

240/2012

Raport Badawczy

RB/44/2012

Research Report

**Gospodarka finansowa
podsektora samorządowego
w krajach UE w okresie
kryzysu 2008-2010**

M. Bitner, K.S. Cichocki

**Instytut Badań Systemowych
Polska Akademia Nauk**

**Systems Research Institute
Polish Academy of Sciences**



POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

ul. Newelska 6

01-447 Warszawa

tel.: (+48) (22) 3810100

fax: (+48) (22) 3810105

Kierownik Zakładu zgłaszający pracę:
dr inż. Lech Kruś

Warszawa 2012

Gospodarka finansowa podsektora samorządowego w krajach UE w okresie kryzysu 2008-2010¹

Michał Bitner², Krzysztof S. Cichocki³

Wprowadzenie

W latach 2008–2010 miał miejsce ogólnosiwiatowy 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 niektóre inne kraje zaliczane do średnio i wysokorozwiniętych⁴. Niższemu PKB w latach 2008-2010 towarzyszyło wyhamowanie wzrostu inwestycji wszystkich sektorów, w tym także podsektora samorządowego, oraz wzrost deficytów i zadłużenia sektora publicznego (ogólnorządowego⁵). To ostatnie zjawisko, które zachwiało Paktem Stabilności i Rozwoju, jest przedmiotem wielu badań, troski polityków i zainteresowania opinii publicznej. Uwaga analityków koncentruje się przeważnie na całym sektorze publicznym, podsektorze centralnym bądź podsektorze ubezpieczeń społecznych. Kryzys wywarł jednak niezwykle istotny wpływ na dochody, wydatki, deficyty i dług podsektora samorządowego będącego w olbrzymiej większości krajów Unii największym inwestorem w sektorze publicznym.

Celem artykułu jest przedstawienie operacji i zjawisk z zakresu gospodarki finansowej podsektora samorządowego w krajach UE⁶: dochodów bieżących, zwłaszcza podatkowych, wydatków bieżących oraz inwestycyjnych, nadwyżki operacyjnej, wyniku finansowego oraz zadłużenia - w okresie kryzysu 2008-2010. Artykuł stanowi pogłębioną analizę zmian dochodów, wydatków, deficytu i długu podsektora samorządowego w okresie kryzysu, i stanowi kontynuację badań porównawczych obejmujących finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach w latach 1999-2010, Bitner M., Cichocki K. (2012). W pracy tej zawarto definicje i charakterystykę badanych transakcji z punktu widzenia standardów rachunkowości narodowej. Zmiany badanych zmiennych dotyczą wartości nominalnych (wyrażonych w cenach bieżących). Wykorzystane dane są porównywalne, generowane są bowiem zgodnie ze standardami statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych (zawartymi w ESA'95), pochodzą zaś z European Dissemination Database

¹ Praca jest wynikiem badań realizowanych w ramach grantu nr 3032/B/H03/2010/38 Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego - w 50%.

² Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego WPIA Uniwersytetu Warszawskiego (MWBITNER@UW.EDU.PL)

³ Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk (KRZYSZTOF.CICHOCKI@IBSPAN.WAW.PL)

⁴ Wg umownej klasyfikacji IMF.

⁵ W artykule traktujemy pojęcia sektora publicznego i sektora ogólnorządowego jako synonimy, choć zgodnie z konwencją Government Finance Statistics zakres pojęcia sektora publicznego jest szerszy.

⁶ 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).

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.

W piśmiennictwie brakuje aktualnego studium poświęconego porównaniu sytuacji finansowej podsektora samorządowego. Cytowane prace z lat 2005 i 2009 dotyczą tylko nielicznych, wybranych krajów i lat nie obejmujących 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. Bitner M., Cichocki K. (2012) wskazali ograniczoną dokonywanych porównań a także niekwestionowany wkład polskich autorów (St. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, B. Filipiak, L. Patrzalka, M. Poniatowcz, K. Piotrowska – Marczak, T. Lubińska, A. Wernik, W. Misiąg, E. Chojna –Duch, E. Kronberger-Sokołowska, M. Dylewski) w obszarze fundamentów finansów publicznych oraz normatywnych uwarunkowań dochodów, wydatków i długu podsektora samorządowego (patrz także B. Dafflon, 2010).

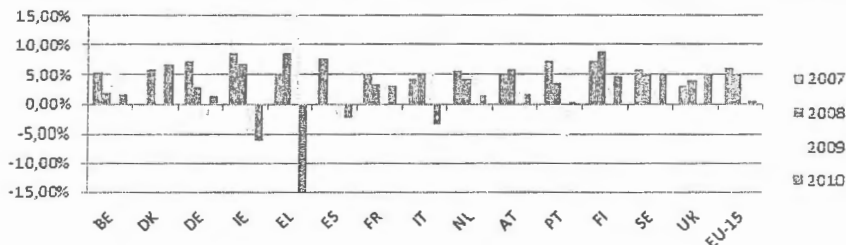
Dochody i wydatki operacyjne podsektora samorządowego w okresie kryzysu

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 te wszystkie dochody, które nie są dochodami majątkowymi. Przedstawiamy zachowanie się dochodów bieżących ogółem oraz jego podstawowych składowych - dochodów podatkowych (od dochodu, od nieruchomości i od produkcji) oraz transferów bieżących z budżetu państwa.

Dochody bieżące ogółem

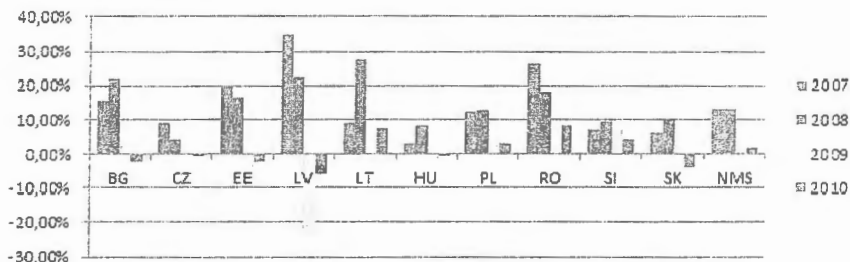
Rysunek 1a. Tempo zmian dochodów bieżących ogółem podsektora samorządowego – UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

W okresie 2007-2010 tempo wzrostu dochodów bieżących było wyraźnie wyższe w nms niż w krajach UE-15, w roku 2007 – dwukrotnie, w roku 2008 – dwu i półkrotnie, a w roku 2010 – trzykrotnie. Z drugiej strony recesja spowodowała w roku 2009 niemal całkowite wyhamowanie wzrostu dochodów bieżących w nms (nominalny wzrost wyniósł 0,8% i był trzykrotnie niższy niż w krajach UE-15.

Rysunek 1b. Tempo zmian dochodów bieżących ogółem podsektora samorządowego - nms

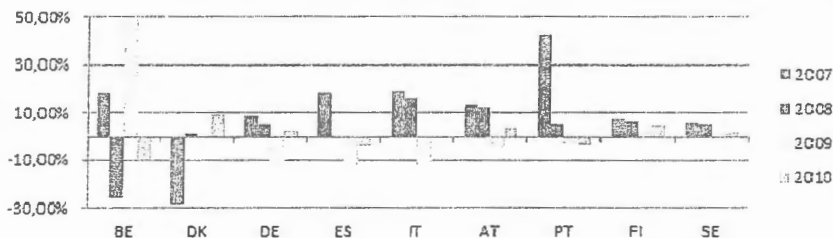


Najwyższy skumulowany wzrost dochodów bieżących w badanym okresie miał miejsce w Rumunii (62%), na Litwie (45%), w Bułgarii (41,5%) i w Polsce (33,6%), najniższy – w Hiszpanii (3,2%) oraz w Irlandii (4%) i Portugalii (5,3%). Począwszy od roku 2008 tempo wzrostu dochodów bieżących spadało w kolejnych latach w większości krajów, a w niektórych nominalne dochody bieżące spadły - np. w 2009 r. na Łotwie (o 24%) i w Estonii (o 9,7%), a w 2010 r. w Grecji (o 15,6%), w Irlandii (o 6,3%), na Łotwie (o 5,8%) i na Słowacji (o 3,7%). Łotwa, Estonia, Irlandia oraz Hiszpania i Węgry były krajami, w których dochody bieżące spadały w dwóch kolejnych latach: 2009 i 2010.

Podatki dochodowe

W roku 2008 dynamika wpływów z podatków dochodowych była dodatnia, z wyjątkiem Belgii (spadek o 26%) oraz Czech i Hiszpanii (spadek o 5% i 0,1%). Najwyższy wzrost obserwujemy na Litwie (29,5%), Słowacji, we Włoszech (15,9%), Estonii i na Łotwie (14,3%). W Polsce wzrost wyniósł 9,7% i był niższy od średniej dla nms. W Belgii w 2009 r. wystąpił wzrost o 48,8%, a w 2010 r. spadek o 9,7%.

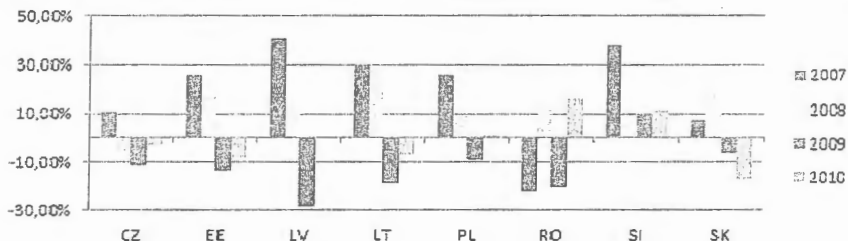
Rysunek 2a. Tempo zmian wpływów z podatków dochodowych podsektora samorządowego - UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

W 2009 r. wystąpił spadek wpływów niemal we wszystkich krajach UE, najsilniejszy na Łotwie (28,7%), Litwie (19,1%) i Węgrzech (17,5%) oraz w Rumunii (20,5%), Estonii (13,6%), we Włoszech, Niemczech i Hiszpanii (12,5%), w Czechach (11,7%) i Słowacji (6,4%). W 2010 r. dochody z podatków dochodowych spadały na Słowacji (o 17,5%), w Estonii (7,8%), na Litwie (7%) i w Czechach (3,2%). W Polsce w 2009 r. spadek wynosił 9%, natomiast w 2010 r. wpływy z podatków dochodowych ustabilizowały się. Krajem, w którym wpływy z podatków od dochodu rosły w całym okresie 2007-2010 jest Finlandia (średniorocznie o 4,5% - w tempo dwukrotnie wyższym niż dynamika PKB).

Rysunek 2b. Tempo zmian wpływów z podatków dochodowych podsektora samorządowego - nms

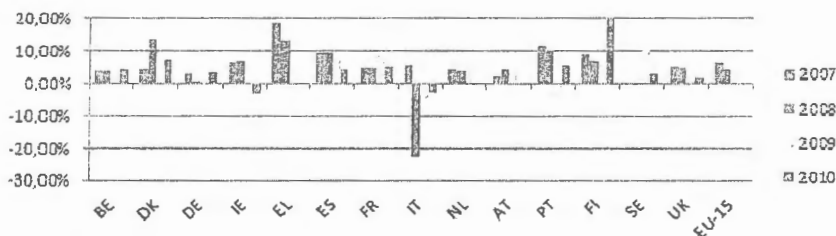


Podatki od nieruchomości

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, na Węgrzech (7%), w Hiszpanii i Słowacji (po 6,6%) oraz, wskutek przeprowadzonych reform, w Czechach (22,4%) i w Szwecji (13,5%).

W latach 2009-2010 obserwujemy spadek, w porównaniu z rokiem 2008, na Węgrzech (z 13,3% w r. 2008 do 6% w r. 2010), 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%) 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%), a w Estonii pozostawała bez zmian.

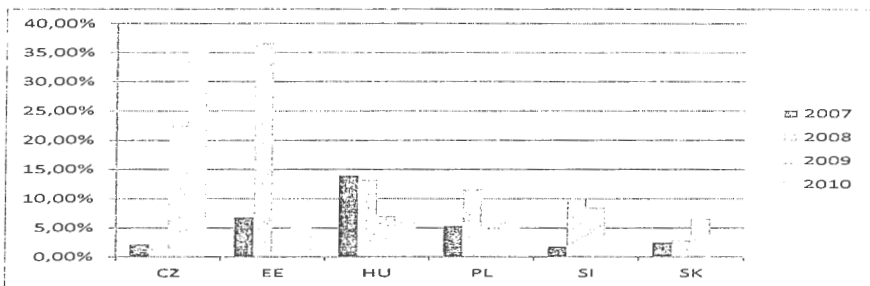
Rysunek 3a. Tempo zmian dochodów z podatku od nieruchomości - UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Stabilny wzrost w okresie 2007-2010 wystąpił w Finlandii, w średniorocznym tempie powyżej 10% (z 20% wzrostem w 2010 r.), na Węgrzech, z prawie 10% wzrostem (tempo malało w latach 2009 - 7% i 2010 - 6%), oraz w Belgii, Słowenii, Polsce (ok. 6%), a także w Estonii, z wyjątkiem roku 2009, w którym dynamika była zerowa. W Wielkiej Brytanii tempo wzrostu zmalało z 5,2% w r. 2007 do 1,5% w r. 2010. Najwyższy skumulowany wzrost nastąpił w Estonii – ponad 50%, Finlandii - około 45%, na Węgrzech (40%), w Hiszpanii i Danii (32%) oraz w Polsce (31%). We Francji i Portugalii wzrost ten wyniósł około 24%. Największy skumulowany spadek wpływów z podatku od nieruchomości wystąpił we Włoszech – 24%.

Rysunek 3b. Tempo zmian dochodów z podatku od nieruchomości - nms



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 podatków od produkcji na gruncie ESA’95 wynika z związku opodatkowania ze sprzedażą, lub z samym prowadzeniem działalności gospodarczej.

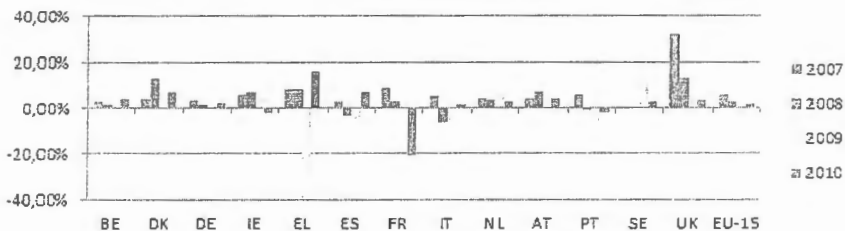
Udział dochodów z podatków od produkcji w dochodach podsektora lokalnego jest dla nowych krajów członkowskich wyraźnie niższy niż dla „piętnastki” – średnio o 5,5 punktu procentowego w całym okresie analizy. Między innymi z tego powodu tempo wzrostu wpływów z podatków od produkcji dla NMS jest wyższe niż w krajach UE-15. W roku 2007 w NMS wynosiło 13,5%, a w UE-15 - 6,3%, w r. 2010 odpowiednio - 6,2% i 1,5%. W r. 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 Rumunii (o 13,6%).

Tempo wzrostu wpływów z podatków od produkcji spadało silnie we Francji, z 8,5% w r. 2007 do -21% w r. 2010, Portugalii (z 6% w r. 2007 do -11% w r. 2009 i -2% w r. 2010), Irlandii (z 6,4% w r. 2007 do -1,8% w r. 2010), oraz w Wielkiej Brytanii (z 32,2% do 3,8%), Bułgarii (z 32% do 3,7%), Słowacji (z 9,2% do 1%) i Rumunii (z 42% w r. 2007 do -5% w r. 2008 i 13,6% w r. 2010).

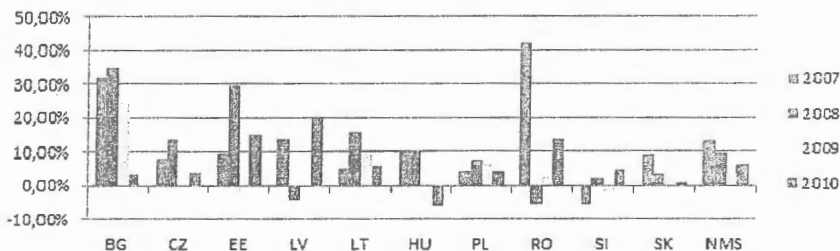
W okresie 2007-2010 najwyższy skumulowany wzrost wystąpił w Bułgarii (o 120%; w latach 2008-2010 – o 29%), w Wielkiej Brytanii, Rumunii i Estonii (ok. 50%), na Litwie (40%) i w Danii (30%). W Polsce, skumulowany wzrost wyniósł 25%. Najwyższy, ponad 10% skumulowany spadek odnotowały: Portugalia, Francja, Grecja (ze względu na bardzo silny spadek w r. 2009) i Włochy.

Rysunek 4a. Tempo zmian dochodów z podatków od produkcji - UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Rysunek 4b. Tempo zmian dochodów z podatków od produkcji - nms



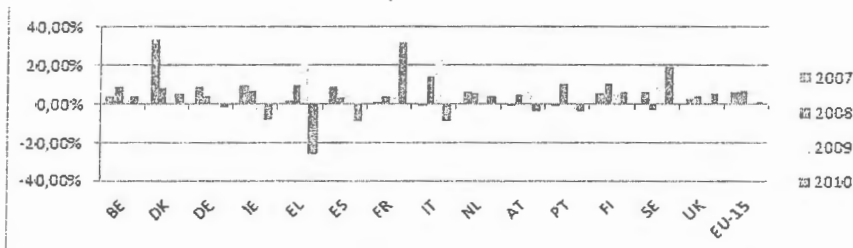
Transfery bieżące

Transfery bieżące z jednostek podsektora centralnego zasilają jednostki podsektora samorządowego 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 6,2% rocznie w latach 2007-2009, a w r. 2010 ich przyrost wyniósł 1,4%. W nms przyrost transferów w r. 2008 wyniósł 18,7% - był niemal trzykrotnie wyższy niż w krajach UE-15. W r. 2010 wzrost transferów bieżących w nms pozostał na poziomie roku 2009 (6,8%), podobnym jak w krajach UE-15.

W r. 2010 transfery spadły w Grecji o 26,7%, na Łotwie o 22,8%, w Irlandii, Hiszpanii i Włoszech o około 9%, w Austrii i Portugalii (po 8,9%), natomiast na Węgrzech, w Rumunii i Słowenii pozostały bez zmian. W r. 2009 wpływy z transferów bieżących malały w Irlandii (o 4,1%) i Portugalii (o 2,7%) oraz bardzo silnie na Łotwie - o 23,3%, w Estonii, o 7,6%, na Węgrzech i w Słowenii (po 2%).

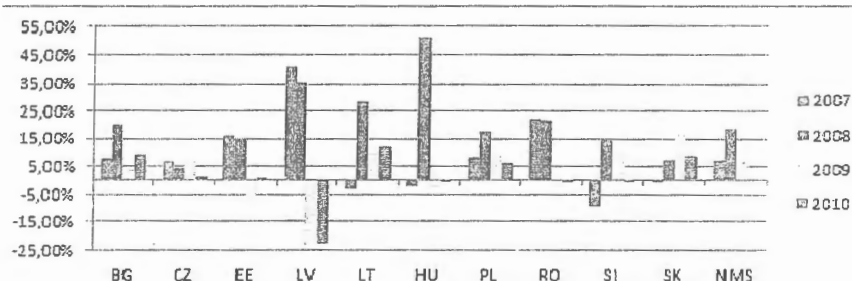
Wpływy do budżetów samorządowych z transferów bieżących rosły w całym okresie najsilniej we Francji, Bułgarii, Finlandii, Wielkiej Brytanii, oraz Danii, Polsce, Holandii i Czechach. Tempo wzrostu wyraźnie spadło w r. 2010, z wyjątkiem Francji, Szwecji, Bułgarii i Litwy. W okresie 2007-2010 najwyższy skumulowany wzrost wystąpił w Danii (67%), na Litwie (53%), w Polsce, Bułgarii (po 48%), we Francji i Rumunii (po 45%), Szwecji (36%), Finlandii i na Węgrzech - po 29%. Najniższy skumulowany wzrost wystąpił w Irlandii (2,3%) i w Grecji - jedynym kraju, w którym skumulowane tempo wzrostu było ujemne (-1,3%).

Rysunek 5a. Tempo zmian transferów bieżących - UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Rysunek 5b. Tempo zmian transferów bieżących - nms



Wydatki bieżące

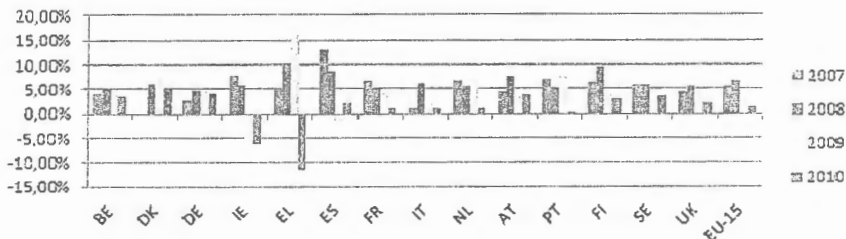
Wydatki bieżące definiujemy jako wydatki niebędące wydatkami inwestycyjnymi i transferami kapitałowymi. Obejmują one wynagrodzenia, transfery socjalne i składniki ubezpieczenia społecznego oraz obsługę długu (odsetki).

W analizowanym okresie skumulowane tempo wzrostu wydatków bieżących dla nms było w latach 2007-2008 dwukrotnie wyższe niż w krajach UE-15, a w r. 2010 dwukrotnie niższe. W r. 2009 tempo to w krajach nms wynosiło 4,4% i było niemal identyczne, jak w UE-15 (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 0,5%, natomiast w UE-15 wynosiło 6,7% w r. 2008 i 1,1% w 2010 r.

W okresie 2007-2010 najwyższy skumulowany wzrost wydatków bieżących wystąpił w Rumunii (52,8%), Polsce (43,5%), Bułgarii (42,8%), na Litwie (41,8%), w Finlandii (24,5%), Holandii i Portugalii (ok. 21,7%), Grecji (20%), oraz w Hiszpanii (23,7%), Danii, Niemczech, Szwecji, Czechach i Francji - po 18%. Jednakże we Francji, w latach 2008-2010

skumulowane tempo wzrostu wynosiło tylko 10,5%, zaś w Hiszpanii - 9,3% (w latach 2009-2010 – zaledwie 0,3%). W r. 2010 wydatki bieżące spadły w Grecji o 11,6%, Irlandii o 6,2%, na Łotwie o 14%, w Bułgarii o 10%, Estonii, o 4%, w Rumunii, o 2,2%. W Portugalii pozostały na niezmiennym poziomie, a we Francji, Włoszech, Holandii i na Litwie wzrosły o ok. 1%. W roku 2009 spadki wystąpiły w Irlandii (8,6%), Hiszpanii (1,3%), na Łotwie (13,5%) i w Estonii (6,2%).

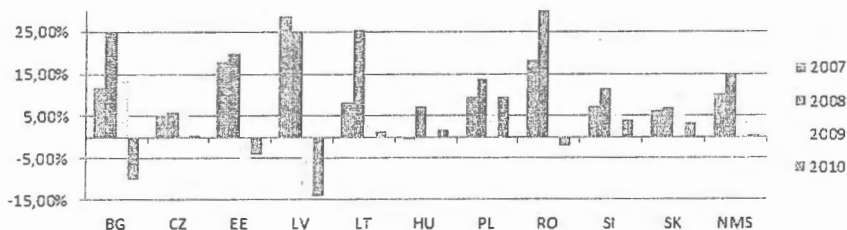
Rysunek 6a. Tempo zmian wydatków bieżących – UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

W r. 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 r. 2009 - w Grecji (17%), Bułgarii (13%), Słowacji (10%), Portugalii i Holandii (po ok. 7,5%) oraz w Danii, Czechach (po 6%) i w Polsce (5,4%).

Rysunek 6b. Tempo zmian wydatków bieżących - nms

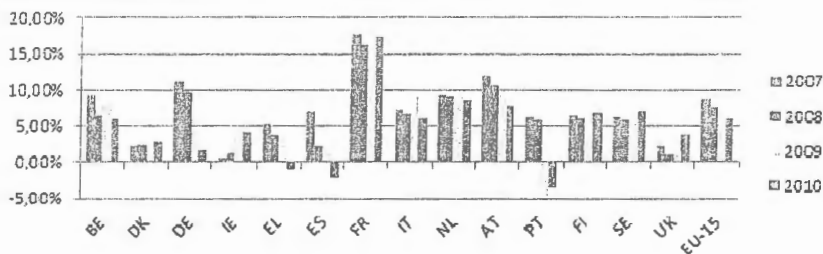


Nadwyżka operacyjna

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.

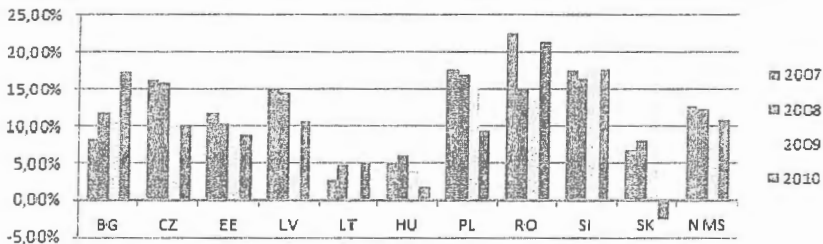
Warto zwrócić uwagę na niewielką wartość nadwyżki operacyjnej do dochodów w wielu krajach „starej Unii”, także w okresie poprzedzającym recesję. W r. 2007 wynosiła średnio 9%, a w Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii nie sięgała 3%. We wszystkich tych krajach jest to zjawisko strukturalne: poziom relacji nadwyżki do dochodów w r. 2007 nie odbiegał od poziomu średniego obliczonego dla ostatnich 10 lat. W większości krajów „piętnastki” recesja spowodowała istotne pogorszenie ww. relacji, szczególnie spektakularne w Niemczech (z blisko 12% w 2007 r. do 2,3% w 2010 r.), Hiszpanii (12% relacja nadwyżki do dochodów w r. 2007 stopniała do 3,5% w r. 2009, natomiast rok 2010 podsektor samorządowy zakończył niewielkim deficytem operacyjnym) i Portugalii (z 6% nadwyżki do dochodów do blisko 6% deficytu do dochodów w 2010 r.). Średnia relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów spadła w państwach UE-15 do 6,5% w 2009 r. i do 6% w 2010 r.

Rysunek 7a. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów - UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Rysunek 7b. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów - NMS



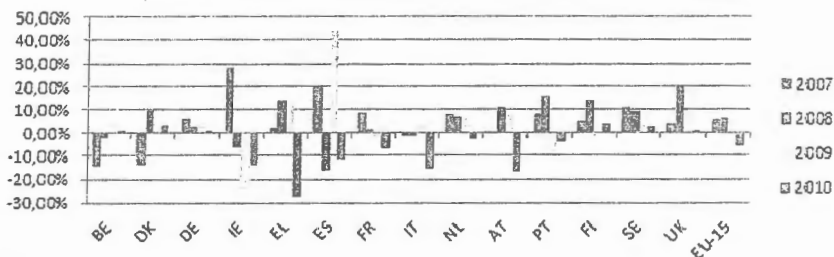
Przeciętnie podsektor samorządowy w nowych krajach członkowskich generuje proporcjonalnie znacznie większą nadwyżkę operacyjną niż podsektor samorządowy w krajach UE-15, natomiast recesja spowodowała podobną średnią zmianę relacji tej nadwyżki do dochodów: spadła ona z 14,8% w 2007 r. do 10,4% w 2009 r., jednak już w 2010 roku wzrosła do 11,5%. Najgłębszy spadek wartości relacji w 2009 r. miał miejsce na Słowacji (z 9% w 2007 r. do 5% w 2009 r.), a Czechy, Węgry i Polska należały do krajów w których relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów także pogarszała się 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 poziom do dochodów wynosił 1,4%) i w Polsce (relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów zmalała z 18% w 2007 r. do 9,8% w 2010 r.).

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

Wydatki inwestycyjne

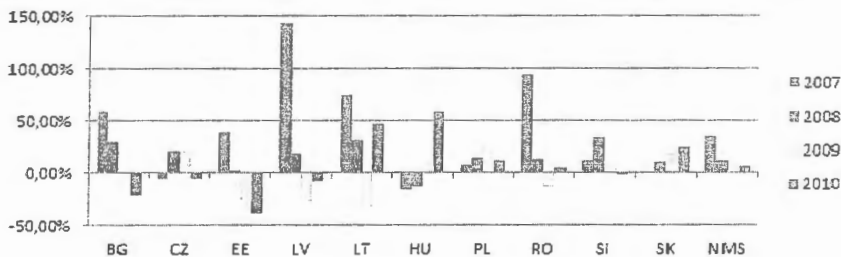
Pojęcie inwestycji jest tożsame z tworzeniem majątku trwałego *brutto* jako kategorią rachunkowości narodowej. W olbrzymiej większości krajów podsektor samorządowy jest największym inwestorem w sektorze ogólnorządowym. Z uwagi na cykliczny charakter wydatków inwestycyjnych w budżetach jednostek samorządu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

Rysunek 8a. Tempo zmian wydatków inwestycyjnych - UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Rysunek 8b. Tempo zmian wydatków inwestycyjnych - NMS



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. było ono dodatnie (6%), podczas gdy w UE-15 inwestycje spadły o ponad 5 punktów procentowych. Jednak w r. 2009 wzrost inwestycji w krajach nms (3%) był znacznie niższy niż w krajach UE-15 (5,6%). Średnioroczne tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych w okresie 2007-2010 w krajach nms wynosiło 13,9%, a w UE15 – 2,86%.

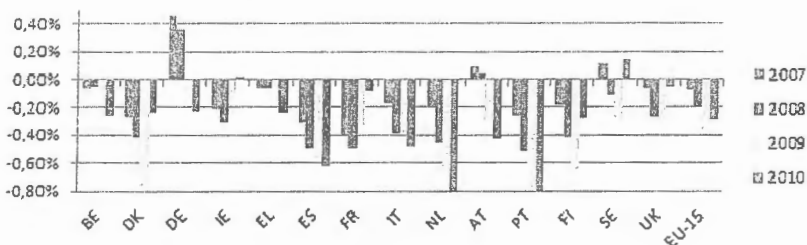
W analizowanym okresie najwyższy skumulowany wzrost wydatków inwestycyjnych wystąpił na Litwie (126%), Łotwie (89,8%), w Rumunii (98,8%) i w Polsce (73,4%).

Możliwe jest sformułowanie tezy o opóźnionym wpływie recesji na wydatki inwestycyjne w krajach „piętnastki” (spadek wydatków inwestycyjnych w 2010 r.), natomiast w odniesieniu do krajów nms można stwierdzić, że pomimo recesji zachowały one zdolność do finansowania ogromnych w skali budżetów samorządowych inwestycji - z nadwyżek operacyjnych, dochodów majątkowych (przede wszystkim grantów inwestycyjnych) oraz środków pożyczkowych. W 2010 r średni udział samorządowych wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w nms wynosił 21,5%, podczas gdy w krajach UE-15 tylko 15%.

Wynik finansowy

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

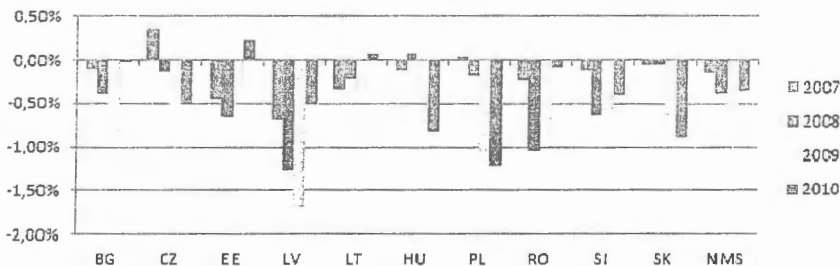
Rysunek 9a. Relacja wyniku finansowego podsektora samorządowego do PKB - UE-15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Zwraca uwagę wysoka i pogłębiająca się także w 2010 r. wartość relacji deficytu podsektora samorządowego do PKB w Holandii i Portugalii. W 2007 r. relacja ta w Holandii wynosiła tylko -0,2%, dwa lata później -0,65%, a w 2010 r. -0,81% (dla Portugalii relacja ta osiągała zbliżone wielkości). W Hiszpanii w 2006 r. podsektor samorządowy generował niewielką nadwyżkę, a w następnym roku deficyt w relacji do PKB wyniósł 0,31% i rósł w kolejnych latach, by w roku 2010 osiągnąć wysokość 0,62%. Stosunkowo wysoka była także wartość deficytu podsektora do PKB we Włoszech (0,48 w 2010 r., a w r. 2007 wynosiła -0,17%) i w przeciwieństwie do krajów scharakteryzowanych wyżej była to sytuacja typowa: w r. 2004 oraz 2006 wysokość relacji zbliżała się do 1%.

Rysunek 9b. Relacja wyniku finansowego podsektora samorządowego do PKB - nms



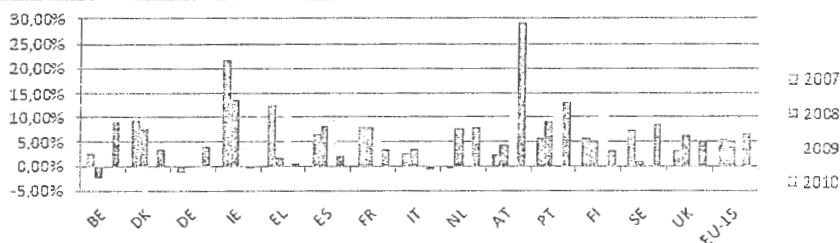
W pozostałych krajach relacja nie osiąga takich rozmiarów lub jej wartość ulega zdecydowanej poprawie w 2010 r., tym niemniej w większości krajów wyraźne jest pogorszenie w 2009 r.: np. w Danii deficyt podsektora w relacji do PKB wyniósł 0,75%, w Finlandii - 0,64%. Z drugiej strony średnia wartość deficytu w relacji do PKB w krajach „piętnastki” (0,36%) była prawie dwukrotnie niższa niż w nowych krajach członkowskich (0,63%).

Średni stosunek deficytu podsektora samorządowego do PKB w nowych krajach członkowskich wynosił 0,15% w 2007 r. (poziom reprezentatywny dla całej poprzedzającej dekady), 0,38 w 2008 r., 0,63% w 2009 r. i 0,35 w 2010 r. W większości krajów wartość relacji uległa wyraźnej poprawie w 2010 r., jednak w Polsce, na Słowacji i na Węgrzech w 2010 r. deficyt podsektora i jego relacja do PKB uległy wyraźnemu pogłębieniu - odpowiednio do 1,21%, 0,89% i 0,82%. W 2009 r. najwyższy poziom deficytu podsektora do PKB wystąpił na Litwie - 1,68%.

Dług podsektora samorządowego

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

Rysunek 10a. Tempo zmian długu podsektora samorządowego - UE-15

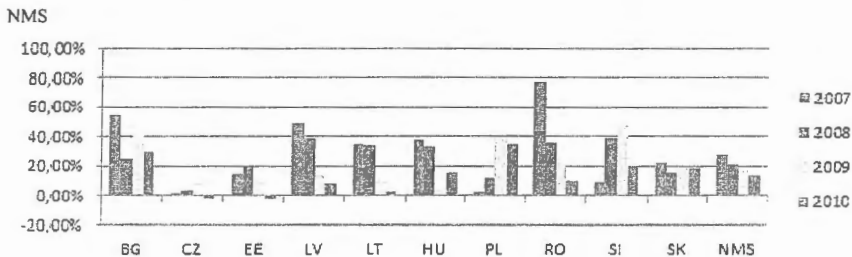


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

W całym okresie 2007-2010 największe średnioroczne przyrosty zadłużenia miały miejsce w Austrii (12,6%), Portugalii i Irlandii (blisko 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 przypadku Austrii silny wzrost długu wynika nie tyle ze stosunku skumulowanego deficytu do średniorocznych dochodów, ale przede wszystkim z niewielkich rozmiarów długu w okresie poprzedzającym recesję: w roku 2007 stosunek długu do dochodów podsektora samorządowego wynosił tylko 25%, podczas gdy średnia obliczona dla krajów UE-15 osiągnęła 44%. Przeciętnie w krajach „piętnastki” średnioroczny przyrost zadłużenia w okresie 2007-2010 wynosił 5,7%.

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%). Uderzający jest bardzo niski przyrost długu podsektora samorządowego w Grecji w 2010 r. (30 mln E) pomimo bardzo wysokiego deficytu (500 mln E).

Rysunek 10b. Tempo zmian długu podsektora samorządowego – nms



Przeciętne średnioroczne tempo przyrostu zadłużenia podsektora samorządowego w nowych krajach członkowskich (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%), na Węgrzech (22,6%) i w Polsce (21,8%). We wszystkich tych krajach, z wyjątkiem Węgier, nastąpił także wysoki skumulowany wzrost deficytu w stosunku do dochodów. Podobnie, jak w przypadku krajów „piętnastki” nie tylko zjawiska recesyjne powodują wzrost dynamiki zadłużenia. W niektórych z wymienionych krajów (np. na Litwie, Łotwie, Rumunii) przyrosty długu były bardzo wysokie w roku 2007 i 2008, natomiast bardzo niskie w latach 2009-2010. W Polsce gwałtowny wzrost zadłużenia w roku 2009 i 2010 poprzedzony był stabilizacją jego wysokości w dwóch latach poprzednich.

Podsumowanie i wnioski

Kryzys finansowy 2008-2010 spowodował drastyczne obniżenie tempa wzrostu dochodów bieżących, szczególnie dotkliwe w nowych krajach członkowskich (w 2009 r. dochody bieżące praktycznie nie wzrosły). Dochody bieżące w większości krajów malały: dotyczy to zwłaszcza podatków od dochodu (kilkunastoprocentowy spadek nastąpił 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 – jak się wydaje – 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 zarówno w krajach „piętnastki”, jak i w krajach nms uległo po 2008 r. zahamowaniu, większemu jednak w państwach nms. Zwraca uwagę redukcja tego tempa w r. 2010 w nowych krajach członkowskich (wydatki bieżące pozostały w zasadzie na poziomie roku 2009).

Recesja wywarła pewien 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 znacząco zwiększyły wydatki inwestycyjne w roku 2010, natomiast w krajach „piętnastki” nastąpiła ich redukcja o blisko 6%. Finansowanie rosnących inwestycji w krajach nms było możliwe nie tylko dzięki

korzystniejszej niż w krajach „piętnastki” relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów, lecz także dzięki szybkiemu wzrostowi zadłużenia.

Recesja 2008-2010 spowodowała istotne pogorszenie kryteriów fiskalnych, relacji deficytu publicznego do PKB i długu publicznego do PKB - w olbrzymiej większości krajów UE. 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 wymogami 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 ogólno-rządowego. W roku 2009 średni deficyt podsektora samorządowego w relacji do PKB w krajach nms był prawie dwukrotnie wyższy niż w krajach „starej” Unii, jednak już w roku 2010, wskutek silnej redukcji deficytu w większości nowych krajów członkowskich, wartości deficytu w relacji do PKB uległy zbliżeniu.

Redukcja deficytu podsektora samorządowego w 2010 r. przez nowe kraje członkowskie była możliwa w znaczniej mierze dzięki korzystnemu kształtowaniu się nadwyżki operacyjnej. Po pierwsze w nms nadwyżka ta (jej stosunek do dochodów), była przed recesją znacznie wyższa niż w krajach „piętnastki”, po drugie, w r. 2010 stosunkowo szybko zaczęła powracać do poziomu z r. 2007. Niepokojące jest utrzymywanie się spadkowej tendencji relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów podsektora samorządowego w Polsce w 2010 r. Warto podkreślić, że w nms, pomimo silnego wzrostu długu podsektora samorządowego w relacji do dochodów po roku 2007, w 2010 r. zadłużenie stanowiło przeciętnie niespełna 32% dochodów i była zasadniczo niższe niż analogiczna relacja obliczona dla krajów „starej” Unii - ponad 45%.

Bibliografia:

- Bitner M. *Wybrane problemy związane z definicją długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, 11/2010
- Bitner M., Cichocki K., *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999–2010*, Samorząd Terytorialny 1-2/2012
- 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*. Lelystad/ Rotterdam: Provincie Flevoland/ CLD, 2005
- Cichocki K.S., *Analiza możliwości zadłużania się przez samorządy w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka, str. 597-610, nr 158, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (B. Bernaś, A. Kopiński –red.), 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
- 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, str. 7-32, Warszawa, 2010

Streszczenie

Kryzys ekonomiczny 2007–2010 spowodował w r. 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). Spowodował także wzrost zadłużenia gospodarek i pogorszenie relacji deficytu publicznego i długu publicznego do PKB.

Przedstawiono wyniki analizy wpływu recesji na finanse ps w krajach UE: na źródła dochodów (podatkowych, kapitałowych, od produkcji, transferów), wydatki (bieżące, inwestycyjne), na wynik operacyjny, deficyt i dług. Przeprowadzono analizę porównawczą dla krajów UE w okresie 2008-2010, w tym zbiorczo dla krajów „starej unii” i nowych krajów członkowskich. Analizę przeprowadzono w oparciu o jednolity system danych UErostatu oraz OECD - dla wartości nominalnych.

Abstract

Economic crisis of 2007-2010 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, simultaneously, increase in operating expenditures, ratios of debt to GDP and net borrowing to GDP.

The essay investigates impact of the GDP decline on local government finance in the EU member states: main sources of local revenue (taxes on income, on wealth, and on production, current transfers), operating expenditures and investments, operating surplus, net borrowing and indebtedness. We present detailed comparisons of select countries, of the EU-15 and the “new member states” over 2008-2010. The analysis bases on data from the Eurostat Dissemination Database and the SourceOECD database.

Słowa kluczowe: podsektor samorządowy, kryzys ekonomiczny, dług publiczny, deficyt sektora ogólno-rządowego, nadwyżka operacyjna

Key words: local government subsector, economic crisis, public debt, net borrowing of the general government, operating surplus



