

Janina Kotlińska

Finanse powiatów w świetle ustawy o finansach publicznych

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 4,
59-74

2011

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JANINA KOTLIŃSKA

FINANSE POWIATÓW W ŚWIETLE USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Streszczenie: Samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje na trzech szczeblach. Zakres zadań i sytuacja finansowa gmin, powiatów i województw są jednak różne. Szczególnie niekorzystnie na tym tle prezentują się powiaty ziemskie. Celem opracowania jest wskazanie: miejsca powiatów w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce, tendencji w kształtowaniu się dochodów budżetowych powiatów ziemskich, regulacji prawnych mających wpływ na poziom podstawowych wielkości budżetowych tych jednostek, a także kondycji finansowej (mierzonej poziomem zadłużenia i kosztów jego obsługi) powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego.

Słowa kluczowe: powiat ziemski, limit zadłużenia, kondycja finansowa JST

1. WSTĘP

Struktura samorządu terytorialnego w Polsce jest trójszczeblowa. Na szczeblu lokalnym funkcjonują samodzielne gminy i powiaty, a na szczeblu regionalnym województwa. Każda jednostka samorządu terytorialnego ma zakres zadań określony ustawowo, a także pulę dostępnych środków finansowych, która powinna zabezpieczyć ich realizację. Źródła dochodów poszczególnych szczebli JST zostały przez ustawodawcę zróżnicowane. Najkorzystniej na tym tle prezentują się gminy, do budżetów których trafia gros środków, na wysokość i przeznaczenie których władze samorządowe mają wpływ. Niekorzystnie na tym tle wygląda struktura dochodów pozostałych szczebli JST, a w szczególności struktura dochodów powiatów ziemskich¹. Zestawienie dochodów tych jednostek z ilością środków wydatkowanych na podejmowane zadania i te, które powinny zostać

¹ Sytuacja powiatów grodzkich jest diametralnie różna. Realizują one zwiększony zakres zadań, jednakże do ich budżetów wpływają środki z tzw. źródeł „gminnych” i „powiatowych”.

zrealizowane, pozwala stwierdzić, że sytuacja finansowa powiatów w Polsce nie jest dziś dobra i nie napawa optymizmem również w perspektywie nadchodzących lat (objętych wieloletnią prognozą finansową). Fakt ten po raz kolejny skłania do refleksji nad źródłami dochodów i w konsekwencji sensem ustanowienia samorządu terytorialnego na tym szczeblu.

Celem opracowania jest wskazanie: miejsca powiatów w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce, tendencji w kształtowaniu się dochodów budżetowych powiatów ziemskich, regulacji prawnych mających wpływ na poziom podstawowych wielkości budżetowych tych jednostek, a także kondycji finansowej (mierzonej poziomem zadłużenia i kosztów jego obsługi) powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego.

2. POWIAT W STRUKTURACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Samorząd terytorialny w Polsce reaktywowano w 1990 roku jedynie na szczeblu gmin. Był to jednak początek drogi dla rozwoju samorządności w Polsce, tj. utworzenia powiatów i samorządowych województw.

O kontynuowaniu reformy samorządowej zaczęto mówić już od 1993 roku. Zwolennicy powiatów podkreślali wówczas, że ich istnienie jest konieczne, gdyż daje możliwość uporządkowania terytorialnej organizacji zarządzania państwem i prowadzenie spójnej polityki regionalnej w skali ponadgminnej². Wskazywali oni, że dzięki ustanowieniu powiatów nastąpi oddanie w ręce obywateli i ich przedstawicielstw znacznego zakresu władzy, wykonywanej przez administrację rządową bez jakiegokolwiek społecznego wpływu i społecznej kontroli. Powiaty miały ułatwić mieszkańcom małych miast i wsi załatwienie wielu spraw, a poza tym miały stać się jednostką, która będzie realizować zadania o zakresie i ciężarze gatunkowym przekraczającym możliwości gmin. Ponadto będą one realizowały część zadań publicznych, które dotąd wykonywane były przez administrację publiczną, z uwzględnieniem centralnych, a nie lokalnych priorytetów, co ma szczególne znaczenie dla obszarów zaniedbanych, ubogich w infrastrukturę.

Przeciwnicy powiatów wskazywali na wysokie koszty związane z ich utworzeniem i osłabienie roli samorządu gminnego. Niewielu, a wręcz nikt nie podnosił wówczas argumentu, jakim może być „słaby” system finansowania powiatów i kapitałochłonność przydzielonych im zadań. Trudno było jednak na to wskazywać w sytuacji braku kompleksowych propozycji regulacji z tego zakresu. Były próby uregulowania tych kwestii dla gmin miejskich liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, niestety nie dotyczyły one organizmów, które w przyszłości stać się miały powiatami ziemskimi.

² B. Zawadzka, *Czy potrzebne są powiaty?*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 11, s. 11–13.

Pierwszym krokiem na drodze do próby określenia zakresu zadań powiatów grodzkich w Polsce był tzw. program pilotażowy³. Programem tym objęto 43 miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców. Miastom tym przekazano eksperymentalnie szereg zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przewidzianych dla przyszłego powiatu. Zadania te były finansowane ze środków podmiotu zlecającego, w formie dotacji celowych, jak i z dochodów własnych miast uczestniczących w programie. W 1994 roku ogólna kwota wydatków sfinansowanych dotacją wynosiła 88,4% wydatków pilotażowych. Jedynie w czterech miastach dotacje z budżetu państwa w całości pokryły wydatki związane z zadaniami pilotażowymi⁴.

W 1995 roku program pilotażowy stracił na znaczeniu, do czego przyczyniły się przede wszystkim względy finansowe. Niektóre z 43 miast objętych programem pilotażowym, w tym roku całkowicie się z niego wycofały, inne ograniczyły zakres realizowanych zadań. Ponieważ ani strona rządowa, ani samorządowa nie miały wątpliwości co do celowości pozostawienia w kompetencji największych miast wielu zadań wykonywanych w ramach pilotażu, przystąpiono do opracowania nowych przepisów w tym zakresie. Przepisem tym stała się ustawa z 1995 roku, zwana „ustawą o miastach”⁵. Ustawa ta również miała przygotować duże miasta w Polsce do roli organizmów powiatowych. Ustawodawca na mocy tego aktu prawnego przekazał bowiem niektórym gminom o statusie miasta dodatkowe – w stosunku do pozostałych gmin w Polsce – zadania i kompetencje.

Zarówno program pilotażowy, jak i „ustawa o miastach” wskazywały na istnienie różnic między gminami, przypisując szczególną rolę gminom miejskim. Z tego też punktu widzenia w 1999 roku nie budził wątpliwości fakt przyznania wyjątkowego statusu wybranym gminom miejskim (miastom). Powołanie do życia instytucji „miasta na prawach powiatu” było krokiem naprzód w reorganizacji struktur samorządowych w Polsce, choć wątpliwości może budzić bezwarunkowe zaliczenie do tej kategorii wszystkich miast, które w wyniku reformy administracyjnej kraju utraciły status miasta wojewódzkiego. W gronie tych miast znalazło się bowiem wiele takich, których liczba mieszkańców kształtuje się poniżej 100 tys., a taki warunek musiały spełnić miasta, które w latach 1995–1998 nie były stolicami województw.

Reforma administracyjna kraju z 1998 roku połączona z reformą samorządu terytorialnego nie wpłynęły jednak tylko na zmiany dotyczące wskazanych miast. Zmieniło się również oblicze województw, a na mapie Polski pojawiły się powiaty.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 lipca 1993 roku w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. Nr 65, poz. 309 ze zm.

⁴ *Realizacja programu pilotażowego w latach 1994–1995* – Skrót raportu opracowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w czerwcu 1996 roku, „Finanse Komunalne” 1996, nr 5, s. 62.

⁵ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania dużych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm.

Z początkiem 1999 roku liczba województw radykalnie zmalała (z 49 do ostatecznie 16), a także zmienił się status (obok jednostki podziału administracyjnego kraju stały się one jednostką samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym). Powołano do życia powiaty ziemskie (jest ich obecnie 314), składające się z od trzech do pięciu gmin.

W Polsce powiaty istniały od stuleci, a mimo to najbardziej kojarzone są z okresem od 1945 do 1975 roku, kiedy to były średnim szczeblem zarządzania terenowego w trójszczeblowej administracji terenowej. Pojawienie się powiatów z początkiem 1999 roku nikogo nie zdziwiło, pisano i mówiono o tym od dawna. Nie były to jednak takie organizmy, jak dawniej, choć wiele z nich wpisało się w poprzednie granice.

Utworzenie powiatów i powołanie samorządu powiatowego stanowiło naturalną konsekwencję rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę w Konstytucji z 1997 r.⁶. Było to rozwinięciem przyjętej w art. 15 zasady decentralizacji władzy publicznej, jak i wykorzystaniem możliwości utworzenia innych jednostek samorządu lokalnego, o której mowa w art. 164 ust. 2 Konstytucji. Wniosek o potrzebie dalszej decentralizacji można było również wyprowadzić z koncepcji samorządu terytorialnego przedstawionej w art. 3 ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁷.

Autorzy reformy samorządowej z 1998 roku dążyli do utworzenia szczebla powiatowego nie kosztem kompetencji i dochodów gmin, ale na obszarze kompetencji i środków finansowych pozostających dotąd w dyspozycji rejonowych organów rządowej administracji ogólnej oraz części służb resortowych. Wedle przyjętych założeń, funkcjonowaniu powiatów nie miało towarzyszyć uruchomienie nowych środków, poza tymi, które dotychczas były w dyspozycji wspomnianych organów i służb. Powiaty miały mieć w swoich kompetencjach zakres spraw innych niż te zadania, które dotychczas pozostawały w gminie, a którym gmina nie mogła samodzielnie podołać. Samorząd powiatowy miał mieć więc charakter komplementarny w stosunku do samorządu gminnego.

Czytając zapisy ustaw ustrojowych⁸, a także innych ustaw traktujących o zadaniach powiatów⁹, ma się wrażenie, że ilość i zakres zadań powiatów są o wiele bardziej obszerne niż początkowo zakładano. Nic więc dziwnego, że środki na ich realizację szybko okazały się niewystarczające w stosunku do ustalonych

⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1995 roku, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. – Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. – Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁹ Np. ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, tekst jedn. – Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.; ustawa z dnia 12 stycznia 2004 roku o pomocy społecznej, tekst jedn. – Dz.U. 2009, Nr 175, poz. 1362 ze zm.

pierwotnie. Należało je uzupełnić, co uczyniono w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 roku¹⁰.

Podobnie, jak kilkanaście lat temu, tak i dziś powiaty ziemskie mają zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. Pierwsi zwracają uwagę na uzupełniający charakter i zakres zadań powiatów w stosunku do gmin, przez co doskonale wpisały się w mapę podziału administracyjnego kraju. Drugi wskazują na niepotrzebne wydawanie publicznych pieniędzy (starostwa powiatowe to dodatkowa rzesza urzędników¹¹) i utrudnienia związane z koniecznością załatwiania w starostwie powiatowym wielu spraw, które do 1998 roku można było rozwiązać w urzędzie gminy (choćby sprawy związane z rejestracją pojazdów samochodowych). Zwracają uwagę, że powołanie samorządu na szczeblu powiatowym w celu realizacji zadań, które przekraczają możliwości i zakres zadań przypisany gminom było zbędne w obliczu istnienia przepisów, zezwalających gminom zawieranie porozumień i tworzenie związków międzygminnych. Wątpliwości odnośnie zasadności istnienia powiatów rodzą się też po analizie wielkości zapisanych w ich budżetach.

Zarówno z ustawy o dochodach JST z 1998 roku¹², jak i z tej z 2003 roku wyczytać można, że większość środków, jakimi mogą dysponować powiaty w Polsce pochodzi z budżetu państwa, w odniesieniu do których władze samorządu powiatowego pozbawione są samodzielności finansowej, w tym przede wszystkim samodzielności dochodowej. „Bolączką” powiatów jest przy tym to, że środków tych jest niewspółmiernie mało w stosunku do potrzeb¹³, co potwierdziło m.in. rosnące ich zadłużenie w ostatnich latach¹⁴. Dodatkowo krytyczne uwagi pod adresem systemu finansowego powiatów nasiliły się w obliczu regulacji za-

¹⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. – Dz.U. 2010, Nr 80, poz. 526 ze zm. Powiaty, na mocy tej ustawy od 2004 roku posiadają 10,25% udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu (w latach 1999–2003 udział ten wynosił 1%) i 1,40% udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu (w latach 1999–2003 powiaty nie miały dochodów z tego tytułu).

¹¹ Część z tych urzędników stanowi kadra poprzednich urzędów wojewódzkich. Ale czy utworzenie powiatów ziemskich miało na celu niedopuszczenie do wzrostu bezrobocia wśród urzędników, którym nie było dane zasilić szeregów pracowników urzędów marszałkowskich?

¹² Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1998–2003, Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.

¹³ Wśród zadań powiatów znalazły się bowiem m.in. tak kapitałochłonne zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, jak te w zakresie: edukacji publicznej (chodzi o prowadzenie szkół średnich), promocji i ochrony zdrowia (powiaty są organami założycielskimi dla szpitali), czy dróg publicznych (utrzymanie, remonty, modernizacja i budowa dróg powiatowych).

¹⁴ W latach 1999–2003 zadłużenie powiatów wzrosło od 55 mln zł (0,6% ich dochodów) do przeszło 1,22 mld zł w 2003 roku (11% ich dochodów) – Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999–2003 oraz o stanie należności za lata 2001–2003 jednostek samorządu terytorialnego, MF, Warszawa 2004, s. 6; Na koniec 2007 roku było to już prawie 2,64 mld zł (16,3% ich dochodów), a na koniec I półrocza 2010 roku – przeszło 3,78 mld zł (16,7% ich dochodów) – (www.mf.gov.pl – dostęp w dniu 10.04.2011 r.).

wartych w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku¹⁵, dotyczących nowego spojrzenia na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

3. STRUKTURA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH POWIATÓW ZIEMSKICH

Ustawodawca w Konstytucji RP, jak i w ustawie o samorządzie powiatowym w ogólny sposób wskazuje, że dochodami powiatów są dochody własne oraz subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa (dochody uzupełniające). Rodzaje wpływów należących do obu grup dochodów szczegółowo prezentuje ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W akcie tym czytamy, że dochodami własnymi powiatów, czyli takimi, z którymi w literaturze wiąże się samodzielność finansową władz lokalnych, są: wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów; dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów 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; odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów. Do grupy tych dochodów ustawodawca zaliczył również wpływy z udziałów w podatkach państwowych (podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych).

Powiaty nie mają dochodów z podatków i opłat lokalnych, które zasilają budżety gmin. Od kilkunastu lat, w fazie projektów pozostaje uzupełnienie dochodów powiatów o część wpływów z podatku od wartości nieruchomości (tzw. podatku katastralnego). Mimo, że na szczeblu powiatów w strukturach urzędów funkcjonują wydziały geodezji i katastru i już od dłuższego czasu mówi się o konieczności przeprowadzenia reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce (pierwszy pakiet projektów ustaw z tego zakresu datowany jest na grudzień 1997 roku), w najbliższym czasie raczej nie przewiduje się, aby część dochodów gmin z tego tytułu miała kiedykolwiek powędrować do budżetów powiatów.

Powiaty ziemskie w zasadzie nie dysponują też majątkiem, w tym nieruchomościami, dla którego można byłoby szukać alternatywnego przeznaczenia. Ich własnością są w większości przypadków nieruchomości zajęte na potrzeby świadczenia usług z zakresu użyteczności publicznej (np. pod drogami, budynki szpitali, placówek oświatowych), które wymagają znacznych nakładów finanso-

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

wych, a rzadziej są źródłem dochodów budżetowych. Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, że gospodarka finansowa powiatów w Polsce nie jest raczej oparta na dochodach pochodzących z terenu działania powiatu, a na transferach z budżetu państwa. Szczegóły w tym zakresie prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych powiatów ziemskich w Polsce w latach 1999–2010 (w %)

Lata	Docho- dy ogółem	Dochody własne				Dochody uzupełniające		
		ogółem	dochody z mająt- ku	pozo- stałe	udziały w podatkach państwowych	ogółem	subwencja ogólna	dotacje (celowe + rozwo- jowa)
1999	100,0	6,2	2,2	2,1	1,9	93,8	44,4	49,4
2000	100,0	7,9	2,7	3,8	1,4	92,1	47,7	44,4
2001	100,0	8,6	1,2	6,1	1,3	91,4	46,3	45,1
2002	100,0	10,8	1,5	8,0	1,3	89,2	47,0	42,3
2003	100,0	11,3	1,6	8,4	1,3	88,7	56,1	32,6
2004	100,0	24,9	1,8	12,1	11,1	75,1	50,8	24,3
2005	100,0	29,2	1,5	13,9	13,8	70,8	48,7	22,1
2006	100,0	30,8	1,9	14,0	14,9	69,2	46,1	23,1
2007	100,0	32,2	1,7	13,5	17,1	67,8	46,1	21,7
2008	100,0	32,4	1,6	13,4	17,3	67,6	44,5	23,2
2009	100,0	28,4	1,3	12,7	14,5	71,6	45,9	25,8
2010	100,0	28,2	1,4	13,8	13,0	71,8	43,3	28,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w poszczególnych latach (www.mf.gov.pl – finanse samorządowe – dostęp 2.04.2011 r.)

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w Polsce od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego na trzech szczeblach zdecydowanie większą część środków finansowych powiatów ziemskich stanowią transfery z budżetu państwa (w latach 1999–2003 około 90–95%, a od 2004 roku około 85% łącznych dochodów powiatów). Wśród tych transferów dominują przy tym dochody uzupełniające, z góry „przypisane”, mające kierunek przeznaczenia (część oświatowa subwencji ogólnej, dotacje). Samodzielność władz powiatowych w zakresie kształtowania dochodów budżetowych jest więc bardzo ograniczona, a kreatywność w szukaniu dodatkowych środków finansowych – wielce ograniczona.

Z danych zawartych w tabeli wynika również wzrost w 2010 roku tzw. „pozostałych” dochodów własnych powiatów. Fakt ten wiązać należy z likwidacją samorządowych funduszy celowych z zakresu ochrony środowiska (nie dotyczy funduszu wojewódzkiego, który stał się samorządową osobą prawną). Środki finansowe zgromadzone na rachunkach tych funduszy zasiliły budżety JST, w tym i powiatów. Niestety są to również środki „przypisane” (mają swoje

przeznaczenie i nie mogą być wydane na cele inne niż te związane z ochroną środowiska naturalnego).

4. ZAPISY USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH WPLYWAJĄCE NA KSZTAŁT FINANSÓW JST

Od 2010 roku obowiązuje w Polsce nowa ustawa o finansach publicznych. W myśl tego aktu prawnego, wszystkie jednostki samorządu terytorialnego obowiązane są z początkiem 2011 roku uchwalać, a wcześniej planować budżet, w którym wydatki bieżące są niższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Ustawodawca wprowadził bowiem zakaz finansowania wydatków bieżących przychodami o charakterze zwrotnym i „przejadania” w tym celu dochodów majątkowych.

Oprócz racjonalizacji działalności bieżącej jednostek samorządu terytorialnego w nowej ustawie o finansach publicznych ustawodawca wprowadził również ograniczenia dotyczące możliwości zaciągania przez nie zobowiązań. W latach 2011–2013, które ustawodawca traktuje jako przejściowe, obowiązują dotychczasowe ilościowe limity zadłużenia, tj. maksymalny poziom zadłużenia danej JST na etapie planowania i wykonania budżetu nie może przekroczyć 60% dochodów ogółem jednostki¹⁶, a koszty obsługi tego zadłużenia (raty + odsetki) 15% dochodów jednostki ogółem lub 12% w sytuacji, gdy relacja PDP do PKB przekroczy 55%¹⁷. Oprócz tego w okresie przejściowym ustawodawca zobowiązał władze samorządowe do monitorowania kształtowania się wskaźników zadłużenia obliczanych według formuły obowiązującej od 2014 roku.

Rok 2014 będzie pierwszym rokiem w historii funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego, w którym odejdzie się od jednakowo określonych dwóch limitów zadłużenia dla wszystkich JST na rzecz jednego limitu, ustalanego w sposób indywidualny. Limit ten będzie wyznacznikiem wielkości zawartych w uchwale budżetowej JST. Organ stanowiący JST nie będzie mógł bowiem uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek (z wyjątkiem tych związanych z finansowaniem przejściowego deficytu) wraz z należnymi w danym roku odset-

¹⁶ Ograniczeń tych nie stosuje się jednak do zobowiązań zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z UE lub od państw członkowskich EFTA, nie dotyczy to jednak sytuacji po zakończeniu realizacji zadania realizowanego ze środków „unijnych” oraz otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków.

¹⁷ Nie dotyczy to jednak obciążeń wynikających z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia relacji, jak i tych związanych z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami unijnymi, a także poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST z wykorzystaniem środków z UE lub państw członkowskich EFTA.

kami od kredytów i pożyczek (także tych zaciągniętych na finansowanie przejściowego niedoboru środków),

- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji
 - do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D} \leq \frac{1}{3} * \frac{Db_{n-1}+Sm_{n-1}-Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2}+Sm_{n-2}-Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3}+Sm_{n-3}-Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych (z wyjątkiem tych zaciąganych na finansowanie przejściowego deficytu)

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym

Db – dochody bieżące

Sm – dochody ze sprzedaży majątku

Wb – wydatki bieżące

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata

Zmiana sposobu limitowania możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, mimo wielu uwag krytycznych, z pewnością jest godna uwagi i na swój sposób nowatorska. Przełożenie na grunt praktyki samorządowej nowych zapisów ustawy o finansach samorządowych uwidacznia jednak słabości systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Nawet pobieżna analiza wielkości zapisanych we wzorze wskazuje bowiem, że po środki zwrotne w postaci kredytów i pożyczek, w tym z obligacji komunalnych, nie będą mogły sięgać wszystkie JST. Obsłużyć zadłużenie (również to wynikające z konieczności pozyskania wkładu własnego na przedsięwzięcia realizowane przez współdziałale „środków unijnych”), a więc płacić raty kredytów, wykupować transze wyemitowanych obligacji, regulować odsetki, będą mogły te spośród JST, w których występuje nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, i które sprzedają majątek samorządowy. Wprowadzona reguła z jednej strony skłania więc do racjonalizacji wydatków na szczeblu samorządowym, w tym zwłaszcza do ograniczania wydatków na administrację samorządową, a z drugiej strony „podpowiada”, jak

jednostki samorządu terytorialnego mogą zwiększyć ilość pozyskiwanych przez siebie przychodów zwrotnych („receptą” jest sprzedaż majątku komunalnego).

Od dawna wielu samorządowców zadaje sobie pytanie – sprzedawać majątek samorządowy, czy też nie? Nie ma prostej odpowiedzi na tak postawione pytanie, wszystko zależy bowiem od tego, jaki to jest majątek (np. rodzaj nieruchomości, miejsce położenia) i w jakim jest stanie. Jedno nie budzi jednak wątpliwości – dochody ze sprzedaży danego majątku pojawią się w budżecie danej JST tylko raz i choć mogą przejściowo poprawić „wskaźniki zadłużenia” jednostki, to mogą pozbawić jednostkę w przyszłości co prawda niższych, ale stałych dochodów, stanowiących podstawę planowania budżetowego w dłuższej perspektywie. Trudno jednak w odniesieniu do powiatów stwierdzić, że sprzedając nieruchomości mogą one poprawić (czytaj zwiększyć) swoje możliwości zaciągania zobowiązań. Jak już wskazano – w zasadzie nie posiadają one bowiem nieruchomości, które można byłoby sprzedać w tak często „bezkolizyjny” sposób, jak ma to miejsce w gminie.

Jeżeli więc powiaty ziemskie mają niewystarczającą pulę środków na realizowane przez siebie zadania i nie mogą sięgnąć po przychody zwrotne, to z jakich źródeł mają finansować wydatki majątkowe? Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że środki te powinny w zasadzie pochodzić z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członków EFTA. Na pozór problem wydaje się być wyjaśnionym, a „drogowskaz” dla władz samorządowych dany czytelny. Nie zapominajmy jednak, że o bezzwrotne środki zagraniczne trzeba się ubiegać. Dobrze przygotowany wniosek aplikacyjny, posiadanie wkładu własnego, finansującego część kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, nie są gwarantami uzyskania wsparcia. Chętnych po „darmowe” pieniądze jest wielu, a pula środków ograniczona. Ponadto od momentu złożenia wniosku do jego potencjalnego zaakceptowania i otrzymania środków przez JST, upływa często sporo czasu. Ponadto w nowej ustawie o finansach publicznych – w porównaniu do ustawy z 2005 roku¹⁸ – znajdujemy zapis (art. 243 ust. 2), z którego wynika, że do kwoty długu zalicza się również zobowiązania zaciągnięte na tzw. wkład własny, jeśli wykup papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek stanowiących to zobowiązanie, nastąpi po 90 dniach po zakończeniu programu (projektu, zadania) i otrzymaniu refundacji ze bezzwrotnych środków zagranicznych. Wskazane zapisy ustawy o finansach publicznych z 2009 roku znalazły swoje odzwierciedlenie zarówno w budżetach JST uchwalanych na 2011 rok, jak i w wieloletnich prognozach finansowych sporządzanych w JST.

Od 2011 roku ustawodawca zobowiązał wszystkie JST do tworzenia – trochę na wzór Wieloletniego Planu Finansowego Państwa – wieloletniej prognozy finansowej. Dokument ten ma być realistyczny, sporządzany na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, z tym że prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF JST należy sporządzić na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. W dokumencie tym, dla każdego roku

¹⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

objętego prognozą należy określić co najmniej m.in.: dochody budżetu, w tym dochody bieżące i dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku; wydatki budżetu, w tym wydatki bieżące i wydatki majątkowe; wynik budżetu; przeznaczenie nadwyżki lub sposób sfinansowania deficytu; przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; kwotę długu.

Z analizy wielkości zapisanych w wieloletnich prognozach finansowych JST wywnioskować można, że faktycznie w niektórych gminach już dziś planuje się sprzedaż majątku komunalnego, aby indywidualnie obliczane wskaźniki zadłużenia w roku 2014 spełniały zapisy ustawowe. W wielu JST, w tym w powiatach ziemskich w latach 2011–2013 ogranicza się zaciąganie zobowiązań długoterminowych (ich spłaty są jednak rozłożone na wiele lat) i niestety od 2014 roku nie planuje się wydatków majątkowych. Wypada mieć jedynie nadzieję, że wydatki te będą się w budżetach JST sukcesywnie pojawiać, na skutek przyznania tym jednostkom środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Być może też do 2014 roku zostaną wprowadzone zmiany do ustawy o finansach publicznych, które spowodują zwiększenie możliwości zaciągania zobowiązań przez powiaty ziemskie (a może wszystkie JST). Pozostaje tylko pytanie, jak wówczas będzie wyglądała sytuacja finansowa całego sektora finansów publicznych w Polsce, a w szczególności relacja PDP/PKB.

5. KONDYCJA FINANSOWA POWIATÓW WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego mierzyć można na różne sposoby. Jednymi z takich mierników są niewątpliwie: stosunek zadłużenia jednostki do jej dochodów w danym roku i stosunek kosztów obsługi tego zadłużenia również do rocznych dochodów jednostki. Prognozowane dane z tego zakresu dla powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego za lata 2011–2013 prezentują tabele 2 i 3.

Z analizy danych zawartych w tabeli 2 wynika, że w latach 2011–2013 powiaty ziemskie województwa wielkopolskiego podjęły się zmniejszenia poziomu swojego zadłużenia. Zgodnie z prognozą, w 2011 roku jeszcze 16 spośród nich (przeszło 51% ogółu powiatów) planuje zadłużenie na poziomie przekraczającym 30% prognozowanych dochodów ogółem, z tego dwa powyżej 40% i dwa powyżej 50%, by w kolejnych latach wartość tego zadłużenia ograniczyć. W 2012 i 2013 roku już tylko odpowiednio 9 i 8 spośród 31 powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego (odpowiednio przeszło 29% i blisko 26% powiatów) planuje zadłużenie powyżej 30% planowanych dochodów, z tego w 2013 roku jedynie dwa powyżej 40% tych dochodów. Wśród powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego w latach 2011–2013 spadek zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych ogółem planowany jest w 20 powiatach. W 10 powiatach planowany jest wzrost zadłużenia w 2012 roku i spadek w 2013 roku. Jedynie

w jednym powiecie województwa w latach 2011–2013 planowany jest wzrost zadłużenia (powiat kępiński).

Tabela 2. Prognozowany poziom zadłużenia do dochodów budżetowych ogółem w powiatach ziemskich województwa wielkopolskiego w latach 2011–2013

Poziom zadłużenia/ do dochodów budżetowych ogółem	2011		2012		2013	
	liczba powiatów	struktura (w %)	liczba powiatów	struktura (w %)	liczba powiatów	struktura (w %)
ogółem	31	100,00	31	100,00	31	100,00
do 10%	4	12,90	3	9,67	5	16,14
od 10% do 20%	5	16,14	6	19,35	9	29,03
pow. 20% do 30%	6	19,35	13	41,94	9	29,03
pow. 30% do 40%	12	38,71	5	16,14	6	19,35
pow. 40% do 50%	2	6,45	4	12,90	2	6,45
pow. 50% do 60%	2	6,45	0	0,00	0	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie wieloletnich prognoz finansowych powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego

Ciekawie rozkłada się zadłużenie powiatów na mapie administracyjnej województwa. W latach 2011–2013 najniższy poziom zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych ogółem prognozowany jest w powiecie poznański, a także w powiecie leszczyńskim (okala miasto Leszno), powiecie czarnkowsko-trzcianeckim i powiecie międzychodzkiem. Fakt ten świadczy jednak nie tyle o niskim zadłużeniu nominalnym tych jednostek, co o wysokich dochodach budżetowych tych powiatów¹⁹. Patrząc na mapę administracyjną województwa wielkopolskiego i poziom zadłużenia pozostałych powiatów ziemskich trudno znaleźć jakakolwiek prawidłowość. Wśród najbardziej zadłużonych znajdują się bowiem zarówno powiaty leżące na północy województwa, których gminy do 1998 roku włącznie wchodziły w skład piłskiego, czy powiaty leżące na południu województwa, wchodzące wcześniej w skład województwa leszczyńskiego.

Drugą miarą poziomu zadłużenia, przyjętą w tym opracowaniu jest wysokość kosztów obsługi zadłużenia powiatów do ich dochodów ogółem. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że w latach 2011–2013 prognozowane koszty obsługi zadłużenia w powiatach ziemskich województwa wielkopolskiego nie przekroczą 12% planowanych dochodów, przy czym koszty obsługi zadłużenia większości z nich (w przeszło 80% powiatów w 2011 roku, w blisko 68% powiatów w 2012

¹⁹ Gminy wchodzące w skład tych powiatów stanowią „sypialnię” dla miast „centrum”. Zamieszkuje je wiele osób płacących podatek dochodowy od osób fizycznych (dla przykładu powiat poznański jest najbardziej zaludnionym powiatem ziemskim w Polsce), a także często zlokalizowanych jest wiele firm płacących podatek dochodowy od osób prawnych.

roku i w przeszło 87% powiatów w 2013 roku) prognozowane są na poziomie od 3 do 9% planowanych dochodów.

Tabela 3. Prognozowane koszty obsługi zadłużenia do dochodów budżetowych w powiatach ziemskich województwa wielkopolskiego w latach 2011–2013

Poziom kosztów obsługi zadłużenia do dochodów budżetowych ogółem	2011		2012		2013	
	liczba powiatów	struktura (w %)	liczba powiatów	struktura (w %)	liczba powiatów	struktura (w %)
ogółem	31	100,00	31	100,00	31	100,00
do 3%	3	9,68	3	9,68	2	6,46
od 3% do 6%	17	54,83	14	45,16	16	51,60
pow. 6% do 9%	8	25,81	7	22,58	11	35,48
pow. 9% do 12%	3	9,68	7	22,58	2	6,46
pow. 12% do 15%	0	0,00	0	0,00	0	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego

Biorąc pod uwagę oba ilościowe limity zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, obowiązujące jeszcze w latach 2011–2013, można stwierdzić, że powiaty województwa wielkopolskiego mogą – z pewnymi wyjątkami – zaciągać jeszcze wiele zobowiązań i realizować zadania inwestycyjne, gdyż ich kondycja finansowa jest dobra, a niektórych wręcz bardzo dobra. Realność tego wrażenia każe zweryfikować ustawodawca zobowiązując jednostki samorządu terytorialnego do weryfikacji tytułów dłużnych²⁰, jak i respektowania zapisów art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, czyli obliczenia indywidualnego limitu zadłużenia jednostki, nawiązującego do jej zdolności kredytowej. Analiza tych wyliczeń nie napawa optymizmem.

Z informacji zawartych w wieloletnich prognozach finansowych sporządzonych w powiatach ziemskich województwa wielkopolskiego wynika, że w 2014 roku w znacznej części z nich prognozowane koszty obsługi zadłużenia będą blisko granicy indywidualnego limitu, obliczonego w oparciu o dane z lat 2011–2013. Szczegóły w tym zakresie prezentuje tabela 4.

²⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 252, poz. 1692), do kategorii „kredyty i pożyczki” zaliczone zostały również: umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Tabela 4. Prognozowany poziom wykorzystania indywidualnych limitów zadłużenia w powiatach ziemskich województwa wielkopolskiego w 2014 roku

% wykorzystania indywidualnego limitu zadłużenia	liczba powiatów	struktura (w %)
ogółem	31	100,00
do 35%	1	3,23
pow. 35% do 50%	1	3,23
pow. 50% do 60%	2	6,46
pow. 60% do 70%	4	12,92
pow. 70% do 80%	6	19,38
pow. 80% do 90%	3	9,68
pow. 90% do 95%	3	9,68
pow. 95% do 100%	8	25,81
pow. 100%	3	9,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego.

Z danych zaprezentowanych w tabeli wynika, że w 2014 roku jedynie dwa powiaty ziemskie (6,46% ogółu) prognozują wykorzystanie indywidualnego limitu zadłużenia poniżej 50%. Reszta powiatów planuje na obsługę zadłużenia wydać o wiele więcej, z tego aż 11 powiatów (przeszło 35% ogółu) chce na to przeznaczyć ponad 95% dozwolonej puli środków. Co istotne, wśród powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego znalazły się i takie, które po uchwaleniu wieloletnich prognoz finansowych zobowiązane zostały do podjęcia działań zmierzających do redukcji zadłużenia, poziomu wydatków i poszukiwania dodatkowych dochodów, gdyż w 2014 roku i w latach następnych prognozowane koszty obsługi zadłużenia przekraczały wielkości dozwolone.

Biorąc pod uwagę dane zawarte w tabelach 2–4 można stwierdzić, że wśród powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego są zarówno takie, które doskonale spełniają limity zadłużenia obowiązujące obecnie, jak i te obowiązujące od 2014 roku (powiat poznański, leszczyński, czy nawet jarociński i nowotomyski). W województwie wielkopolskim są jednak i takie powiaty, które (jak powiaty ostrowski, czy rawicki) w latach 2011–2013 spełniały limity zadłużenia i kosztów jego obsługi, a według prognozy w 2014 roku – jeśli nie podejmą działań – nie spełnią relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zaskakująco źle na tle innych powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego plasuje się w 2014 roku powiat szamotulski. W powiecie tym w latach 2011–2013 daleko jeszcze do osiągnięcia granicznych wielkości limitów zadłużenia, ale w latach tych władze powiatu będą musiały podjąć szereg działań zmierzających do tego, aby w roku 2014 nie został przekroczony indywidualnie obliczony maksymalny limit zadłużenia (póki co, jego wielkość w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej przez organ stanowiący dwukrotnie przekracza indywidualnie obliczony limit).

6. PODSUMOWANIE

Przeszło 10 lat funkcjonowania trójszczeblowego samorządu terytorialnego w Polsce, a także zmiany w przepisach prawnych dotyczących finansów sektora publicznego skłaniają do refleksji nad źródłami dochodów JST, ich dostosowaniem do ilości zadań przekazanych na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, nad kondycją finansową nowych jednostek, jak i reformą samorządową z 1999 roku w ogóle. Niestety zestawienie plusów i minusów przyjętych rozwiązań nie wypada na korzyść tych pierwszych, zwłaszcza w odniesieniu do powiatów ziemskich.

Powiaty ziemskie, z nazwy kojarzone zwłaszcza przez osoby starsze, mają zarówno swoich zwolenników, jak i zagorzałych przeciwników. Tym ostatnim ustawodawca dał do ręki dodatkowy argument, w postaci nowego weryfikatora działalności i funkcjonowania, jakim jest indywidualnie obliczany limit zadłużenia.

Na przykładzie powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego można stwierdzić, że prawdopodobnie w większości powiatów ziemskich w Polsce konieczność respektowania od 2014 roku indywidualnie obliczanych wskaźników zadłużenia, wymusza w latach 2011–2013 podjęcie wielu niepopularnych działań. Z jednej strony poszukiwane będą dodatkowe źródła dochodów (zadanie trudne w powiatach, o wiele łatwiejsze w gminach), z drugiej ograniczane będą wydatki. Niestety dotyczyć to będzie również wydatków majątkowych.

Niemożność zaciągania kolejnych zobowiązań przez władze powiatu spowodować może zaprzestanie działań inwestycyjnych, a w konsekwencji pogorszenie stanu technicznego wielu składników powiatowego majątku. W kolejnych latach sytuacja raczej się nie poprawi. Czyżby więc ustawodawca sam chciał zlikwidować powiaty? A może analiza wieloletnich prognoz finansowych JST, prowadzona w Ministerstwie Finansów, skłoni ustawodawcę do zmian w sposobie liczenia indywidualnego limitu zadłużenia jeszcze przed 2014 rokiem? Czas pokaże, niemniej jednak bez zmian w strukturach samorządu terytorialnego w Polsce lub przepisach prawnych raczej się nie obejdzie.

BIBLIOGRAFIA

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1995 roku, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.
- *Realizacja programu pilotażowego w latach 1994–1995* – Skrót raportu opracowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w czerwcu 1996 roku, „Finanse Komunalne” 1996, nr 5.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 lipca 1993 roku w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. Nr 65, poz. 309 ze zm.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa, Dz.U. Nr 252, poz. 1692.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 2004 roku o pomocy społecznej, tekst jedn. – Dz.U. 2009, Nr 175, poz. 1362 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. – Dz.U. 2010, Nr 80, poz. 526 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania dużych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1998–2003, Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. – Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, tekst jedn. – Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. – Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.
- www.mf.gov.pl
- Zawadzka B., *Czy potrzebne są powiaty?*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 11.

POVIAT'S FINANCE IN VIEW OF THE PUBLIC FINANCE ACT

Summary: Local government in Poland operates at three levels. However the scope of tasks and financial situation of municipalities, poviats and voivodships are different. Particularly adverse situation have urban poviats. The aim of this case study is the indication of the role of poviats in the structure of local government in Poland, the trend in urban poviats budget incomes, legal regulations affecting the level of the basic values of their budgets, as well as financial viability (measured by the level of debt and its servicing costs) urban poviats in Wielkopolska.

Key words: urban poviats, debt limit, financial viability of JST

dr Janina Kotlińska
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
ul. Piotrowskiego 12-14, Bydgoszcz
e-mail: jankakotlinska@tlen.pl