w obydwu latach badań zaobserwowano w powiatach łosickim i siedleckim, najmniej istotny był w powiecie wyszkowskim.

We wszystkich powiatach bez wyjątku zaobserwowano większe kwoty z tytułu podatku od środków transportowych, jak i większe wpływy z opłat od czynności cywilno-prawnych.

Większe kwoty wpływów z majątku zaobserwowano w 7 powiatach, oprócz przasnyskiego, siedleckiego i wyszkowskiego.

Podsumowanie

Analiza porównawcza dochodów powiatów zaliczających się do podregionu ostrołęcko-siedleckiego wykazała, że najistotniejszymi źródłami w dochodach ogółem były subwencje ogólne i dochody własne. W drugim roku badań we wszystkich powiatach zaobserwowano ich wzrost. Największa kwota dochodów własnych w okresie badań przypadała na mieszkańca powiatu makowskiego, a najmniejsza – siedleckiego. W przypadku subwencji ogólnych największą korzyść mieli mieszkańcy powiatu ostrołęckiego, zarówno w 2006, jak i w 2007 r. Udział dochodów własnych, subwencji ogólnych w strukturze dochodów ogółem, w drugim roku badań uległ zwiększeniu. W 2006 i 2007 r. najważniejszymi źródłami dochodów własnych w badanych powiatach były podatek od osób fizycznych i podatek od nieruchomości. Rozpatrując zmiany dochodów ogółem według statusu gmin w charakteryzowanym podregionie, zaobserwowano, że największy ich wzrost w 2007 r. nastąpił w gminach miejskich (15%), następnie w gminach miejsko-wiejskich (6%), a najmniejszy w gminach wiejskich (5%).

Literatura

- GINTER A.: *Zróźnicowanie struktury dochodów gmin podregionu ostrołęcko siedleckiego*, [w:] Zeszyty Naukowe SGGW nr 65 (2008).
- HELLER J.: *Dochody budżetowe samorządów gmin wiejskich w ujęciu regionalnym*, [w:] Roczniki Naukowe SERiA. Tom X, zeszyt 2, 2008.
- ŚWIRSKA A.: *Subwencja jako źródło dochodów gminy*, [w:] Zeszyty Naukowe SGGW nr 65 (2008).
- WOJEWODZIC T., PŁONKA A.: *Polityka gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości*, [w:] Zeszyty Naukowe SGGW nr 65 (2008).
- Rocznik Statystyczny: Województwo mazowieckie – podregiony, powiaty, gminy. Wyd. GUS 2007 i 2008.

Comparative analysis of revenue in the districts of ostrołęcko-siedlecki subregion

Abstract

The paper aims to analyze the revenues of ten districts of ostrołęcko-siedlecki subregions located in in the Mazovia voivodship in the period of two years, means 2006 and 2007. The paper presents the total revenue structure of the ostrołęcko-siedlecki subregion, such as the revenue structure in ten districts of this subregion. The paper shows the sources of revenue in chosen subregion as well as in the districts.

