

PIOTR WOLNY

Uniwersytet Szczeciński

**WPLYW KRYZYSU FINANSOWEGO W LATACH 2008–2009
NA BUDŻETY POWIATÓW ORAZ ANALIZA
SYTUACJI FINANSOWEJ POWIATU WAŁECKIEGO**

Wprowadzenie

Spadek tempa wzrostu gospodarczego w latach 2008 i 2009 wywołał znaczące perturbacje w zarządzaniu finansami samorządów. W artykule podjęto próbę oceny wpływu kryzysu finansowego na kondycję finansową powiatów. Dokonano również analizy zarządzania gospodarką finansową powiatu wałęckiego, traktując tę analizę jako *case* oceny skutków kryzysu wpływających na parametry ostrożnościowe długu i deficytu oraz *case* oceny mechanizmów stabilizacji finansowej w powiecie. Powiat wałęcki w okresie ostatnich lat, a w szczególności w latach 2005–2010, realizował wiele istotnych przedsięwzięć inwestycyjnych, co w znacznym stopniu przyczyniło się do jego bardzo aktywnego rozwoju. Jako jeden z nielicznych w Polsce podjął próbę restrukturyzacji służby zdrowia w powiecie, co skutkowało przejęciem znacznych zobowiązań. W myśl planu restrukturyzacyjnego wykazano, że jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest połączenie Szpitala Powiatowego w Wałczu ze 107 Szpitalem Wojskowym w Wałczu. Powiat wałęcki również jako jeden z pierwszych podjął przy współpracy z Uniwersytetem Szczecińskim szerokie działania na rzecz wprowadzenia budżetowania zadaniowego oraz wieloletniej prognozy finansowej.

1. Zadania powiatów i miast na prawach powiatów oraz źródła ich finansowania

W myśl Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹, w znaczeniu podmiotowym poprzez powiat rozumie się lokalną wspólnotę samorządową, zamieszkującą określone terytorium. Wyróżniamy w Polsce powiaty ziemskie, skupiające do kilkunastu sąsiadujących ze sobą gmin, oraz grodzkie, będące miastami na prawach powiatu (gminy miejskie wykonujące zadania powiatu). W powiatach grodzkich rolę starostwa powiatowego pełni urząd miasta, a funkcję starosty prezydent bądź burmistrz².

Zadania realizowane przez powiat dotyczą zadań publicznych o charakterze ponadgminnym zawartych w kilku kategoriach³:

- infrastruktura techniczna i społeczna,
- bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- ład przestrzenny i ekologiczny,
- przeciwdziałanie bezrobociu,
- zapobieganie klęskom żywiołowym i ich skutkom.

Jak szczegółowo wskazuje ustawa powiatowa, powiat realizuje określone ustawami zadania w zakresie⁴:

- 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,

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU 1998, nr 133, poz. 872, z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r....

⁴ Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 4 ust. 1.

- 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.

Wszystkie te zadania dzielą się na trzy rodzaje: zadania własne, zlecone i powierzone. Pierwsze dwa rodzaje to zadania obligatoryjne, które określa Konstytucja RP⁵, trzeci rodzaj to zadania fakultatywne, wynikające z dobrowolnych zobowiązań do ich wykonywania. Zadania własne powiat, podobnie jak gmina, wykonuje na własną odpowiedzialność, we własnym imieniu i w ramach własnych środków finansowych (lecz nie występuje wprost, tak jak ma to miejsce w ustawie o samorządzie gminnym), a ich realizacja służy zapewnieniu społeczności lokalnej określonego poziomu zaspokajania potrzeb publicznych. Zadania własne wynikają z odpowiednich przepisów prawa, jak i również z woli organów powiatu. Zadania zlecone są dokładnie określone przez ustawodawcę i należą do przejętych od administracji rządowej funkcji i kompetencji (zadania realizowane przez powiatowe służby zespolone, takie jak: Komenda Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego)⁶.

Realizacja wszystkich zadań i zobowiązań niesie za sobą konieczność ponoszenia znaczących wydatków, które zawsze determinowane są źródłami ich finansowania. Właściwie zaplanowany budżet powinien więc gwarantować odpowiednią ilość środków w stosunku do liczby zadań i zabezpieczać stabilność dochodów. Dochody powiatu są jednak zdecydowanie bardziej ograniczone niż w przypadku dochodów gmin. Opierają się one głównie na przekazywaniu

⁵ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 166.

⁶ Por. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

środków finansowych, takich jak: udziały, subwencje, dotacje celowe i udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych. Poza wpływami będącymi udziałami we wpływach z podatków dochodowych budżetu powiatu nie zasilają żadne inne wpływy podatkowe⁷.

Dochodami powiatu określonymi w ustawie są dochody obligatoryjne oraz fakultatywne, które zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

Rodzaje dochodów budżetowych powiatu⁸

Obligatoryjne	Fakultatywne
dotacje na zadania bieżące	dotacje celowe z budżetu państwa
subwencje z budżetu państwa	dochody z przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby i inspekcje oraz straże	subwencja wyrównawcza z budżetu państwa
opłaty lokalne	dochody ze sprzedaży majątku
udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	dochody z tytułu użytkowania wieczystego
udział w podatku dochodowym od osób prawnych	dochody z budżetu państwa na zadania inwestycyjne
dochody powiatowych jednostek budżetowych i wpłaty innych jednostek organizacyjnych	dochody na inwestycje ze środków UE
dochody z dzierżawy nieruchomości	środki z nadwyżki środków obrotowych zakładów budżetowych
dochody z najmu nieruchomości	spadki, zapisy i darowizny
odsetki od udzielonych pożyczek	dochody z dywidend i wniesionego kapitału
odsetki od środków finansowych powiatu na rachunkach bankowych	
odsetki od nieterminowo przekazywanych należności z budżetu państwa	
udziały w podatkach dochodu państwa w wysokości określonej ustawą	

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

⁸ B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 30–31.

Natomiast z punktu widzenia samodzielności powiatu należy wskazać na dochody własne, do których zaliczamy dochody z następujących źródeł: z majątku, dochody powiatowych jednostek budżetowych, odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów, dotacji i subwencji, spadki, darowizny, odsetki od środków gromadzonych na rachunkach bankowych.

2. Normy ostrożnościowe w zadłużaniu się dla Jednostek Samorządu Terytorialnego według ustaw o finansach publicznych z lat 2005 i 2009 jako ważne mechanizmy stabilizacji sytuacji finansowej

Możliwość zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego regulowana jest tak zwanymi progami ostrożnościowymi. Ustanawiają one górne granice dopuszczalnego zadłużenia, po których przekroczeniu uruchamiane są procedury zapobiegawcze.

W myśl Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto:

- a) jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok relacja deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego do dochodów jej budżetu nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego; relacja, o której mowa, stanowi górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w jej budżecie;
- b) jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to na kolejny rok górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, zostaje zmniejszone przez pomnożenie przez współczynnik R , wyliczany w następujący sposób:

$$R = (0,6 - PDP/PKB): 0,05,$$

gdzie:

PKB – oznacza wartość produktu krajowego brutto,

PDP – oznacza kwotę państwowego długu publicznego, ogłoszonego za poprzedni rok budżetowy;

- c) jest równa lub większa od 60%, to w kolejnym roku budżetowym obowiązuje zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych, a w projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy

oraz w uchwalonych budżetach jednostek samorządu terytorialnego kwota wydatków jest równa lub niższa od kwoty dochodów.

Ograniczeń, o których mowa, nie stosuje się do kwot deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego finansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także finansowanych emisją papierów wartościowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej⁹.

Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek z należnymi w danym roku odsetkami,
- wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- 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 terytorialnego¹⁰.

W przypadku, gdy relacja do produktu krajowego brutto przekroczy 55%, kwota, o której mowa wyżej, nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji¹¹.

Kolejnym istotnym progiem zabezpieczającym, o którym stanowi artykuł 170 ustawy¹², jest to, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym¹³.

⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 79 (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

¹⁰ Ograniczeń nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań powstałych z tytułu zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 169, *op.cit.*

¹² *Ibidem*, art. 170.

¹³ Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań powstałych z tytułu zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

W myśl nowej Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych progi ostrożnościowe utrzymane zostały na wcześniejszym poziomie 50, 55 i 60%. Zaostrzeniu uległy natomiast niektóre inne zapisy dotyczące stosowanych sankcji. W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to na kolejny rok wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków UE i EFTA. Gdy jednak wartość relacji jest równa lub większa od 60%, to wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu. Natomiast poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji¹⁴.

W myśl nowej ustawy o finansach publicznych zrezygnowano z obowiązujących obecnie dwóch limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, czyli:

- wskaźnika poziomu długu w wysokości 60%,
- wskaźnika obsługi długu w wysokości 15%.

W zamian, artykułem 243, wprowadzono¹⁵ jeden indywidualnie obliczany wskaźnik zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje w roku budżetowym oraz w każdym roku następnym po roku budżetowym, że relacja łącznej planowanej kwoty rat długu wraz z odsetkami do planowanych dochodów budżetowych ogółem przekroczy średnią arytmetyczną obliczoną z trzech lat dla relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów budżetowych ogółem. Podobnie jak w poprzednich rozwiązaniach ustawowych, ograniczenia nie dotyczą zobowiązań powstałych z tytułu realizacji zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może również uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 86 (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

¹⁵ *Ibidem*, art. 243 (w myśl art. 121 ustawy o przepisach wprowadzających Ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. obowiązuje od 2014 r.).

o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pochodzące z nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być także wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków zagranicznych¹⁶.

Zmiany wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych w zakresie zaciągania długu mają niewątpliwie kluczowy charakter. Wymuszają bowiem odejście od schematycznego myślenia w kontekście spełniania ustawowego progu zadłużenia w kierunku zarządzania długiem oraz kreowania decyzji majątkowych, zorientowanych na możliwości potencjalnego zwiększania zadłużenia. Należy wskazać, że na początku obowiązywania ustawy spotkała się ona z negatywnymi skutkami spowolnienia gospodarczego, które w istotny sposób mogą ograniczać możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządowe. Obecnie każda decyzja związana z zaciąganiem długu będzie musiała być rozpatrywana, oprócz ograniczeń prawnych, również z punktu widzenia uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i organizacyjnych¹⁷.

3. Ocena skutków kryzysu finansowego w powiecie waleckim na tle powiatów w Polsce w latach 2008 i 2009

Rok poprzedzający kryzys finansowy lat 2008/2009 zamknięto w powiatach ogółem w Polsce nadwyżką budżetową (tabela 2), co sprzyjało poprawie sytuacji kryzysowej w 2008 roku i stabilizacji wskaźników norm ostrożnościowych długu i deficytu.

Centralnym elementem każdej jednostki jest budżet – czyli plan dochodów i wydatków publicznych zatwierdzony przez odpowiednie władze ustawodawcze i uchwałodawcze¹⁸. Analizując stan budżetu powiatu waleckiego na tle innych

¹⁶ *Ibidem*, art. 242 (w myśl art. 121 Ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. obowiązuje od 2011 r.).

¹⁷ B. Filipiak, *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle zmian systemowych*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010.

¹⁸ T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.

powiatów w Polsce w latach 2008–2009, można odpowiedzieć na pytanie o wpływ kryzysu finansów publicznych na stan systemu finansów na poziomie powiatów. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest bowiem silnie powiązana z efektywnością gospodarki oraz poszczególnych przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie samorządu¹⁹.

Tabela 2

Budżety powiatów ogółem w Polsce w latach 2007–2009

Lata	2007	2008	2009
Dochody	16,2 mld zł	18,1 mld zł	20,1 mld zł
Wydatki	16,1 mld zł	18,1 mld zł	21,2 mld zł
Wynik	+85 mln zł	+32 mln zł	-1,1 mld zł

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów powiatów za lata 2007 i 2008, Ministerstwo Finansów.

Powiat wałecki jest specyficzną jednostką, która, rezygnując z całkowitej likwidacji szpitala powiatowego i chcąc ratować miejsca pracy, zdecydowała się na kosztowną restrukturyzację i połączenie z innym szpitalem znajdującym się na jej terenie. Zobowiązania przejęte przez powiat sięgnęły kwoty prawie 18 mln zł. Krok ten spowodował znaczący wzrost zadłużenia jednostki, lecz pozwolił na naprawę sytuacji służby zdrowia w powiecie.

Budżet powiatu wałeckiego na 2008 rok został zatwierdzony Uchwałą Rady Powiatu nr XIII/108/2007 z dnia 28 grudnia 2007 r. w zakresie:

- dochodów budżetu w wysokości 31 993 595 zł,
- wydatków budżetu w wysokości 45 993 595 zł,
- planowanego deficytu budżetu w wysokości 14 000 000 zł.

W trakcie roku budżetowego, w wyniku zaistniałych zmian w wysokościach dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, dotacji na zadania własne, subwencji ogólnej oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, podziału nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, zmian w dochodach własnych oraz pozyskania dodatkowych środków, zachodziła konieczność dokonania

¹⁹ W. Misterek, *Trudności z wykorzystaniem budżetu JST jako narzędzia planistycznego*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010.

zmian w budżecie powiatu po stronie dochodów i wydatków (łącznie dokonano 19 zmian).

W wyniku zmian wprowadzonych uchwałami Zarządu Powiatu oraz Rady Powiatu ostatecznie budżet powiatu wałeckiego za rok 2008 zatwierdzono następująco:

- dochody budżetu 38 092 286 zł,
- wydatki budżetu 38 643 459 zł,
- deficyt 551 173,20 zł.

W tabeli 3 podano odchylenia od planowanych wielkości budżetowych na tle ich wykonania.

Tabela 3

Wykonanie budżetu powiatu wałeckiego na tle uchwały budżetowej w 2008 roku

Wyszczególnienie	Zmiany kwotowe, wykonanie/uchwała (w mln zł)	Zmiany procentowe, wykonanie/uchwała (%)
Dochody	+6,1	+19,0
Wydatki	-7,3	-15,9
Deficyt	-13,4	-95,7

Źródło: opracowanie własne.

Na końcowy kształt budżetu wpłynęło przede wszystkim:

- zwiększenie dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej o kwotę **553 410 zł**,
- zwiększenie dotacji na realizację zadań własnych o kwotę **866 807 zł**,
- zwiększenie wysokości subwencji ogólnej o kwotę **955 078 zł**,
- uzyskanie wyższych niż planowano dochodów własnych o kwotę **2 872 781 zł**.

Ostatecznie dochody powiatu za rok 2008 osiągnęły wysokość **38 092 286 zł**, stanowiąc 102,3% wielkości planowanej. Ze struktury dochodów powiatu wynika, że dochody własne stanowiły 19,5% ogółu dochodów i zamknęły się w kwocie **7 437 457 zł**. Udział w podatkach dochodowym od osób fizycznych i prawnych wynosił 15,3% i w porównaniu z 2007 rokiem zwiększył się o 7,8%.

W budżecie powiatu na 2008 rok plan finansowy wydatków budżetowych po zmianach stanowi kwota 39 698 254 zł, zrealizowano zaś **38 643 459 zł**, to jest

o 1 054 795 zł mniej. Poniesione wydatki stanowią 97,3% planu, zaś wykonanie deficytu zamknęło się w kwocie **551 173,20 zł²⁰**.

Tabela 4

Deficyt budżetu powiatu waleckiego za rok 2008

Deficyt według uchwały budżetowej na 2008 rok	14 000 000,00 zł
Deficyt po zmianach na 2008 rok według uchwały nr XIX/166/2008 z 23.12.2008 r.	2 457 543,00 zł
Deficyt według wykonania za 2008 rok	551 173,20 zł
Różnica: plan/wykonanie	13 448 826,80 zł

Źródło: opracowanie własne.

Budżet powiatu waleckiego w 2009 roku zatwierdzony został Uchwałą Rady Powiatu nr XIX/165/2008 z dnia 23 grudnia 2008 roku w zakresie:

- **dochodów budżetu w wysokości 45 584 776,00 zł,**
- **wydatków budżetu w wysokości 58 030 651,00 zł,**
- **planowanego deficytu budżetu w wysokości 12 445 875,00 zł.**

W wyniku zaistniałych zmian w trakcie trwania roku budżetowego w wysokościach dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, dotacji na zadania własne, subwencji ogólnej oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, podziału nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, zmian w dochodach własnych oraz pozyskania dodatkowych środków zachodziła konieczność dokonania zmian w budżecie powiatu po stronie dochodów i wydatków (łącznie dokonano 20 zmian).

W wyniku zmian budżet powiatu waleckiego za rok 2009 wykonano następująco:

- **dochody budżetu kwotą 48 397 493 zł,**
- **wydatków budżetu kwotą 58 146 974 zł,**
- **deficytem budżetu w kwocie 9 749 481,22 zł.**

Na końcowy kształt budżetu w 2009 roku wpłynęło przede wszystkim:

- zmniejszenie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej o kwotę **2 343 063 zł,**

²⁰ Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu waleckiego za 2008 r.

- zwiększenie dotacji na realizację zadań własnych o kwotę **1 077 968,07 zł**,
- zmniejszenie subwencji ogólnej o kwotę **333 062 zł**,
- uzyskanie, w szczególności ze względu na wyższe dotacje rozwojowe, wyższych niż planowano dochodów własnych o **5 326 144 zł**.

Tabela 5

Wykonanie budżetu powiatu wałeckiego na tle uchwały budżetowej w 2009 roku

Wyszczególnienie	Zmiany kwotowe wykonanie/uchwała (w mln zł)	Zmiany procentowe wykonanie/uchwała (w %)
Dochody	+2,8	+6,0
Wydatki	+0,12	+0,2
Deficyt	-2,7	-21,7

Źródło: opracowanie własne.

Ostatecznie dochody powiatu za rok 2009 osiągnęły wysokość **48 397 493 zł**, stanowiąc 98,1% wielkości planowanej. Ze struktury dochodów powiatu wynika, że dochody własne w kwocie **11 126 263 zł** stanowiły 23% ogółu dochodów i w porównaniu z 2008 rokiem zwiększyły się o 3,5%. Udział w podatkach dochodowym osób fizycznych i prawnych to 11%, spadek w stosunku do 2008 roku – 4,3%.

Budżet powiatu 2009 roku zamknął się deficytem w kwocie **9 749 481,22 zł** (planowany 10 782 309 zł), co jest wynikiem uzyskania niższych dochodów o kwotę 954 056,18 zł od przyjętych założeń, a tym samym niższych wydatków o kwotę 1 986 883,96 zł, które wykonano w kwocie **58 146 974 zł**²¹.

Tabela 6

Deficyt budżetu powiatu wałeckiego za rok 2009

Deficyt według uchwały budżetowej na 2009 rok	12 445 875,00 zł
Deficyt po zmianach na 2009 rok według uchwały nr XXX/227/2009 z 23.12.2009 r.	10 782 309,00 zł
Deficyt według wykonania za 2009 rok	9 749 481,22 zł
Różnica: plan/wykonanie	2 696 393,78 zł

Źródło: opracowanie własne.

²¹ Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu wałeckiego za 2009 r.

Tabela 7

Porównanie deficytów w budżetach powiatu wałeckiego za lata 2008 i 2009

Rok budżetowy	Deficyt	Kwota (w zł)
2008	planowany	14 000 000,00
	planowany po zmianach	2 457 543,00
	wykonanie	551 173,20
2009	planowany	12 445 875,00
	planowany po zmianach	10 782 309,00
	wykonanie	9 749 481,22

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów powiatu wałeckiego za rok 2007 i 2008.

Porównując obydwa budżety z lat kryzysu 2008–2009, ich zmiany i wykonanie, można zauważyć, że w 2008 roku w wyniku zwiększonych wpływów do budżetu oraz ograniczeniu wydatków inwestycyjnych udało się dokonać znaczących oszczędności i w związku z tym bardzo znacząco ograniczyć deficyt. W kolejnym roku widać, że w związku ze wzrostem dochodów własnych i jednocześnie spadkiem dochodów z udziału we wpływach z podatków dochodowych oraz spadkiem wpływów z dotacji i subwencji oraz uwolnieniem wydatków inwestycyjnych doszło do wzrostu deficytu. W 2009 roku bardzo istotnym elementem, który przyczynił się do wzrostu deficytu, była również częściowa spłata zobowiązań za szpital powiatowy w Wałczu. Analizując wpływy budżetowe powiatu wałeckiego, można zauważyć, że kryzys finansowy nie wpłynął na spadek dochodów własnych oraz nie wywołał znaczącego spadku wpływów z udziału we wpływach z podatków dochodowych. Zmniejszyły się natomiast wpływy z budżetu państwa.

W tabeli 8 przedstawiono porównanie dochodów i wydatków oraz wyników finansowych powiatów w Polsce. Dzięki tym danym podjęto próbę odniesienia wyników uzyskanych w powiecie wałeckim do zmian uzyskanych w powiatach ogółem (por. tabele 8 i 9).

Tabela 8

Dochody i wydatki powiatów ogółem w Polsce

Dochody i wydatki powiatów ogółem w Polsce				
Wyszczególnienie według wykonania	2008	2009	przyrost	przyrost rok do roku (%)
	w tys. zł			
Dochody	18 147 200	20 084 495	+1 937 295	+10,7
Wydatki	18 114 865	21 155 789	+3 040 924	+16,8
Dochody i wydatki powiatu wałeckiego				
Dochody	38 092	48 397	+10 305	+27,1
Wydatki	38 643	58 147	+19 504	+50,4

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa z lat 2008, 2009, Ministerstwo Finansów.

Tabela 9

Porównanie wyników finansowych powiatów ogółem w Polsce za lata 2008 i 2009 z wynikami powiatu wałeckiego

	Wynik ogółem powiatów w Polsce (w zł)	Wynik powiatu wałeckiego (w zł)	Liczba powiatów w Polsce, które zamknęły rok nadwyżką	Procent ogółem	Liczba powiatów w Polsce, które zamknęły rok deficytem	Procent ogółem
2008	32 335 062,44	-551 173,20	169	53	145	47
2009	-1 071 293 797,66	-9 749 481,22	54	17,2	260	83,8

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa z lat 2008, 2009, Ministerstwo Finansów.

Na podstawie przeprowadzonych analiz dotyczących wydatków planowanych i wykonanych w powiatach ogółem w Polsce w latach 2008–2009 oraz ich wyników finansowych należy stwierdzić, że prawidłowości zaobserwowane w powiecie wałeckim nie są w całości spójne z prawidłowościami występującymi na terenie całego kraju. Podobnie jak w Wałczu, tak i w całym kraju w 2009 roku wzrosły dochody i wydatki w stosunku do roku 2008. W powiecie wałeckim wzrosły one jednak o wiele bardziej znacząco. Dochody wzrosły o 27%, wydatki o 50,4%. W powiecie wałeckim również deficyt wzrósł znacząco na tle przyrostu deficytu ogółem w powiatach. W 2008 roku powiat wałecki znalazł się w grupie 47% powiatów, które zamknęły rok deficytem. W kolejnym roku znacznie wzrosła liczba jednostek, które zamknęły rok deficytem – było to już udziałem 83,8%

powiatów w Polsce. Dynamika wzrostu deficytu w powiatach ogółem była bardzo wysoka – z kwoty nadwyżki 32 mln zł w 2008 roku odnotowały one deficyt w kwocie 1,1 mld zł. W powiecie wałeckim można zaobserwować również szczególnie wzrost deficytu w 2009 roku w stosunku do roku poprzedniego. Jednym z elementów, który miał istotny wpływ na jego wzrost, były wydatki związane z obsługą długu samorządowego, które w 2009 roku wyniosły 1,2 mln zł.

Istotnym parametrem, który wymaga szczególnego zarządzania w okresie kryzysu, jest kategoria długu samorządowego. Możliwość wykorzystywania instrumentów dłużnych pozwala na planowanie i wykonywanie zadań w większym zakresie, aniżeli pozwalają na to zrealizowane w danym roku budżetowym dochody. O skutkach społeczno-gospodarczych zaciąganego długu publicznego decyduje przede wszystkim sposób zagospodarowania środków pochodzących z pożyczek. Jeżeli przeznaczone zostaną na finansowanie bieżących potrzeb, oznaczać to będzie życie na kredyt społeczeństwa, które się zadłuży. Jeżeli jednak środki te przeznaczone zostaną na przyrost majątku na przykład w postaci rozbudowy infrastruktury, to korzyści płynące z owego przyrostu i rozwoju jednostki mogą całkowicie rekompensować zaciągnięty dług²². Budowa, rozbudowa i modernizacja obiektów infrastruktury technicznej i społecznej jest kosztochłonna, ale odwlekanie jej w czasie doprowadzić może do wystąpienia dodatkowych kosztów zaniechania, a co za tym idzie – zmniejszenia zaspokojenia potrzeb mieszkańców²³.

Tabela 10

Dług powiatu wałeckiego na tle powiatów ogółem w Polsce

Lata	Powiaty ogółem w Polsce		Powiat wałecki	
	dług ogółem (w tys. zł)	wskaźnik długu do dochodów (w %)	dług ogółem (w tys. zł)	wskaźnik długu do dochodów (w %)
2008	2 888 909 000	15,9	14 000	36,75
2009	3 907 312 000	19,5	15 312	31,64

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów powiatów z lat 2008, 2009. Prognoza łącznej kwoty długu publicznego powiatu wałeckiego na lata 2009–2024.

²² A. Moździerz, *Kontrowersje wokół zaciąganie długu publicznego – z perspektywy kryzysu finansowego*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010.

²³ J. Skorwider, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w nowych uregulowaniach prawnych*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009.

W powyższym zestawieniu zaobserwować można, że wskaźnik długu do dochodów w powiecie wałęckim istotnie odbiega od średniej w całym kraju. Zadłużenie jest dużo wyższe, ale mimo tego, że nadal rośnie, wskaźnik zadłużenia w stosunku do dochodów maleje. Świadczyć to może także o należywym wykorzystaniu środków pochodzących z zadłużenia i o tym, że inwestycje przynoszą pozytywne efekty. Należy zwrócić uwagę na specyfikę powiatu wałęckiego. W 2009 roku dokonano spłaty części zobowiązań po Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Wałczu na kwotę 6,3 miliona złotych. Podobnie jak w innych powiatach, nastąpiło uwolnienie części inwestycji przeniesionych z 2008 roku na kwotę blisko 3,4 miliona złotych.

4. Mechanizmy stabilizacji deficytu i długu publicznego w powiecie wałęckim

Zadłużenie sektora samorządowego stanowi część państwowego długu publicznego, gdyż władze samorządowe mają prawo do zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych. Dlatego też przedmiotem stałego zainteresowania państwa jest sytuacja finansowa i poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, które podejmują w tym zakresie istotne działania w sferze instytucjonalnej, organizacyjnej i legislacyjnej, takie jak:

- obniżanie deficytu poprzez ograniczanie wydatków,
- wprowadzenie budżetu zadaniowego (prace nad wprowadzeniem budżetowania zadaniowego w powiecie wałęckim są realizowane wspólnie z Uniwersytetem Szczecińskim),
- realizacja zadań inwestycyjnych zgodnie z Wieloletnim Planem Inwestycyjnym,
- maksymalne wykorzystanie dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- racjonalizacja wydatków mających wpływ na funkcjonowanie jednostek powiatowych,
- pozyskiwanie środków finansowych zewnętrznych na realizację inwestycji.

Analizując strukturę wydatków budżetowych w powiecie wałęckim, należy zauważyć, że w 2008 roku zachowano szczególną ostrożność w planowaniu wydatków, w tym wydatków inwestycyjnych. Część wydatków czasowo

zablokowano, część przeniesiono na lata następne. W 2009 roku podjęto decyzje o kontynuacji wcześniej blokowanych i zwiększeniu finansowania wydatków, w szczególności inwestycyjnych, drogą zwiększenia deficytu oraz wzrostu zobowiązań. Zasadniczym źródłem finansowania zwiększonych zadań w 2009 roku był też wzrost dochodów o 32% ze względu na wyższe dotacje rozwojowe, dotacje na zadania własne oraz dochody własne. Planowanie dochodów zarówno w 2008, jak i w 2009 roku należy uznać za ostrożne. Zarządzanie kryzysem w powiecie realizowano głównie w 2008 roku poprzez ograniczanie wydatków. W tabeli 11 podano obszary, w których nastąpiło ograniczenie wydatków na tle uchwały budżetowej. W 2009 roku wykonanie wydatków niewiele już różniło się od planu zawartego w uchwale budżetowej.

Tabela 11

Porównanie wydatków w powiecie wałeckim
w latach 2007–2009

Dział	2007	2008			2009		
	wydatki	wydatki			wydatki		
	wykonanie	plan (wg uchwały budżetowej)	wykonanie	odchylenia	plan (wg uchwały budżetowej)	wykonanie	odchylenia
Ogółem	29 458 927,7	45 993 595,0	38 643 458,7	-7 350 136,3	58 030 651,0	58 146 974,1	+116 323,1
Drogi publiczne powiatowe	1 915 343,2	1 444 416,0	1 340 186,0	-104 230,0	3 857 948,0	4 625 772,9	+767 824,9
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 432 381,2	3 542 135,0	3 931 378,0	+389 243,0	11 133 955,0	8 156 497,2	-2 977 457,8
Oświata i wychowanie	12 019 696,6	13 704 601,0	14 728 823,9	+1 024 222,9	16 237 436,0	18 171 710,5	+1 934 274,5
Ochrona zdrowia	750 000,0	12 106 215,0	1 290 998,0	-10 815 217,0	7 095 000,0	7 317 385,9	+222 385,9

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetów powiatu wałeckiego z lat 2008, 2009.

Jak wskazano w tabeli 11, w 2008 roku wydatki zmalały o 7,5 mln zł w stosunku do planowanych. Najwyższe ograniczenia dotyczyły ochrony zdrowia oraz wydatków na drogi publiczne.

Podsumowanie

Analizując dane dotyczące wykonania budżetów powiatów ogółem w Polsce, zauważyć należy, że prowadziły one w latach 2008–2009 ostrożną politykę finansową. Rok 2008 był okresem ograniczania wydatków i deficytu budżetowego, co stanowiło efekt sygnałów o kryzysie finansowym. Dokonywano wówczas znaczących zmian w uchwałach budżetowych.

Wynikiem podjęcia zmian było zanotowanie przez powiaty ogółem w Polsce nadwyżki budżetowej w wysokości 32 mln zł. W roku 2009, w którym miał miejsce skokowy spadek tempa wzrostu gospodarczego, powiaty zanotowały wzrost dochodów o blisko 11%. Wpływ na to miało w dużym stopniu wykorzystanie środków unijnych przeznaczonych na inwestycje. Natomiast wydatki w 2009 roku wzrosły o blisko 17%. Zadłużenie powiatów skutkowało wzrostem wskaźnika zadłużenia do dochodu z 15,9% do 19,5%. System finansowania powiatów umożliwił w okresie kryzysu ich względną stabilizację dochodową i zachowanie progów ostrożnościowych w odniesieniu do długu i kwot spłat zobowiązań rocznych.

Podobną sytuację, jak w skali kraju, można zaobserwować w powiecie wałeckim. W wyniku prowadzenia ostrożnej polityki finansowej w 2008 roku udało się ograniczyć wydatki i deficyt. Zarządzanie kryzysem w powiecie wałeckim było trudniejsze w roku 2009. Mimo wzrostu dochodów o 27% wzrósł również istotnie deficyt. Należy dodać, że w roku 2009 miała miejsce również spłata części zobowiązań po szpitalu oraz zwiększenie wydatków inwestycyjnych, w tym tych przeniesionych z 2008 roku. Wskaźnik zadłużenia w powiecie wałeckim zmalał jednak z 36,7% w 2008 roku do 31,6% w 2009 roku.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009.
- Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009.

Akty prawne

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2008 r., Rada Ministrów, Warszawa 2009 r.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2009 r., Rada Ministrów, Warszawa 2010 r.

Sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu wałeckiego za 2008 r.

Sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu wałeckiego za 2009 r.

Sprawozdanie z wykonania budżetów powiatów za 2008 r.

Sprawozdanie z wykonania budżetów powiatów za 2009 r.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 79 (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 86 (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

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

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU 1998, nr 133, poz. 872, z późn. zm.).

Źródła internetowe

Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.

EINFLUSS DER FINANZKRISE AUF DIE BUDGETS DER KREISEN IN JAHREN 2008–2009 IN POLEN UND ANALYSE DER FINANZSITUATION DES LANDKREISES WÄLCZ

Zusammenfassung

Der Rückgang des wirtschaftlichen Wachstumstempos in Jahren 2008–2009 stieß bedeutsame Perturbationen in der Finanzverwaltung der Autonomien zurück. In dem Artikel wurde eine Probe der Note des Einflusses der Finanzkrise auf die Finanzkondition der Kreise aufgenommen. Es wurde auch die Analyse der Verwaltung der Finanzwirtschaft des Kreises Wälcz. Diese Analyse wurde als die Note der Krisenfolgen, die einen Einfluss auf die Reservenparameter der Schulde und des Defizits haben, sowie die Note der Mechanismen der Finanzstabilisierung des Kreises betrachtet.

Übersetzung Piotr Wolny