

Michał Bitner

Uniwersytet Warszawski

Krzysztof S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk

GOSPODARKA FINANSOWA PODSEKTORA SAMORZĄDOWEGO W KRAJACH UE W OKRESIE 2007-2011¹

Streszczenie: Kryzys ekonomiczny w latach 2007-2011 spowodował w roku 2009 spadek PKB w USA, Japonii i we wszystkich krajach UE, z wyjątkiem Polski, oraz wyhamowanie wzrostu wydatków bieżących i inwestycyjnych, także podsektora samorządowego (ps). Był przyczyną wzrostu zadłużenia gospodarek i ps, pogorszenia relacji deficytu publicznego i długu publicznego do PKB. Przedstawiono wyniki analizy finansów ps w krajach UE: źródeł dochodów (podatkowych, kapitałowych, od produkcji, transferów), wydatków (bieżących, inwestycyjnych), wyniku operacyjnego, deficytu i długu. Przeprowadzono analizę porównawczą dla krajów UE w latach 2007-2011, w tym zbiorczo dla krajów „starej” Unii i nowych krajów członkowskich. W analizie wykorzystano jednolity system danych Eurostatu oraz OECD – dla wartości nominalnych.

Słowa kluczowe: podsektor samorządowy, kryzys ekonomiczny, dług publiczny, deficyt sektora ogólnorządowego, nadwyżka operacyjna.

DOI: 10.15611/nof.2014.2.01

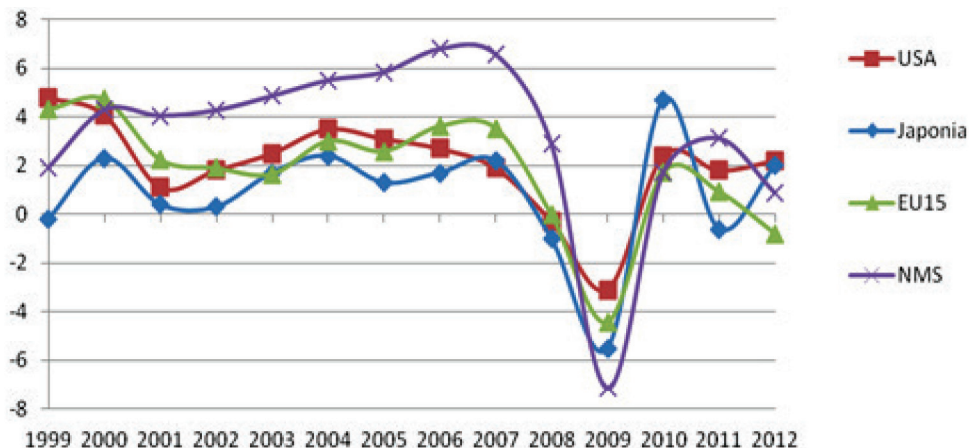
1. Wstęp

W latach 2008-2009 miał miejsce ogólnoswiatowy kryzys ekonomiczny, którego skutki dla gospodarek krajów Unii Europejskiej (UE) obserwujemy do dzisiaj, a poszczególne kraje, regiony i jednostki samorządu lokalnego muszą ciągle reagować na wielorakie wyzwania wynikające z tego kryzysu. Głównym przejawem procesów, które określamy mianem kryzysu, był spadek tempa wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), który w roku 2009 dotknął wszystkie kraje UE, z wyjątkiem Polski, USA, Japonię i inne kraje zaliczane do średnio i wysoko rozwiniętych².

¹ Praca jest wynikiem badań realizowanych w ramach grantów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego: nr 3032/B/H03/2010/38 – w 50% i nr 2313/B/H03/2010/39 – w 50%.

² Według umownej klasyfikacji IMF.

W roku 2012 ponownie nastąpił silny spadek PKB w wielu krajach UE; najsilniejszy w Grecji (6,4%), Portugalii (3,2%), Włoszech (2,5%), Hiszpanii, Słowenii, Czechach i na Węgrzech (1,5%). Wzrost PKB zanotowały Łotwa (5,6%), Litwa, Estonia (3,2%), Polska, Słowacja, USA i Japonia (2%) oraz Szwecja, Niemcy i Austria (0,9%).



Rys. 1. Tempo wzrostu PKB w latach 2007-2012

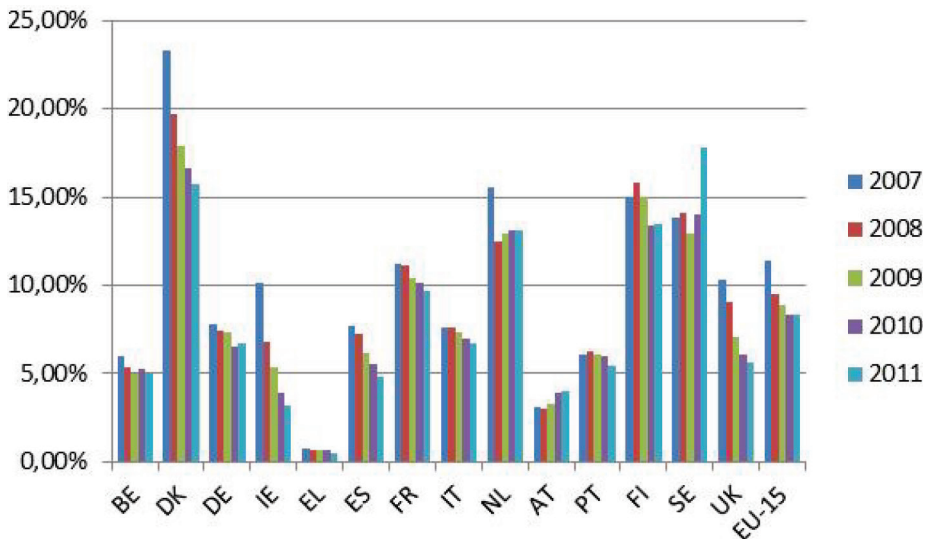
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Niższemu PKB w latach 2008-2012, w porównaniu z okresem 2004-2007, towarzyszyło wyhamowanie wzrostu inwestycji wszystkich sektorów, w tym także podsektora samorządowego (ps), oraz wzrost deficytów i zadłużenia. Zadłużenie to zachwiało Paktem Stabilności i Rozwoju i jest obecnie przedmiotem wielu badań i zainteresowania opinii publicznej. Uwaga analityków koncentruje się przeważnie na całym sektorze publicznym lub podsektorze centralnym. Kryzys wywarł jednak istotny wpływ na dochody, wydatki, deficyty i dług podsektora samorządowego będącego w olbrzymiej większości krajów UE największym inwestorem w sektorze publicznym. Zadłużenie ps rosło szybko w latach 2009-2011, jednakże tempo wzrostu długu było w krajach nms dwukrotnie niższe od dynamiki długu w latach 2007-2008 (z wyjątkiem Polski, Słowenii i Estonii); było ono także niższe niż średnie tempo dla okresu 2001-2011. Udział długu samorządowego w długu publicznym tylko w kilku krajach przekracza 10% – na koniec 2011 r. na Łotwie, w krajach skandynawskich, Holandii, Estonii – 55% (w Polsce – 7,5%). W krajach UE tempo wzrostu długu samorządowego w latach 2009-2011 było zbliżone do tempa wzrostu długu publicznego.

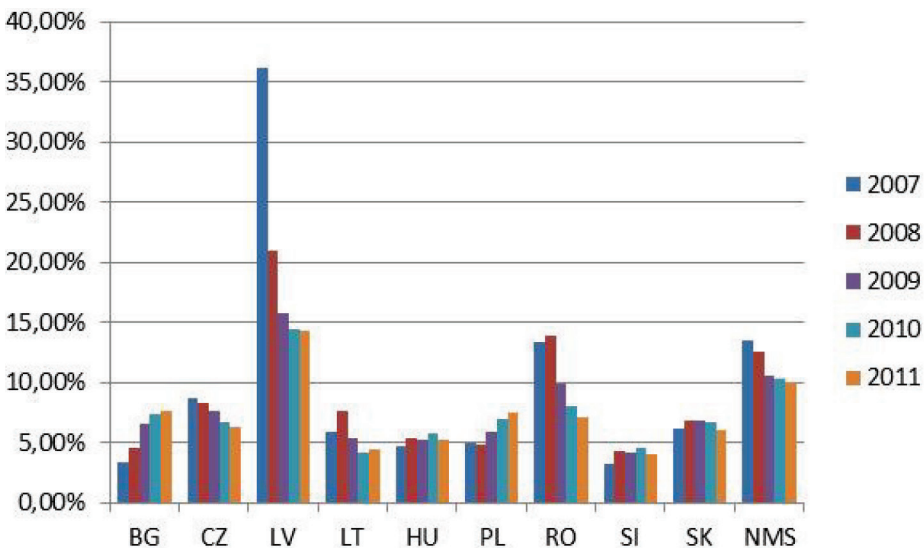
Celem artykułu jest przedstawienie zjawisk z zakresu gospodarki finansowej podsektora samorządowego w krajach UE³: dochodów bieżących, zwłaszcza podatko-

³ Kraje, które były członkami UE przed 30.4.2004 określamy jako kraje „piętnastki” (UE-15), a kraje, które przystąpiły do UE po tej dacie, określamy jako nowe kraje członkowskie (nms).

2A. UE-15



2B. Kraje nms



Rys. 2. Udział długu podsektora samorządowego w długu publicznym

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

wych, wydatków bieżących oraz inwestycyjnych, nadwyżki operacyjnej, wyniku finansowego oraz zadłużenia w okresie 2007-2011. Artykuł stanowi pogłębioną analizę zmian dochodów, wydatków, deficytu i długu ps w okresie kryzysu 2008-2009

i stanowi kontynuację badań porównawczych obejmujących finanse podsektora w wybranych krajach w latach 1999-2010 [Bitner, Cichocki 2012]. W pracy tej zawarto definicje i charakterystykę badanych transakcji z punktu widzenia standardów rachunkowości narodowej.

Wykorzystane dane są porównywalne. Generuje się je zgodnie ze standardami statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych (zawartymi w ESA'95) i wszystkie pochodzą z jednego źródła – European Dissemination Database Eurostat (dawniej: New Cronos). Wszystkie transakcje gospodarcze oraz pozycje bilansowe podsektora samorządowego odpowiadają określonym kategoriom systemu rachunkowości narodowej, jednolitej we wszystkich badanych krajach. Jedynym wyjątkiem jest podatek od nieruchomości, który nie ma odpowiednika w klasyfikacji ESA'95: źródłem danych dotyczących tego podatku jest baza danych Source OECD. Zmiany badanych zmiennych dotyczą wartości nominalnych wyrażonych w cenach bieżących.

W piśmiennictwie brakuje aktualnego studium poświęconego międzynarodowemu porównaniu sytuacji finansowej podsektora samorządowego. Cytowane prace z lat 2005 i 2009 dotyczą tylko nielicznych, wybranych krajów i lat nieobjmujących kryzysu 2008-2010. Prace United Cities and Local Government stanowią przegląd około stu krajów i mają charakter bardzo ogólny. Praca P. Swianiewicza i E. Łukomskiej dotyczy także wybranych krajów UE oraz okresu do połowy roku 2010. Praca Markowskiej-Bzduchy [2013] obejmuje wszystkie kraje UE, jednak zawiera porównanie jedynie wydatków ogółem oraz długu ps oraz podsektora „stanowego” dla wybranych lat: 2000, 2007 i 2010. Bitner i Cichocki [2012] wskazali na niekwestionowany wkład polskich autorów (takich jak: S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, B. Filipiak, L. Patrzalek, M. Poniatowcz, K. Piotrowska-Marczak, T. Lubińska, A. Wernik, T. Dziawgo, W. Misiąg, E. Chojna-Duch, E. Kronberger-Sokołowska, M. Dylewski) w obszarze fundamentów finansów publicznych oraz normatywnych uwarunkowań dochodów, wydatków i długu podsektora samorządowego (zob. także [Dafflon 2010]).

2. Dochody i wydatki operacyjne podsektora samorządowego w okresie kryzysu

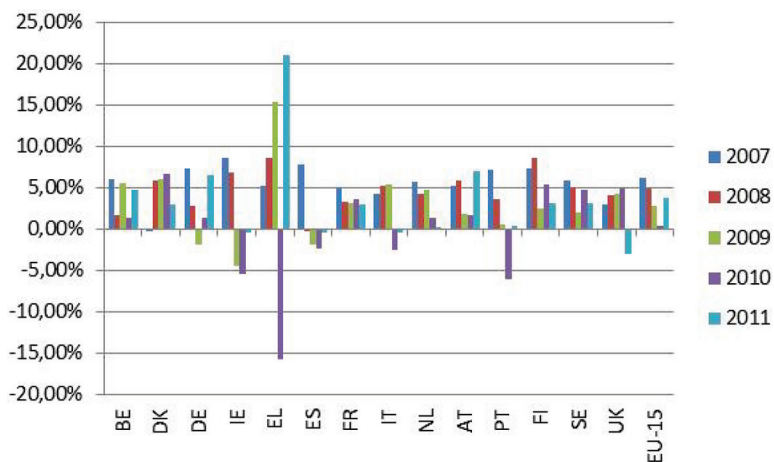
Dochody bieżące

Dochody bieżące (operacyjne) obejmują dochody podatkowe, wpływy z różnych usług i opłat, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące oraz subwencje, a także świadczenia w obszarze pomocy społecznej – są definiowane jako wszystkie dochody, które nie są dochodami majątkowymi. Przedstawiamy zachowanie się dochodów bieżących ogółem oraz ich podstawowych składowych – dochodów podatkowych (od dochodu, od nieruchomości i od produkcji) oraz transferów bieżących z budżetu państwa.

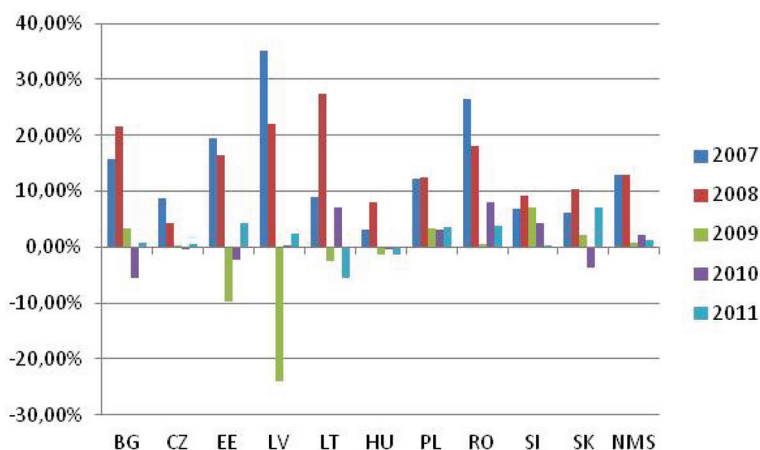
Dochody bieżące ogółem

W okresie 2007-2010 tempo wzrostu dochodów bieżących było wyraźnie wyższe w nms niż w krajach UE-15, w latach 2007-2008 – ponad dwukrotnie, w roku 2010 – trzykrotnie. W roku 2011 dochody bieżące w UE-15 wyniosły 3,4%, a w nms – 1,6% (wzrosły w Grecji o 21%, a zmalały na Litwie o 5,6%). Recesja roku 2009 spowodowała niemal całkowite wyhamowanie wzrostu dochodów bieżących w nms; nominalny wzrost wyniósł 0,8% i był trzykrotnie niższy niż w krajach UE-15.

3A. UE-15



3B. Kraje nms



Rys. 3. Tempo zmian dochodów bieżących ogółem podsektora samorządowego

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

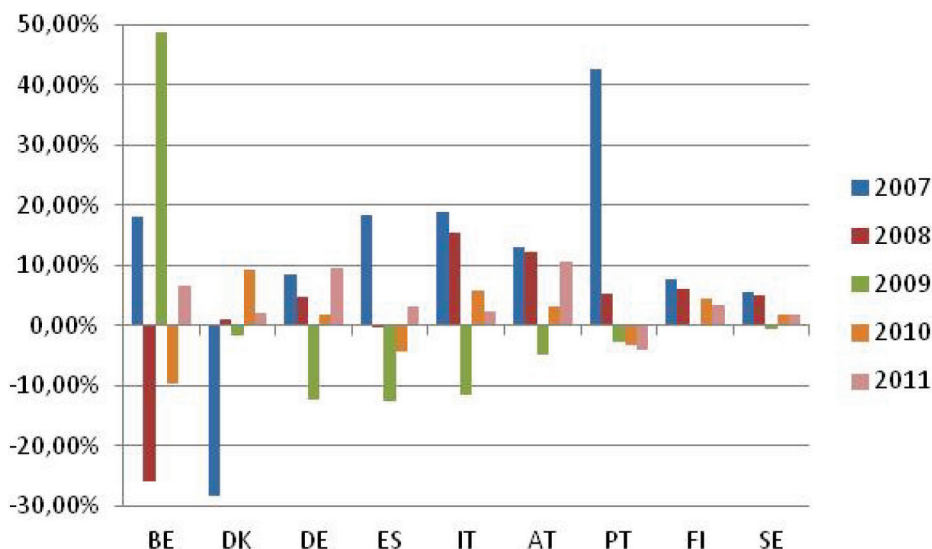
Najwyższy skumulowany wzrost dochodów bieżących w okresie 2007-2010 miał miejsce w Rumunii (60%), Bułgarii, na Litwie (40%) i w Polsce (33,6%). Najniższy był w Hiszpanii (3%) i Irlandii (4%), które zanotowały spadek w roku 2011, oraz w Portugalii (5%). Począwszy od 2008 r., tempo wzrostu dochodów bieżących spadało w kolejnych latach w większości krajów, a w niektórych spadły także nominalne dochody bieżące – np. w 2009 r. na Łotwie (–24%) i w Estonii (–9,7%), a w 2010 r. w Grecji (–15,7%), Irlandii (–5,4%) i na Słowacji (–3,7%). Irlandia, Hiszpania i Węgry były krajami, w których dochody bieżące spadały w trzech kolejnych latach: 2009-2011.

Podatki dochodowe

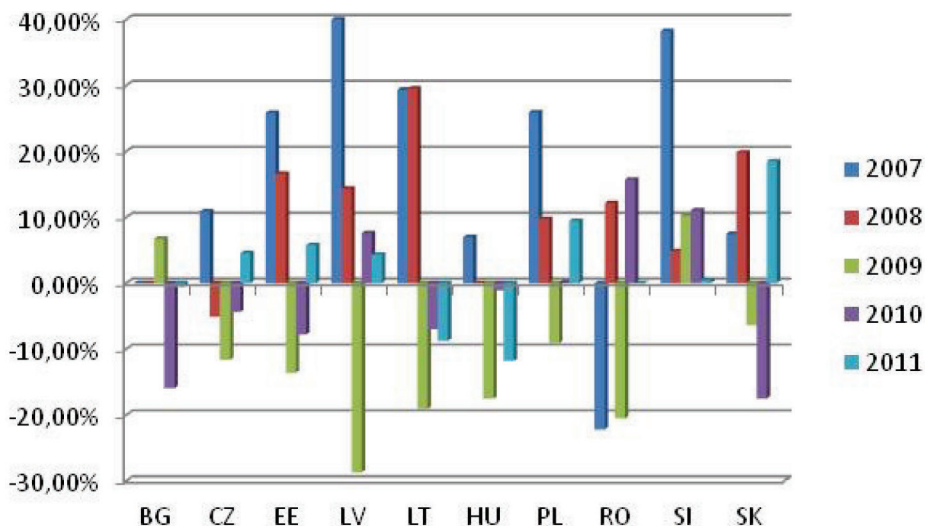
W bazie Eurostatu dane o wpływach z podatków dochodowych i majątkowych są raportowane wspólnie. Ich dynamikę zaprezentowaliśmy w [Bitner, Cichocki 2012]. Analiza podatków od dochodu i oddzielnie podatku od nieruchomości jest utrudniona ze względu na brak kompletnych danych.

W 2009 r. wystąpił spadek wpływów z podatków dochodowych niemal we wszystkich krajach UE – najsilniejszy na Łotwie (28,7%), Litwie (19,1%), w Rumunii (20,5%), Estonii (13,6%), na Węgrzech (17,5%) oraz we Włoszech, Niemczech, Hiszpanii (12,5%), Czechach (11,7%) i na Słowacji (6,4%). W roku 2008 wzrosty były powszechne, z wyjątkiem Belgii (–26%; w 2009 r. wystąpił wzrost o 48,8%), Czech i Hiszpanii (–5% i –0,1%). Najwyższy wzrost obserwujemy na Litwie (29,5%), Słowacji, we Włoszech (15,9%), Estonii i na Łotwie (14,3%). W roku 2007 ponad 22-procentowy spadek zanotowała tylko Rumunia.

4A. Wybrane kraje UE-15



4B. Kraje nms



Rys. 4. Tempo zmian wpływów z podatków dochodowych ps

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

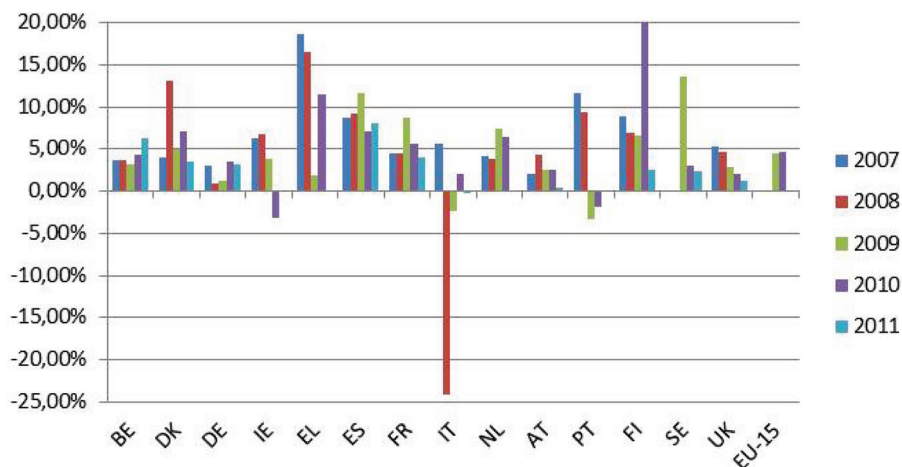
W 2010 r. wpływy z podatków dochodowych spadały na Słowacji (o 17,5%), w Belgii (9,7%), Estonii (7,8%), na Litwie (7%) i w Czechach (3,2%). W Polsce w 2009 r. spadek wynosił 9%, po 9,7-procentowym wzroście w roku 2008 (w roku 2010 przyrost wyniósł ok. 1%), natomiast w roku 2011 wpływy wzrosły o 9,5%. W roku 2011 silny wzrost wystąpił na Słowacji, w Niemczech i Austrii (10%). Krajem, w którym wpływy z podatków od dochodu rosły w całym okresie 2007-2011, jest Finlandia (średniorocznie o 4,4% – dwukrotnie szybciej niż PKB).

Podatki od nieruchomości

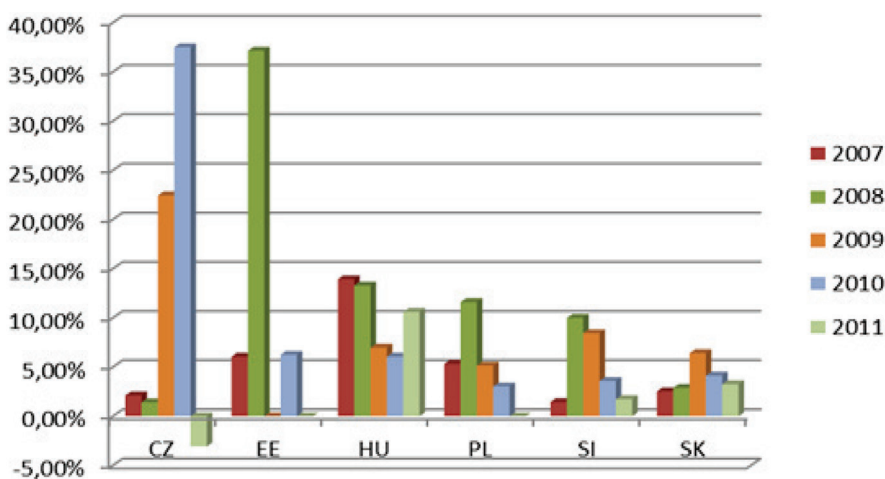
W roku 2009, w którym nastąpiła eskalacja procesów recesyjnych, w większości krajów UE nastąpił spadek tempa wzrostu wpływów z podatków od nieruchomości, a w Grecji, Włoszech i Portugalii – spadek wpływów o ponad 4%. Silny przyrost wpływów obserwujemy natomiast we Francji (8,7%), Słowenii, Holandii, Hiszpanii, na Słowacji i na Węgrzech (ok. 7%) oraz, wskutek przeprowadzonych reform, w Czechach (22,4%) i Szwecji (13,5%).

W latach 2009-2010 w porównaniu z rokiem 2008 obserwujemy spadek na Węgrzech (z 13,3% w 2008 r. do 6% w 2010 r.), w Hiszpanii (z 9,3% do 4%), Słowenii (z 9,9% do 3,4%), Portugalii (z 10% do 5,3%), Wielkiej Brytanii (z 4,6% do 1,5%; 5,2% w r. 2007) i Austrii (z 4,2% do 0%). Dynamika wpływów z podatku od nieruchomości rosła w Niemczech (z 0,9% w 2008 r. do 5,3% w r. 2010), na Słowacji (z 2,9% do 3,9%) i w Belgii (z 3,6% do 4,3%); w Estonii pozostała bez

5A. UE-15



5B. Kraje nms



Rys. 5. Tempo zmian dochodów z podatku od nieruchomości

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

zmian. W roku 2011 w większości krajów UE-15 występowały wzrosty, największe w Hiszpanii (8%) i Belgii (6,2%).

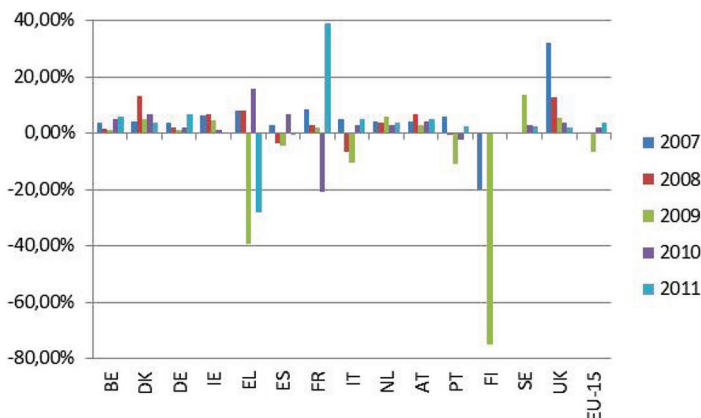
Stabilny wzrost w okresie 2007-2010 wystąpił w Finlandii, w średniorocznym tempie powyżej 10% (z 20-procentowym wzrostem w 2010 r.), na Węgrzech – z prawie 10-procentowym wzrostem (tempo malało w latach 2009 – 7% i 2010 – 6%) oraz w Belgii, Słowenii, w Polsce (ok. 6%), a także w Estonii, z wyjątkiem roku

2009, w którym dynamika była zerowa. Najwyższy skumulowany wzrost w latach 2008-2011 miał miejsce w Estonii i na Węgrzech – ok. 50%, Hiszpanii i Finlandii – około 45% oraz w Danii (33%). Największy skumulowany spadek wpływów z podatku od nieruchomości wystąpił we Włoszech (19%).

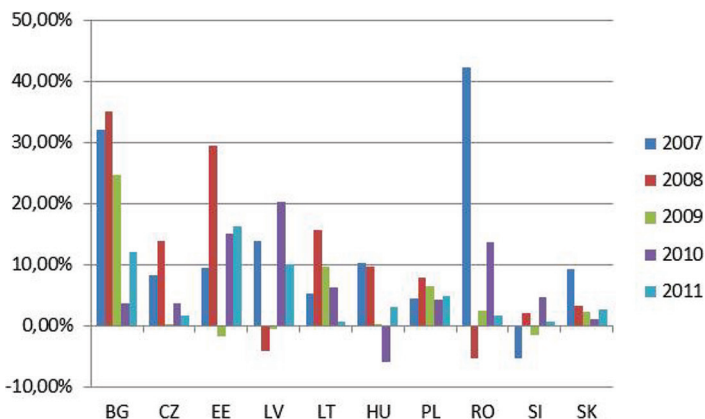
Podatki od produkcji

Wpływy z podatków od produkcji (kategoria D2 *taxes on production and imports*) mogą być rezultatem istnienia podatków obrotowych o wyłącznie lokalnym charakterze lub udziałów w podatku od wartości dodanej. Zaliczenie wpływów do kategorii

6A. UE-15



6B. Kraje nms



Rys. 6. Tempo zmian dochodów ps z podatków od produkcji

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

podatków od produkcji na gruncie ESA'95 wynika ze związku opodatkowania ze sprzedażą lub z samego prowadzenia działalności gospodarczej.

Udział dochodów z podatków od produkcji w dochodach ps jest dla nowych krajów członkowskich wyraźnie niższy niż dla „piętnastki” – średnio o 5,5 punktu procentowego w całym okresie analizy. Między innymi z tego powodu tempo wzrostu wpływów z podatków od produkcji dla nms jest wyższe niż w krajach UE-15. W roku 2007 w nms wynosiło 13,5%, a w UE-15 – 5,4%, w roku 2011 odpowiednio 6,1 i 3,5%. W roku 2009 w nms wpływy z podatków od produkcji wzrosły o 3,5%, natomiast w UE-15 spadły o 2%.

Wpływy z podatków od produkcji spadły w roku 2009 w Grecji (o 39%), Portugalii (o 11,2%), Włoszech, Hiszpanii (o 6,6%), natomiast w 2010 r. – we Francji (o 21%), Portugalii i Irlandii oraz na Węgrzech – o 5,9%. W roku 2010 wpływy z tych podatków wzrosły w Grecji (o 16%), na Łotwie (20%), w Estonii (15%) i w Rumunii (o 13,6%).

Tempo wzrostu wpływów z podatków od produkcji spadało silnie we Francji, z 8,5% w roku 2007 do –21% w roku 2010 (w 2011 wzrosło o 38%), Portugalii (z 6% w roku 2007 do –11% w roku 2009 i pozostało zerowe w latach 2010-2011), Irlandii (z 6,4% w r. 2007 do 0% w r. 2011) oraz w Wielkiej Brytanii (z 32,2% do 2,1%), Bułgarii (z 32% do 3,7% w roku 2010, 12% w 2011 r.) oraz w latach 2007-2011 na Słowacji (z 9,2% do 2,6%) i w Rumunii (z 42% do 1,6%).

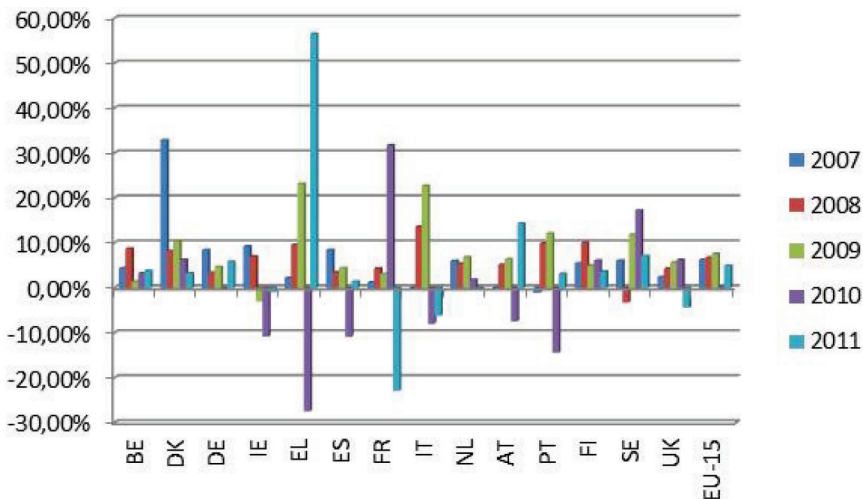
W latach 2007-2011 najwyższy skumulowany wzrost wystąpił w Bułgarii (o 107%; w latach 2008-2010 – o 29%), w Wielkiej Brytanii, Rumunii (ponad 50%), Estonii (ok. 70%), na Litwie (40%) i w Danii (33%). W Polsce skumulowany wzrost wyniósł 28%. Skumulowany spadek odnotowały: Portugalia, Włochy i Grecja.

Transfery bieżące

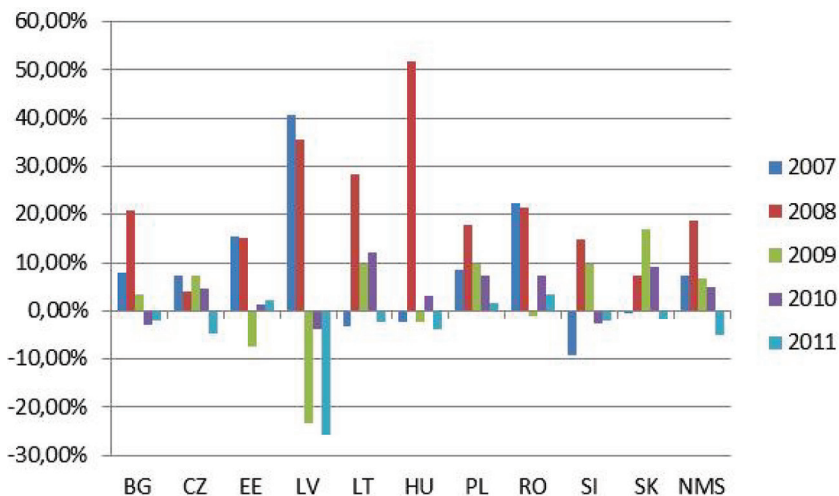
Transfery bieżące z jednostek podsektora centralnego zasilają jednostki ps we wszystkich krajach UE. Obejmują one także transfery o charakterze ogólnym, a nie obejmują grantów inwestycyjnych – przeznaczonych na tworzenie majątku trwałego.

Transfery bieżące w krajach UE-15 rosły w stałym tempie około 7% rocznie w latach 2007-2009, ale w roku 2010 ich przyrost wyniósł 0,15%. W nms przyrost transferów w roku 2008 wyniósł 18,7% – był niemal trzykrotnie wyższy niż w krajach UE-15. W roku 2010 wzrost transferów bieżących w nms pozostał na poziomie roku 2009 (ok. 5%), w kolejnym roku nastąpił spadek transferów (za sprawą bardzo silnych spadków na Łotwie i Cyprze). W roku 2010 transfery spadły w Grecji o 26,7%, na Łotwie o 22,8%, w Irlandii, Hiszpanii i Włoszech o około 9%, Austrii i Portugalii (po 8,9%), natomiast na Węgrzech, w Rumunii i Słowenii pozostały bez zmian. W roku 2009 wpływy z transferów bieżących malały w Estonii (o 7,6%), Irlandii (o 4,1%), Portugalii (o 2,7%), Słowenii i na Węgrzech (po 2%) oraz bardzo silnie na Łotwie – o 23,3%.

7A. UE-15



7B. Kraje nms



Rys. 7. Tempo zmian transferów bieżących

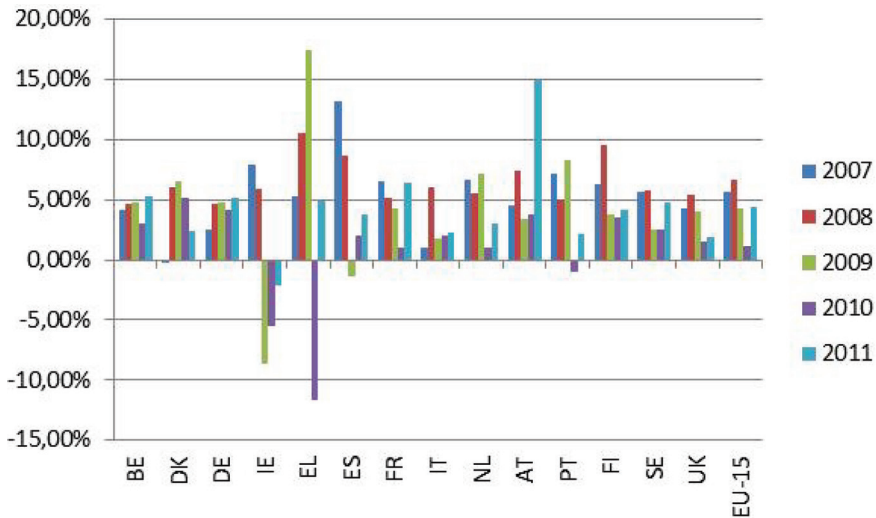
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

W okresie 2007-2011 najwyższy skumulowany wzrost wystąpił w Danii (61%), Polsce i na Węgrzech (45%), w Rumunii (45%), Szwecji (39%) i Finlandii (30%). Wpływy z transferów bieżących silnie rosły w całym okresie we Francji, Bułgarii, Wielkiej Brytanii, Holandii i w Czechach. Tempo wzrostu wyraźnie spadło w roku 2010, z wyjątkiem Francji, Szwecji, Bułgarii i Litwy. Najniższy skumulowany wzrost wystąpił w Irlandii (1,5%).

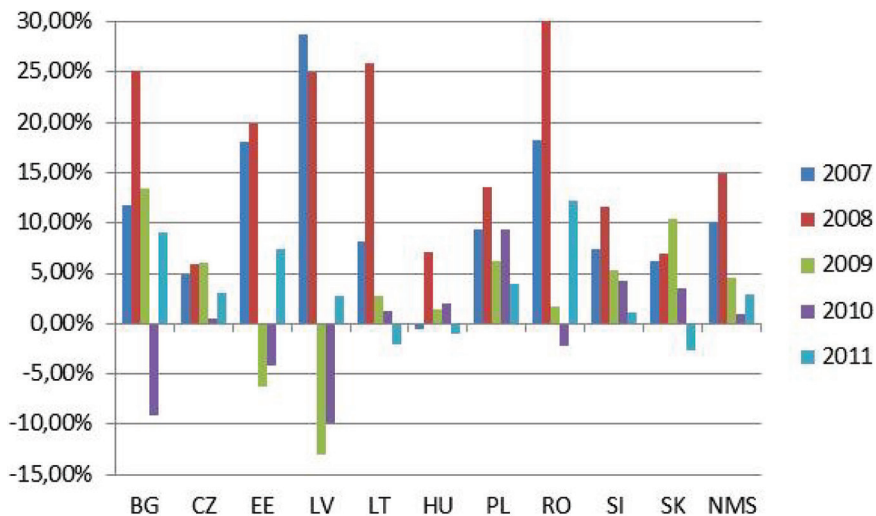
Wydatki bieżące

Wydatki bieżące definiujemy jako wydatki niebędące wydatkami inwestycyjnymi i transferami kapitałowymi. Obejmują one wynagrodzenia, transfery socjalne i składniki ubezpieczenia społecznego oraz obsługę długu (odsetki).

8A. UE-15



8B. Kraje nms



Rys. 8. Tempo zmian wydatków bieżących

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

W analizowanym okresie skumulowane tempo wzrostu wydatków bieżących dla nms było w latach 2007-2008 dwukrotnie wyższe niż w krajach UE-15, a w roku 2010 dwukrotnie niższe. W roku 2009 tempo to w krajach nms i UE-15 było niemal identyczne, wynosiło 4,4% i 4,2%. W większości krajów Unii, począwszy od 2008 r., tempo wzrostu wydatków bieżących malało: w roku 2008 wynosiło w nms 14,9%, a w roku 2010 tylko 0,9%, natomiast w UE-15 wynosiło 6,7% w roku 2008 i 1,1% w 2010 r. W roku 2011 dynamika wydatków bieżących silnie wzrosła w obu grupach państw: wynosiła odpowiednio 2,9 oraz 4,4%.

W okresie 2007-2011 najwyższy skumulowany wzrost wydatków bieżących wystąpił w Rumunii (blisko 60%), Polsce (43%), Bułgarii (50%), na Litwie (36%), w Finlandii (27%), Holandii i Portugalii (21,7%), Grecji oraz Hiszpanii (26%). Jednakże w Hiszpanii w latach 2008-2010 skumulowane tempo wzrostu wynosiło tylko 9,3% (w latach 2009-2010 – zaledwie 0,3%), a we Francji 10,5%. W roku 2009 wydatki bieżące wzrosły w Grecji (17%), Bułgarii (13,4%) i na Słowacji (10,5%), natomiast spadły w Irlandii (8,6%), Hiszpanii (1,3%), na Łotwie (13,5%) i w Estonii (6,2%). W roku 2010 we Francji, Portugalii, Włoszech, Holandii i na Litwie wydatki wzrosły o ok. 1%, natomiast spadły w Grecji – o 11,6%, Irlandii – o 6,2%, na Łotwie – o 14%, w Bułgarii – o 10%, Estonii – o 4% i w Rumunii – o 2,2%. W roku 2011 silny wzrost odnotowały: Austria – 15%, Rumunia – 12%, Bułgaria – 9%, Estonia – 7,3% i Francja – 6,4%.

W roku 2010 wydatki bieżące wzrastały najszybciej w Polsce (9,5%), w Danii (5,3%), Niemczech i Słowenii (po 4,1%) oraz w Austrii (3,8%), Belgii (3,6%), Szwecji, Słowacji (po ok. 3,4%) i Finlandii (3%), natomiast w roku 2009 – w Grecji (17%), Bułgarii (13%), Słowacji (10%), Portugalii i Holandii (po ok. 7,5%) oraz w Danii, Czechach (po 6%) i w Polsce. Spadek odnotowały: Irlandia, Litwa i Słowacja (2%).

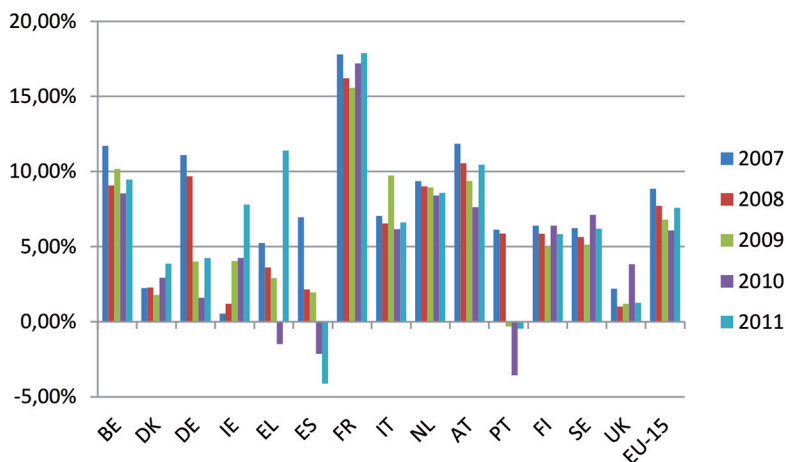
Nadwyżka operacyjna

Następstwem przedstawionych wyżej trendów kształtowania się wysokości dochodów bieżących i wydatków bieżących oraz dochodów ogółem podsektora samorządowego w okresie kryzysu były zmiany wysokości nadwyżki operacyjnej (różnicy ww. wielkości) oraz jej stosunku do dochodów. Widoczne są wyraźne różnice w poziomie tej relacji między krajami „piętnastki” a nowymi krajami członkowskimi. Nadwyżka operacyjna określa wielkość środków budżetu, która w danym roku może być przeznaczona na finansowanie inwestycji bez obciążania przyszłych budżetów kosztami obsługi długu.

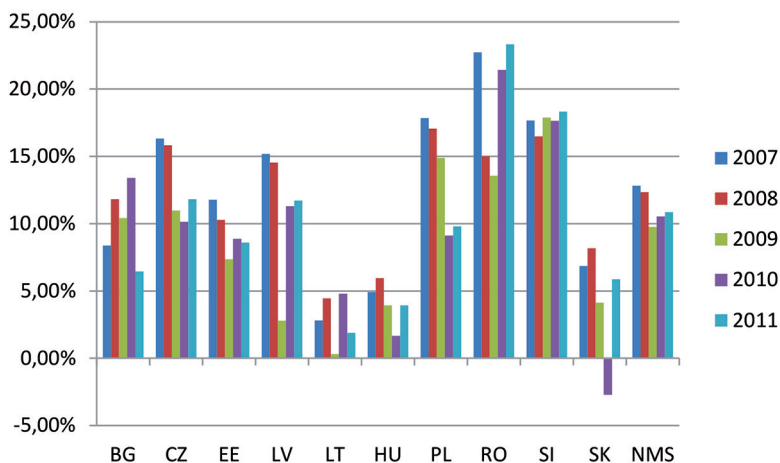
Warto zwrócić uwagę na niewielką wartość wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów w wielu krajach „starej” Unii, także w okresie poprzedzającym recesję. W roku 2007 wskaźnik wynosił średnio 9%, a w Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii poniżej 3%. W wymienionych krajach jest to zjawisko strukturalne: poziom wskaźnika nadwyżki do dochodów w roku 2007 nie odbiegał od poziomu średniego dla

ostatnich 10 lat. W większości krajów UE-15 recesja spowodowała istotny spadek wartości wskaźnika, szczególnie spektakularny w Niemczech (z blisko 12% w 2007 r. do 2,3% w 2010 r.), Hiszpanii (12% w roku 2007 stopniało do 3,5% w 2009 r., natomiast lata 2010 i 2011 podsektor samorządowy zakończył deficytem operacyjnym) i Portugalii (z 6% nadwyżki do dochodów do blisko 4% deficytu do dochodów w 2010 r.; wynik operacyjny pozostawał ujemny także w 2011 r.). Zwraca uwagę bardzo wysoka i stabilna nadwyżka operacyjna podsektora samorządowego we Francji. Średnia relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów spadła w państwach

9A. UE-15



9B. Kraje nms



Rys. 9. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

UE-15 do 6,5% w 2009 r. i do 6% w 2010 r. W następnym roku wróciła do poziomu 7,6% wartości sprzed kryzysu finansowego.

Podsektor samorządowy w nowych krajach członkowskich generuje przeciętnie znacznie większą nadwyżkę operacyjną niż podsektor samorządowy w krajach UE-15, natomiast recesja spowodowała spadek średniej wartości wskaźnika tej nadwyżki do dochodów: spadł on z 12,8% w 2007 r. do 9,7% w 2009 r., jednak już w 2010 roku wzrósł do 10,5%, a w kolejnym roku do blisko 11%. Najgłębszy spadek wartości wskaźnika w 2009 r. miał miejsce na Słowacji (z 9% w 2007 r. do 5% w 2009 r.); Czechy, Węgry i Polska także należały do krajów, w których wartości wskaźnika spadały również w 2010 r. Szczególnie drastyczne pogorszenie sytuacji finansowej podsektora samorządowego nastąpiło w badanym okresie na Słowacji (w 2010 r. nadwyżka przekształciła się w deficyt, którego relacja do dochodów wynosiła 2,7%) i w Polsce (wskaźnik nadwyżki operacyjnej do dochodów zmalał z 18% w 2007 r. do 9,1% w 2010 r.; w roku 2010 nastąpił stosunkowo niewielki wzrost – do 9,8%).

3. Wydatki inwestycyjne, wynik finansowy i dług podsektora samorządowego w okresie kryzysu

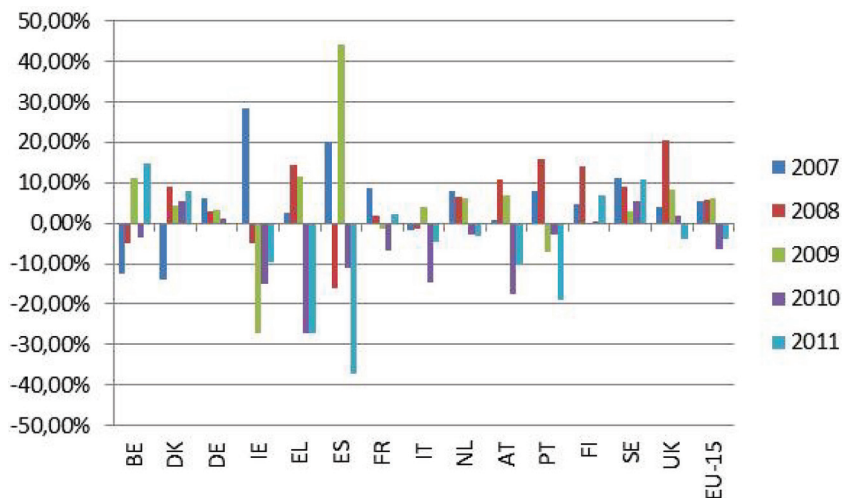
Wydatki inwestycyjne

Pojęcie inwestycji jest tożsame z tworzeniem majątku trwałego *brutto* jako kategorią rachunkowości narodowej. W olbrzymiej większości krajów podsektor samorządowy jest największym inwestorem w sektorze ogólnorządowym. Ze względu na cykliczny charakter wydatków inwestycyjnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (po okresach wzrostu następują spadki) tezy dotyczące wpływu kryzysu na tempo zmian inwestycji samorządowych formułować należy niezwykle ostrożnie.

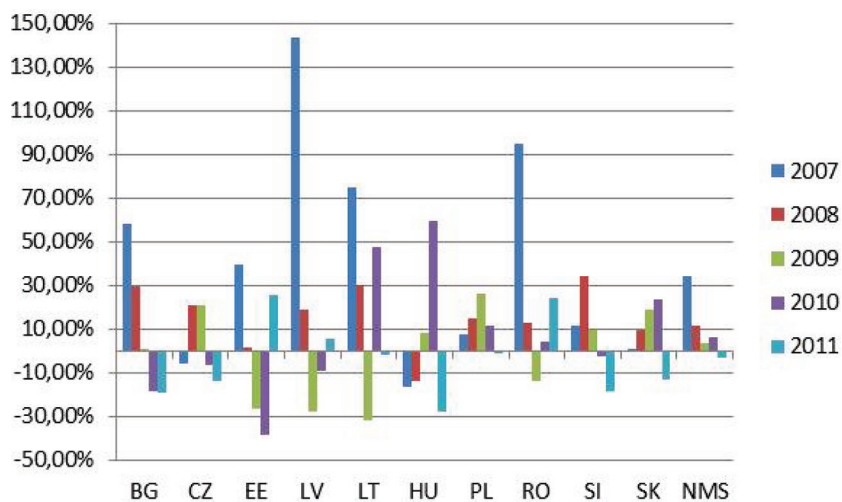
Tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych podsektora samorządowego w nowych krajach członkowskich było w roku 2007 sześciokrotnie, a w roku 2008 dwukrotnie wyższe niż w krajach UE-15. W 2010 r. tempo wyniosło 6%, podczas gdy w UE-15 wartość inwestycji spadła o 6 punktów procentowych (pp), a w roku 2011 o dalsze 4 pp, podczas gdy w nms spadek był równy 3 pp. W roku 2009 wzrost inwestycji w krajach nms (3%) był znacznie niższy niż w krajach UE-15 (5,6%). Średnioroczne tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych w latach 2007-2011 w krajach nms wynosiło 10,4%, a w UE-15 – 1,3%.

W analizowanym okresie najwyższy skumulowany wzrost wydatków inwestycyjnych wystąpił na Łotwie i w Rumunii (125%), na Litwie (90%) i w Polsce (70%). W Grecji i Irlandii inwestycje spadły o blisko 30%. Możliwe jest sformułowanie tezy o opóźnionym wpływie recesji na wydatki inwestycyjne w krajach „piętnastki” (spadek wydatków inwestycyjnych w latach 2010, 2011) oraz o zachowaniu przez kraje nms, pomimo recesji, zdolności do finansowania ogromnych w skali budżetów samorządowych inwestycji – z nadwyżek operacyjnych, dochodów majątkowych

10A. UE-15



10B. Kraje nms



Rys. 10. Tempo zmian wydatków inwestycyjnych ps

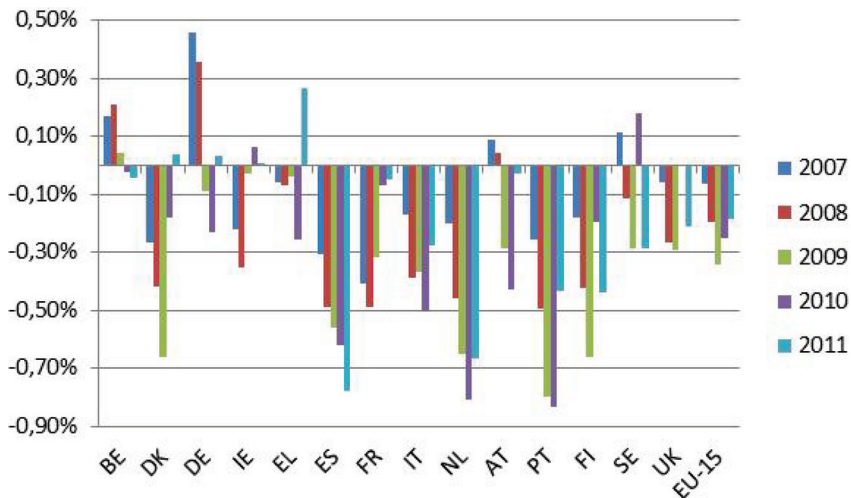
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

(przede wszystkim grantów inwestycyjnych) oraz środków pożyczkowych. W 2011 r. średni udział samorządowych wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w nms wynosił 20,5%, podczas gdy w krajach UE-15 tylko 14%.

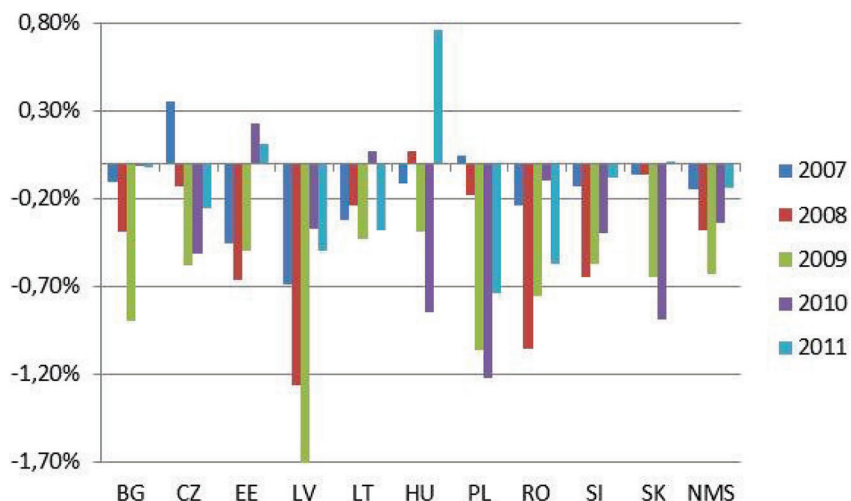
Wynik finansowy

Pogłębianie się ujemnej relacji wyniku finansowego podsektora samorządowego do PKB jest następstwem z jednej strony malejącej w badanym okresie nadwyżki operacyjnej, a z drugiej – oczekiwanej nierównowagi budżetu majątkowego (różnicy między wydatkami majątkowymi a wydatkami bieżącymi).

11A. UE-15



11B. Kraje nms



Rys. 11. Relacja wyniku finansowego ps do PKB

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Zwraca uwagę wysoka i pogłębiająca się w 2010 r. wartość wskaźnika deficytu do PKB podsektora w Hiszpanii, Holandii, Portugalii i Finlandii. W 2007 r. wskaźnik ten w Holandii wynosił $-0,2\%$, dwa lata później $-0,65\%$, w 2010 r. $-0,81\%$, a w 2011 $-0,65\%$; dla Portugalii wskaźnik ten osiągał zbliżone wielkości – był nieco niższy w roku 2011. W Hiszpanii w 2006 r. ps generował niewielką nadwyżkę, a w następnym roku deficyt w relacji do PKB wyniósł $0,31\%$ i rósł w kolejnych latach, by w roku 2011 osiągnąć $0,78\%$. Wysoka była także wartość deficytu podsektora do PKB we Włoszech ($0,5\%$ w 2010 r.); w r. 2007 wynosiła $0,17\%$, a w roku 2011 $-0,27\%$. W latach 2004 oraz 2006 wartość wskaźnika zbliżała się do 1% .

W pozostałych krajach wskaźnik nie osiągał takich rozmiarów lub jego wartość uległa zdecydowanej poprawie w latach 2010 i 2011. W większości krajów wyraźne było pogorszenie w 2009 r.: np. w Danii i Finlandii deficyt podsektora w relacji do PKB wyniósł $0,66\%$, w Portugalii i Holandii $-0,8\%$, na Litwie $-1,68\%$. W większości krajów wartość wskaźnika uległa wyraźnej poprawie w 2010 r., jednak w Polsce, na Słowacji i na Węgrzech deficyt podsektora, nominalnie i w relacji do PKB, uległ wyraźnemu pogłębieniu – odpowiednio do $1,2\%$, $0,89\%$ i $0,85\%$. W 2011 r. Słowacja i Węgry zlikwidowały deficyt ps, natomiast w Polsce wyniósł on $0,7\%$ PKB.

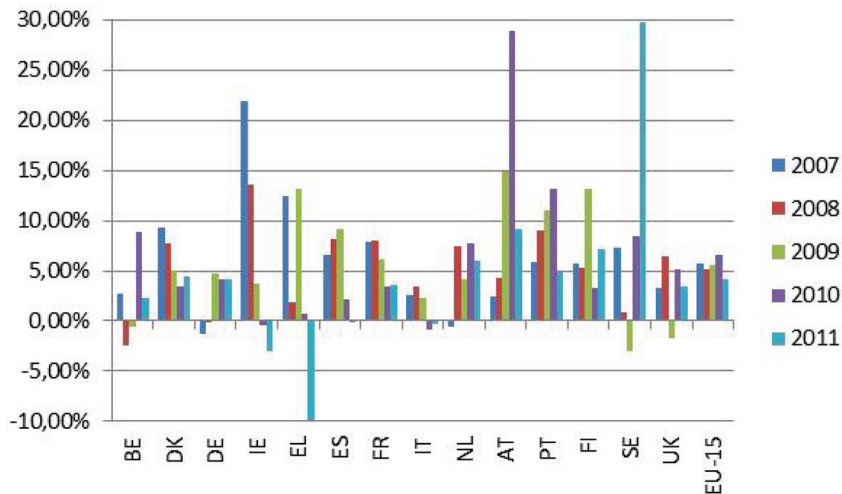
Wartość deficytu w relacji do PKB średnio dla krajów „piętnastki” w roku 2010 ($0,35\%$) była prawie dwukrotnie niższa niż w nms ($0,65\%$), jednak w roku 2011 wynosiła $0,16\%$, natomiast w krajach nms $-0,17\%$. W roku 2007 wartość wskaźnika w nms wynosiła $0,16\%$, podobnie jak w poprzedzającej dekadzie (około $0,2\%$), poza latami 2004 ($0,06\%$) oraz 2000 ($0,11\%$).

Dług podsektora samorządowego

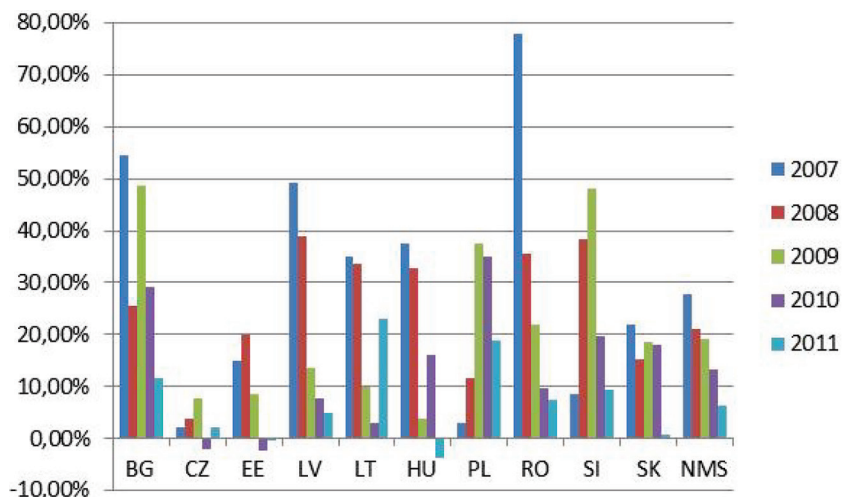
Głębokie deficyty podsektora samorządowego występujące w większości krajów Unii w związku z recesją oraz realizacją ambitnych programów inwestycyjnych pociągnęły za sobą wzrost zadłużenia podsektora samorządowego zarówno w krajach „piętnastki”, jak i w nowych krajach członkowskich.

W latach 2007-2010 największe średnioroczne przyrosty zadłużenia miały miejsce w Austrii ($12,6\%$), Portugalii, Irlandii (10%), Grecji, Hiszpanii, Francji i Danii (ponad 6%). W Portugalii, Hiszpanii i Grecji największy był także skumulowany przyrost deficytu w latach 2008-2010 w stosunku do średniorocznych dochodów. W Austrii silny wzrost długu (29% w 2010 r. i 9% w 2011 r.) wynika z niewielkich rozmiarów długu w okresie poprzedzającym recesję – nie ze skumulowanego deficytu do średniorocznych dochodów; w roku 2007 stosunek długu do dochodów ps wynosił 25% , podczas gdy średnia dla krajów UE-15 osiągnęła 44% . W Szwecji bardzo silny wzrost długu (30%) wystąpił w roku 2011. W krajach „piętnastki” przeciętny średnioroczny przyrost zadłużenia w okresie 2007-2010 wynosił $5,7\%$ ($4,1\%$ w r. 2011). Tempo wzrostu długu w latach 2009 i 2010 nie odbiega znacząco od dynamiki długu w latach 2007-2008 i jest nieco niższe niż średnia dynamika obliczona dla całej dekady 2001-2010 ($6,8\%$). Zadziwiający jest bardzo niski przyrost

12A. UE-15



12B. Kraje nms



Rys. 12. Tempo zmian długu ps

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

długu ps w Grecji w 2010 r. (30 mln euro), pomimo bardzo wysokiego deficytu – 500 mln euro.

Przeciętne średnioroczne tempo przyrostu zadłużenia podsektora samorządowego w nms (20,3%) było prawie czterokrotnie wyższe niż dla krajów „starej” Unii. Najszybciej dług samorządowy wzrastał w Bułgarii (średnio 39,5% rocznie), Rumunii (36,3%), Słowenii (28,6%), na Łotwie (27,4%), Węgrzech (22,6%) i w Polsce

(21,8%). W tych krajach, z wyjątkiem Węgier, nastąpił także wysoki skumulowany wzrost deficytu w stosunku do dochodów. Podobnie jak w krajach „piętnastki” wzrost dynamiki zadłużenia w nms wynika nie tylko ze zjawisk recesji. Na Litwie, Łotwie i w Rumunii przyrosty długu były bardzo wysokie w latach 2007 i 2008, natomiast bardzo niskie w latach 2009-2010. W Polsce gwałtowny wzrost zadłużenia (35%) w latach 2009 i 2010 poprzedzony był stabilizacją jego wysokości w dwóch latach poprzednich; w roku 2011 tempo wzrostu długu spadło do 18,2%, natomiast w latach 2012 i 2013 wynosiło 3,9% oraz 2,5%.

4. Podsumowanie

Kryzys finansowy 2008-2010 spowodował drastyczne obniżenie tempa wzrostu dochodów bieżących, szczególnie dotkliwe w nowych krajach członkowskich (w 2009 r. dochody praktycznie nie wzrosły). W większości krajów dochody bieżące malały: dotyczy to zwłaszcza podatków od dochodu (kilkunastoprocentowy spadek w krajach bałtyckich) oraz w mniejszym stopniu podatków od produkcji. Na podstawie analizowanych danych niemożliwe jest natomiast jednoznaczne określenie wpływu recesji na wielkość dochodów z podatków obciążających nieruchomości: w wielu krajach pozostawały one stabilne, a w niektórych wręcz rosły. Jest to związane – przede wszystkim – ze zróżnicowaniem prawnej konstrukcji tych podatków w poszczególnych krajach. W stosunkowo niewielu krajach rosły dochody z bieżących transferów z podsektora centralnego, w pozostałych spadały, jednak spadek wpływów z tego tytułu nie był tak silny jak w przypadku wpływów podatkowych.

Tempo wzrostu wydatków bieżących podsektora samorządowego w krajach „piętnastki” oraz w krajach nms uległo po 2008 r. zahamowaniu, większemu jednak w państwach nms. Zwraca uwagę redukcja tego tempa w roku 2010 w nowych krajach członkowskich (wydatki bieżące pozostały na poziomie roku 2009). W roku 2011 silny wzrost odnotowały Rumunia, Bułgaria i Estonia (12%, 9% i 7%) oraz Austria i Francja (15% i 6%).

Recesja wywarła wpływ na wyhamowanie silnego do 2008 r. wzrostu wydatków inwestycyjnych podsektora samorządowego w krajach nms, choć nominalnie wydatki te rosły także w 2009 r. Nowe kraje członkowskie znacznie zwiększyły wydatki inwestycyjne w roku 2010, natomiast w krajach „piętnastki” nastąpiła ich redukcja o blisko 6%. W roku 2011 wydatki spadły o 3% w nms i o 4% w UE-15. Finansowanie rosnących inwestycji w krajach nms było możliwe dzięki korzystniejszej niż w krajach „piętnastki” relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów oraz dzięki szybkiemu wzrostowi zadłużenia.

W olbrzymiej większości krajów UE recesja 2008-2009 spowodowała istotne pogorszenie kryteriów fiskalnych: relacji deficytu publicznego do PKB i długu publicznego do PKB. Problemem krajów „piętnastki” jest przekroczenie obydwu ww. kryteriów, natomiast w większości krajów nms dług publiczny pozostaje na relatywnie niskim poziomie. Doprowadzenie do zgodności finansów publicznych z wymo-

gami Traktatu o funkcjonowaniu UE jest zatem znacznie większym wyzwaniem dla krajów „starej” Unii.

Deficyty generowane przez podsektor samorządowy po 2008 r., wskutek obniżenia dochodów bieżących oraz utrzymania lub zwiększenia wydatków inwestycyjnych (kraje nms), miały istotny udział w deficytach sektora ogólnorządowego. W roku 2009 średni deficyt podsektora samorządowego w relacji do PKB w krajach nms był prawie dwukrotnie wyższy niż w krajach UE-15, jednak w roku 2011 był już niemal taki sam (0,17%) jak w krajach UE-15 (0,16%) wskutek silnej redukcji deficytu w większości krajów nms. Redukcja deficytu podsektora samorządowego przez nowe kraje członkowskie w latach 2010-2011 była możliwa dzięki korzystnemu kształtowaniu się nadwyżki operacyjnej. Po pierwsze w nms nadwyżka ta (jej stosunek do dochodów) była przed recesją znacznie wyższa niż w krajach UE-15, po drugie, w roku 2010 zaczęła powracać do poziomu z roku 2007. Niepokojąco niska jest nadwyżka operacyjna do dochodów ps w Polsce (tendencja spadkowa w 2010 r. oraz pozostanie na poziomie poniżej 10% w roku 2011).

Warto podkreślić, że w krajach nms, pomimo silnego wzrostu długu podsektora samorządowego w relacji do dochodów po roku 2007, w 2010 r. zadłużenie stanowiło przeciętnie 32% dochodów (36% w roku 2011) i było zasadniczo niższe niż w krajach UE-15 – ponad 45% (46%). Udział długu samorządowego w długu publicznym wynosi około 8% i tylko w Holandii, krajach skandynawskich i bałtyckich przekracza 10%.

Literatura

- Bitner M., *Wybrane problemy związane z definicją długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11.
- Bitner M., Cichocki K., *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999-2010*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2.
- Boogert G.H. den, Cachet A., Meer F.B.L. van der, Noppe R.M., Schaap L., *Regional Governments in France, Germany, Poland and the Netherlands*. Provincie Flevoland/CLD, Lelystad/Rotterdam 2005.
- Cichocki K.S., *Analiza możliwości zadłużania się przez samorządy w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 158, *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*, red. B. Bernaś, A. Kopiński, Wrocław 2011.
- Council of European Municipalities and Regions, *The Economic and Financial Crisis: Impact of Local and Regional Authorities*, 2009.
- Dafflon B., *Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline*, presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15, 2010.
- National League of Cities, *City Fiscal Conditions in 2009*, September 2009.
- Markowska-Bzducha E., *Zagrożenia decentralizacji. Samorządowy dług publiczny w krajach UE w latach 2001-2010*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 3.
- Open Society Institute, *The impact of the economic downturn on local government: what is happening and what can be done about it?*, 2009.

- Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, Finanse Komunalne, nr 5, Warszawa 2010.
- The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, 2011.
- United Cities and Local Governments, *The Impact of the Global Crisis on Local Governments 2009*.
- United Cities and Local Governments, *Le financement des collectivités locales: Les défis du 21ème siècle Deuxième*, Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, Résumé Exécutif 2010.

FINANCES OF LOCAL GOVERNMENT SUBSECTOR IN THE EU COUNTRIES IN THE YEARS 2007-2011

Summary: Economic crisis of 2007-2011 has resulted in the decrease in GDP in USA, Japan and all EU member countries except Poland. It has also deteriorated the general government finance, caused sharp decline of revenue and increase in operating expenditures, ratios of debt to GDP and net borrowing to GDP. We investigate, in the EU member states, an impact of the GDP decline on local government finance: local revenue (taxes on income, wealth, and production, current transfers), operating expenditures, investment, operating surplus, net borrowing and indebtedness. We present comparisons of select countries, of the EU15 and the “new member states” over 2007-2011. The analysis bases on the Eurostat data and the Source OECD database.

Keywords: local government subsector, general government, economic crisis, public debt, net borrowing, operating surplus.