

*prof. zw. dr hab. Adam Czudec*¹

Katedra Polityki Gospodarczej
Uniwersytet Rzeszowski

Znaczenie transferów zewnętrznych w kształtowaniu stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego są ważną częścią sektora finansów publicznych, bo w każdym roku ich dochody i wydatki stanowią około 50% dochodów i wydatków całego sektora publicznego. W związku z tym gospodarowanie środkami finansowymi przez samorząd terytorialny ma nie tylko znaczenie dla wykonywania zadań przez każdą jednostkę samorządową, ale wpływa także na sytuację finansową całego sektora publicznego.

Istotnym problemem finansów publicznych w Polsce jest wysokie i ciągle rosnące zadłużenie, co – w przypadku utrzymywania się takiej tendencji w dłuższym okresie – musi prowadzić do przerzucania kosztów dzisiejszej działalności na następne pokolenie, a ponadto zmniejsza możliwości wykonywania zadań należących do sfery publicznej. Nadmierne zadłużenie prowadzi zatem nie tylko do destabilizacji gospodarki finansowej, ale bezpośrednio wpływa na skuteczność wykonywania zadań przez instytucje sektora publicznego. Skala tych problemów szczególnie szybko i mocno nasila się w okresie spowolnienia gospodarczego, bo oznacza ono zmniejszenie wpływów z tytułu podatków i opłat do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zapewnienie stabilności finansowej jednostek samorządowych należy do głównych zadań władz samorządowych każdego szczebla. Jest to wyzwanie nie tylko ważne, ale także trudne w realizacji, bo z jednej strony samorząd ma niewielki wpływ na stawki podatków i opłat będących źródłem dochodów budżetowych, a ponadto znaczna część tych dochodów pochodzi ze źródeł zewnętrznych

¹Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, e-mail: aczudec@univ.rzeszow.pl.

w postaci transferów z budżetu państwa (subwencje i dotacje celowe), a także ze środków europejskich. Spośród zewnętrznych źródeł zasilania jedynie subwencja należy do relatywnie stabilnych form wsparcia finansowego, natomiast dotacje celowe (w dużej części), podobnie jak fundusze z UE tylko w niektórych latach mają istotny udział w ogólnej kwocie dochodów poszczególnych samorządów.

W takich okolicznościach uzasadnione jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o oddziaływanie transferów zewnętrznych na sytuację finansową samorządów, w tym na ich stabilność finansową. Mając powyższe na uwadze jako cel artykułu przyjęto ocenę znaczenia skali i zakresu korzystania przez różne typy jednostek samorządu terytorialnego z budżetowych transferów zewnętrznych, z punktu widzenia ich stabilności finansowej. Jako kryteria stabilności finansowej samorządów przyjęto:

- wskaźnik udziału zobowiązań do dochodów ogółem w latach 2009–2012;
- tempo wzrostu udziału zobowiązań w dochodach w latach 2009–2012;
- wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w latach 2009–2012.

Pierwsze kryterium ma związek z ustawą o finansach publicznych. Natomiast drugie z kryteriów ma służyć ocenie zdolności samorządu do utrzymywania poziomu zadłużenia w kolejnych latach na stabilnym poziomie. Z kolei ostatnie z kryteriów ma ilustrować zdolność samorządu do inwestowania w infrastrukturę, tj. realizowania tej grupy zadań, które w trwały sposób poprawiają jakość życia mieszkańców i tworzą warunki do rozwoju gospodarczego lokalnego środowiska.

Takie podejście do oceny stabilności finansów samorządowych wydaje się uzasadnione, bo uwzględnia nie tylko kwestię zadłużenia i jego relacje do dochodów (tak rozumianą stabilność można w przypadku samorządów relatywnie łatwo osiągnąć, jeśli minimalizuje się zakres wykonywanych zadań inwestycyjnych), ale także skuteczność samorządu w podejmowaniu i realizowaniu przedsięwzięć wymagających angażowania dużych środków na zadania, które nie należą do grupy obligatoryjnych (inwestycje infrastrukturalne).

Wyniki tak prowadzonej analizy powinny zatem dać odpowiedź na pytanie, czy skala korzystania z transferów zewnętrznych ma znaczenie w kształtowaniu stabilności finansowej samorządów, a jeśli tak, to jakie są relacje między poziomem zasilania budżetów środkami zewnętrznymi a ich stabilnością finansową.

Analizę tego zagadnienia przeprowadzono na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim. Dane liczbowe wykorzystane w analizie dotyczą lat 2009–2012, a ich źródłem są sprawozdania przedkładane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie przez jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na zróżnicowanie źródeł dochodów i skali korzystania z transferów zewnętrznych, analizę prowadzono z uwzględnieniem różnych typów jednostek samorządowych: powiatów, miast, miast-gmin i gmin wiejskich.

TRANSFERY ZEWNĘTRZNE I STABILNOŚĆ FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE LITERATURY

Transfery zewnętrzne zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego można podzielić – ze względu na źródło pochodzenia – na dwie grupy:

- transfery z budżetu państwa;
- transfery wynikające z realizacji projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Przesłanką uzasadniającą transferowanie środków zewnętrznych do jednostek samorządowych jest dążenie do zapewnienia mieszkańcom różnych lokalnych środowisk i regionów dostępu do podobnych dóbr i usług publicznych na tym samym poziomie.

Pomiędzy budżetem państwa a budżetami samorządowymi wyróżnia się dwa rodzaje powiązań – bezzwrotne i zwrotne. Przykładami powiązań o charakterze bezzwrotnym są transfery w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych. Natomiast powiązania zwrotne to np. pożyczki udzielane jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Jak zauważa W. Miemiec, transfery przekazywane z budżetu państwa odgrywają istotną rolę w kształtowaniu systemu dochodów samorządowych i samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia samodzielności finansowej szczególne znaczenie ma subwencja ogólna, która jest gwarantowana konstytucyjnie, a jej kwota corocznie ustalana w budżecie państwa [Miemiec, 2010, s. 52–75]. Z kolei zasilanie budżetów samorządowych w formie dotacji celowych jest ściśle powiązane z wykonywaniem przez samorządy zadań o charakterze ponadlokalnym lub ponadregionalnym, traktowanych jako priorytetowe (zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zadania realizowane na mocy porozumień z organami administracji rządowej, finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządowych).

W latach 2007–2013 samorządy otrzymały szeroką możliwość korzystania ze środków finansowych w ramach programów Unii Europejskiej. Na podstawie ustawy o finansach publicznych z 2009 roku w budżecie państwa wyodrębniono budżet środków europejskich składający się z funduszy Unii Europejskiej kierowanych na realizację programów europejskich, a także ze środków krajowych, przeznaczonych na współfinansowanie projektów realizowanych m.in. przez samorządy [Murawski, 2010, s. 76–80].

Środki europejskie mogą być transferowane do budżetów jednostek samorządowych w formie refundacji, a w przypadku funduszy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich prefinansowania. Oznacza, to że w przypadku zadań finansowanych przez refundację ponoszonych wcześniej wydatków konieczne jest zapewnienie (przynajmniej częściowo) własnych źródeł finansowania podjętych przedsięwzięć, co najczęściej wiąże się z koniecznością zaciągania kredytów bankowych. W ten sposób samorządy mają z jednej strony możliwość rozsze-

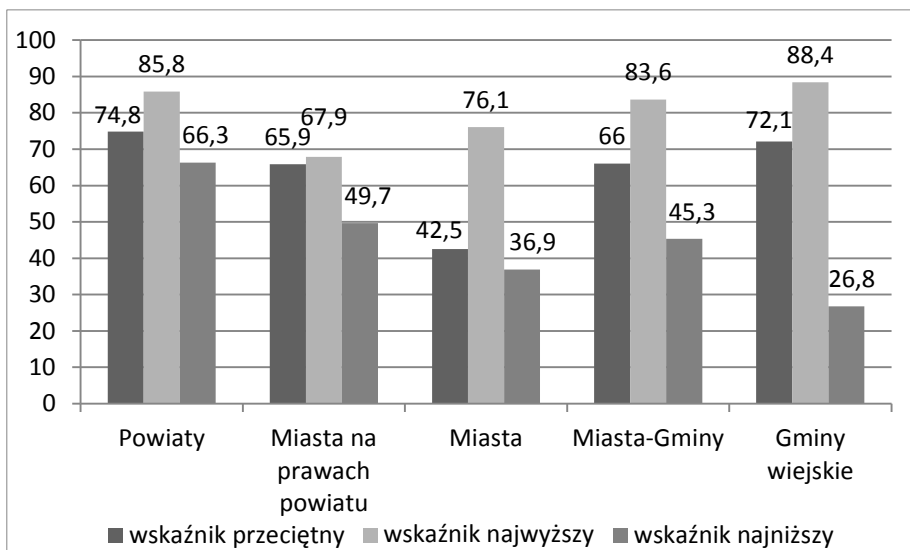
zenia zakresu realizacji przypisanych im zadań, z drugiej zaś szerokie korzystanie ze środków europejskich może być przyczyną rosnącego zadłużenia jednostek samorządowych, co z kolei oznacza osłabienie stabilności finansowej, wpływającej na zakres ich działalności w kolejnych latach.

Inną okolicznością, która może prowadzić do pogorszenia stabilności finansów samorządowych jest powierzenie (przekazywanie) do wykonania nowych lub rozszerzenie zakresu dotąd wykonywanych zadań, bez zapewnienia transferu nowych środków finansowych z budżetu państwa. Jak zauważają M. Stec i A. Krzywoń, takie rozwiązanie może się mieścić w konstytucyjnej zasadzie adekwatności środków finansowych będących w dyspozycji samorządu terytorialnego do realizowanych przez niego zadań, pod warunkiem, że nie doszło do jawnego, oczywistego i zdecydowanego naruszenia równowagi finansowej jednostek samorządowych. Obowiązkiem władz samorządowych jest w takiej sytuacji wygospodarowanie nowych środków w drodze oszczędności, poszukiwania nowych metod pozyskiwania środków, czy bardziej racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi już środkami [Stec, Krzywoń, 2013, s. 70–89]. Może to być także kolejna przyczyna zwiększającego się zadłużenia samorządów, co przekłada się na zwiększenie ryzyka w ich działalności rzutu-jącego na przyszłą zdolność do realizacji podstawowych zadań [Czudec, Kata, 2013, s. 5–20].

W świetle powyższych stwierdzeń uzasadnione wydaje się sformułowanie hipotezy o istotnym znaczeniu transferów zewnętrznych w kształtowaniu stabilności finansowej jednostek samorządowych, w tym możliwym destabilizującym wpływie wysokiego udziału transferów w dochodach budżetowych, na poziom zadłużenia samorządów.

ZNACZENIE TRANSFERÓW ZEWNĘTRZNYCH W KSZTAŁTOWANIU DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

Struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowana nie tylko między ich różnymi typami (szczeblami), ale także wewnątrz każdego z typów jednostek samorządowych. Jest to spowodowane odmiennymi uregulowaniami prawnymi, które przesądzają np. o małym znaczeniu dochodów własnych w przypadku samorządów powiatu (na tle samorządów gmin). Istotną przyczyną są także różnice między poziomem rozwoju różnych lokalnych środowisk, co ma wpływ na wielkość dochodów własnych i pośrednio przesądza o relatywnie wysokim udziale transferów zewnętrznych w strukturze dochodów budżetowych. Dane liczbowe ilustrujące znaczenie transferów zewnętrznych w przypadku różnych typów jednostek samorządowych przedstawiono na rysunku 1.

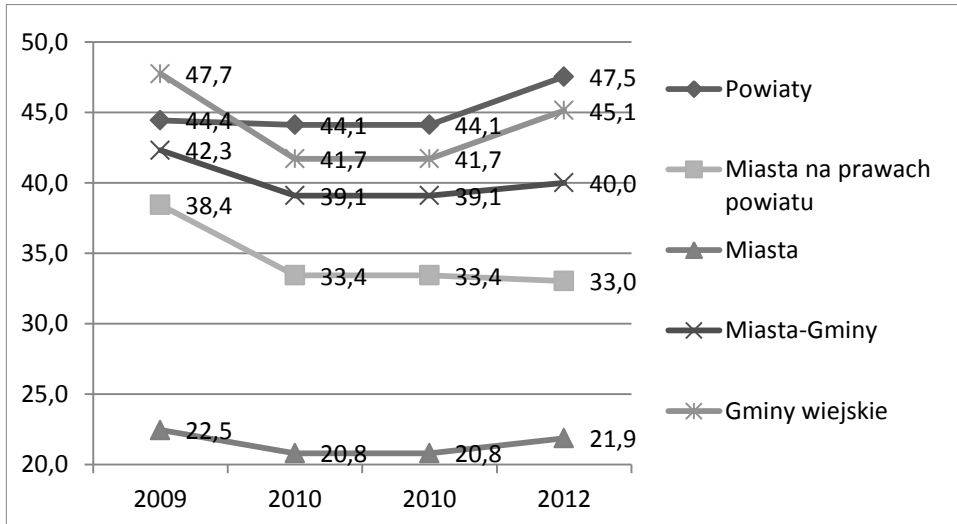


Rysunek 1. Udział transferów zewnętrznych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych (wielkości średnie dla lat 2009–2012)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

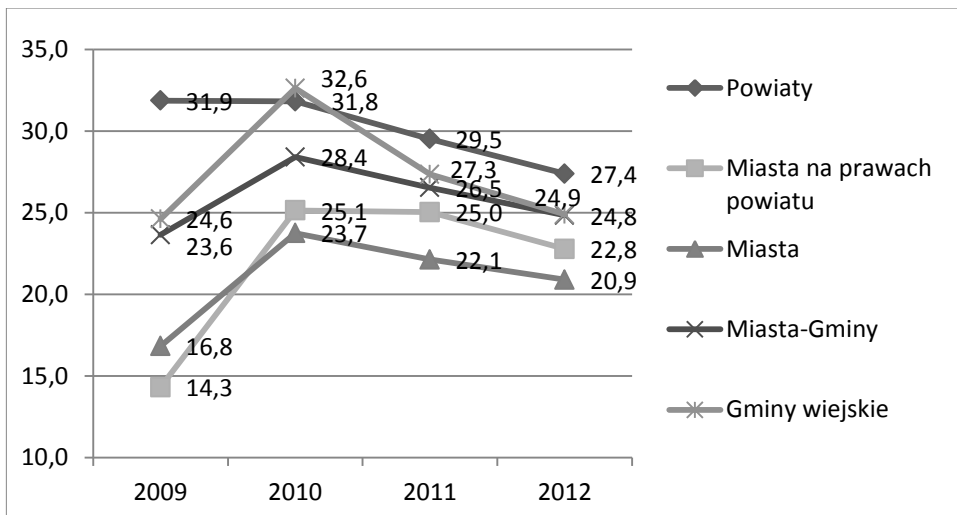
Dochody budżetowe samorządów są w różnym stopniu kształtowane przez transfery zewnętrzne. Największe znaczenie mają w przypadku dochodów samorządu powiatów (blisko $\frac{3}{4}$ dochodów to transfery zewnętrzne), natomiast najmniejszy udział tego źródła dochodów jest widoczny w budżetach miast (nieco powyżej 40% ogólnej kwoty dochodów budżetowych). Różnica może tu wynikać z odmiennych przepisów prawa regulujących kwestię źródeł dochodów samorządów powiatów i gmin. Z rysunku 1 wynikają duże różnice między miastami i gminami wiejskimi, gdy chodzi o znaczenie transferów zewnętrznych. W tym przypadku zdecydowana dominacja subwencji i dotacji w budżetach gmin wiejskich wynika z niewielkiego znaczenia dochodów własnych, co ma związek z niskim poziomem rozwoju gospodarczego tej grupy gmin i małym znaczeniem podatkowych źródeł dochodu. Należy przy tym zauważyć, że wysoki udział transferów nie wynika tu wyłącznie z faktu, że ich kwota jest odnoszona do niskich dochodów własnych gmin wiejskich, ale jest przede wszystkim efektem wypełniania przez transfery zewnętrzne funkcji redystrybucyjnej, polegającej na rekompensowaniu małego znaczenia dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych gmin wiejskich. Świadczy o tym przeciętny poziom dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca – w latach 2009–2012 – który w miastach wyniósł 2657 zł, natomiast w gminach wiejskich – 2897 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Oznacza, to że subwencje i dotacje w całości rekompensowały niskie wpływy podatkowe do budżetów gmin wiejskich.

Z punktu widzenia relacji między transferami zewnętrznymi a stabilnością finansów samorządowych istotne jest określenie skali zmian transferów i ocena znaczenia poszczególnych źródeł transferów w kolejnych latach. Szczegółowe dane na ten temat przedstawiono na rysunkach 2 i 3.



Rysunek 2. Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem

Źródło: jak rysunek 1.



Rysunek 3. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem

Źródło: jak rysunek 1.

Wynika z nich, że najbardziej stabilną formą wsparcia dochodów budżetowych w latach 2009–2012 była subwencja ogólna. Wprawdzie jej znaczenie w przypadku różnych typów jednostek samorządowych było mocno zróżnicowane (największy udział w tworzeniu dochodów budżetowych samorządów powiatów i gmin wiejskich, zdecydowanie mniejszy w przypadku miast), ale w kolejnych latach udział subwencji w ogólnej kwocie dochodów budżetowych tylko nieznacznie się zmienił.

Z kolei dotacje celowe charakteryzowały się niewielką tendencją wzrostową w latach 2009–2010 i nieznacznym spadkiem udziału w dochodach ogółem w latach 2011–2012.

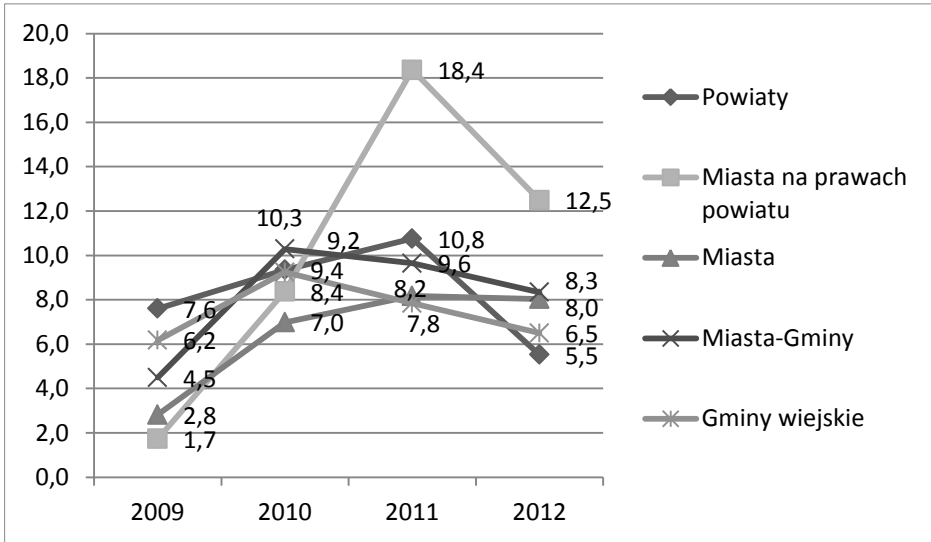
Ponadto inaczej niż w przypadku subwencji – dotacje celowe miały podobne znaczenie w tworzeniu dochodów budżetowych wszystkich typów jednostek samorządowych.

Można zatem stwierdzić, że obie formy transferów z budżetu państwa wypełniały w ostatnich latach ważną funkcję dochodotwórczą i stabilizującą finanse samorządowe, co miało szczególne znaczenie w okresie spowolnienia rozwoju gospodarki w Polsce. Do podobnych wniosków doszła T. Lubińska, która badała dynamikę dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009. Z badań tych wynikało m.in., że sytuacja dochodowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce była stabilna, a wpływ kryzysu gospodarczego był neutralizowany transferami z budżetu państwa. Ponadto w 2009 roku ważną rolę miały środki europejskie, bo 86% przyrostu dochodów wynikało w tym roku z wykorzystania przez samorządy funduszy programów UE [Lubińska, 2011, s. 21–31].

Specyficzną formą transferów zewnętrznych zasilających budżety samorządowe są płatności ze środków zagranicznych, w tym głównie z funduszy Unii Europejskiej. W latach 2007–2013 samorządy miały możliwość korzystania z różnych funduszy i programów europejskich, których cele sprowadzały się do zwiększenia zakresu realizacji zadań należących do jednostek samorządowych [Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 266]. Jednakże jednym z warunków dostępności tych środków było zgromadzenie dochodów z innych źródeł stanowiących wymagany wkład własny. W przypadku każdej jednostki samorządowej ubiegającej się o wsparcie środkami europejskimi oznaczało to zatem konieczność wygospodarowania niezbędnej puli funduszy z własnych źródeł przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięcia objętego wsparciem europejskim.

Znaczenie środków budżetowych Unii Europejskiej w tworzeniu dochodów budżetowych podkarpackich samorządów przedstawiono na rysunku 4.

Jak wynika z rysunku 4, środki ze źródeł zagranicznych miały największe znaczenie dla miast na prawach powiatu (zwłaszcza w latach 2011 i 2012). Natomiast w przypadku pozostałych typów jednostek samorządowych udział środków z tych źródeł mieścił się na ogół w przedziale 5–10% ogólnej kwoty dochodów budżetowych. Widoczna była przy tym tendencja do wzrostu ich udziału w 2010 roku (w stosunku do roku poprzedniego), a następnie niewielki spadek znaczenia w strukturze dochodów w latach 2011 i 2012.



Rysunek 4. Udział środków ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem

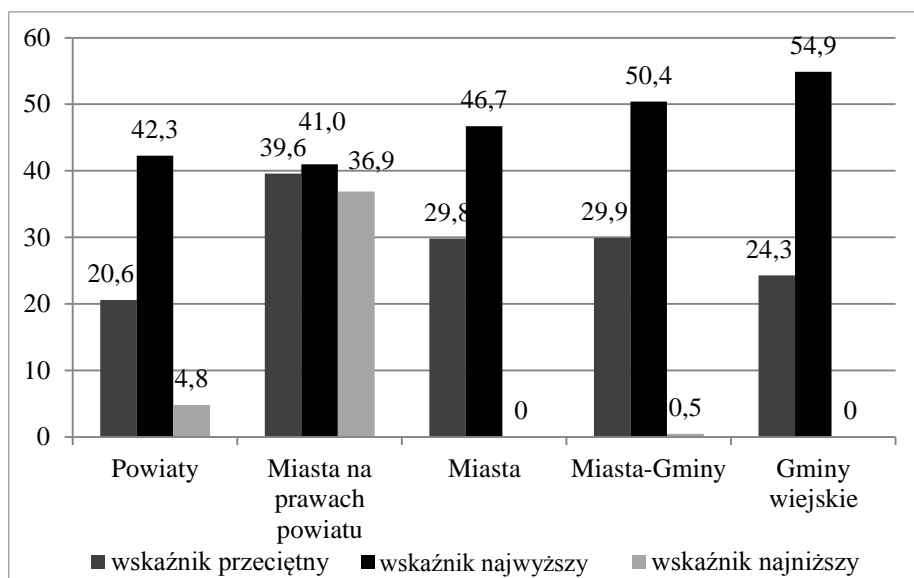
Źródło: jak rysunek 1.

Można w związku z tym stwierdzić, że środki zagraniczne charakteryzowały się mniejszą stabilnością niż inne formy transferów zewnętrznych.

OCENA STABILNOŚCI FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

Jedną z podstawowych miar oceny stabilności finansów samorządowych jest relacja zobowiązań do dochodów budżetowych. Dane liczbowe na ten temat przedstawiono na rysunku 5.

Przeciętny wskaźnik udziału zobowiązań w ogólnej kwocie dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2012 był dość znacząco zróżnicowany między poszczególnymi typami samorządów. Najmniejsze zadłużenie miały samorządy powiatów i gmin wiejskich, tj. tych jednostek samorządowych, które w największym stopniu korzystały z transferów wewnętrznych. Może to oznaczać, że duże uzależnienie poziomu dochodów samorządów od subwencji i dotacji nie wpływa na pogorszenie ich stabilności finansowej mierzonej poziomem zadłużenia. Należy jednak zauważyć duże różnice między wielkościami przeciętnymi i najmniejszymi wskaźnika zadłużenia w ramach tego samego typu jednostek samorządowych. Jest to szczególnie mocno widoczne w przypadku gmin wiejskich, spośród których aż około 13% w latach 2011 i 2012 przekroczyło wskaźnik 50-procentowego udziału zobowiązań w dochodach budżetowych (dla porównania w 2009 roku było to 0,9%).



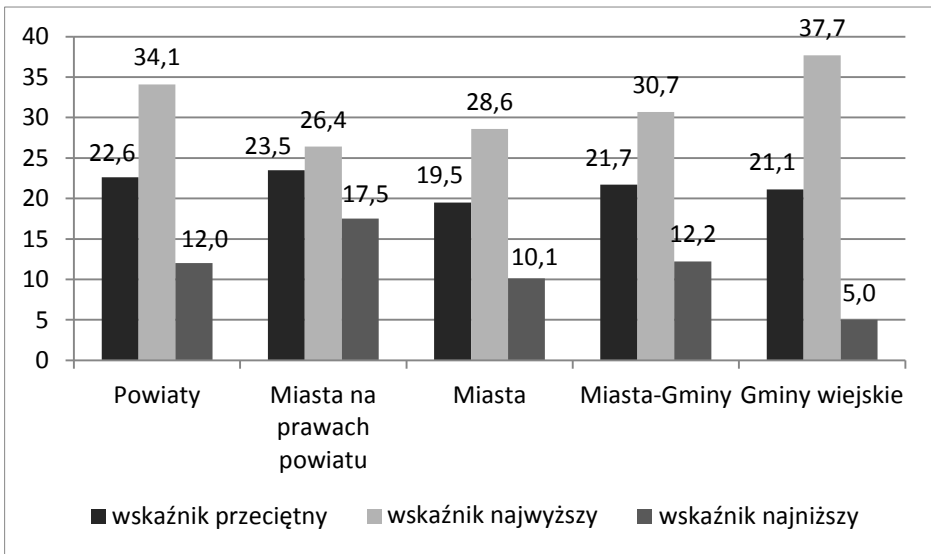
Rysunek 5. Udział zobowiązań w dochodach ogółem w latach 2009–2012

Źródło: jak rysunek 1.

W ocenie stabilności finansów samorządowych – poza wskaźnikiem zadłużenia – powinno się uwzględniać zdolność władz samorządowych do realizowania zadań inwestycyjnych w kolejnych latach, mierzoną udziałem wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych. Jest to ważna miara, bo na jej podstawie można ocenić, w jakim stopniu stabilizowanie poziomu zadłużenia odbywa się kosztem ograniczenia realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, które są główną przyczyną powiększania się deficytu budżetowego. Wskaźniki ilustrujące udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem przedstawiono na rysunku 6.

Średnie wskaźniki udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych są bardzo podobne we wszystkich typach jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w analizowanym okresie nie było większych różnic między samorządami powiatów i gmin, a także między trzema typami samorządów gminnych pod względem wydatkowania środków na zadania inwestycyjne, mierzonych relacją między wydatkami majątkowymi i bieżącymi. To z kolei oznacza, że – jeśli traktować ten wskaźnik jako jedną z miar stabilności finansowej – udział transferów zewnętrznych nie miał wpływu na realizację inwestycji przez jednostki samorządowe, a zatem nie miał także większego znaczenia w kształtowaniu stabilności finansowej samorządów. Trzeba przy tym zauważyć, że skrajne wielkości tego wskaźnika w każdym z typów jednostek samorządowych nie odbiegały zbyt od wielkości przeciętnej, co

świadczy o małym wewnętrznym zróżnicowaniu samorządów pod względem udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Można na tej podstawie wnioskować, że decyzje inwestycyjne nie są bezpośrednio powiązane z poziomem zadłużenia, bo zróżnicowanie samorządów pod względem wskaźnika udziału zobowiązań w dochodach budżetowych jest znacznie większe (rysunek 5), niż w przypadku wskaźnika udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych (rysunek 6).

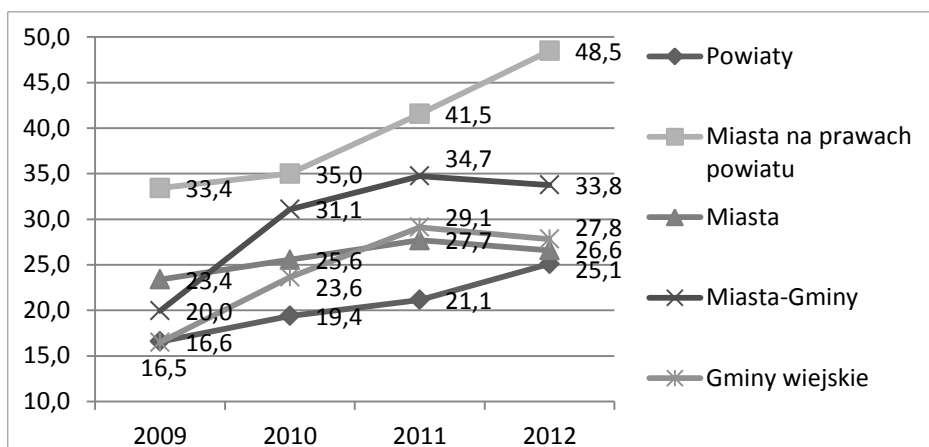


Rysunek 6. Udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych w latach 2009–2012

Źródło: jak rysunek 1.

Problem stabilności finansowej samorządów należy rozpatrywać także w aspekcie kierunków i tempa zmian zobowiązań, bo w sytuacji szybkiego przyrostu zadłużenia stabilność finansów może być w najbliższych latach zagrożona. Dynamikę zobowiązań w poszczególnych typach jednostek samorządowych pokazano na rysunku 7.

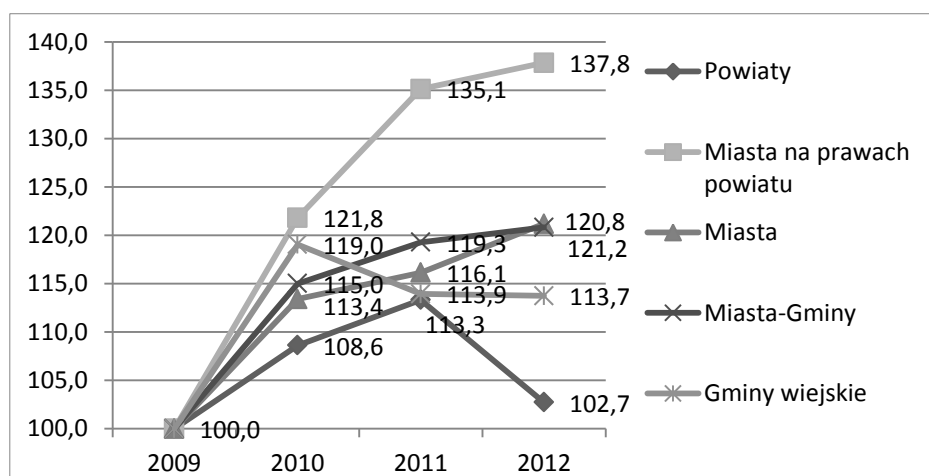
W latach 2009–2012 dość znacząco zwiększyły się zobowiązania samorządów, przy czym największy przyrost (dwukrotny) wystąpił w miastach na prawach powiatu i miastach-gminach, najniższy zaś w gminach miejskich, tj. w tej grupie jednostek samorządowych, która w najniższym stopniu korzystała z transferów zewnętrznych. Wpływ tempa przyrostu zadłużenia na obecną i przyszłą stabilność gospodarki finansowej samorządów można określić tylko wówczas, gdy analizę tego zagadnienia prowadzi się z uwzględnieniem dynamiki przyrostu dochodów budżetowych.



Rysunek 7. Dynamika zobowiązań w latach 2009–2012 (2009=100)

Źródło: jak rysunek 1.

Jeśli bowiem dynamika zadłużenia i wzrost dochodów są podobne, to nawet znaczący wzrost zobowiązań jest regulowany (neutralizowany) dodatkowymi dochodami, które mogą być wykorzystane na spłatę rosnącego zadłużenia. Sytuacja jest natomiast bardziej skomplikowana, gdy tempo przyrostu dochodów jest wolniejsze od dynamiki przyrostu zobowiązań. Wówczas relacja zobowiązań do dochodów będzie się corocznie pogarszać. Wskaźniki ilustrujące dynamikę dochodów budżetowych samorządów przedstawiono na rysunku 8.



Rysunek 8. Dynamika dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2012 (2009=100)

Źródło: jak rysunek 1.

Dynamika przyrostu dochodów w latach 2009–2012 była we wszystkich typach jednostek samorządu terytorialnego znacznie słabsza od tempa przyrostu zobowiązań. Widoczna była przy tym dość wyraźna różnica między poszczególnymi typami samorządów. Najsłabsze tempo przyrostu (a w 2012 roku nawet zmniejszenie się kwoty dochodów w stosunku do roku poprzedniego) charakteryzowało powiaty i gminy wiejskie, czyli te typy jednostek samorządowych, które w największym stopniu korzystały z transferów zewnętrznych. Może to w związku z tym oznaczać, że transfery nie zapewniały takiej stabilności dochodów, jak to miało miejsce w przypadku tych typów jednostek samorządowych, które w mniejszym stopniu korzystały ze środków transferowych z budżetu państwa.

PODSUMOWANIE

Na podstawie analizy sytuacji finansowej podkarpackich samorządów można stwierdzić, że transfery z budżetu państwa, a także płatności ze środków Unii Europejskiej były w latach 2009–2012 ważnym źródłem dochodów budżetowych każdego ze szczebli i typów jednostek samorządowych, ale największe znaczenie w strukturze dochodów miały w przypadku samorządów powiatu i gmin wiejskich. Mimo spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce w tym okresie, transfery charakteryzowały się dużą stabilnością, bo ich udział w ogólnej kwocie dochodów budżetowych każdego typu samorządów utrzymywał się w kolejnych latach na podobnym poziomie. Można zatem na tej podstawie sformułować wniosek o stabilizacyjnej roli transferów zewnętrznych.

Równocześnie jednak w analizowanym okresie uwidoczniła się tendencja do szybkiego przyrostu zadłużenia samorządów mierzonego udziałem zobowiązań w dochodach budżetowych. Wprawdzie taka sytuacja nie miała – do 2012 roku – większego wpływu na prowadzenie przez samorzady przedsięwzięć inwestycyjnych, bo wszystkie typy samorządów w podobnej proporcji dzieliły środki między wydatki bieżące i majątkowe, co mogłoby oznaczać, że różnice w korzystaniu z transferów nie przekładały się na zróżnicowanie możliwości inwestycyjnych samorządów, ale znacznie szybsze tempo przyrostu zadłużenia w stosunku do przyrostu dochodów pozwala zakładać, że w najbliższych latach stopa zadłużenia się zwiększy i pogorszy stabilność gospodarki finansowej samorządów. Bardziej zagrożone są tu samorzady powiatów i gmin wiejskich, które w latach 2009–2012 charakteryzowały się najsłabszym tempem przyrostu dochodów, przy relatywnie wysokiej dynamice zadłużenia. Są to jednocześnie typy samorządów, które w największym stopniu korzystały z transferów zewnętrznych.

Podsumowując, można na tej podstawie stwierdzić, że wprawdzie transfery zewnętrzne poprawiły sytuację finansową samorządów, a budżet państwa i środki

Europejskie pełniły tu rolę stabilizatora, to jednak większą stabilnością charakteryzują się te typy jednostek samorządowych, które w mniejszym stopniu korzystały z transferów zewnętrznych, a ważnym źródłem finansowania ich zadań były dochody własne. Świadczy o tym przede wszystkim sprzyjająca stabilności finansowej relacja między dynamiką zadłużenia i tempem przyrostu dochodów budżetowych.

LITERATURA

- Czudec A., Kata R., 2013, *Zadłużanie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.), 2012, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Lubińska T., 2011, *Ocena dynamiki dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009 z uwzględnieniem skutków kryzysu finansowego* [w:] *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa.
- Miemiec W., 2010, *Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty finansowoprawne*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Murawski M., 2010, *Transfer środków Unii Europejskiej do samorządów*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Stec M., Krzywoń A., 2013, *Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i Kontrola*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Wolters Kluwer, Warszawa.

Streszczenie

Jako cel opracowania przyjęto ocenę znaczenia skali i zakresu korzystania przez różne typy jednostek samorządu terytorialnego z budżetowych transferów zewnętrznych, z punktu widzenia ich stabilności finansowej.

Jako kryteria stabilności przyjęto:

- wskaźnik udziału zobowiązań w relacji do dochodów budżetowych;
- tempo wzrostu udziału zobowiązań w dochodach w latach 2009–2012;
- wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

Analizę tego zagadnienia przeprowadzono na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim.

Na podstawie analizy sytuacji finansowej podkarpackich samorządów można stwierdzić, że transfery z budżetu państwa, a także płatności ze środków Unii Europejskiej były w latach 2009–2012 ważnym źródłem dochodów budżetowych każdego ze szczebli i typów jednostek samorządowych, ale największe znaczenie w strukturze dochodów miały w przypadku samorządów powiatu i gmin wiejskich. Można zatem na tej podstawie sformułować wniosek o stabilizacyjnej roli transferów zewnętrznych.

Równocześnie jednak w analizowanym okresie uwidoczniła się tendencja do szybkiego przyrostu zadłużenia samorządów mierzonego udziałem zobowiązań w dochodach budżetowych. Bardziej zagrożone są tu samorzady powiatów i gmin wiejskich, które w latach 2009–2012 charakteryzowały się najslabszym tempem przyrostu dochodów, przy relatywnie wysokiej dynamice zadłużenia. Są to jednocześnie typy samorządów, które w największym stopniu korzystały z transferów zewnętrznych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, finanse, stabilność finansowa

The Role of External Transfers in the Process of Local Governments Financial Stability

Summary

Financial stability belongs to the main tasks of local government authorities, as well as responsibility for local and regional public infrastructure improvement. Local governments activity is limited by a level of budget incomes, including financial transfers from central budget or European funds. From one side external transfers are an important part of incomes for the most of local communities, and from the other – it is not very regular source of incomes. In this context, it is necessary to analyze an influence of the level of financial transfers for financial stability of local governments. This type of analysis was made for the local communities in Podkarpacie region in a period 2009–2012.

The main conclusion is that external transfers have had a positive influence on financial situation for the most of local governments (specially for the rural communities), but higher level of stability was observed among these types of local governments which have got relatively great part of their own incomes (from the personal and property taxes).

Keywords: local government, finance, financial stability

JEL: H72