

**Ewa Markowska-Bzducha**

Politechnika Radomska

---

## WYNIKI BUDŻETÓW SAMORZĄDOWYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** Celem opracowania jest analiza wyników finansowych budżetów samorządowych w krajach UE-27 w kontekście ich wydatków inwestycyjnych. Dla osiągnięcia celu opracowania dokonano analizy ilościowej wielkości charakteryzujących wymienione kategorie gospodarki finansowej samorządów w badanych krajach za 2005 i 2007 rok.

Przeprowadzona analiza wskazuje, iż mimo istotnej poprawy w 2007 r. łącznego salda samorządowego sektora publicznego krajów UE-27, w wielu z nich nastąpiło pogorszenie wyników budżetów samorządowych w porównaniu z rokiem 2005. Było ono jednak uzasadnione, szczególnie w przypadku nowych krajów UE, intensyfikacją wydatków inwestycyjnych.

### 1. Wstęp

Komparatystyka zajmuje ważne miejsce w metodologii nauki finansów [Flejterski 2007, s. 195-201]. Przynależność Polski do Wspólnoty, obecnie już dwudziestu siedmiu krajów (UE-27), tworzy doskonałą płaszczyznę do podejmowania badań porównawczych z zakresu finansów samorządowych w ujęciu międzynarodowym.

Na początku 2008 r. w dwudziestu siedmiu krajach Unii Europejskiej było łącznie 92 530 jednostek samorządu terytorialnego, zorganizowanych w strukturach jedno-, dwu- lub trzyszczeblowych. Dominująca była struktura dwuszczeblowa, która występowała w czternastu krajach. Jeden poziom samorządu terytorialnego miało dziewięć krajów, a w czterech (w tym w Polsce) występowały trzy szczeble struktur samorządowych [*Sub-national public finance...* 2008, s. 6-8].

Pozycję samorządu terytorialnego w kraju pokazują jego wydatki, ich rozmiary odzwierciedlają bowiem zakres zadań publicznych realizowanych przez samorząd. Według danych z 2007 r. w grupie krajów UE-27 omawiane wydatki wynosiły 1 547 mld euro, stanowiąc 12,5% PKB krajów UE-27 oraz 27,4% ich globalnych wydatków publicznych [*Sub-national public finance...* 2008, s. 9].

Za miarę sprawności systemu finansów samorządowych przyjmuje się w literaturze przedmiotu równowagę dochodów i wydatków mierzoną wynikiem finansowym – nadwyżką lub niedoborem [Piotrowska-Marczak 1998, s. 39; Markowska-Bzducha 2005, s. 161-165].

Celem niniejszego opracowania jest analiza wyników finansowych budżetów samorządowych w krajach UE-27 w kontekście samorządowych wydatków inwestycyjnych. Dla osiągnięcia celu opracowania dokonano analizy ilościowej wielkości charakteryzujących wymienione kategorie gospodarki finansowej samorządów w badanych krajach za 2005 i 2007 r. Podstawę rozważań stanowiły dane pochodzące z raportów Dexia [89 200 sub-national authorities... 2006; EU sub-national governments... 2007; EU sub-national governments: 2007 key figures... 2008].

## 2. Wyniki finansowe sektora samorządowego

Rok 2007 był pierwszym od 2002 rokiem, w którym samorządowy sektor publiczny badanej grupy krajów odnotował dodatnie saldo budżetowe. Począwszy od 2002 r., deficyt budżetowy był stopniowo zmniejszany, szczególnie od 2005 r., kiedy to spadł z poziomu  $-0,23\%$  PKB (27,2 mld euro) do poziomu  $-0,16\%$  w 2006 r., aby w 2007 r. osiągnąć równowagę budżetową z niewielką nadwyżką w wysokości 109 mln euro [Sub-national public finance: 2007 key figures... 2008, s. 18]. Salda budżetów samorządowych poszczególnych krajów UE-27 w badanych latach zestawiono w tab. 1.

Z zaprezentowanych w tab. 1 danych wynika, iż w 2005 r. saldo budżetów samorządowych zawierało się w przedziale od  $-0,96\%$  PKB (Niemcy) do  $+0,53\%$  (Szwecja). W większości badanych krajów budżety samorządowe zamknęły się deficytem. Jedynie w dziewięciu krajach wystąpiła nadwyżka budżetowa.

W 2007 r. saldo budżetów samorządowych zawierało się w przedziale od  $-0,61\%$  PKB (Łotwa) do  $+0,51\%$  (Republika Czeska). W osiemnastu państwach wciąż występował deficyt sektora samorządowego, był on jednak – w większości przypadków – umiarkowany. Pięć państw (wobec ośmiu w 2005 r.) odnotowało deficyt przewyższający  $-0,30\%$  PKB.

W 2007 r. saldo budżetowe samorządowego sektora publicznego w relacji do PKB poprawiło się w przypadku trzynastu krajów. Siedem zredukowało swoje deficyty, a sześć – Republika Czeska, Dania, Luksemburg, Niemcy, Polska i Włochy – przeszło od deficytu w 2005 r. do nadwyżki w roku 2007. Największy skok wykonały Niemcy, przechodząc od deficytu sektora samorządowego stanowiącego  $-0,96\%$  PKB w 2005 r. do nadwyżki  $+0,34\%$  PKB w roku 2007. Podobnie samorząd terytorialny Włoch – mając w 2005 r. deficyt budżetowy stanowiący  $-0,73\%$  PKB – wypracował w 2007 r. nadwyżkę budżetową w wysokości  $+0,23\%$  PKB. Również Republika Czeska dokonała istotnego zwrotu z ujemnego salda budżetowego w 2005 r. stanowiącego  $-0,08\%$  PKB, pogłębionego w 2006 r. do  $-0,41\%$  PKB, na najwyższą nadwyżkę budżetową samorządowego sektora publicznego ( $+0,51\%$  PKB) w 2007 r. wśród krajów UE-27.

Te pozytywne zmiany nie były jednak udziałem wszystkich badanych krajów. W czternastu państwach UE-27 salda budżetowe samorządowego sektora publicznego uległy pogorszeniu. W przypadku Austrii i Szwecji wynikiem tego pogorszenia była jedynie redukcja nadwyżki. Dla siedmiu innych państw nadwyżka z 2005 r. przemie-

Tabela 1. Saldo budżetów samorządowych w krajach UE-27 w 2005 i 2007 r.

Kraj	% PKB		
	2005	2007	zmiana <sup>b)</sup>
Austria	+0,39	+0,19	-0,20
Belgia	+0,12	-0,06	-0,18
Bułgaria	+0,21 <sup>a)</sup>	-0,05	-0,26
Cypr	-0,10	-0,06	+0,04
Dania	-0,36	+0,08	+0,44
Estonia	-0,03	-0,47	-0,44
Finlandia	-0,65	-0,08	+0,57
Francja	-0,11	-0,38	-0,27
Grecja	+0,01	-0,05	-0,06
Hiszpania	-0,41	-0,39	+0,02
Holandia	-0,32	-0,01	+0,31
Irlandia	+0,11	-0,18	-0,29
Litwa	-0,05	-0,33	-0,28
Luksemburg	-0,20	+0,02	+0,22
Łotwa	+0,02	-0,61	-0,63
Malta	+0,03	-0,01	-0,04
Niemcy	-0,96	+0,34	+1,30
Polska	-0,18	+0,11	+0,29
Portugalia	-0,30	-0,08	+0,22
Republika Czeska	-0,08	+0,51	+0,59
Rumunia	-0,02 <sup>a)</sup>	-0,23	-0,21
Słowacja	-0,07	-0,12	-0,05
Słowenia	+0,05	-0,10	-0,15
Szwecja	+0,53	+0,28	-0,25
Węgry	-0,46	0,00	+0,46
Wielka Brytania	-0,27	-0,07	+0,20
Włochy	-0,73	+0,23	+0,96

<sup>a)</sup> dane z roku 2006;

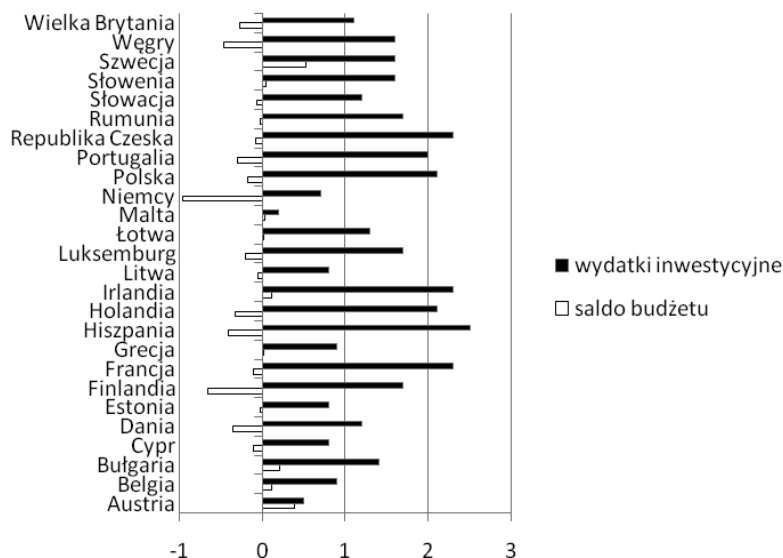
<sup>b)</sup> „+” – poprawa salda, „-” – pogorszenie salda.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [89 200 sub-national... 2006; EU sub-national governments... 2007; EU sub-national governments: 2007 key figures... 2008].

niła się w 2007 r. w deficyt – w Belgii, Bułgarii, Grecji, Irlandii, na Łotwie, Malcie i w Słowenii. W pięciu pozostałych (Estonia, Francja, Litwa, Rumunia i Słowacja) deficyt samorządowego sektora publicznego powiększył się w 2007 r. w porównaniu z rokiem 2005.

### 3. Samorządowe wydatki inwestycyjne

Analizując wyniki budżetów samorządowych, należy rozważyć je w kontekście działalności prorozwojowej. Za uzasadnione uznaje się bowiem jedynie deficyty powstałe w rezultacie podjęcia przedsięwzięć inwestycyjnych o wartości przekraczającej własny potencjał inwestycyjny, dla sfinansowania których konieczne jest korzystanie z kapitału obcego<sup>1</sup>. W przeciwnym razie wykonanie tych inwestycji nie byłoby możliwe lub trwałoby wiele lat. Ponadto utrzymywanie nadwyżki budżetowej powoduje utratę korzyści w postaci wyższego poziomu rozwoju danej wspólnoty w efekcie dodatkowych wydatków inwestycyjnych, co jest istotne szczególnie w krajach o niższym poziomie życia mieszkańców. Jeśli jednak deficyt jest spowodowany nadmiernym wzrostem wydatków bieżących, taką sytuację należy ocenić zdecydowanie negatywnie.



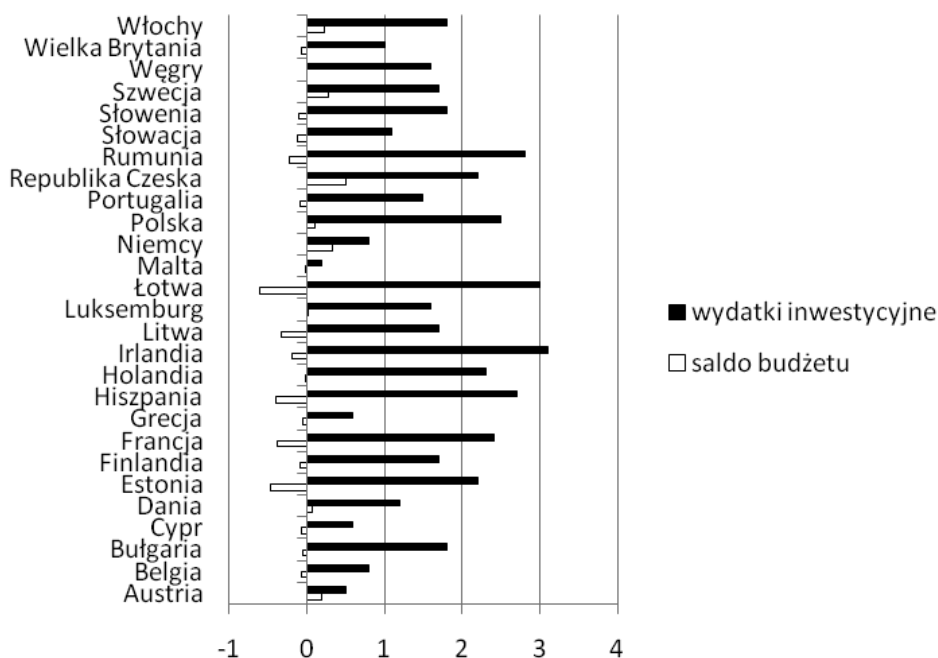
**Rys. 1.** Saldo budżetów samorządowych i ich wydatki inwestycyjne w krajach UE-27 w 2005 r. (jako % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [89 200 sub-national... 2006].

<sup>1</sup> Potencjałem inwestycyjnym jednostki samorządu terytorialnego są środki pochodzące z jej budżetu, które może ona przeznaczyć na zadania inwestycyjne – dochody ogółem pomniejszone o bieżące wydatki, a zatem wolne środki brutto. Jest to tzw. potencjał własny, który pomniejszony o wydatki na obsługę zadłużenia i powiększony o: nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych, przychody z prywatyzacji majątku jednostki oraz zobowiązania, których zaciągnięcie jest możliwe w badanym okresie, pokazuje poziom środków, jakie dana jednostka może przeznaczyć na wydatki prorozwojowe [Markowska-Bzducha 2008, s. 339-347].

Dla oceny zasadności deficytów w budżetach samorządowych na rys. 1 i 2 zestawiono salda tych budżetów z rozmiarami samorządowych wydatków inwestycyjnych w badanych krajach w 2005 (rys. 1) i w 2007 r. (rys. 2).

Jak widać na rys. 1 i 2, niemal we wszystkich krajach w badanych latach wydatki inwestycyjne znacznie przekraczały wysokość deficytu budżetowego. Wyjątek stanowiły Niemcy. W 2005 r. deficyt budżetów samorządowych w tym kraju stanowił  $-0,96\%$  PKB, a wydatki inwestycyjne  $0,7\%$  PKB. Z tego wynika, iż część tego deficytu była rezultatem wydatków bieżących nieznajdujących pokrycia w dochodach niemieckich samorządów. Jednak już w 2006 r. saldo budżetów samorządowych w Niemczech było dodatnie i wynosiło  $+0,21\%$  PKB, a w 2007 r. osiągnęło  $+0,34\%$  PKB.



**Rys. 2.** Saldo budżetów samorządowych i ich wydatki inwestycyjne w krajach UE-27 w 2007 r. (jako % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [EU sub-national governments... 2007; EU sub-national governments: 2007 key figures... 2008].

W tabeli 2 przedstawiono szczegółowe dane ilustrujące stan samorządowych wydatków inwestycyjnych w badanych latach w krajach UE-27. Z danych zaprezentowanych w tabeli wynika, iż w większości krajów nastąpił wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w 2007 r. w porównaniu z

rokiem 2005, w ujęciu zarówno *per capita*, jak i w relacji do PKB. Był to nawet trzykrotny wzrost w przeliczeniu na mieszkańca Estonii i Łotwy. Ponaddwukrotnie zwiększyły wydatki na cele rozwojowe samorzady Litwy i Rumunii.

**Tabela 2.** Samorządowe wydatki inwestycyjne w krajach UE-27 w 2005 i 2007 r.

Kraj	Per capita w euro			% PKB		
	2005	2007	3/2	2005	2007	6/5
Austria	158,5	156,6	98,8	0,5	0,5	100,0
Belgia	257,1	245,3	95,4	0,9	0,8	88,9
Bułgaria	39,0 <sup>a)</sup>	64,9	166,7	1,4 <sup>a)</sup>	1,8	128,6
Cypr	125,0	125,0	100,0	0,8	0,6	75,0
Dania	463,0	490,9	106,0	1,2	1,2	100,0
Estonia	76,9	230,8	300,0	0,8	2,2	275,0
Finlandia	519,2	566,0	109,0	1,7	1,7	100,0
Francja	614,0	709,1	115,5	2,3	2,4	104,3
Grecja	153,2	116,1	75,8	0,9	0,6	66,7
Hiszpania	530,0	630,3	118,9	2,5	2,7	108,0
Holandia	656,4	780,5	118,9	2,1	2,3	109,5
Irlandia	902,4	1340,9	148,6	2,3	3,1	134,8
Litwa	58,8	147,1	250,0	0,8	1,7	212,5
Luksemburg	1 000,0	1200,0	120,0	1,7	1,6	94,1
Łotwa	87,0	260,9	300,0	1,3	3,0	230,8
Malta	25,0	25,0	100,0	0,2	0,2	100,0
Niemcy	202,4	245,4	121,3	0,7	0,8	114,3
Polska	133,5	202,1	151,4	2,1	2,5	119,0
Portugalia	273,6	226,4	82,8	2,0	1,5	75,0
Republika Czeska	225,5	271,8	120,6	2,3	2,2	95,7
Rumunia	74,4 <sup>a)</sup>	158,1	212,5	1,7 <sup>a)</sup>	2,8	164,7
Słowacja	92,6	111,1	120,0	1,2	1,1	91,7
Słowenia	250,0	300,0	120,0	1,6	1,8	112,5
Szwecja	500,0	637,4	127,5	1,6	1,7	106,3
Węgry	138,6	158,4	114,3	1,6	1,6	100,0
Wielka Brytania	335,5	347,0	103,4	1,1	1,0	90,9
Włochy	456,4	470,5	103,1	1,9	1,8	94,7

<sup>a)</sup> dane za 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [89 200 sub-national... 2006; EU sub-national governments... 2007; EU sub-national governments:2007 key figures... 2008].

Znaczny wzrost rozmiarów działalności inwestycyjnej odnotowano również w przypadku Bułgarii, Irlandii i Polski. Generalnie w grupie dwunastu nowych krajów Unii Europejskiej omawiane wydatki (w wartościach bezwzględnych) wzrosły w 2007 r. o 52% w stosunku do roku 2005, w krajach „piętnastki” zaś o 14,3%. Jedyne w trzech krajach spośród analizowanych dwudziestu siedmiu – w Grecji, Portugalii i Belgii – miał miejsce spadek wartości samorządowych wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca.

Wzrost rozmiarów analizowanych wydatków był głównie rezultatem zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w dwunastu nowych krajach UE. Perspektywa zbliżającego się zamknięcia funduszy i programów unijnych spowodowała zwiększenie tempa absorpcji środków pomocowych. W przypadku dziesięciu krajów, które wstąpiły do struktur unijnych w 2004 r., był to wzrost z poziomu 39% do końca 2006 roku do 75% na koniec 2007 r. W krajach UE-15 przeciętny poziom absorpcji był już całkiem wysoki przy końcu 2006 r. – 68%, a na koniec 2007 r. podniósł się do 84%. Rok 2007 rozpoczynał również nowy okres programowania (2007-2013), ale był to powolny start – pierwsze płatności w 2007 r. Komisji Europejskiej osiągnęły wartość ok. 7 mld euro (2% sumy przeznaczonej z funduszy strukturalnych i funduszu spójności na nowy okres działania programów) [*Sub-national public finance...* 2008, s. 12-13].

W relacji do PKB poziom analizowanych wydatków w 2005 r. zawierał się w przedziale od 0,2% (Malta) do 2,5% (Hiszpania), a w 2007 r. od 0,2% (Malta) do 3,1% (Irlandia). W badanym okresie poziom powyższej relacji zmniejszył się w przypadku dziewięciu krajów, w pięciu pozostał niezmienny, a w pozostałych trzynastu wzrósł. Był to ponaddwukrotny wzrost w przypadku Estonii, Litwy i Łotwy. Znaczny wzrost analizowanej relacji dotyczył także Rumunii (o 64,7%), Irlandii (o 34,8%) i Bułgarii (o 28,6%). W Polsce udział samorządowych wydatków inwestycyjnych w PKB zwiększył się w badanym okresie o 19%.

W grupie krajów o najbardziej dynamicznym wzroście rozmiarów działalności inwestycyjnej, składającej się głównie z nowych krajów UE, zwraca uwagę Irlandia. Wyróżnia się ona jednocześnie najwyższym wskaźnikiem udziału wydatków inwestycyjnych samorządu terytorialnego w PKB w 2007 r. Wynika to z faktu, iż władze samorządowe w Irlandii są odpowiedzialne za realizację krajowych programów inwestycyjnych na ich terenie, szczególnie w obszarze infrastruktury transportowej i budownictwa mieszkaniowego. Są to jednak wydatki zlecone przez władze szczebla centralnego [*Finanse samorządów terytorialnych...* 2004, s. 47].

#### 4. Podsumowanie

Przeprowadzona w opracowaniu analiza wyników finansowych budżetów samorządowych w kontekście ich wydatków inwestycyjnych pozwala na sformułowanie kilku wniosków:

- Mimo istotnej poprawy w 2007 r. łącznego salda samorządowego sektora publicznego krajów UE-27 w wielu z nich nastąpiło pogorszenie wyników budżetów samorządowych w porównaniu z rokiem 2005.
- W trzynastu krajach wyższe tempo wzrostu dochodów w połączeniu z bardziej umiarkowanym wzrostem wydatków w 2007 r. zaowocowały poprawą salda samorządowego sektora publicznego. Siedem krajów zredukowało swoje deficyty, a sześć przeszło od deficytu w 2005 r. do nadwyżki w roku 2007. Ten pozytywny trend był wynikiem lepszych warunków gospodarczych i zatrudnienia (spadek świadczeń dla bezrobotnych oraz świadczeń socjalnych, wzrost dochodów związanych z działalnością gospodarczą), zasilenia finansowego z funduszy europejskich, zdrowszych finansów publicznych oraz lepszego zarządzania budżetami samorządowymi [*Sub-national public finance...* 2008, s. 18].
- W czternastu krajach UE-27 salda budżetowe samorządowego sektora publicznego uległy pogorszeniu. Powyższe zmiany może wyjaśniać wiele czynników. Jednym z nich, szczególnie w przypadku nowych krajów UE, jest intensyfikacja wydatków inwestycyjnych pobudzona przez dopływ funduszy unijnych. Ponadto decentralizacji kompetencji nie zawsze towarzyszyła odpowiednia kompensata finansowa, podczas gdy redukcja niektórych wydatków publicznych pozostawała niemożliwa. W niektórych państwach, w tym w Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Estonii, władze lokalne skonfrontowane zostały w 2007 r. z istotną obniżką dotacji kapitałowych, które stanowią znaczną część ich budżetów [*Sub-national public finance...* 2008, s. 19].
- Zrealizowane samorządowe wydatki inwestycyjne wielokrotnie przewyższały rozmiary deficytów budżetowych, co czyni te ostatnie uzasadnionymi<sup>2</sup>, a jednocześnie wskazuje na znaczny potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach. Wzrost analizowanych wydatków w latach 2005-2007 w dwudziestu czterech krajach, z których dwanaście<sup>3</sup> jednocześnie poprawiło salda sektora samorządowego, świadczy o istotnym wzroście możliwości inwestycyjnych samorządów tych krajów. Ten pozytywny trend dotyczył również kilku krajów, w których nastąpiło pogorszenie wyników finansowych budżetów samorządowych – Bułgarii, Estonii, Irlandii, Litwy, Łotwy i Rumunii. Wzrost omawianych wydatków w tych krajach znacznie przekraczał bowiem rozmiary niekorzystnych zmian – zwiększenia deficytów czy redukcji nadwyżki budżetowej.

<sup>2</sup> Wskazuje bowiem, że nie są to deficyty wynikające z finansowania wydatków bieżących.

<sup>3</sup> Z grupy trzynastu krajów, w których nastąpiła poprawa salda sektora samorządowego, należy wyłączyć w tym przypadku Portugalie, gdyż w badanym okresie nastąpił spadek wydatków inwestycyjnych portugalskich samorządów.



## Literatura

- 89 200 sub-national authorities in the European Union*, CEMR-Dexia, Paris 2006.
- EU sub-national governments: 2007 key figures*, CEMR-Dexia, Paris 2008.
- EU sub-national governments: an overview*, CEMR-Dexia, Paris 2007.
- Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Dexia, Warszawa-Paryż 2004.
- Flejterski S., *Metodologia finansów. Podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 2007.
- Markowska-Bzducha E., *Potencjał własny jednostek samorządu terytorialnego jako czynnik rozwoju lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3 (1203), UE, Wrocław 2008.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Politechnika Radomska, Radom 2005.
- Piotrowska-Marczak K., *Problemy samodzielności finansowej samorządów lokalnych w świetle reformy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook*, Dexia, December 2008.

## LOCAL GOVERNMENT BUDGET BALANCE IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

**Summary:** The aim of this paper is the analysis of local government budget balance in the context of their investment expenditures in the European Union countries. The quantitative analysis of sizes characterizing those categories of the local government financial activity in the examined countries in 2005 and 2007 was carried out.

The analysis shows that, in spite of the local government public sector balance improvement of examined countries in 2007, in many of them the municipal budget results deteriorated compared to 2005. It was justified, however, by the acceleration of investment expenditures, particularly in the new EU countries.