



POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

Warszawa 2013

iBS PAN

**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

Seria: BADANIA SYSTEMOWE

Tom 71

**Redaktor naukowy:
Prof. dr hab. inż. Jakub Gutenbaum**

Warszawa 2013

Rada redakcyjna serii: BADANIA SYSTEMOWE

Prof. Olgierd Hryniewicz - przewodniczący

Prof. Jakub Gutenbaum – redaktor naczelny

Prof. Janusz Kacprzyk

Prof. Tadeusz Kaczorek

Prof. Roman Kulikowski

Prof. Marek Libura

Prof. Krzysztof Malinowski

Prof. Zbigniew Nahorski

Prof. Marek Niezgódka

Prof. Roman Słowiński

Prof. Jan Studziński

Prof. Stanisław Walukiewicz

Prof. Andrzej Weryński

Prof. Antoni Żochowski

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPŁYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Warszawa 2013

**Copyright © by Instytut Badań Systemowych PAN
Warszawa 2013**

Autorzy:

Michał Bitner,

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
mwbitner@uw.edu.pl

Krzysztof S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk
ul. Newelska 6, 01-447 Warszawa
Krzysztof.Cichocki@ibspan.waw.pl

Jacek Sierak

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa
jsiera@sgh.waw.pl

Recenzenci:

prof. dr hab. Kazimierz Pająk
dr Mirosław Czekał

Skład: Aneta M. Pielak

Wydawca:

Instytut Badań Systemowych
Polskiej Akademii Nauk
Newelska 6, 01-447 Warszawa
www.ibspan.waw.pl

ISSN 0208-8029

ISBN 83-894-7548-0

2. Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999–2011

(Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki)

2.1. Znaczenie badań porównawczych w zakresie finansów samorządowych

Trudno jest przecenić społeczne i gospodarcze znaczenie samorządu terytorialnego we współczesnym świecie. Doświadczenia ostatnich stu kilkudziesięciu lat jego historycznej ewolucji silnie związanej z ugruntowaniem idei demokracji i państwa prawa doskonale podsumowuje preambuła Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹, stwierdzając, że społeczności lokalne wyposażone w rzeczywiste uprawnienia stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego.

Podstawowym modelem organizacji społeczności lokalnych jest jednostka, którą w tradycyjnej doktrynie nazwano terytorialną korporacją prawa publicznego, tzn. jednostką o charakterze korporacyjnym, która istnieje z mocy prawa, od uczestnictwa w której nikt nie może się uchylić, i która może kształtować pozycję prawną swoich „członków”. Tak rozumiane jednostki samorządu terytorialnego stanowią zasadniczy podmiot struktury organizacyjnej, której zadania i kompetencje obejmują określone terytorium i wszystkich jego mieszkańców. Zasadniczą gospodarczą funkcją tej struktury polega na świadczeniu na rzecz społeczności lokalnej różnorodnych usług finansowanych w znacznej mierze z danin publicznych. Centralny charakter samych jednostek samorządu terytorialnego w ramach powyższej struktury, którą można określić mianem samorządowego sektora publicznego, wyraża się albo w finansowaniu działalności pozostałych jednostek, albo wykonywaniu w nich uprawnień właścicielskich, albo w szeroko rozumianym nadzorze nad wykonywaniem powierzonych im zadań, najczęściej – w kombinacji wszystkich trzech powyższych form.

Niektóre z jednostek kontrolowanych przez samorząd terytorialny stanowią przedsiębiorstwa, których działalność jest podporządkowana zasadom rynkowym, inne mają (przynajmniej teoretycznie) łagodzić skutki tych efektów funkcjonowania rynku (*market failures*), które nie odpowiadają aktualnym oczekiwaniom społecznym. Świadomość zasadniczych różnic dzielących jednostki kontrolowane przez samorządy doprowadziła do wyodrębnienia w ramach samorządowego sektora publicznego jednostek, które są przede wszystkim finansowane z danin publicznych lub których zasadniczą funkcją polega na

redystrybucji dochodu. Jednostki te wraz z macierzystymi jednostkami samorządu terytorialnego nazywamy – zgodnie z terminologią rachunkowości narodowej – samorządowym podsektorem sektora ogólnorządowego².

Podsektor samorządowy odgrywa bardzo istotną rolę w kształtowaniu jakości życia mieszkańców. Do zakresu zadań wykonywanych przez jednostki podsektora należą przede wszystkim tzw. usługi świadczone w ogólnym interesie, głównie o charakterze nieekonomicznym (w tym edukacja, ochrona zdrowia oraz usługi społeczne *sensu stricto*), ale także w pewnej mierze usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (utrzymanie czystości, zaopatrzenie w wodę i energię, utrzymanie dróg)³.

Podsektor samorządowy odpowiada za redystrybucję trzeciej części, a nierzadko nawet połowy dochodów całego sektora ogólnorządowego, jest największym w tym sektorze inwestorem (dokonuje większości wydatków prorozwojowych), a przy tym dług tego podsektora w olbrzymiej większości krajów jest mniejszy niż 10% PKB (w Polsce wynosi ok. 7,5% PKB). Jednak rola podsektora samorządowego zarówno w literaturze dotyczącej finansów, jak i w praktyce zarządzania finansami, poza USA, wydaje się niedoceniana. W szczególności badania porównawcze poświęcone porównaniu międzynarodowej sytuacji finansowej podsektora samorządowego stanowią ciągle rzadkość w piśmiennictwie z zakresu finansów publicznych. Krajowa literatura przedmiotu – wychodząc od określonej regulacji prawnej – w większości koncentruje się na normatywnych uwarunkowaniach dochodów, wydatków i długu oraz wpływie tych uwarunkowań na praktyczne aspekty funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Praca P. Swianiewicza i E. Łukomskiej (2010) dotyczy wybranych krajów UE oraz okresu do połowy roku 2010, praca Markowskiej-Bzduchy, 2013, obejmuje wszystkie kraje UE, jednak zawiera porównanie jedynie wydatków ogółem i długu ps oraz podsektora „stanowego” dla wybranych lat 2000, 2007, 2010. Należy podkreślić niekwestionowany wkład polskich autorów (Stanisława Owsiaaka, Marii Kosek-Wojnar, Krzysztofa Surówki, Beaty Filipiak, Leszka Patrzalka, Marzanny Poniatowcz, Krystyny Piotrowskiej–Marczak, Teresy Lubińskiej, Andrzeja Wernika, Tomasza Dziawgo, Wojciecha Misiąga, Elżbiety Chojny–Duch, Elżbiety Kronberger-Sokołowskiej, M. Dylewskiego) w obszarze fundamentalnych badań z zakresu finansów samorządowych i publicznych oraz normatywnych uwarunkowań dochodów, wydatków i długu podsektora samorządowego. W dalszych rozdziałach monografii będziemy przywoływać wybrane prace tych autorów.

Także w piśmiennictwie europejskim brakuje aktualnego studium poświęconego porównaniu sytuacji finansowej podsektora samorządowego w poszczególnych krajach. Cytowane w tym rozdziale prace z lat 2005 i 2009 dotyczą tylko nielicznych, wybranych krajów i lat nie obejmują lat kryzysu 2008-2010. Mające ogromne znaczenie Prace United Cities and Local Government

(2010) stanowią przegląd ponad stu państw reprezentujących wszystkie kontynenty i mają charakter bardzo ogólny. Ostatni raport Rady Europy dotyczący finansów lokalnych krajów członkowskich ukazał się w 1997 r. Spośród licznych opracowań dotyczących poszczególnych krajów na szczególną uwagę zasługuje praca G.H. Boogerta i in. (2005). Częściową aktualność zachowuje klasyczna praca B. Dafflona (2002) – obejmuje jednak tylko wybrane kraje Europy Zachodniej (patrz także B. Dafflon, 2010). Bogata literatura amerykańska koncentruje się na badaniu zróżnicowania sytuacji samorządów w poszczególnych stanach, rzadko sięgając do porównań międzynarodowych.

Przedstawione w tym rozdziale wyniki stanowią kontynuację badań porównawczych obejmujących finanse podsektora w wybranych krajach w latach 1999-2010, Bitner M., K. S. Cichoński (2012).

Podkreślenia wymaga konieczność powiązania sytuacji i perspektyw finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST) z finansami pozostałych jednostek należących do podsektora samorządowego oraz porównanie finansów całego podsektora w poszczególnych krajach. W Polsce powiązania JST z pozostałymi jednostkami im podległymi są bardzo ścisłe⁴. Oparcie porównań jedynie na jednostkach samorządu terytorialnego, bez uwzględnienia pozostałych jednostek podsektora, dawałoby obraz niepełny, a przez to mogący prowadzić do fałszywych wniosków.

2.2. Metodologia

2.2.1. Badany okres i zakres geograficzny analiz

W rozdziale 2 omawiamy finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Unii Europejskiej (UE) w okresie obejmującym ostatnich 13 lat, tzn. od 1999 r. do 2011 r. Przyjęcie takiego okresu jest podyktowane potrzebą pogodzenia dwóch zamierzeń: z jednej strony analiza w długiej perspektywie czasowej pozwala na porównanie dynamiki zmian poszczególnych rodzajów wpływów i wydatków podsektora w jego historycznym rozwoju, z drugiej, oparcie się na danych

z okresu 13 lat w znacznej mierze usuwa problem zmian regulacyjnych systemu finansów samorządowych w poszczególnych państwach. Nie bez znaczenia jest także to, że starsze dane, poprzedzające rok 1999, są w wielu przypadkach niedostępne lub tylko szacunkowe. Badanie zmian w latach 1999–2011 umożliwia analizę finansów samorządowych zarówno w okresach pomyślnej koniunktury (1999–2000, 2003–2007), jak i spowolnienia gospodarczego oraz recesji (2001–2002, 2008–2011). Z polskiej perspektywy rozpoczęcie analizy od 1999 r. jest naturalną konsekwencją przeprowadzonej w 1998 r. reformy systemu jednostek

samorządu terytorialnego polegającej na utworzeniu powiatów i województw samorządowych – obok funkcjonujących od 1990 r. gmin.

Pod względem geograficznym analiza obejmuje wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, oraz Norwegię, Stany Zjednoczone i Japonię. Ze względu na możliwość prezentacji (przejrzystość wykresów), zakres prezentowanych danych obejmujących kraje należące do UE ograniczono do wybranych państw. W analizie spośród nowych krajów członkowskich (dalej: NMS) prezentujemy Polskę, Czechy i Węgry, natomiast kraje „starej” Unii (UE15) reprezentują: Dania, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania.

Dokonując tego wyboru, kierowaliśmy się, po pierwsze, znaczeniem podsektora samorządowego w gospodarce poszczególnych krajów, po drugie, rolą długu w finansowaniu wydatków podsektora samorządowego. Pozostałe kraje członkowskie uwzględniliśmy, prezentując średnie wielkości dla nowych krajów członkowskich (krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. lub później), dla krajów UE15 (należących do UE przed jej rozszerzeniem w 2004 r.) oraz wszystkich 27 krajów UE. Wielkości średnie, którymi się posługujemy, stanowią średnie arytmetyczne, a nie średnie ważone udziałem PKB poszczególnych krajów w unijnym PKB (jest to standardem w publikacjach Eurostat). Pozostałe kraje członkowskie OECD uwzględnione w analizie - to Stany Zjednoczone, Japonia i Norwegia. Wybór dwóch pierwszych krajów jest oczywisty: są to dwie największe gospodarki wśród członków OECD, zajmują także czołowe miejsca w rankingach najbardziej rozwiniętych krajów świata (dochód narodowy na mieszkańca liczony według parytetu siły nabywczej w Japonii jest porównywalny z najbogatszymi krajami UE, natomiast w Stanach Zjednoczonych jest najwyższy w świecie, pomijając Luksemburg, Norwegię i Singapur). Norwegia zasługuje natomiast na uwagę jako kraj od wielu lat zajmujący pierwsze miejsce wśród krajów z najwyższym na świecie indeksem rozwoju społecznego (*Human Development Index*).

2.2.2. Dane wykorzystywane w analizach

Porównanie zjawisk i procesów społecznych występujących w poszczególnych krajach musi być dokonane z wykorzystaniem porównywalnych danych. W prowadzonych analizach porównawczych z zakresu finansów publicznych danych dostarcza przede wszystkim rachunkowość narodowa oparta na dwóch kompatybilnych standardach metodologicznych: ESA'95 (w Unii Europejskiej) oraz SNA (dla członków ONZ, w szczególności krajów należących do OECD niebędących członkami UE). Ponadto, metodologia ESA'95 stanowi podstawę definiowania pojęć dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu ustalonej przez art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ oraz przepisy wykonawcze.

W analizach korzystaliśmy z baz danych Eurostat (dla państw członkowskich UE i Norwegii) oraz OECD (dla Stanów Zjednoczonych i Japonii). Wykorzystane dane są porównywalne, generowane są bowiem zgodnie ze standardami statystyki sektora ogólnorządowego (instytucji rządowych i samorządowych). 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).

Zarówno dane Eurostat, jak i OECD, były konfrontowane z danymi zawartymi w bazie *Government Finance Statistics* (GFS) Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁶ – w przypadkach oczywistych błędów w bazie danych Eurostat (np. wg danych Eurostat wydatki inwestycyjne (Gross Fixed Capital Formation - GFCF) sektora ogólnorządowego we Włoszech w 2002 r. wynosiły 22.468 mln euro, natomiast GFCF podsektora samorządowego – 24.497 mln euro; podobny błąd zawierają np. dane Eurostat dotyczące inwestycji sektora ogólnorządowego w Wielkiej Brytanii w 2005 r. lub dotyczące długu podsektora samorządowego w Norwegii w 2006 r.). Ze względu na to, że Stany Zjednoczone publikują tylko skonsolidowane dane dla podsektora stanowego i samorządowego (dotyczy to także danych przekazywanych do OECD i GFS), niektóre z badanych wielkości zostały ustalone na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów amerykańskich jednostek samorządu terytorialnego publikowanych przez *US Census Bureau*.

2.2.3. Przedmiot i zakres analiz

Przedmiotem analizy porównawczej są finanse podsektora samorządowego, a nie wyłącznie jednostek samorządu terytorialnego. Takie podejście ma kilka zalet. Po pierwsze, jest neutralne ze względu na rozwiązania instytucjonalne występujące w poszczególnych krajach, a zwłaszcza różnice w respektowaniu zasady zupełności budżetu. Po drugie, umożliwia badanie wielkości długu i deficytu z punktu widzenia obowiązującej w Unii Europejskiej procedury nadmiernego deficytu. Po trzecie, pozwala na oparcie się na danych pozyskiwanych i gromadzonych we wszystkich krajach OECD według jednolitej metodologii rachunków narodowych. Po czwarte – i najważniejsze – respektuje zasadę różnorodności powiązań „podstawowych” budżetów jednostek podsektora (nazywanych w artykule jednostkami samorządu terytorialnego) z planami finansowymi innych jednostek podsektora określanymi często jako parabudżety⁷. Jednostki te – jako jednostki instytucjonalne – prowadzą względnie samodzielną gospodarkę finansową i nie można nie dostrzegać ich bardzo ścisłego związku, a często zależności od budżetu jednostki podstawowej („macierzystej”),

wykonującej kontrolę w sensie ekonomicznym. Związek ten polega m.in. na możliwości władczego ingerowania w działalność tych jednostek (powoływanie i odwoływanie organów), przynajmniej częściowym finansowaniu ich działalności, a nierzadko także na możliwości przejmowania zobowiązań. Dobrym przykładem tego typu zależności są relacje między polskimi JST a samorządowymi instytucjami kultury: JST powołują dyrektora instytucji, akceptują program działania, są zobowiązane do zapewnienia środków na rozpoczęcie i prowadzenie działalności, a w przypadku likwidacji samorządowej instytucji kultury przejmują jej zobowiązania (w 2009 r. blisko 80% przychodów instytucji kultury stanowiły dotacje z budżetu organizatorów).

W olbrzymiej większości państw podział sektora ogólnorządowego na podsektory, jak również delimitacja poszczególnych podsektorów, nie jest przedmiotem regulacji prawnej: kwestie te określają centralne organy statystyczne danego kraju (w krajach UE następuje to zgodnie z ESA'95 i ze wskazówkami zawartymi w podręczniku dotyczącym deficytu i długu sektora ogólnorządowego⁸). Wyjątek stanowią Włochy i Polska, w których zakres podmiotów sektora ogólnorządowego (we Włoszech także rozgraniczenie jego podsektorów) określają ustawy. Przykładowo we Włoszech podsektor samorządowy tworzą – obok jednostek podstawowych (JST) – izby handlowe, służby zatrudnienia, podmioty świadczące usługi opieki zdrowotnej na szczeblu lokalnym, jednostki oświaty i kultury prowadzące działalność na szczeblu lokalnym. We Francji jednostki inne niż podstawowe określa się mianem *Organismes Divers d'Administration Locale* (ODAL) i zalicza do nich np. większość szkół publicznych (*etablissement public local d'enseignement*), komunalne centra działań społecznych, niektóre przedsiębiorstwa publiczne (np. *etablissements publics d'aménagement des villes nouvelles*), agencje urbanistyczne. W Hiszpanii podobne jednostki obejmuje się zbiorczą nazwą *Organismos Autónomos y los Entes y empresas públicas*. Fiskalne znaczenie tych jednostek jest różne w poszczególnych krajach. Stosunkowo dużą rolę odgrywają one np. w Holandii (realizują ok. 1/3 wydatków podsektora samorządowego), ich znaczenie w Polsce jest przeciętne (realizują ok. 15% wydatków podsektora samorządowego), natomiast w przypadku Niemiec i Szwecji finanse podsektora samorządowego można utożsamiać z finansami JST (jednostek podstawowych) i ich związków.

2.3. Podstawowe procesy gospodarcze w wybranych krajach w latach 1999–2011

Badany okres 1999–2011 jest wystarczająco długi, aby nie tylko scharakteryzować rolę, jaką w poszczególnych gospodarkach odgrywa podsektor samorządowy, ale także przedstawić ewolucję tej roli oraz reakcje poszczególnych krajów na różnorodne wyzwania i zmiany. Jednym z ważniejszych wydarzeń w badanym okresie było przystąpienie w 2004 r. do UE dziesięciu nowych krajów,

w tym Polski, oraz kolejnych dwóch krajów trzy lata później. Ponadto w latach 1999–2011 wystąpiły dwa ogólnoswiatowe zespoły perturbacji finansowych i ekonomicznych, których skutki dla gospodarek oraz finansów publicznych (także samorządowych) można było zaobserwować w latach 2001–2003 oraz 2008–2012. Pierwszy z nich miał postać występującego w większości krajów OECD spowolnienia gospodarczego, drugi – kryzysu najgłębszego od czasów Wielkiej Depresji z lat 30. XX w. Warto wspomnieć, że ostatnia recesja – definiowana jako zmniejszenie realnego PKB w ciągu trzech kolejnych kwartałów – w krajach Europy Zachodniej wystąpiła na początku lat 90. XX w. (w 1992 r. i na początku 1993 r.; w Wielkiej Brytanii – w latach 1990–1991), natomiast w Stanach Zjednoczonych na początku lat 80. XX w. (1982 r.).

Początki spowolnienia w latach 2001–2003 są powszechnie związane ze spółkami z branży informatycznej i wynikały z nadmiernego optymizmu i przypisywania zdolności osiągania ogromnych zysków firmom, które prowadziły działalność w Internecie bądź zamierzały ją rozpocząć. Pomimo tego, że wiele z tych firm nigdy nie zdołało osiągnąć poważniejszych dochodów z tytułu swojej obecności w sieci, w latach 1995–2000 ceny ich akcji szybko rosły na giełdach całego świata. Popularność technologii internetowych pomagała przedsiębiorcom w łatwy sposób zdobywać środki na obiecujące – jak się wydawało – pomysły. Spekulacyjna euforia nakręcała hossę na giełdach. Na początku 2000 r. część inwestorów straciła wiarę w opłacalność przedsięwzięć internetowych. Balon spekulacyjny pękł najpierw w USA, a potem na pozostałych rynkach – w Polsce na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych pół miesiąca po giełdzie amerykańskiej. Na wielu giełdach zapanowała panika. Kryzys finansowy – jak zwykle w historii – zainicjował niekorzystne procesy w gospodarce „realnej”. W USA i w wielu krajach UE realny produkt krajowy brutto zmalał lub jego wzrost został wyhamowany, wielu pracowników utraciło miejsca pracy, a wielu inwestorów oszczędności całego życia. Ucierpiały także finanse publiczne, w tym finanse samorządowe. Spowolnienie objęło lata 2000–2002, a w niektórych krajach także lata 2003 i 2004.

Po 2001 r. bank centralny USA prowadził dość łagodną politykę monetarną, systematycznie obniżając stopy procentowe. Tani pieniądz stanowił silny bodziec zarówno dla kredytodawców, jak i kredytobiorców działających na różnych rynkach, w tym także na rynku nieruchomości. Klienci o niskiej wiarygodności łatwo uzyskiwali kredyty, co napędzało popyt i wywołało szybki wzrost cen nieruchomości. Pożyczki dla tych klientów, zwane *subprime*, odpowiednio pogrupowane i zamienione w papiery wartościowe (które z kolei stanowiły podstawę kreowania instrumentów pochodnych), klasyfikowane przez agencje ratingowe jako inwestycyjne, trafiły na największe giełdy świata. Akcja kredytowa dynamicznie się rozwijała. W latach 2002–2004 w wielu krajach występowała nadpłynność sektora bankowego. W momencie pojawienia się nadpłynności nie nastąpiło odpowiednio wczesne zacieśnianie polityki monetarnej, lecz jeszcze

większe jej poluzowanie poprzez obniżkę stóp procentowych. Nadpłynność sektora oznaczała dostęp do taniego pieniądza, który ostatecznie zaowocował dynamicznym rozwojem budownictwa mieszkaniowego w latach 2003–2005. W pewnym momencie boomu doszło jednak do wzmożonego zawieszania spłat długów przez kredytobiorców ze względu na brak możliwości opłacenia odsetek. Wielkość kredytów często przekraczała wartość nieruchomości, na których budowę (kupno) kredyty zaciągnięto. Problemy zostały zwielokrotnione poprzez przenoszenie ryzyka związanego z udzielanymi kredytami *subprime* na wierzycieli wtórnych w procesie sekurytyzacji długu na obligacje zabezpieczone hipotekami. Coraz większa liczba niespłacanych pożyczek spowodowała konieczność realizacji hipotek przez banki, które mimo wszystko ponosiły straty spowodowane spadkiem cen nieruchomości. Wkrótce okazało się, że stan wielu banków europejskich nie był lepszy, bo na rynku hipotecznym spekulowali także Hiszpanie, Irlandczycy, Portugalczycy i Brytyjczycy. Ucierpiali także banki i instytucje finansowe Niemiec i Francji, które od innych kupiły kredyty hipoteczne.

Zarysowany przebieg wydarzeń stanowi, rzecz jasna, jedną z wielu możliwych odpowiedzi na pytanie o przyczyny kryzysu. Bezprecedensowa ekspansja kredytów, w tym złych kredytów, była możliwa dzięki napływowi do USA znacznej ilości kapitału, co jest związane z chroniczną nierównowagą rachunków bieżących wielu krajów i globalizacją światowej gospodarki. 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 niektóre inne kraje zaliczane do średnio i wysokorozwiniętych (Norwegię, Szwajcarię). Kryzys 2008 r. był zatem bezpośrednio wynikiem nadmiernego zadłużenia – głównie amerykańskich gospodarstw domowych, ale także innych uczestników rynku.

Rządy poszczególnych państw, na czele z USA, ograniczając się do leczenia symptomów kryzysu, zdecydowały się na dostarczenie dużej ilości pieniądza na rynek, aby powstrzymać kolejne bankructwa dużych instytucji finansowych. Załamanie gospodarcze, któremu towarzyszyło osłabienie dolara oraz wzrost cen ropy naftowej, stało się jednak zjawiskiem powszechnym. Najbardziej zglobalizowany rynek finansów umożliwił niekontrolowane rozprzestrzenianie się toksycznych aktywów oraz krachu finansowego. Kryzys z lat 2008–2009 dotknął w różnym stopniu wszystkie badane kraje.

Wykresy 2.1 – 2.3 przedstawiają zmiany realnego produktu krajowego brutto w krajach starej UE, w nowych krajach członkowskich UE, oraz średnio dla państw UE15, NMS, Norwegii, USA i Japonii w całym okresie objętym badaniem.

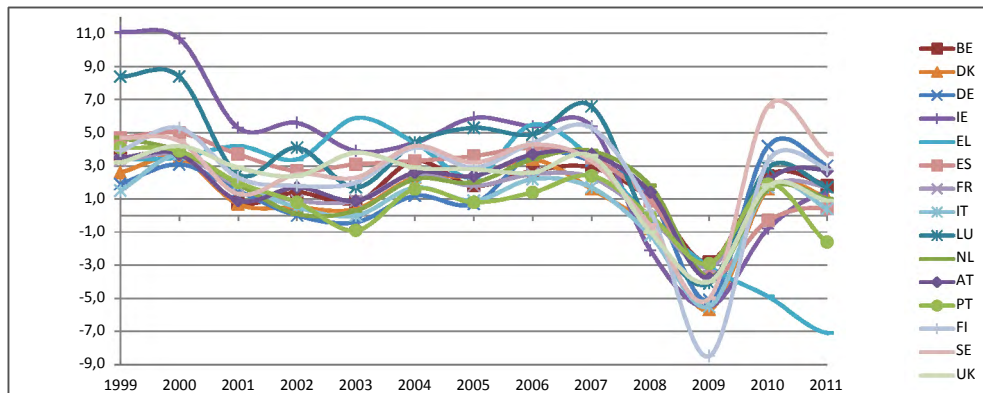
W 2010 r., po silnych spadkach w roku 2009, rosły PKB wszystkich krajów UE15, najsilniej wzrósł PKB Szwecji (6,1%) oraz Niemiec (3,7%), natomiast Grecja jako jedyna odnotowała istotny spadek PKB (-3,5%), który drastycznie obniżył się o dalsze 6,9% w r. 2011; ponadto niewielkie spadki wystąpiły w Irlandii i Hiszpanii. W Irlandii w latach 1999 r. i 2000 r. wystąpił bardzo wysoki, ponad 9% wzrost PKB, który w latach 2001–2007 wyniósł średnio 5%. Gospodarka tego kraju uległa jednak drastycznemu załamaniu w latach 2008–2009 (-2,1% w 2008 r. i -5,5% w 2009 r.); w r. 2010 spadek PKB wyniósł 0,4%, a w r. 2011 PKB wzrósł o 0,7%. Najsilniejszy spadek realnego PKB w ciągu jednego roku nastąpił w Finlandii (-8,5% w 2009 r.).

W krajach NMS kryzys lat 2008–2009 był znacznie głębszy niż w krajach UE15. W krajach bałtyckich spadek realnego PKB wyniósł sporo ponad 10% (Litwa i Estonia – prawie 15%, Łotwa – prawie 18%), w Rumunii, na Węgrzech i w Słowenii spadek był porównywalny z zapaścią, która miała miejsce w Irlandii i Finlandii. Polska – jako jedyny z badanych krajów – odnotowała w 2009 r. niewielki realny wzrost PKB, głównie za sprawą znacznej kontrybucji eksportu netto, która była możliwa dzięki kilku falom bezprecedensowej deprecjacji złotego. W 2010 r. PKB wzrósł w większości nowych krajów członkowskich UE (z wyjątkiem Rumunii i Łotwy), najsilniej na Słowacji i w Polsce. W roku 2011 najszybciej rósł realny PKB w Estonii, na Litwie i Łotwie (ponad 5,5%) oraz w Polsce (4,3%), natomiast spadek PKB (o 0,2%) wystąpił w Słowenii. 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%). W większości państw UE należących do grupy NMS spowolnienie w latach 2001–2003 nie wystąpiło lub było bardzo nieznaczne (wyjątek stanowi Polska).

W latach 2001–2008 r., tempo zmian realnego PKB było w nowych krajach członkowskich przeciętnie dwa razy wyższe niż w krajach UE15, a także znacznie wyższe niż w USA, Japonii i Norwegii. Skala spadku realnego PKB w 2009 r. była największa w nowych krajach członkowskich oraz w Japonii (-5,5%; rok 2010 był w Japonii rokiem szybkiego wzrostu; PKB wzrósł o 4,4%). Najmniejsze wahania PKB w latach 2008–2011 wystąpiły w Norwegii (1,6% wzrost w r. 2011), która jednak, podobnie jak Japonia, a także Polska, silnie odczuła kryzys lat 2001–2003 związany z załamaniem się rynków nowych technologii. W roku 2011 w krajach NMS wzrost realnego PKB wyniósł 3,1%, natomiast w krajach UE15 – 1%.

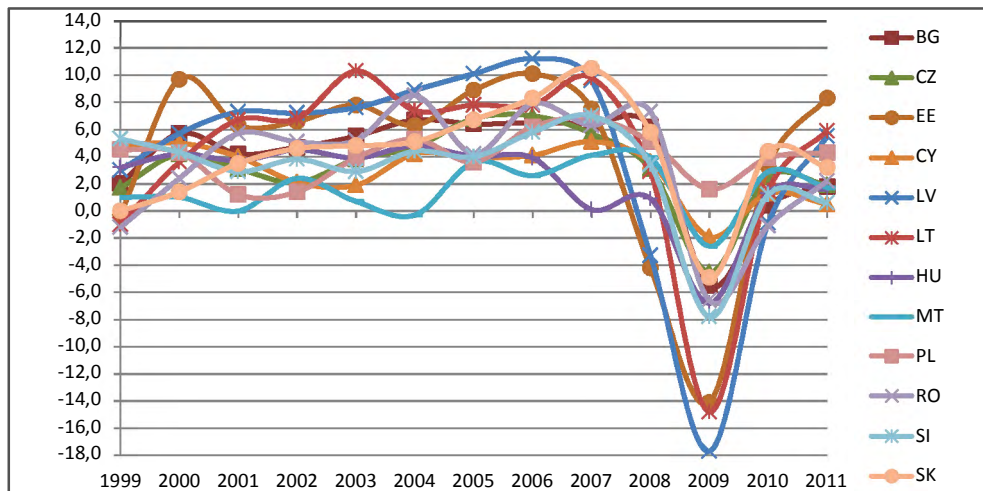
W okresie analizowanych 13 lat realna dynamika PKB w USA i w krajach UE15 (średnio dla wszystkich krajów) były do siebie zbliżone, natomiast w roku 2012 pojawiła się wyraźna różnica, na korzyść USA - PKB wzrósł o 2,2%, podczas gdy w krajach UE15 PKB spadł o 0,3%.

Wykres 2.1. Zmiana realnego PKB w krajach „piętnastki” (rok do roku, poziom cen z roku poprzedniego)



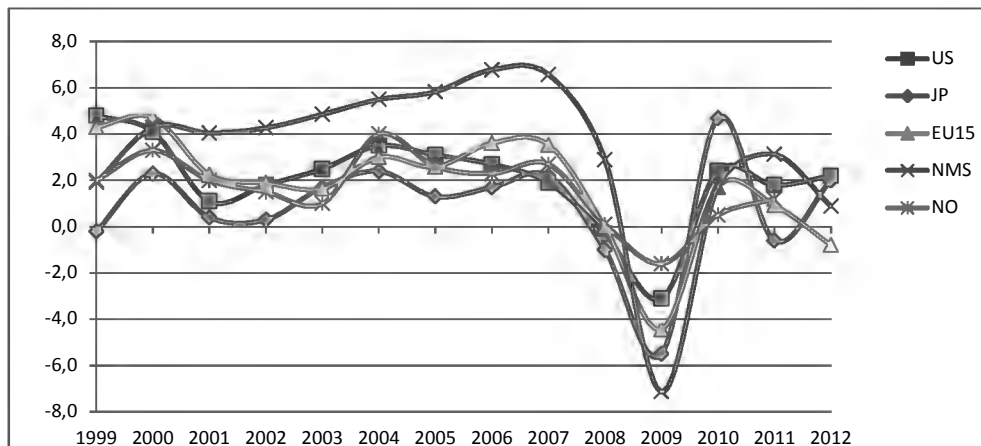
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 2.2. Zmiana realnego PKB w nowych krajach członkowskich (rok do roku, poziom cen z roku poprzedniego)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 2.3. Porównanie zmian realnego PKB w wybranych krajach OECD oraz średnio dla krajów „piętnastki” i nowych członków UE (rok do roku, poziom cen z roku poprzedniego)

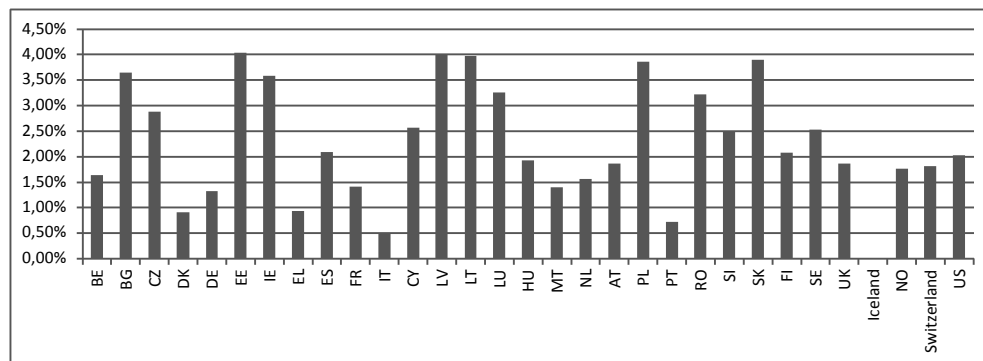


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres 2.4 przedstawia średnią geometryczną rocznych zmian PKB w latach 1999–2011 dla krajów UE oraz dla USA, Japonii Norwegii i Szwajcarii. Średnie tempo wzrostu PKB wiele mówi o gospodarce danego kraju, jednak nie jest warunkiem, tak jak w przypadku Irlandii, uniknięcia silnego kryzysu gospodarczego.

Najniższe średnie tempo wzrostu PKB zanotowały Włochy i Japonia (0,7%) oraz Portugalia i Dania (1%). Niemcy, Grecja i Francja odnotowały średniorocznie 1,5% wzrost PKB. Najwyższe tempo wzrostu PKB osiągnęła Litwa (4,6%), 4-procentowy wzrost PKB zanotowały: Bułgaria, Estonia, Łotwa, Polska i Słowacja, a w Rumunii PKB rósł w tempie 3,4%. W krajach UE15 najszybszy średnioroczny wzrost PKB obserwujemy w Luxemburgu i Irlandii (3,5%), w Szwecji (2,6%) oraz w Finlandii i Hiszpanii (blisko 2,4%). W roku 2011 wzrost PKB był niższy od średniego dla lat 1999–2010 w Grecji, Japonii, Portugalii i Słowenii, natomiast był wyższy na Litwie, Łotwie oraz w Estonii, Polsce i Niemczech.

Wykres 2.4. Średnioroczna zmiana realnego PKB (średnia geometryczna rocznych zmian) w latach 1999–2011 w wybranych krajach OECD



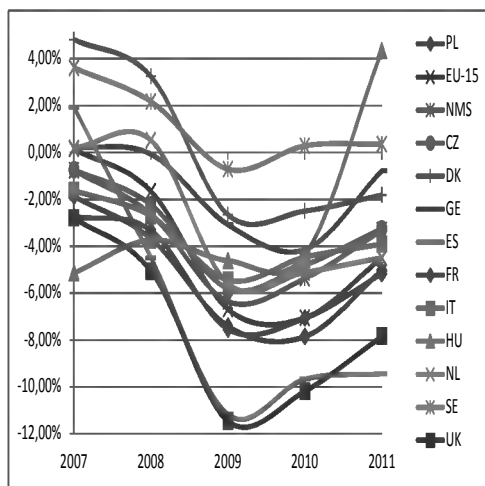
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Niższemu PKB w latach 2008-2012, w porównaniu z okresem 2004-2007, towarzyszyło wyhamowanie wzrostu inwestycji wszystkich sektorów, w tym także podsektora samorządowego, 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. Stosowane powszechnie w odpowiedzi na zjawiska kryzysowe bodźce fiskalne – realizowane kosztem generowania głębokich deficytów sektora ogólnorządowego – doprowadziły do niezwykle silnego wzrostu długu publicznego. Procesy te są niekiedy bardziej nasilone w krajach OECD niebędących członkami UE (w latach 2007–2009 relacja długu samego podsektora centralnego do PKB w USA wzrosła z 36% do 62%, w Japonii z 165% do 192%; deficyt (*net borrowing*) podsektora centralnego w USA w 2009 r. osiągnął wielkość 10,6% PKB, a w Japonii 7,9% PKB). W Unii deficyty sektora ogólnorządowego skutkowały uruchomieniem procedury nadmiernego deficytu, stanowiącej jeden z filarów względnej spójności systemów gospodarczych poszczególnych krajów członkowskich.

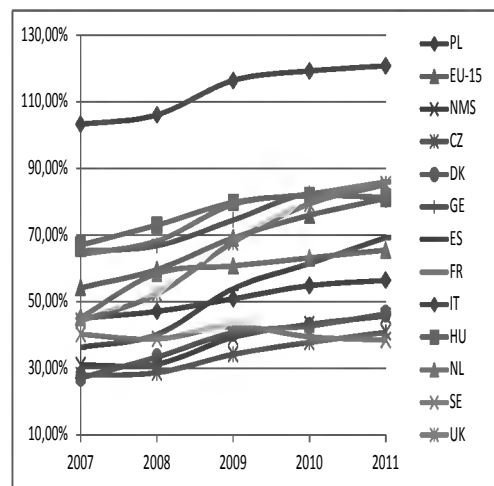
Relacja deficytu sektora ogólnorządowego do PKB w wielu krajach UE (m.in. w Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Wielkiej Brytanii) przekroczyła w 2009 r. poziom 10%, utrzymując się na zbliżonym poziomie także w roku następnym (w Irlandii w 2010 r. relacja ta przekroczyła 31%). Z perspektywy europejskiej poziom wskaźnika deficytu sektora publicznego do PKB w Polsce w 2010 r. (7,8%) nie jest więc niczym nadzwyczajnym – podobna wielkość charakteryzowała stan finansów publicznych we Francji, Słowacji, Rumunii, na Litwie i Łotwie (w Polsce w r. 2011 deficyt wyniósł 5,03% PKB).

Wysokie i utrzymujące się deficyty spowodowały gwałtowny przyrost długu publicznego zwłaszcza w Irlandii (relacja długu do PKB w 2007 r. wynosiła 24,9%, natomiast w 2010 r. już 92,5%, a w r. 2011 - 108,2%), Hiszpanii (poziom relacji długu do PKB w 2007 r. – 36%, w 2010 r. – 61%) i Wielkiej Brytanii (odpowiednio: 44,4% oraz 76%). Należy przy tym pamiętać, że w niektórych krajach UE (w Belgii, Niemczech, Grecji, Francji, Portugalii i na Węgrzech) wskaźnik długu do PKB znacznie przekraczał próg 60% także przed 2008 r.

Wykres 2.5. Relacja deficytu (*net lending*) do PKB w wybranych krajach UE w latach 2007–2011



Wykres 2.6. Relacja długu publicznego (wg definicji EDP) do PKB w wybranych krajach UE w latach 2007–2011



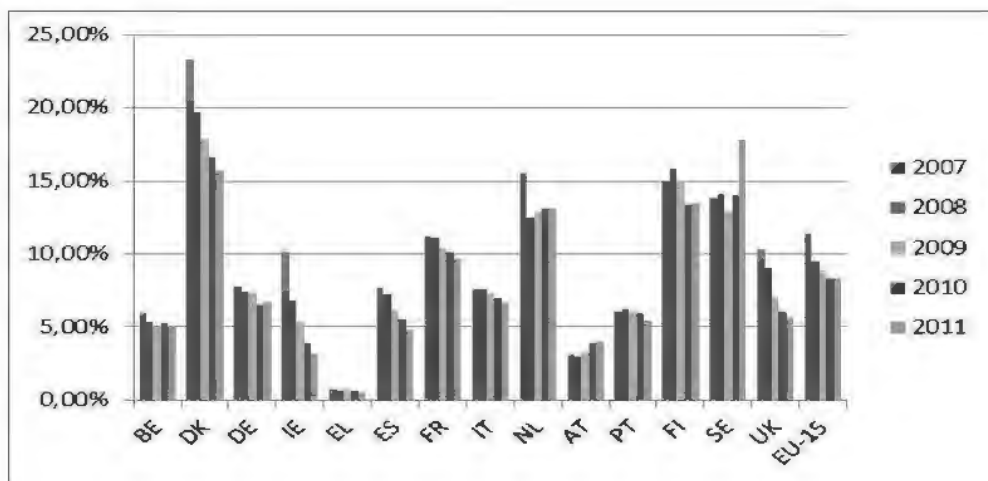
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Na koniec 2010 r. 23 kraje, spośród 27 krajów członkowskich UE, były objęte procedurą nadmiernego deficytu, w roku 2011 -17 krajów. Kryzys wywarł istotny wpływ na dochody, wydatki, deficyty i dług podsektora samorządowego będącego w olbrzymiej większości krajów Unii największym inwestorem w sektorze publicznym. Zadłużenie podsektora samorządowego rosło szybko w latach 2009-2011, jednakże w krajach NMS tempo wzrostu długu było dwukrotnie niższe od tempa w latach 2007-2008 (z wyjątkiem Polski, Słowenii i Estonii); było ono także niższe niż średnie tempo wzrostu długu dla okresu 2001-2011.

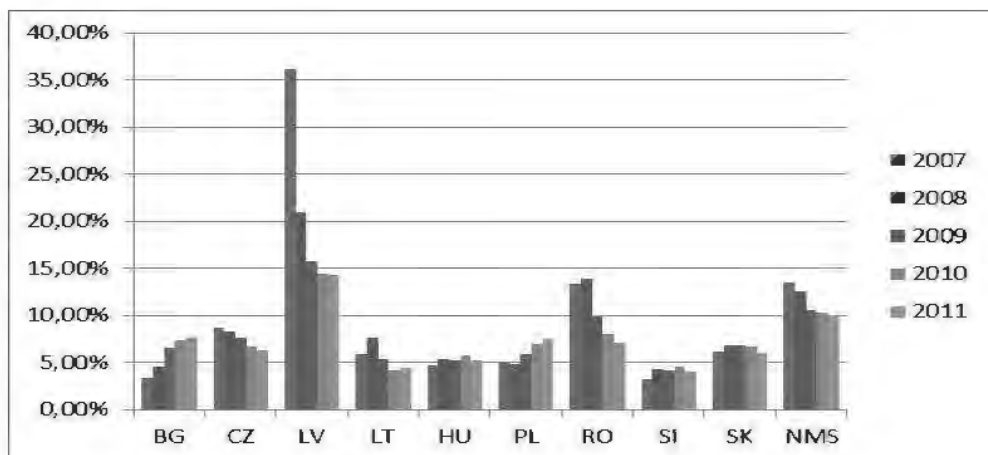
Warto zauważyć, że udział długu samorządowego w długu publicznym tylko w kilku analizowanych krajach przekracza 10%: na koniec 2011 r. na Łotwie, w krajach skandynawskich, Holandii oraz w Estonii, gdzie wynosi aż 55% (wynika to z bardzo niskiego poziomu całkowitego długu publicznego); w Polsce udział ten wynosi 7,5%. W krajach UE tempo wzrostu długu samorządowego w latach 2009-2011 było średnio znacząco niższe do tempa wzrostu długu publicznego

(odpowiednio 9% i 14%). Na wykresach 2.7 i 2.8 przedstawiamy udział długu podsektora samorządowego w długu publicznym dla krajów UE15 oraz dla krajów NMS.

Wykres 2.7. Udział długu podsektora samorządowego w długu publicznym; kraje UE15



Wykres 2.8. Udział długu podsektora samorządowego w długu publicznym; kraje NMS



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

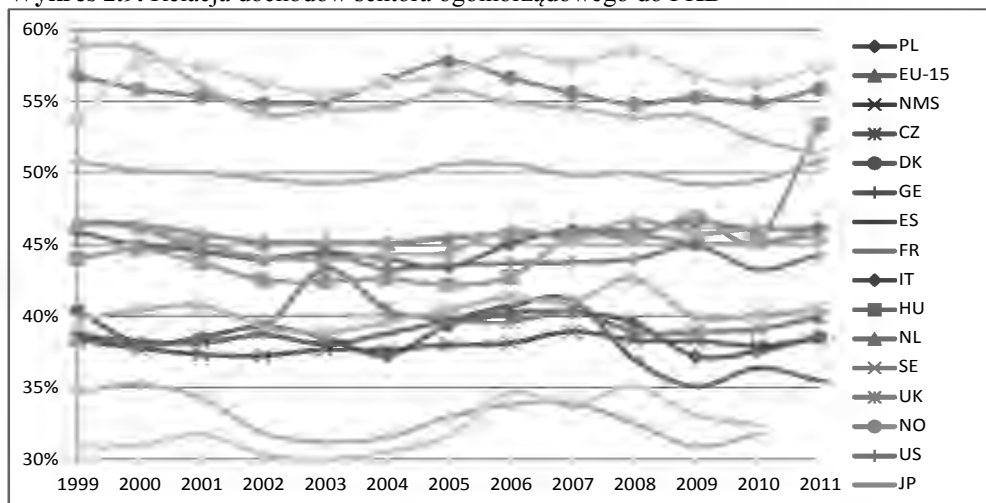
2.4. Analiza porównawcza dochodów podsektora samorządowego w latach 1999–2011

2.4.1. Wielkość dochodów podsektora samorządowego na tle dochodów sektora ogólnorządowego

Relatywne znaczenie podsektora samorządowego na tle całej gospodarki, w szczególności na tle sektora ogólnorządowego, można mierzyć, porównując wiele parametrów, np. zatrudnienie, dochody lub wydatki. W piśmiennictwie przyjęło się wykorzystywanie udziału wydatków w PKB jako podstawowej miary wielkości danej części sektora ogólnorządowego. Konwencja ta jest uprawniona w zakresie badania podsektora centralnego, którego deficyt ma charakter chroniczny. Jak wynika z analizy danych, inaczej rzecz się ma z wynikiem podsektora samorządowego. W olbrzymiej większości badanych krajów po okresach deficytów występują z różnym stopniem regularności okresy nadwyżek. Co więcej, okresowe deficyty wynikają z pojawiającego się, zwykle także okresowo, wzrostu wydatków inwestycyjnych. W artykule przyjęto zatem wielkość dochodów jako miarę długoterminowego znaczenia podsektora samorządowego i jego finansów. W niniejszym punkcie prezentujemy porównanie rozmiarów dochodów całego sektora ogólnorządowego w relacji do PKB, następnie udziału dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego, oraz wskaźnika dochodów podsektora samorządowego w relacji do PKB.

Wielkość dochodów podsektora samorządowego

Wykres 2.9. Relacja dochodów sektora ogólnorządowego do PKB



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wskaźnik dochodów⁹ sektora ogólnorządowego w relacji do PKB jest najwyższy w krajach skandynawskich: w Norwegii (56,7% w 2010 r. oraz powyżej 58% w r. 2011 i w latach 2006–2009), Danii (56% w r. 2011 i około 55% w całym analizowanym okresie) oraz Szwecji (51,4% w r. 2011, 52,8% w 2010 r., a w okresie wcześniejszym – około 55%). Zbliżone wielkości wskaźnik uzyskiwał w Finlandii - 53% w 2011 r. We Francji w 2011 r. wartość wskaźnika wynosiła 51% a w pozostałym okresie była bliska 50%. Relatywnie wysoki stosunek dochodów sektora ogólnorządowego do PKB można zaobserwować we Włoszech, Holandii, Niemczech i na Węgrzech – odpowiednio 52,9%, 46%, 45,5% i 44,7% w 2011 roku.

Pośród krajów UE najniższą wartość osiąga wskaźnik udziału dochodów sektora ogólnorządowego w PKB w Irlandii (35,5% w latach 2011 i 2010) i Hiszpanii (41% w r. 2011 oraz 36,2% w 2010 r.). Zbliżoną wielkość wskaźnik osiąga w Słowacji, Bułgarii, Rumunii, Polsce, na Litwie i Łotwie (39% i 37,5%) oraz w Wielkiej Brytanii (40,2% i 40,8% w latach 2010 i 2011). Tradycyjnie bardzo niski jest udział dochodów sektora rządowego w PKB w USA i Japonii (około 33% w latach 2009-2010).

W latach 2002–2003 po kryzysie związanym z załamaniem się rynków nowych technologii nastąpił spadek udziału dochodów sektora rządowego w PKB w wielu krajach – w Holandii, Norwegii, Wielkiej Brytanii, USA, Japonii (nieznaczny spadek na Węgrzech). W Polsce spadek wartości wskaźnika wystąpił rok później, w latach 2003–2004, natomiast w Niemczech – w 2004 r. W latach 2008–2010 udział dochodów sektora ogólnorządowego w PKB, w porównaniu z 2007 r., zmalał w wielu krajach: silnie w Hiszpanii (o 13%), w Polsce (o 5,6%) i w Wielkiej Brytanii (o 4,5%). W całym analizowanym okresie (także w latach 2008–2010) relacja dochodów sektora ogólnorządowego do PKB pozostawała stabilna we Francji, Hiszpanii, we Włoszech i w Niemczech. Załamanie gospodarcze w latach 2008–2009 nie spowodowało spadku wskaźnika w Czechach i Holandii. Wartość udziału dochodów sektora rządowego w PKB w roku 2010 jest wyraźnie wyższa w krajach UE15 (45,1%) niż w nowych krajach członkowskich (38,2%). Rok 2011 przyniósł odwrócenie tego stanu, średnia wartość udziału w UE15 wynosiła 45,6%, natomiast w NMS - 48,3%.

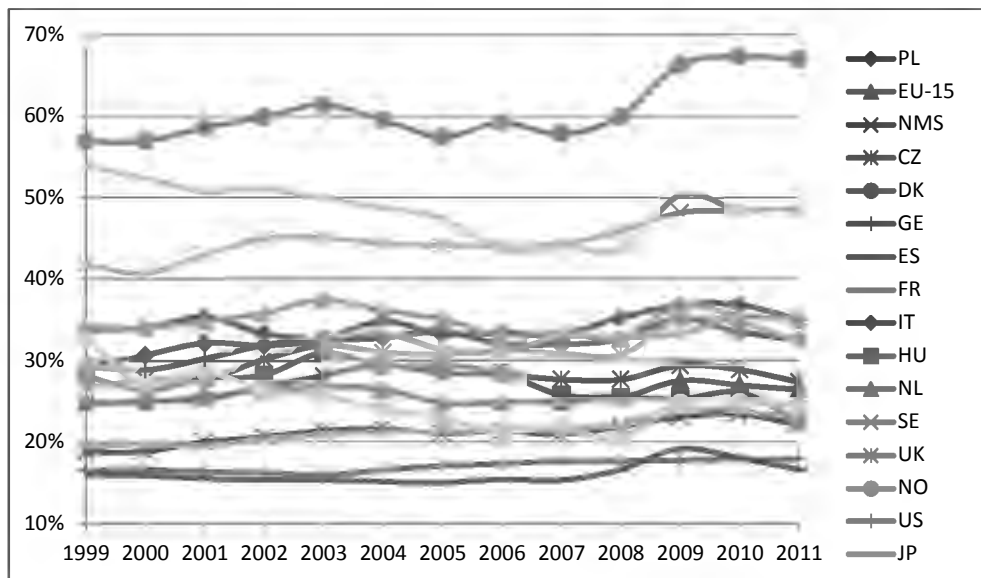
Udział dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego

Udział dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego jest najwyższy w Danii, Szwecji i Japonii. W Danii, w okresie 2009–2011 udział ten sięgnął 67%, przy czym najszybszy wzrost udziału – o ponad 6 punktów procentowych – nastąpił w 2009 r. W Szwecji udział jest również bardzo wysoki – w latach 2009–2011 przekraczał 48%. W Japonii udział

dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego wynosił około 50% w latach 2009-2010 i 44% w okresie 2006-2008.

W Polsce, Holandii, Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech udział dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego jest relatywnie wysoki i w 2010 r. wynosił odpowiednio: 36,7%, 35,5%, 35% oraz 33% (zmaliał w roku 2011, najsilniej w Polsce do 35%). Wartość udziału w Norwegii jest na poziomie średniej dla całej UE (24,5% w 2011 r.), ale poniżej średniej dla krajów UE15. We Francji udział dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego jest relatywnie niski – wynosił 23% w r. 2011 oraz 23,7% w roku 2010.

Wykres 2.10. Udział dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Najniższy udział w dochodach sektora ogólnorządowego wykazują dochody podsektora samorządowego w krajach UE o strukturze federalnej - w Niemczech (17,8% w r. 2011), Hiszpanii i Austrii (16,5% w r. 2011) oraz w Belgii - 14,2%. Warto jednak zwrócić uwagę, że w Stanach Zjednoczonych udział ten jest dwukrotnie wyższy: średnia dla badanego okresu wynosi niespełna 32%). Wskaźnik powyższy obliczony dla nowych krajów członkowskich jest niższy niż wskaźnik obliczony dla krajów UE15, warto jednak podkreślić, że w obu grupach państw systematycznie wzrasta - z 18,7% w 1999 r. do 22,1% w r. 2011 (23,2% w 2010 r.) dla państw NMS oraz z 24,9% do 26,5% w r. 2011 (27% w 2010 r.) – dla krajów UE15. W latach 2008–2010, w porównaniu z rokiem 2007, nie

zaobserwowano istotnego spadku udziału dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego.

Udział dochodów podsektora samorządowego w PKB

Wielkość udziału dochodów podsektora samorządowego w PKB wynika z jednej strony z relacji dochodów całego sektora ogólnorządowego do PKB, z drugiej – z roli, jaką podsektor samorządowy odgrywa w procesie dystrybucji i redystrybucji dochodów publicznych. W krajach skandynawskich poziom wskaźnika dochodów podsektora samorządowego do PKB osiąga bardzo wysokie wartości. Wartość wskaźnika dochodów podsektora samorządowego do PKB w Japonii, pomimo relatywnie niskiego znaczenia redystrybucji poprzez finanse publiczne, wskazuje na dominującą rolę podsektora samorządowego jako dysponenta środków finansowych w całym sektorze ogólnorządowym.

Najwyższy udział dochodów podsektora samorządowego w PKB można zaobserwować w Danii. Sięgał on 37,4% w 2011 r., i od roku 2007 systematycznie wzrastał, z poziomu 32,1%. Wysokie wartości wskaźnik udziału dochodów podsektora w PKB osiąga także w Szwecji – średnio około 25% w całym badanym okresie. Do krajów o stosunkowo wysokim poziomie dochodów podsektora samorządowego w relacji do PKB należą również Holandia i Włochy (16% i 15% w roku 2011 oraz odpowiednio 16,4% i 15,4% w 2010 r.). W Norwegii, Wielkiej Brytanii i Polsce udział wynosił około 14% w 2010 r., a w r 2011 obniżył się do około 13,5%, poza Norwegią. Na Węgrzech i we Francji, w roku 2011, udział był równy 11,5% (w Czechach – 11%). Kraje UE o strukturze federalnej – Niemcy i Hiszpanię charakteryzuje niski udział dochodów podsektora samorządowego w PKB (w r. 2011 odpowiednio 8% i 6%). Średnia wartość udziału dla krajów NMS oscyluje wokół 7%–9% i jest wyraźnie niższa niż dla krajów EU15 (około 12%).

Tabela 2.1. Udział dochodów sektora samorządowego w PKB (w %) w latach 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PL	13,64%	12,95%	13,60%	13,09%	12,60%	12,97%	13,07%	13,43%	13,39%	13,92%	13,67%	13,83%	13,49%
EU-27	9,95%	9,84%	10,01%	10,22%	10,49%	10,46%	10,12%	10,24%	10,18%	10,46%	11,15%	11,04%	10,78%
Eu-15	12,03%	11,94%	12,03%	12,22%	12,43%	12,37%	11,88%	11,97%	11,89%	12,19%	13,09%	12,83%	12,67%
NMS	7,36%	7,21%	7,48%	7,72%	8,06%	8,07%	7,92%	8,08%	8,05%	8,29%	8,73%	8,80%	8,41%
CZ	9,52%	9,49%	9,65%	10,46%	12,22%	11,89%	11,31%	11,21%	11,19%	10,80%	11,46%	11,31%	10,96%
DK	32,29%	31,77%	32,43%	32,82%	33,75%	33,59%	33,22%	33,52%	32,14%	32,85%	36,63%	36,97%	37,39%
GE	7,71%	7,67%	7,27%	7,14%	7,05%	7,17%	7,43%	7,57%	7,72%	7,77%	7,97%	7,73%	7,92%
ES	6,17%	6,07%	5,91%	5,93%	5,84%	5,87%	5,95%	6,27%	6,30%	6,13%	6,72%	6,56%	5,89%
FR	9,85%	9,91%	9,75%	10,09%	10,30%	10,58%	10,72%	10,85%	10,88%	11,02%	11,87%	11,76%	11,69%
IT	13,26%	13,81%	14,34%	14,03%	14,43%	14,43%	14,58%	14,43%	14,76%	15,00%	16,30%	15,44%	15,00%
HU	12,40%	11,76%	12,11%	12,04%	13,16%	12,51%	12,41%	12,17%	11,78%	11,63%	11,88%	11,88%	11,97%
NL	15,85%	15,71%	15,69%	15,79%	16,48%	16,01%	15,61%	15,23%	15,24%	15,32%	16,86%	16,38%	16,00%
SE	24,60%	23,88%	24,13%	24,31%	24,52%	24,24%	24,60%	24,19%	24,14%	24,74%	26,02%	25,34%	24,91%
UK	10,58%	11,20%	11,29%	11,87%	12,39%	12,29%	12,46%	12,90%	12,67%	13,13%	13,96%	13,89%	13,13%
NO	17,43%	15,68%	16,45%	14,82%	14,25%	13,54%	12,98%	12,47%	12,53%	11,95%	14,12%	14,03%	14,03%
US	10,18%	10,19%	10,38%	10,18%	10,24%	10,53%	10,36%	10,52%	11,20%	10,71%	10,26%	11,25%	nd
JP	16,56%	16,23%	16,10%	15,49%	14,96%	14,88%	15,02%	15,09%	14,85%	15,30%	16,65%	15,66%	nd

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

2.4.2. Struktura dochodów podsektora samorządowego

Podstawowymi źródłami dochodów podsektora samorządowego są podatki oraz transfery bieżące z budżetu państwa (względnie z budżetów stanowych w państwach o strukturze federalnej). Wpływy z tych źródeł stanowią ponad 80% dochodów podsektora w nowych krajach członkowskich i prawie trzy czwarte – w krajach UE15. W Japonii ich udział jest zbliżony do udziału w nowych krajach członkowskich, natomiast w USA udział ten jest relatywnie niski, gdyż bardzo ważną rolę w sektorze samorządowym odgrywają różnego rodzaju opłaty określone w rachunkowości narodowej jako płatności z tytułu produkcji nierynkowej (*payments for non market output*). Ponieważ opłaty te nie są bezpośrednio powiązane z kosztem wytwarzania określonych dóbr lub usług, względnie pokrywają tylko niewielką część tych kosztów, nie są uznawane za ceny sprzedaży. Poniższa analiza obejmuje dochody podatkowe, dochody transferowe oraz dochody z produkcji rynkowej i nierynkowej (w uproszczeniu: dochody ze sprzedaży wyrobów i usług).

Dochody podatkowe

Podatki obejmują – zgodnie z klasyfikacją przyjętą w rachunkach narodowych – podatki od produkcji, podatki od dochodu i majątku oraz podatki kapitałowe. Informacje uzyskiwane na podstawie wykorzystanych baz danych nie pozwalają na wydzielenie (dezagregację) trzech wymienionych kategorii, ze względu na charakter klasyfikacji w rachunkach narodowych. Na przykład podatki bieżące od dochodu i majątku – D.5 obejmują podatki od dochodu – D.51 oraz pozostałe podatki bieżące – D.59; wartość poznawcza wydzielenia podatków D.51 i D.59 byłaby niewielka.

Podatki bieżące od dochodu i majątku obejmują ponoszone okresowo obciążenia dochodów indywidualnych, zysków oraz dochodów z tytułu wzrostu wartości (zysków kapitałowych) i wygranych, jak również okresowe obciążenia posiadanego majątku (w tym nieruchomości) – poza podatkami płaconymi przez przedsiębiorstwa w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, które są zaliczane do podatków od produkcji (część wpływów z polskiego podatku od nieruchomości jest grupowana w tej właśnie kategorii).

Podatki od produkcji obejmują podatki od produktów płacone od wytworzonej lub wprowadzonej do obrotu jednostki dobra lub usługi względnie ceny lub wartości dobra lub usługi (w szczególności VAT, podatki akcyzowe, podatki obciążające import poza VAT oraz pozostałe, np. podatki obciążające sprzedaż lub kupno aktywów finansowych i niefinansowych) oraz pozostałe podatki od produkcji płacone przez przedsiębiorców w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, niezależnie od ilości lub wartości produkcji, względnie sprzedaży.

Podatki kapitałowe obejmują podatki pobierane nieregularnie i rzadko - od wartości aktywów lub wartości netto majątku, oraz od wartości aktywów będących przedmiotem transferów (spadków, zapisów, darowizn).

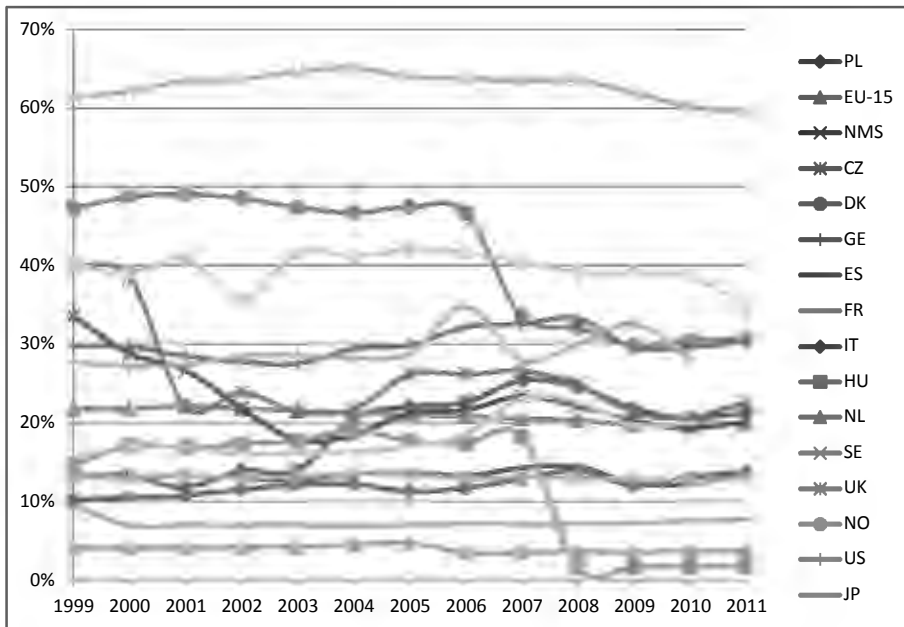
Podatki od dochodu i majątku

Uzyskiwanie wpływów z opodatkowania dochodu i majątku jest konsekwencją zarówno istnienia podatków lokalnych, a zwłaszcza podatku od nieruchomości (np. francuski *taxe foncière sur les propriétés bâties*¹⁰, oraz udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetów różnych szczebli (niemiecki *Lohnsteuer*, polskie podatki dochodowe). Na przykład w Szwecji, najważniejszym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest lokalny podatek dochodowy. Należy podkreślić, że opodatkowanie nieruchomości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą stanowi w rachunkach narodowych element podatków od produkcji (tak jest np. w przypadku niemieckiego *Grundsteuer* i polskiego podatku od nieruchomości. Inaczej jest w przypadku francuskiego *taxe d'habitation* i brytyjskiego *council tax*, które są zaliczane do podatków od dochodu i majątku.

Najwyższy udział podatków od dochodu i majątku w dochodach jednostek samorządu terytorialnego można zaobserwować w Szwecji (blisko 60% w latach 2011 i 2010 oraz ponad 63% w okresie 1999–2010), Norwegii (35% w r. 2011 i blisko 40% w latach 2008–2010), Danii (około 30% w latach 2007–2010 i ponad 37% średnio w całym okresie 1999–2011) oraz w USA (średnio ok. 29% w latach 1999–2010). W Polsce i w Czechach udział tych podatków w dochodach podsektora jest relatywnie wysoki, wynosił około 20% w latach 2010–2011, a w okresie 2004–2009 około 23% w Polsce i ponad 26% w Czechach. W obu krajach zwracają uwagę skokowe zmiany udziałów: w Polsce w 2004 r., a w Czechach w r. 2001 – spowodowane przez istotne modyfikacje systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Reformy systemu o porównywalnej skali w badanym okresie wystąpiły także w Danii (w 2007 r.) oraz na Węgrzech (w 2008 r.).

Najniższy udział dochodów podatkowych i majątkowych w dochodach ogółem podsektora samorządowego występuje na Węgrzech (od 2008 r. udział jest w zasadzie pomijalny równy 1,7%) oraz w Holandii (3,6% w latach 2006–2011 i 4% w pozostałym okresie). Niski jest także udział podatków od dochodów i majątku w dochodach podsektora we Francji (średnio około 7% w całym okresie 1999–2011), w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech (w latach 2010–2011 r. około 13%).

Wykres 2.11. Udział dochodów z podatków od dochodu i majątku w dochodach ogółem podsektora samorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

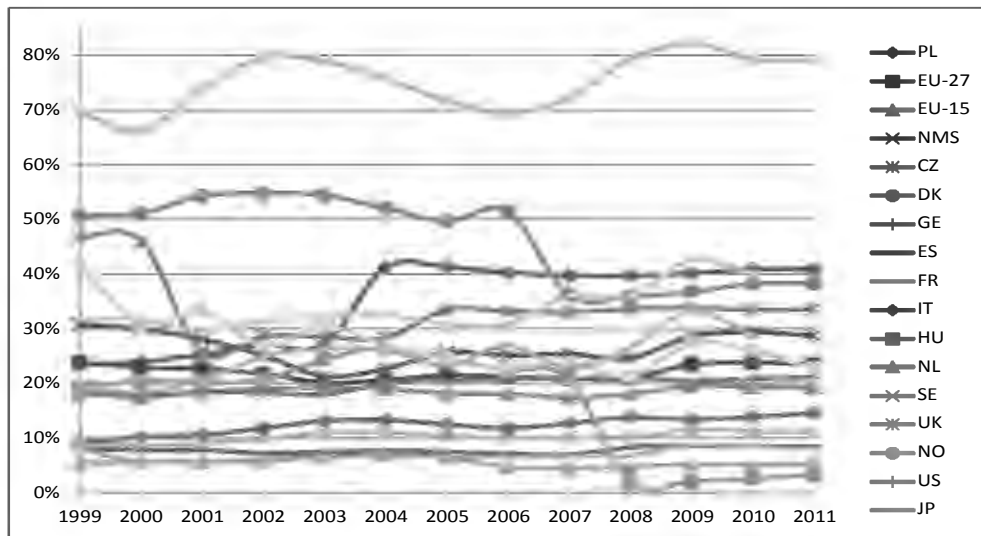
W niektórych krajach (zwłaszcza w Czechach, Polsce, Hiszpanii, Włoszech, Japonii oraz Danii) wpływ z podatków od dochodu i majątku silnie zmalały w latach 2009–2010 i w mniejszym stopniu w roku 2008. Bardzo wyraźny jest spadek w latach 2008-2011 w Szwecji oraz Norwegii. Z kolei w 2002 r. istotny spadek udziału w porównaniu z 2001 r. odnotowały nowe kraje członkowskie (poza Polską, Czechami i Węgrami) oraz Norwegia. Udział wpływów z podatków od dochodu i majątku w dochodach podsektora ogółem jest stabilny w krajach UE15, średnio dla wszystkich krajów, oraz we Francji i Szwecji (do 2008 r.).

Należy zwrócić uwagę na tendencję do konwergencji udziałów podatków od dochodu i majątku w dochodach podsektora ogółem w krajach UE15 i w nowych krajach członkowskich. W 1999 r. występowała wyraźna różnica w poziomie wskaźnika dla krajów UE15 (blisko 22%) oraz dla krajów NMS (blisko 34%). W latach następnych udział ten w krajach NMS systematycznie malał, by w 2011 r. osiągnąć wartość 20% (w latach 2009-2010 różnica wynosiła pół punktu procentowego).

Udział podatków od dochodu i majątku podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego

Najwyższy udział podatków od dochodu i majątku podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego występuje w Szwecji - blisko 80% w latach 2010-2011 oraz około 75% w latach 2005–2009. W okresie 2006-2009 udział ten wzrósł o 12,5 punktu procentowego. Wysoką wartość wskaźnik osiąga w Polsce - 40% w latach 2004–2011, po reformie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. Udział podatków od dochodu i majątku podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego jest wysoki także w Danii (ponad 38% w 2011 r., powyżej 50% do 2006 r.), Japonii (ponad 40% w latach 2009-2010, 36% w latach 2007–2008 i ok. 31% w latach 2001–2006), USA (ponad 30% w 2009 r. i około 30% w roku 2010) oraz w Norwegii (26% w 2010 r. i 23% w roku 2011).

Wykres 2.12. Udział dochodów z podatku od dochodu i majątku podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

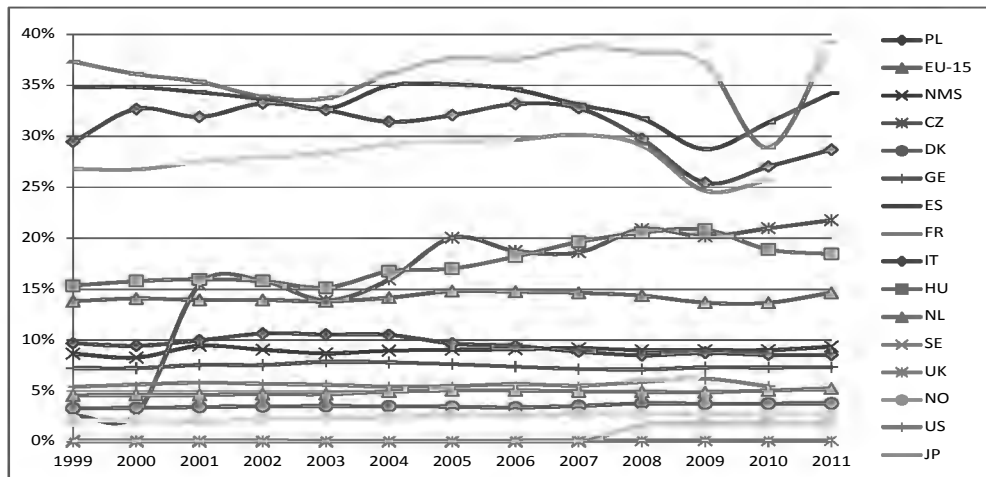
Z kolei najniższe wartości badany wskaźnik przyjmuje na Węgrzech (około 2,5% w latach 2008–2011). W 2008 r. wskutek reformy systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego nastąpił spadek udziału o 19 pkt procentowych (o 92%) w porównaniu z okresem 2001–2007. Niski udział występuje w Holandii (około 5% w latach 2008–2011 i 6,5% w latach 2004–2005) oraz w Hiszpanii i Francji (około 8%). Wartość udziału dla nowych krajów członkowskich wynosiła w latach 2009-2011 ok. 28,5% i była wyższa od udziału obliczonego dla krajów

UE15 (19%) o 9,5 punktu procentowego; w latach 2005-2008 była wyższa o 6,5 pkt procentowego.

Podatki od produkcji

Wpływy z podatków od produkcji mogą być zarówno rezultatem udziałów w podatku od wartości dodanej (np. udział niemieckich gmin – *Gemeinden* w podatku obrotowym typu VAT – *Umsatzsteuer*), jak i istnienia podatków o wyłącznie lokalnym charakterze (np. francuski *taxe professionnelle*) lub podatków obrotowych o wyłącznie lokalnym charakterze (*sales tax* w USA). Zgodnie z obowiązującą w zakresie rachunkowości narodowej zasadą prymatu treści ekonomicznej nad formą prawną, warunkiem zaliczenia danej daniny publicznej do kategorii podatków od produkcji istotny jest przede wszystkim związek opodatkowania ze sprzedażą lub z samym prowadzeniem działalności. Klasyfikacje wynikające z porządków prawnych poszczególnych państw nie mają więc istotnego znaczenia, np. podatki obciążające nieruchomości wykorzystywane w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą zaliczane są do podatków od produkcji, a nie do grupy podatków od dochodu i majątku.

Wykres 2.13. Udział dochodów z podatków od produkcji w dochodach ogółem podsektora samorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Najwyższy udział podatków od produkcji w dochodach podsektora ogółem występuje we Francji (39% w r. 2011, 29% w 2010 r. i ok. 37,5% w latach 2004–2009), Hiszpanii (ponad 34% w r. 2011, 31% w 2010 r. oraz ok. 35% w latach 2004–2006), we Włoszech (27% - 29% w latach 2010-2011 i ok. 32,5% w latach 2002–2007) oraz w Japonii (blisko 25% w latach 2009-2010 i ok. 29,5% w latach

2004–2008). Wysoki jest także udział podatków od produkcji w Czechach (ponad 21% w latach 2010–2011) i na Węgrzech (ponad 18% w latach 2010–2011). W obu tych krajach udział podatków od produkcji w dochodach systematycznie rośnie od 2001 r. (poza okresem 2010–2011 w przypadku Węgier) i jest wyższy od średniej dla krajów UE15 i wszystkich 27 krajów UE.

Najniższy, praktycznie pomijalny, jest udział podatków od produkcji w dochodach podsektora samorządowego w Wielkiej Brytanii (0,14% w całym okresie 2001–2011) oraz w Szwecji (1,6% w latach 2008–2011). Bardzo niski jest udział podatków od produkcji w dochodach podsektora samorządowego w Norwegii (2,6% w latach 2010–2011) oraz w Danii i Holandii (odpowiednio: ok. 3,7% i 5% w latach 1999–2011). W USA udział podatków od produkcji w dochodach pozostawał do roku 2010 na poziomie 5,5–6%. W Polsce udział podatków od produkcji w dochodach podsektora w latach 2010–2011 wynosił około 8,5% i był bliski średniej obliczonej dla nowych krajów członkowskich (9,1%).

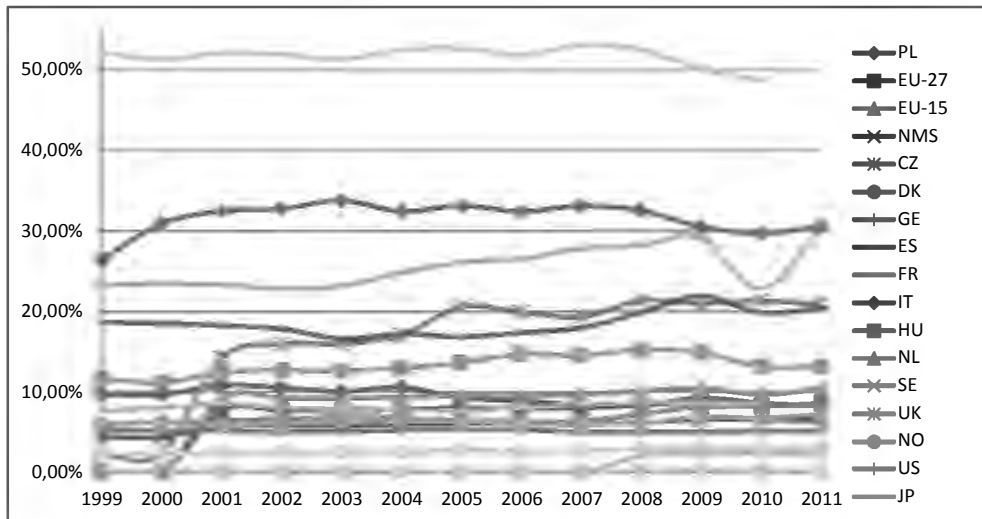
W latach 2008–2010 udział dochodów z podatków od produkcji w dochodach ogółem podsektora samorządowego w porównaniu z 2006 r. zmalał w wielu krajach – bardzo silnie we Francji (o 25,1%), Włoszech (o 17,4%), oraz w Japonii (o 17,6%) i Hiszpanii (o 12,2%), jednak w roku 2011, poza Japonią, udział tych dochodów w powyższych krajach silnie wzrósł. W 2003 r. można było zaobserwować spadek w porównaniu z 2002 r. w: Czechach, Hiszpanii, we Włoszech i bardzo nieznaczny spadek we Francji, na Węgrzech i w USA.

Warto zauważyć, że udział dochodów z podatków od produkcji w dochodach ogółem w latach 1999–2011 jest dla nowych krajów członkowskich wyraźnie niższy niż dla krajów UE15 – średnio o 5 punktów procentowych.

Udział podatków od produkcji podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego

Najwyższy udział podatków od produkcji stanowiących dochód podsektora samorządowego w podatkach od produkcji sektora publicznego można zaobserwować w Japonii (ponad 50% do roku 2009 i blisko 50% w r. 2010), we Włoszech i Francji (około 30% w latach 2009–2011; we Francji 23% w r. 2010) oraz w Czechach i Hiszpanii (około 20% w latach 2008–2011). Udział ten jest z kolei najniższy w Wielkiej Brytanii (bliski zeru) oraz w Finlandii, Szwecji, Norwegii i Grecji (poniżej 3%). W krajach UE15 udział jest stabilny i w badanym okresie wynosił przeciętnie 9,6%, w krajach NMS udział systematycznie wzrastał z poziomu 4,4% w 1999 r. do 6,5% w r. 2011. W Polsce udział podatków od produkcji ps w sektorze ogólnorządowym zbliża się do poziomu średniej obliczonej dla krajów UE15 – w latach 2010–2011 wyniósł 8,7%.

Wykres 2.14. Udział podatków od produkcji podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Podatki kapitałowe

Podatki kapitałowe nie mają praktycznie żadnego znaczenia jako źródło finansowania podsektora samorządowego. W części krajów stanowią dochód podsektora centralnego, w innych stanowią wprawdzie dochód podsektora samorządowego, ale ich udział w dochodach ogółem nie przekracza 0,5% (w Polsce udział ten wynosił do 2009 r. 0,2%, w latach 2010-2011 – około 0,1%). Wyjątek stanowi Bułgaria, w której średnioroczny udział podatków kapitałowych w dochodach podsektora ogółem wynosił w badanym okresie blisko 4%, oraz Hiszpania, w której udział ten oscylował wokół 3%.

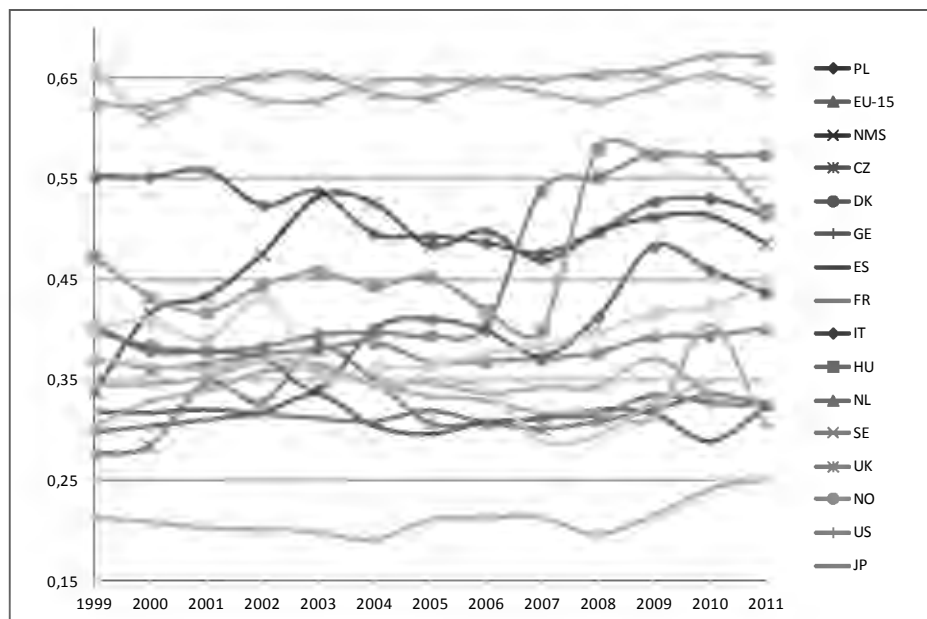
Dochody transferowe

Jednostki podsektora samorządowego we wszystkich badanych krajach są zasilane płatnościami transferowymi przez jednostki podsektora centralnego, choć stopień tego zasilania jest różny. Z punktu widzenia rachunkowości narodowej transfery dokonywane w ramach sektora ogólnorządowego obejmują transfery bieżące (D.73) i transfery kapitałowe (D.9). Zasadnicza różnica polega na tym, że transfery kapitałowe są związane z nabyciem względnie zbyciem składnika aktywów przez co najmniej jedną ze stron transakcji. Transfery kapitałowe dokonywane między jednostkami instytucjonalnymi należącymi do różnych podsektorów sektora ogólnorządowego są określane mianem grantów inwestycyjnych (D.92). Granty te służą w szczególności finansowaniu zadań tworzenia majątku trwałego *brutto* (GFCF) przez jednostki podsektora samorządowego.

Należy jednak podkreślić, że transfery o charakterze ogólnym, których przeznaczenie nie jest określone, są zawsze zaliczane do transferów bieżących, chociaż nierzadko są przeznaczane na finansowanie inwestycji (GFCF). Przykładami transferów bieżących są: francuska *dotation globale de fonctionnement*, niemieckie dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego udzielane przez poszczególne kraje (landy) w ramach *Finanzausgleichssystem*, brytyjskie *revenue support grants*. Do grantów inwestycyjnych należą także: *dotations globale d'equipement* (we Francji), spotykane w wielu krajach dotacje na finansowanie inwestycji określane ogólnie jako granty celowe (*specific grants*) oraz środki z budżetu UE przekazywane w ramach zarządzania „podzielonego” (*shared management*) na finansowanie projektów inwestycyjnych. Granty celowe mogą służyć także finansowaniu zadań bieżących.

Udział transferów bieżących z podsektora centralnego w dochodach ogółem podsektora samorządowego

Wykres 2.15. Udział transferów bieżących z podsektora centralnego w dochodach podsektora samorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Najwyższy udział transferów bieżących z podsektora centralnego w dochodach podsektora samorządowego występują w Bułgarii (od 2003 r. średnio ponad 80%,) oraz w Holandii (blisko 69% w latach 2010-2011 i średnio ok. 64% w latach 1999–2009) i Wielkiej Brytanii (ok. 64% w latach 1999–2011). Ponadto wysoki jest udział transferów bieżących w Danii (ponad 58%

w latach 2009–2011, ale poniżej 40% w latach 1999–2006), na Węgrzech (48% w 2011 r., ponad 57% w latach 2008–2010 oraz ok. 45% w latach 1999–2005) oraz w Polsce (50% w 2011 r., 52,7% w latach 2009–2010, ok. 49% w latach 2004–2008 oraz 53% w latach 1999–2003). Udział transferów z budżetu państwa jest stosunkowo wysoki we Włoszech (około 45% w latach 2010–2011, 48% w 2009 r. i ok. 40% w latach 2004–2008) oraz we Francji (ok. 31,5% w latach 2007–2009, 30% w r. 2011, ponad 40% w r. 2010, oraz 33,5% w latach 2004–2006). W Danii w 2007 r., udział transferów bieżących z budżetu państwa rośnie skokowo o 13,5 pkt procentowego – w porównaniu z r. 2006, natomiast we Francji skokowy wzrost udziału nastąpił w roku 2010 – o 9 pkt procentowych. W Norwegii udział transferów bieżących z budżetu państwa rośnie systematycznie od roku 2004 i w r. 2011 osiąga wartość 45%.

Udział transferów bieżących z budżetu państwa w dochodach podsektora ogółem osiąga najniższą wartość w Szwecji (25% w 2011 r. i ok. 21% w latach 1999–2009), Hiszpanii (ok. 31% w latach 2002–2008 i 2011 oraz 29% w 2010 r.) i w Niemczech (31% w latach 2010–2011 i 32,5% w latach 2002–2007). W Japonii udział ten wynosi ok. 32% w latach 2002–2007 i 32,5% w 2009 r., natomiast w USA ok. 37% w 2009 r., ale 34,5% w latach 2004–2008 i w r. 2010).

W latach 2008–2010, w porównaniu z 2007 r., transfery bieżące z budżetu państwa w relacji do dochodów sektora samorządowego rosły we wszystkich krajach (poza Węgrami i Hiszpanią), najsilniej we Włoszech – o 22,5%. Rosły silnie także w Szwecji (o 14,5%), Norwegii (o 10,5%) oraz w Polsce (o 10,7%).

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

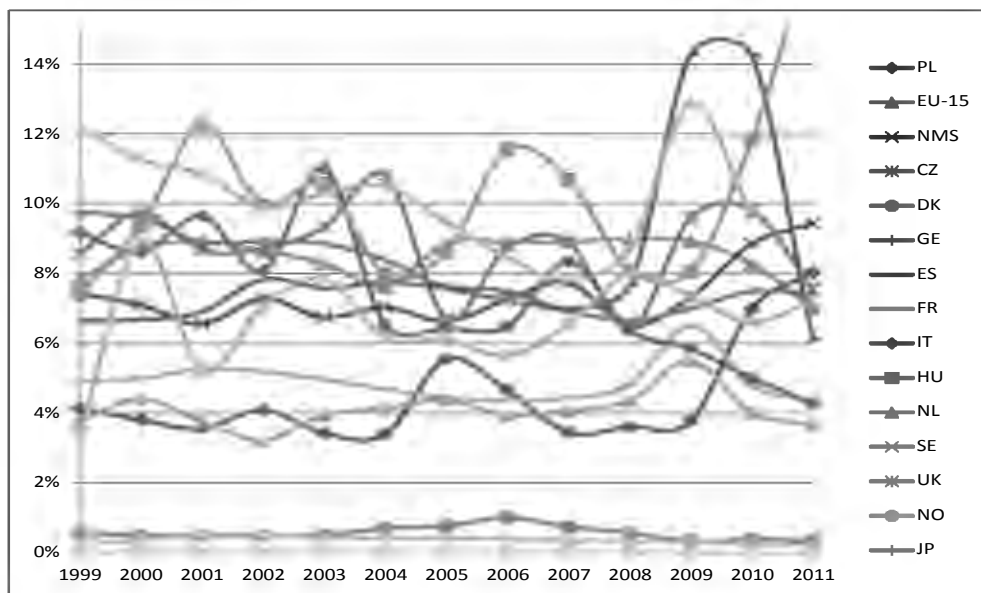
Udział transferów bieżących z budżetu państwa w dochodach ogółem podsektora samorządowego obliczony dla krajów NMS jest średnio o 10 punktów procentowych wyższy niż dla krajów UE15.

Udział grantów inwestycyjnych w dochodach ogółem sektora samorządowego

Wykres 2.16 obrazuje zasadniczą cechę grantów inwestycyjnych – dla podsektora samorządowego - z podsektora centralnego: silne zróżnicowanie wysokości grantów w poszczególnych latach. O udziale tych grantów w dochodach ogółem można zatem sensownie mówić tylko w perspektywie wieloletniej. Najwyższy udział grantów inwestycyjnych w dochodach podsektora samorzą-

dowego obserwujemy w Irlandii (średnio 31% w całym badanym okresie), Portugalii (przeciętnie 23%), Grecji (średnio ponad 19%) i na Węgrzech (średnio ok. 10%). Granty inwestycyjne odgrywają także istotną rolę w systemie finansów podsektora samorządowego w Hiszpanii (ponad 14% w latach 2009-2010), Japonii (prawie 13% w 2009 r., ale poniżej 10% w r. 2010) oraz w Czechach (prawie 10% w latach 2010-2011); w 2009 r. nastąpił silny wzrost do poziomu 9,7% z 6% w 2008 r. Bardzo silne zmiany poziomu transferów kapitałowych w relacji do dochodów podsektora następowały także w Polsce: w 2005 r. - do 5,5% z 3,4% w 2004 r. oraz w r. 2011 - do 8%, z poziomu 3,8% w roku 2009. Udział transferów kapitałowych w dochodach jednostek samorządu terytorialnego pozostaje względnie stabilny w Holandii i w Niemczech (7,5% w r. 2011). Granty inwestycyjne nie mają żadnego znaczenia w systemie finansowania podsektora samorządowego w Norwegii, natomiast są bardzo niskie w Szwecji i Danii.

Wykres 2.16. Udział grantów inwestycyjnych w dochodach ogółem podsektora samorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

W latach 2008–2010, w porównaniu z 2007 r., granty inwestycyjne w relacji do dochodów jednostek samorządu terytorialnego pozostawały relatywnie stabilne. W 2009 r., w porównaniu z 2008 r., udziały te rosły w wielu krajach: w Czechach, Hiszpanii, Francji, Holandii i w Japonii. Średni udział grantów inwestycyjnych w dochodach podsektora samorządowego dla całej UE, dla 15 krajów „starej Unii” oraz dla 12 nowych członków UE był zbliżony w 2010 r. - wynosił odpowiednio:

8,4%, 8,3% oraz 8,5%, natomiast w r. 2011 udział grantów spadł w krajach UE15 do poziomu 7%, natomiast w krajach NMS wzrósł do niemal 9,5%.

Pozostałe źródła dochodów

Scharakteryzowane wyżej dochody podatkowe i transferowe mają dominujące znaczenie w systemie dochodów podsektora samorządowego. Pozostałe źródła wpływów obejmują dochody ze sprzedaży wyrobów i usług oraz dochody z posiadanego majątku (z aktywów finansowych i niefinansowych). Uzyskiwanie wpływów ze sprzedaży (wyrobów i usług) stanowi konsekwencję prowadzenia przez jednostki instytucjonalne podsektora samorządowego działalności gospodarczej. Wpływy te dotyczą zarówno sprzedaży po cenach odzwierciedlających koszty wytworzenia (produkcja rynkowa), jak i po „cenach” ekonomicznie nieznaczących (produkcja nierynkowa).

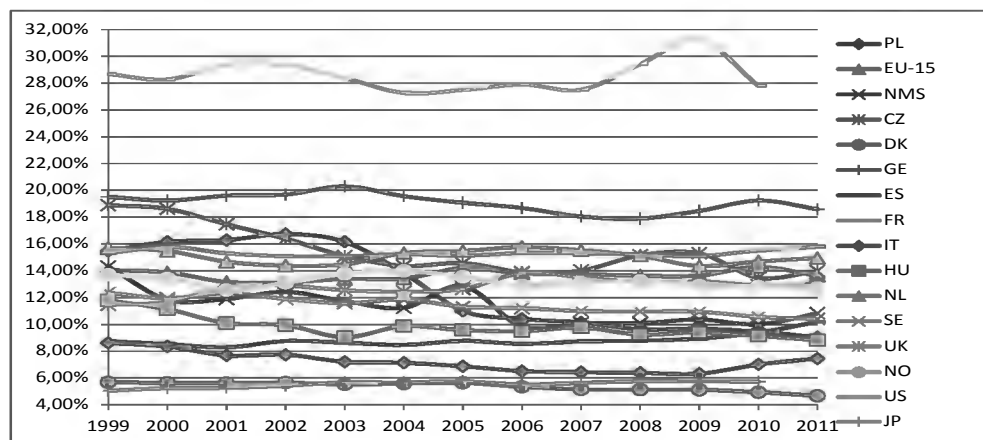
Warto zwrócić uwagę, że generowanie znaczących dochodów z tego tytułu przez sektor ogólnorządowy jest przede wszystkim rezultatem zaliczenia do niego przedsiębiorstw, które z różnych względów¹¹ nie są jednostkami instytucjonalnymi i których operacje gospodarcze z tego powodu podlegają agregowaniu z operacjami jednostek macierzystych należących do sektora ogólnorządowego (niektóre amerykańskie *utilities*, niemieckie *Stadtwerke*, francuskie *regies*, polskie zakłady budżetowe, a od 2010 r. samorządowe zakłady budżetowe). Wpływy ze sprzedaży produkcji rynkowej i nierynkowej odgrywają szczególnie istotną rolę w USA, gdzie ich średnioroczny udział w dochodach ogółem podsektora samorządowego w badanym okresie wyniósł 28%. Należy jednak zaznaczyć, że wielkości dochodów ze sprzedaży w USA zostały ustalone na podstawie danych z wykonania budżetów, a nie z *National Income and Product Accounts*, trzeba je więc traktować jako przybliżone i zapewne nieco zawyżone. Mianem dochodów ze sprzedaży, zgodnie z klasyfikacją ESA95 określa się wpływy z rynkowej sprzedaży wyrobów i usług (o charakterze cen - P.11), wpływy ze sprzedaży nierynkowej (o charakterze opłat - P.131) oraz produkcję na własny użytek (P.12).

Dochody ze sprzedaży

Udział dochodów ze sprzedaży był w badanym okresie najwyższy w Stanach Zjednoczonych i oscylował wokół 28% (31% w r. 2009). Praktycznie we wszystkich nowych krajach członkowskich UE znaczenie wpływów ze sprzedaży malało w ciągu badanego okresu. Średni udział w dochodach ogółem w tej grupie krajów zmniejszył się – z ponad 14% w 1999 r. do ponad 10% w 2010 r. i 11% w r. 2011. W krajach UE15 omawiany udział był w badanym okresie stabilny i wynosił ok. 14% (w r. 2011 obniżył się o 0,5 ptu procentowego). Wyjątkiem wśród krajów UE jest Grecja, w której w 2010 r. udział dochodów ze sprzedaży w dochodach ogółem był zbliżony do poziomu w USA. Relatywnie ważną rolę odgrywają dochody ze sprzedaży w Czechach, Niemczech, Francji i Holandii (średniorocznie

ponad 15% dochodów podsektora). Od 2005 r. udział ten osiąga zbliżone wartości także w Irlandii. W Polsce udział wpływów ze sprzedaży w dochodach podsektora ogółem systematycznie obniżał się od 2003 r., osiągając wartość 9% w roku 2011.

Wykres 2.17. Udział dochodów ze sprzedaży wyrobów i usług w dochodach sektora samorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Dochody z majątku

Dochody z majątku (prawa własności i innych praw) są otrzymywane przez właściciela aktywów (tzn. jednostkę instytucjonalną kontrolującą aktywa w sensie ekonomicznym, nie zawsze będącą właścicielem z punktu widzenia prawa) z tytułu udostępniania środków finansowych lub z tytułu oddawania aktywów do korzystania (odsetki, dywidendy, płatności czynszowe). Ich udział w dochodach ogółem wynosił w 2010 r. nieco ponad 1% w nowych krajach członkowskich (w Polsce 1,4% i był najniższy w całym okresie objętym badaniem) i niespełna 2% w krajach UE15, przy czym w większości krajów UE udział ten systematycznie malał w ciągu ostatnich 12 lat (Polska należy do wyjątków: wprawdzie w 2010 r. udział wynosił 1,4%, ale trzy lata wcześniej sięgał 4,4%, a w latach 2008–2009 wynosił ponad 3%). W Japonii w badanym okresie średnioroczny udział sięgał 1%, w USA natomiast był najwyższy – ok. 5%. Rok 2011 nie przyniósł istotnych zmian w tej kategorii dochodów.

2.4.3. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w latach 1999–2011

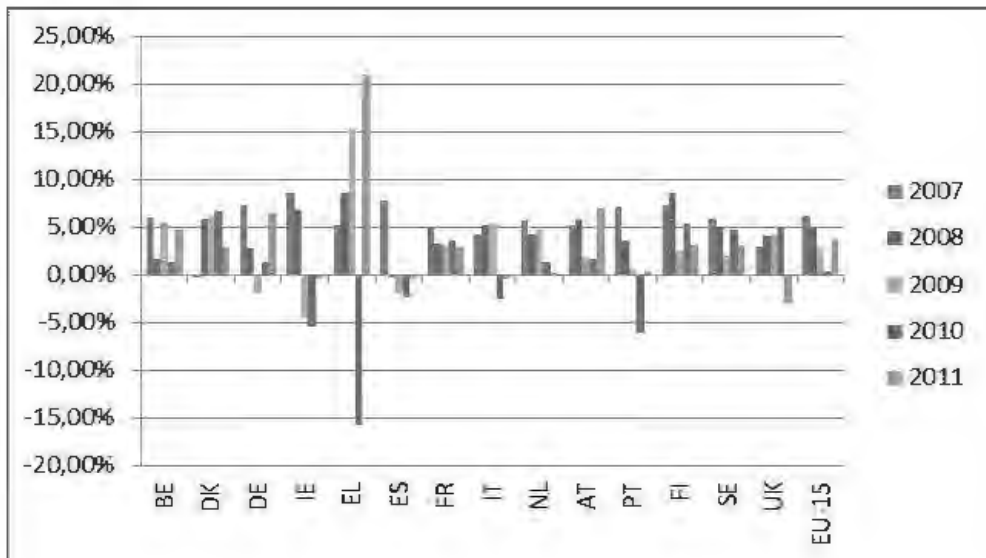
W niniejszym rozdziale przedstawiono najpierw procentowe zmiany dochodów bieżących ogółem (w latach 2007–2011), a następnie zmiany

podstawowych rodzajów dochodów podsektora samorządowego w całym badanym okresie.

Dochody bieżące ogółem

Dochody bieżące (operacyjne) są definiowane jako wszystkie dochody, które nie są dochodami majątkowymi i 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. Poniżej przedstawiamy zachowanie się dochodów bieżących ogółem oddzielnie dla krajów UE15 i krajów NMS.

Wykres 2.18. Tempo zmian dochodów bieżących ogółem podsektora samorządowego w krajach UE15



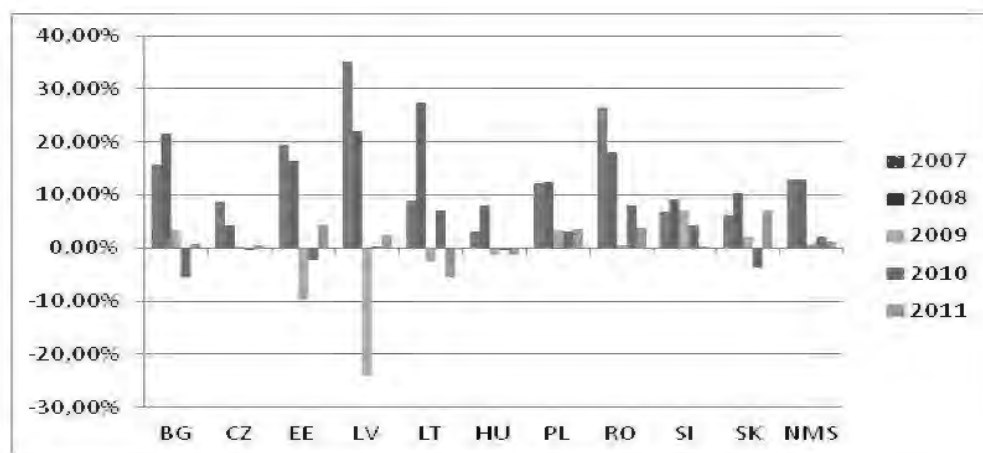
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

W okresie 2007-2010 tempo wzrostu dochodów bieżących było wyraźnie wyższe w krajach NMS niż w krajach UE15, w latach 2007 – 2008 – ponad dwukrotnie, w r. 2010 – trzykrotnie. W r. 2011 dochody bieżące w UE15 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 krajach NMS; nominalny wzrost wyniósł 0,8% i był trzykrotnie niższy niż w krajach UE15.

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 r. 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 Słowacji (-3,7%). Irlandia, Hiszpania i Węgry były krajami, w których dochody bieżące spadały w trzech kolejnych latach: 2009, 2010, 2011.

Wykres 2.19. Tempo zmian dochodów bieżących ogółem podsektora samorządowego w krajach NMS



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Zmiany wybranych rodzajów dochodów zostały zaprezentowane na tle zmian produktu krajowego brutto. Ponieważ nie jest możliwe wykorzystanie zmian realnego PKB¹², wszystkie zmiany dotyczą wielkości nominalnych (w cenach bieżących). Dla orientacji w stopniu zmian poziomu cen w poszczególnych latach przedstawiono także zmiany zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (dalej: HICP).

Ponadto obliczono współczynniki korelacji dla rocznych zmian następujących wielkości: PKB i podatków od dochodu i majątku, PKB i podatków od produkcji, PKB i transferów bieżących, PKB i dochodów ze sprzedaży, podatków od dochodu i majątku oraz podatków od produkcji, a także pomiędzy zmianami podatków od dochodu i majątku oraz zmianami transferów bieżących. Zastosowane skróty oznaczają:

HICP – zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych,

D.5 – podatki od dochodu i majątku,

D.2 – podatki od produkcji,

D.7 – transfery bieżące,

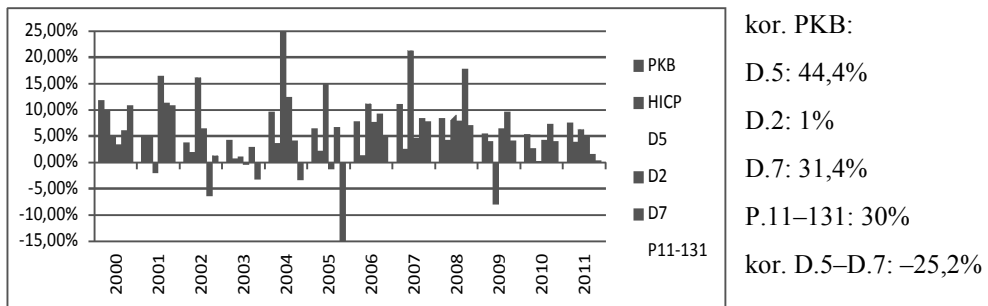
P.11–131 – suma produkcji rynkowej, produkcji na użytek własny oraz opłat z tytułu produkcji nierynkowej,

kor. PKB – współczynnik korelacji między zmianami wielkości wybranej kategorii dochodów a zmianami PKB,

kor. D.5–D.7 – współczynnik korelacji między zmianami wielkości podatków od dochodu i majątku a zmianami wielkości transferów bieżących.

Polska

Wykres 2.20. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Polsce



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Zmiany wpływów z podatków od dochodu i majątku są skorelowane z wysokością zmian PKB. W latach 2004–2008 dynamika tych wpływów znacząco przekraczała dynamikę PKB, natomiast w 2001 r. oraz w latach 2009–2010 nastąpił spadek nominalnych wpływów z tego tytułu, szczególnie wyraźny w 2009 r. (o blisko 9%). W r. 2011 wpływy z podatków od dochodu i majątku wzrosły o 9,5%. W 2004 r. nastąpił skokowy wzrost wpływów (o 66%) w związku z reformą systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Silny wzrost był kontynuowany w latach 2005–2007.

Dochody podsektora z podatków od produkcji nie wykazują korelacji ze zmianami PKB. Wpływy z transferów bieżących są umiarkowanie skorelowane ze zmianami PKB. Ich dynamika przekraczała dynamikę PKB w 2001 r. oraz w latach 2005–2010. W r. 2011 tempo wzrostu wpływów z transferów bieżących kształtowało się poniżej 1%, a w r. 2002 r. wystąpił silny spadek tych wpływów.

W całym badanym okresie średnia dynamika wpływów z podatków od dochodu i majątku prawie dwukrotnie przewyższała dynamikę PKB, dynamika transferów bieżących odpowiadała dynamice PKB, natomiast dynamika dochodów ze sprzedaży oraz podatków od produkcji była zauważalnie mniejsza. W 2005 r.

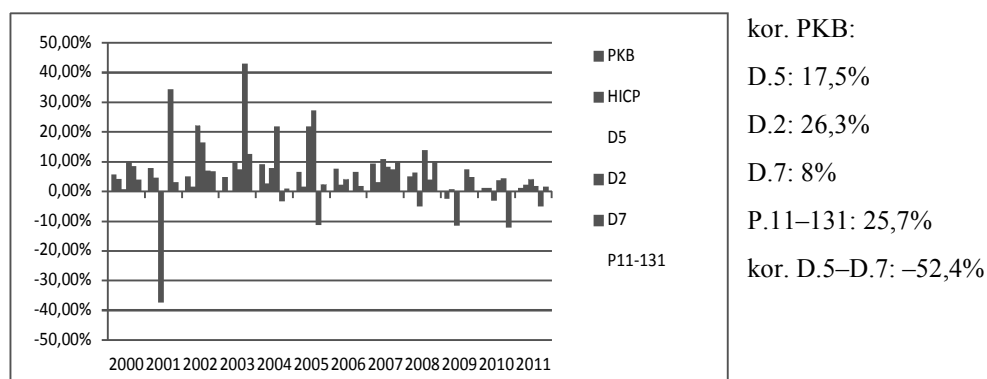
wystąpił silny 15-procentowy spadek wpływów z opłat i sprzedaży produkcji rynkowej.

Zauważono bardzo słabą ujemną korelację między dynamiką dochodów z podatku od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących.

Czechy

Wszystkie współczynniki korelacji składowych dochodu z PKB są niskie lub bardzo niskie. Dość silna jest natomiast ujemna korelacja między dynamiką dochodów z podatku od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących. Znaczny wpływ na długoterminowe trendy kształtowania się poszczególnych pozycji dochodów wywarła reforma z 2001 r., w rezultacie której wzrosło znaczenie podatków od produkcji, zmalało zaś – podatków od dochodów i majątku. W latach 2002–2007 wpływy z podatków od dochodów i majątku rosły znacznie szybciej niż PKB, jednak w dwóch kolejnych latach nastąpiła ich znaczna redukcja. W r. 2011 wpływy te ponownie rosły w tempie około 5%. W latach 2001 i 2003 transfery bieżące rosły o 60% rocznie.

Wykres 2.21. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Czechach



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

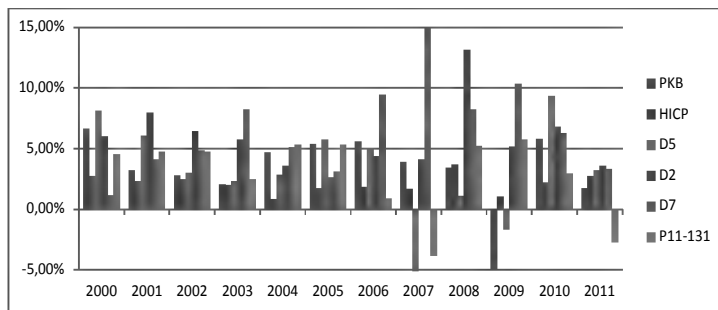
W całym badanym okresie wpływy z podatków od produkcji oraz transferów bieżących rosły ponad dwukrotnie szybciej od PKB, dynamika dochodów ze sprzedaży była nieco niższa od dynamiki PKB, a dynamika wpływów z podatków od dochodu i majątku była dwukrotnie niższa.

Dania

Niska korelacja zmian wpływów z podatków od dochodu i majątku oraz zmian PKB jest następstwem reformy systemu przeprowadzonej w 2007 r., która doprowadziła do ograniczenia roli tych podatków na rzecz wzrostu znaczenia transferów bieżących. Po wyeliminowaniu oddziaływania reformy współczynnik korelacji wynosi bowiem 76%. W badanym okresie średnioroczna stopa wzrostu

dochodów ze sprzedaży odpowiadała stopie wzrostu PKB (3,4%), wpływy z podatków od produkcji i przede wszystkim transfery bieżące (8,4%) rosły znacznie szybciej niż PKB, natomiast wpływy z podatków od dochodu i majątku – znacznie wolniej (1,2%). W r. 2011 wpływy z opłat zmalały nominalnie, pozostałe wpływy rosły znacznie szybciej niż PKB. Korelacja między dynamiką podatków od dochodu i majątku, dynamiką transferów bieżących i dynamiką wpływów z opłat a PKB jest ujemna. Warto zwrócić uwagę na bardzo silną ujemną korelację (-96,8%) między dynamiką podatków od dochodu i majątku oraz dynamiką transferów bieżących. Spadek dochodów z pierwszego źródła był zatem w znacznej mierze rekompensowany wzrostem wpływów z transferów bieżących.

Wykres 2.22. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Danii

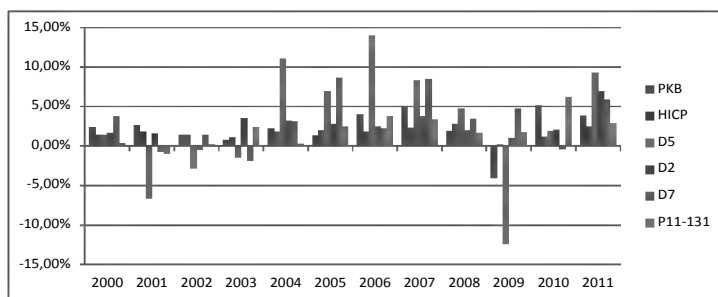


kor. PKB:
 D.5: 18,2%
 D.2: -7%
 D.7: -15,5%
 P.11-131: -22%
 kor. D.5-D.7: -96,8%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Niemcy

Wykres 2.23. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Niemczech



kor. PKB:
 D.5: 68,7%
 D.2: 39%
 D.7: 0,6%
 P.11-131: 34%
 kor. D.5-D.7: 33,3%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

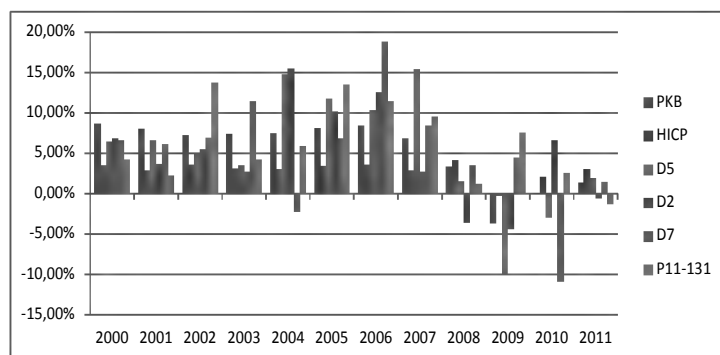
Korelacja między zmianami PKB a zmianami wysokości podatków od dochodu i majątku jest dość silna. Zwraca uwagę zupełny brak korelacji między zmianami PKB a zmianami wysokości transferów bieżących. W całym badanym okresie jedynie transfery bieżące rosły średniorocznie szybciej (2,6%) niż PKB

(2%). Nominalna wysokość dochodów ze sprzedaży do roku 2010 praktycznie nie wzrosła. Zarówno w okresie spowolnienia w latach 2001–2003, jak i w naznaczonym recesją roku 2009 wpływy z podatków od dochodu i majątku malały (-12%). Wpływy te silnie rosły w r. 2011, podobnie jak podatki od produkcji i transfery bieżące. Korelacja między dynamiką podatków od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących jest dodatnia, podobnie jak w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. W pozostałych badanych krajach korelacja ta jest ujemna.

Hiszpania

Korelacje między zmianami PKB a zmianami dochodów podatkowych są silne. W 2009 r. nastąpiła głęboka redukcja wpływów z podatków od dochodu i majątku (o blisko -10%) i z podatków od produkcji (-4,4%) przekraczająca spadek nominalnego PKB (-3,7%). W badanym okresie średnioroczny wzrost dochodów z podatków od dochodu i majątku oraz transferów bieżących w przybliżeniu odpowiadał zmianie PKB (5,6%), a wzrost podatków od produkcji był niewiele niższy (5,3%), natomiast wzrost dochodów ze sprzedaży nieco wyższy (6,9%). Rok 2011 to czas bardzo słabego wzrostu wpływów z podatków od dochodu i majątku oraz transferów bieżących i spadku podatków z produkcji oraz dochodów z opłat. Korelacja między dynamiką podatków od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących jest dodatnia.

Wykres 2.24. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Hiszpanii



kor. PKB:
 D.5: 85,5%
 D.2: 60,1%
 D.7: 50,5%
 P.11–131: 26%
 kor. D.5–D.7: 32%

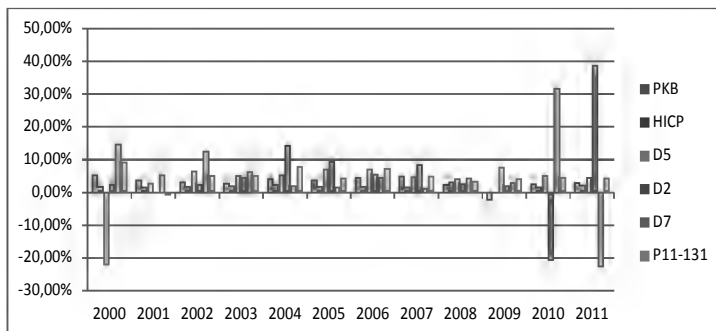
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Francja

Wszystkie korelacje z dynamiką PKB są niskie lub bardzo niskie, także po wyeliminowaniu skutków reformy systemu finansowania przeprowadzonej w 2010 r. Korelacja między PKB a dynamiką podatków od dochodu i majątku i dynamiką transferów bieżących jest ujemna. Korelacja dynamiki podatków od dochodu

i majątku a dynamiką transferów bieżących jest też ujemna. Uderzający jest wzrost wszystkich głównych rodzajów dochodów podsektora samorządowego w 2009 r., zwłaszcza dochodów z podatków od dochodów i majątku (7,7%) pomimo spadku PKB (-2,3%). W badanym okresie średnioroczna dynamika wpływów z podatków od dochodu i majątku oraz podatków od produkcji nie różniła się istotnie od dynamiki PKB (3,2%), natomiast dynamika transferów bieżących i dochodów ze sprzedaży wyrobów i usług była znacznie wyższa (odpowiednio: 8% i prawie 5%).

Wykres 2.25. Dynamika dochodów podsektora samorządowego we Francji



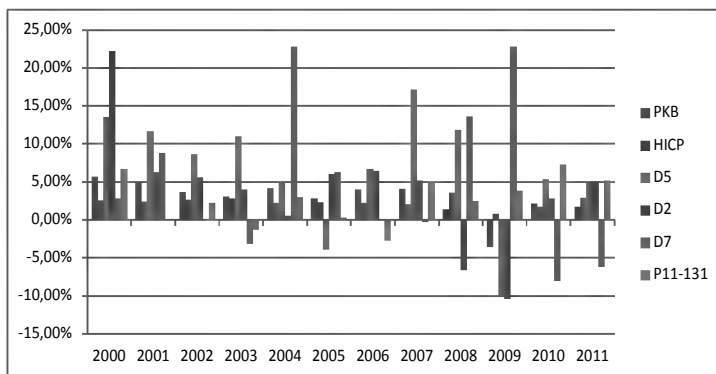
kor. PKB:
 D.5: -39,1%
 D.2: 28%
 D.7: -4,1%
 P.11-131: 28,9%
 kor. D.5-D.7: -26%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Tempo wzrostu podatków od produkcji i transferów bieżących w roku 2011 jest przeciwieństwem roku 2010. Po silnym spadku wpływów z podatków od produkcji w r. 2010, obserwujemy ich jeszcze silniejszy wzrost w r. 2011, a po silnym wzroście transferów bieżących w r. 2010, następuje bardzo ich silny spadek w r. 2011.

Włochy

Wykres 2.26. Dynamika dochodów podsektora samorządowego we Włoszech



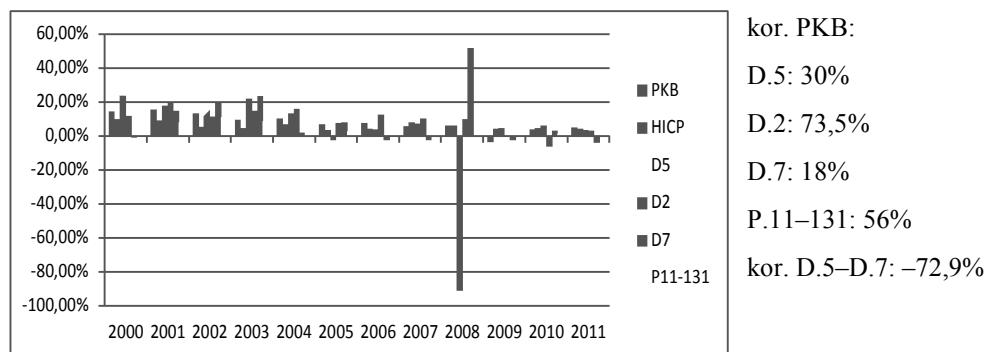
kor. PKB:
 D.5: 73%
 D.2: 85,5%
 D.7: -40,5%
 P.11-131: -2%
 kor. D.5-D.7: -45%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Korelacja między dynamiką PKB a dynamiką dochodów podatkowych jest wysoka. W badanym okresie dochody te rosły znacznie szybciej niż nominalny PKB (3%). Wyższy był także średnioroczny wzrost transferów bieżących, ale w poszczególnych latach występowały znaczne wahania (w latach: 2002–2003, 2006–2007 następował spadek transferów, bardzo silny także w latach 2010-2011). W 2009 r. dochody podatkowe zmalały o ponad 10% (stopa spadku była zbliżona dla obu rodzajów wpływów podatkowych – od dochodów i od produkcji; podatek od produkcji malał także w r. 2008). Korelacja między dynamiką podatków od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących jest ujemna.

Węgry

Wykres 2.27. Dynamika dochodów podsektora samorządowego na Węgrzech



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

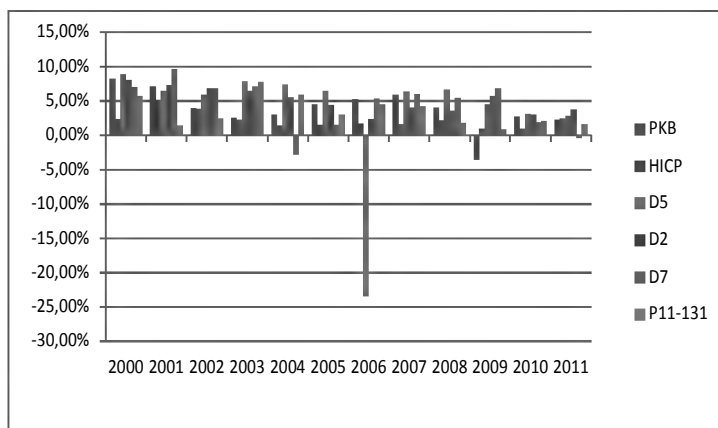
Korelacja zmian dochodów z podatków od produkcji ze zmianami PKB jest silna (73,5%). Po wyeliminowaniu skutków reformy przeprowadzonej w 2008 r. silna jest również korelacja obliczona dla wpływów z opodatkowania dochodów i majątku (69%). Recesja w 2009 r. nie spowodowała spadku wpływów z tych podatków. W całym badanym okresie dochody z podatków od produkcji oraz transferów bieżących rosły średnio nieco szybciej niż PKB, natomiast znacznie wolniej rosły dochody ze sprzedaży. Reforma z 2008 r. przyniosła drastyczny spadek znaczenia podatków od dochodu i majątku jako źródła finansowania podsektora samorządowego. Silna jest ujemna korelacja dynamiki podatków obciążających dochody i majątek z dynamiką transferów bieżących – współczynnik korelacji wynosi 72,9%.

Holandia

Brak korelacji między wzrostem PKB a wzrostem wpływów z podatków od dochodu i majątku wynika przede wszystkim ze zmian prawnych wprowadzonych w 2006 r. Po wyeliminowaniu skutków reformy współczynnik korelacji wyniósłby 53%. W 2009 r. mimo dość znacznego spadku nominalnego PKB (–3,9%) nastąpił

znaczny wzrost nominalnych (także realnych) dochodów ze wszystkich zasadniczych źródeł. W badanym okresie średnie tempo wzrostu podatków od produkcji i transferów bieżących było szybsze niż tempo wzrostu PKB, tempo wzrostu dochodów ze sprzedaży – zbliżone, a tempo wzrostu dochodów z podatków od dochodu i majątku – niższe niż tempo wzrostu PKB (z powodu reformy 2006 r.). Korelacja między wzrostem podatków od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących nie występuje. W r. 2011 wystąpił nieznaczny spadek transferów bieżących z budżetu państwa.

Wykres 2.28. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Holandii

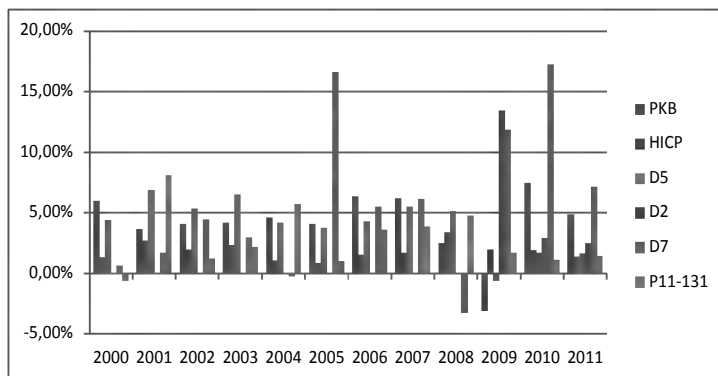


kor. PKB:
 D.5: 0%
 D.2: 14%
 D.7: 14%
 P.11–131: 28%
 kor. D.5–D.7: -1,7%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Szwecja

Wykres 2.29. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Szwecji



kor. PKB:
 D.5: 49%
 D.2: -
 D.7: 0%
 P.11–131: -13%
 kor. D.5–D.7: -62,2%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

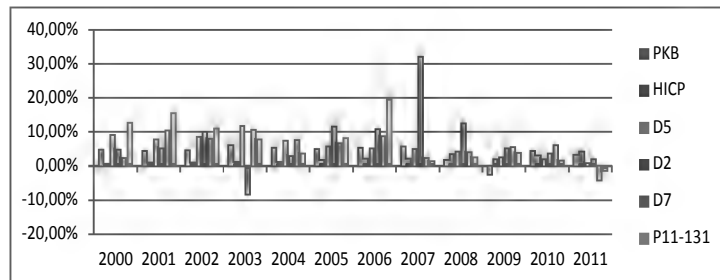
Analizując dynamikę poszczególnych dochodów podsektora samorządowego, należy pamiętać o dominującym znaczeniu w Szwecji lokalnego podatku dochodowego, przy braku opodatkowania produkcji – aż do 2008 r. Wpływy z tego podatku wykazują umiarkowaną korelację ze zmianami PKB. W r. 2008 silnie spadły wpływy z podatku od produkcji.

Spadek PKB w 2009 r. (o 3,4%) pociągnął za sobą spadek dochodów z opodatkowania dochodu i majątku (o 6 pkt procentowych) rekompensowany znacznym wzrostem transferów bieżących o 11,6%. Korelacja między dynamiką podatków od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących jest relatywnie silnie ujemna (-62,2%).

Wielka Brytania

Korelacja zmian PKB i dochodów z podatków od dochodu i majątku oraz podatków od produkcji jest umiarkowanie silna (wsp. kor. powyżej 53,5%), inne korelacje są słabe. Wielka Brytania należy do nielicznych krajów OECD, w których średnie tempo wzrostu wszystkich zasadniczych dochodów podsektora samorządowego znacznie przekraczało tempo wzrostu PKB. Także w 2009 r. – pomimo spadku PKB – nastąpił nominalny (i realny) wzrost podstawowych dochodów podsektora. Korelacja między dynamiką podatków od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących jest dodatnia.

Wykres 2.30. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Wielkiej Brytanii



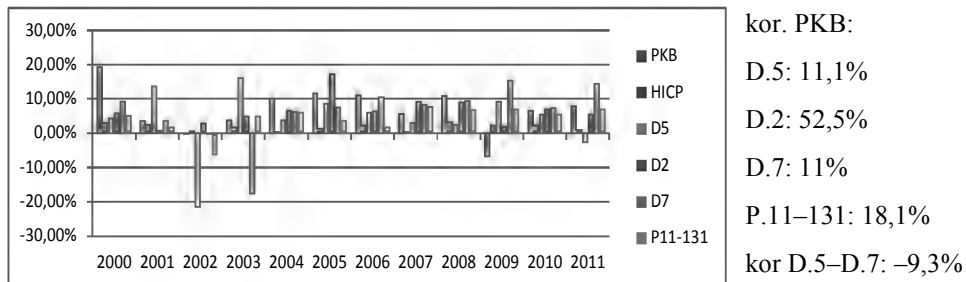
kor. PKB:
 D.5: 54%
 D.2: 53,5%
 D.7: 22,7%
 P.11–131: 32,7%
 kor. D.5–D.7: 45,9%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Norwegia

Wszystkie korelacje zmian podatków ze zmianami PKB, poza podatkami od produkcji, których rola jest zresztą marginalna, są bardzo niskie. Warto zwrócić uwagę, że głęboki spadek PKB w 2009 r. (-7,2%) towarzyszył istotnym wzrostom dochodów z podatków od dochodu i majątku (9,5%) oraz transferów bieżących (15,5%). Transfery bieżące rosły szybciej niż PKB także w latach 2010 i 2011. W badanym okresie średni wzrost dochodów podsektora z poszczególnych źródeł był niższy od średniego wzrostu PKB (dla transferów bieżących był zbliżony).

Wykres 2.31. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Norwegii

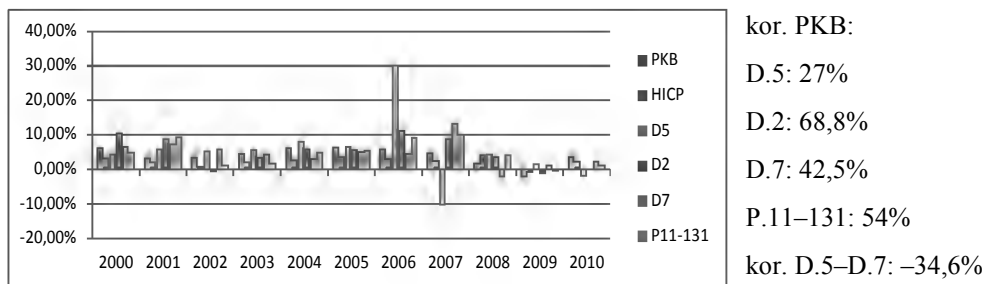


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Stany Zjednoczone

Współczynniki korelacji zmian podatków ze zmianami PKB w badanym okresie są dość niskie, z wyjątkiem zmian podatków od produkcji (przede wszystkim *sales tax*). W badanym okresie dochody ze wszystkich zasadniczych źródeł rosły średnio szybciej niż PKB. Korelacja między dynamiką podatków od dochodu i majątku a dynamiką transferów bieżących jest słaba, ujemna. Rok 2010 przyniósł nieznaczny spadek wpływów podatków od dochodu i majątku.

Wykres 2.32. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Stanach Zjednoczonych



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD oraz US Census Bureau.

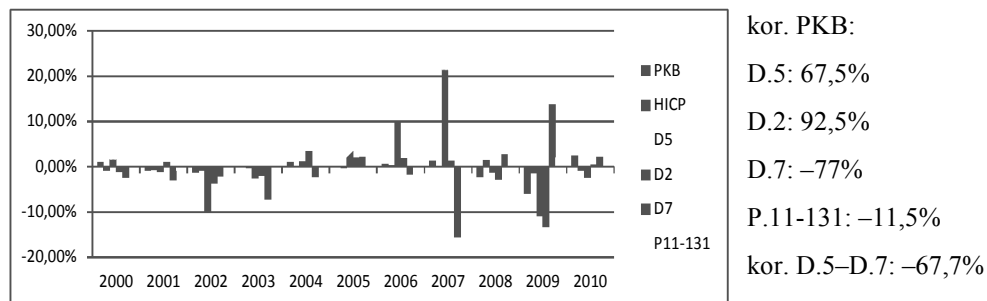
Japonia

W Japonii badany okres obfitował w zasadnicze zmiany podstawowych parametrów ekonomicznych. W latach 2001-2003 oraz 2008-2009 malał PKB, natomiast przez większą część okresu (1999-2005 i 2009-2010) występowała deflacja. Tym większą uwagę należy zwrócić na wysokie współczynniki korelacji ze zmianami PKB: dynamiki podatków od produkcji (92,5%), podatków od dochodu i majątku oraz transferów bieżących (korelacja ujemna).

Silna jest także ujemna korelacja zmian podatków od dochodu i majątku oraz zmian transferów bieżących. W całym badanym okresie PKB malał przeciętnie o 0,5% (poza rokiem 2010), podatki od produkcji malały średnio

o 1,2%, transfery bieżące i podatki od dochodu i majątku pozostawały natomiast względnie stabilne. W r. 2009 bardzo silnie malały wpływy z podatku od dochodu i majątku oraz z produkcji.

Wykres 2.33. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Japonii



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

2.5. Analiza porównawcza wydatków podsektora samorządowego w latach 1999–2011

Zasadniczą cechą finansów publicznych podsektora samorządowego w większości badanych krajów jest podział budżetu jednostek samorządu terytorialnego na części majątkową (inwestycyjną) i operacyjną (obejmującą wydatki bieżące). Podział ten pełni zazwyczaj istotną funkcję regulacyjną, jest bowiem związany z tzw. złotą zasadą finansów publicznych: wydatki bieżące powinny być finansowane z dochodów bieżących (regularnych, okresowych), natomiast z dochodów niemających charakteru bieżącego oraz wpływów z transakcji ujmowanych na rachunkach finansowych (przychodów) mogą być finansowane tylko inwestycje.

Poniższy rozdział przedstawia analizę wydatków inwestycyjnych podsektora samorządowego i ogólnorządowego, ich udział w PKB oraz w całkowitych inwestycjach w gospodarkach wybranych krajów UE, Japonii i USA. Omawiamy także strukturę wydatków bieżących podsektora w poszczególnych krajach. Porównanie wielkości inwestycji podsektora samorządowego z inwestycjami sektora ogólnorządowego nie tylko umożliwia określenie miejsca jednostek samorządu terytorialnego w procesie generowania jednego z elementów PKB, ale przede wszystkim stanowi punkt wyjścia wszelkich analiz dotyczących długu i deficytu.

2.5.1. Wydatki inwestycyjne podsektora samorządowego

Analizie poddaliśmy cztery wskaźniki: udział inwestycji (realizowanych przez wszystkie sektory gospodarki) w PKB, udział inwestycji sektora ogólnorządowego w inwestycjach ogółem, udział inwestycji podsektora

samorządowego w inwestycjach sektora ogólnorządowego oraz udział inwestycji samorządowych w całkowitych wydatkach podsektora samorządowego. We wszystkich przypadkach pojęcie inwestycji jest tożsame z tworzeniem majątku trwałego brutto (*gross fixed capital formation* – GFCF) jako kategorią rachunkowości narodowej. GFCF stanowi całkowitą wartość aktywów trwałych nabytych przez jednostkę w ciągu okresu sprawozdawczego pomniejszoną o wartość aktywów trwałych, które zostały zbyte. GFCF odzwierciedla wartość zarówno nowych, jak i istniejących aktywów trwałych (budynków i budowli, wyposażenia, wartości niematerialnych) oraz istotne ulepszenia aktywów niefinansowych wydłużające okres ich gospodarczej użyteczności. Nabycie oznacza zarówno zakup, jak i wytworzenie we własnym zakresie, transakcje barterowe, transfery rzeczowe, leasing finansowy. Zbycie, analogicznie, może być związane ze sprzedażą, transakcją barterową, transferem rzeczowym lub leasingiem finansowym.

Wykorzystane dane pozyskaliśmy z New Cronos Eurostat, bazy danych OECD (*via* SourceOECD) oraz Government Finance Statistics IMF.

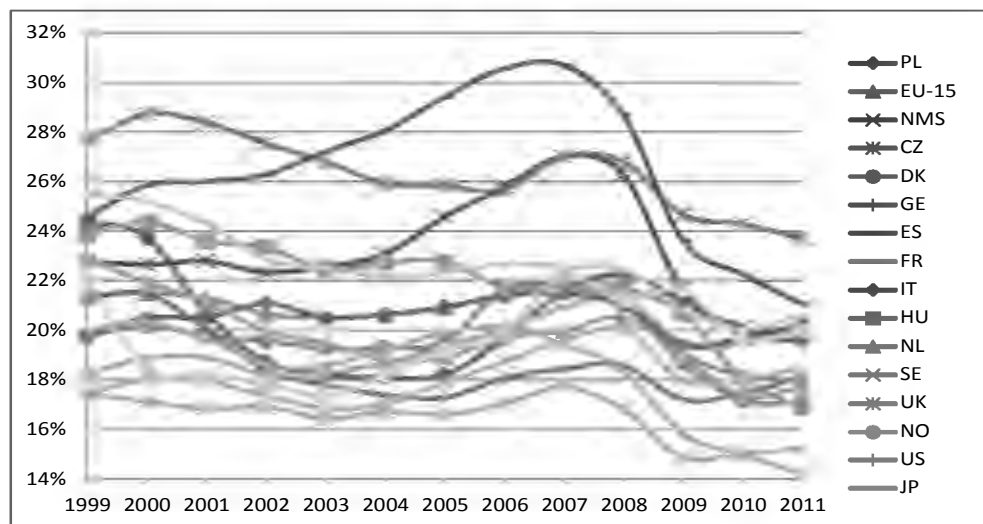
Rola inwestycji w generowaniu produktu krajowego brutto

Produkt krajowy brutto obliczany metodą popytową (wydatkową) stanowi sumę spożycia, akumulacji brutto oraz eksportu netto, czyli eksportu pomniejszonego o import. Na akumulację brutto składają się natomiast: GFCF, zmiany stanu zapasów oraz nabycie netto (pomniejszone o zbycie) przedmiotów wartościowych (kosztowności, dzieła sztuki). Jednostki sektora ogólnorządowego prowadzą działalność produkcyjną tylko w niewielkim zakresie, dlatego zmiany stanu zapasów są w ich przypadku wielkością pomijalną (w większości przypadków oscylują wokół 1% GFCF).

Udział inwestycji w PKB w badanych krajach mieści się w przedziale 15–25%, choć warto zwrócić uwagę na wyjątkowe znaczenie inwestycji w Hiszpanii: przed 2009 r. ich udział w PKB przekraczał 25% (wynosił ponad 28% w latach 2004–2005 i 2009, a w latach 2006–2007 – ponad 30%) oraz w Czechach, gdzie był wyższy od 25%. Udział inwestycji w PKB w każdym badanym roku był najniższy w Wielkiej Brytanii (w 2010 r. spadł poniżej 15%). Tradycyjnie wysokim udziałem inwestycji w tworzeniu PKB charakteryzuje się gospodarka Japonii (średnia dla badanego okresu wynosi blisko 23%, natomiast od 2006 r. średnia ta spada). Udział inwestycji w PKB nowych krajów członkowskich wynosił ponad 20% w latach 2009–2011 i był znacząco większy niż w krajach UE15 – o 2 pkt procentowe (w latach 2006–2008 o ponad 4 pkt procentowe). W Polsce udział inwestycji w tworzeniu PKB do 2006 r. był o 2 pkt procentowe niższy od poziomu obliczonego dla krajów UE15, począwszy od 2007 r. udział ten stopniowo wzrastał, zbliżając się do przeciętnego poziomu udziału w nowych krajach członkowskich. Należy zwrócić uwagę na powszechną tendencję spadkową

występującą od 2008 r. Tendencja ta jest związana ze zjawiskami recesyjnymi lub co najmniej spadkiem wzrostu gospodarczego i jest widoczna także w krajach, które formalnie nie zostały dotknięte recesją (np. Polska). Najsilniej w latach 2008–2010 zmniejszył się udział inwestycji w PKB w Hiszpanii (o 25%), USA i Danii (o 21%) oraz w Wielkiej Brytanii (o 16%).

Wykres 2.34. Udział inwestycji (GFCF) w PKB – cała gospodarka

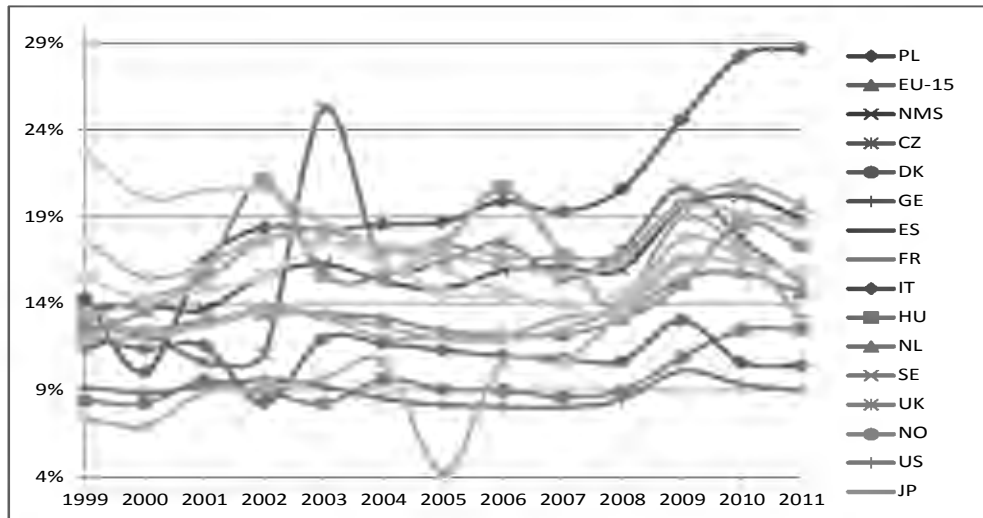


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Znaczenie inwestycji sektora ogólnorządowego dla gospodarki

Wzrostowa tendencja udziału inwestycji sektora ogólnorządowego w inwestycjach ogółem jest widoczna w większości badanych krajów. W USA udział ten wzrósł z 12% do ponad 16% w ciągu 11 lat (do 2010 r.), a w krajach UE15 – z 12,3% do 15% (do 2011 r.). Silny wzrost omawianego udziału nastąpił zwłaszcza w 2009 r., szczególnie w USA, co pozostaje w pewnym związku z powszechnie realizowanymi programami „ratunkowymi”. Wyjątkowo spektakularny jest wzrost udziału w nowych krajach członkowskich (z 13,7% do 20,2% w 2010 r. i 19% w roku 2011), a przede wszystkim w Polsce – z 14% w 1999 r. i 10% w 2000 r. do blisko 29% w 2011 r. Stosunkowo łagodny przebieg recesji w niektórych krajach należących do tej grupy wynikał więc w znacznej mierze z intensyfikacji inwestycji sektora ogólnorządowego.

Wykres 2.35. Udział inwestycji sektora ogólnorządowego w inwestycjach ogółem



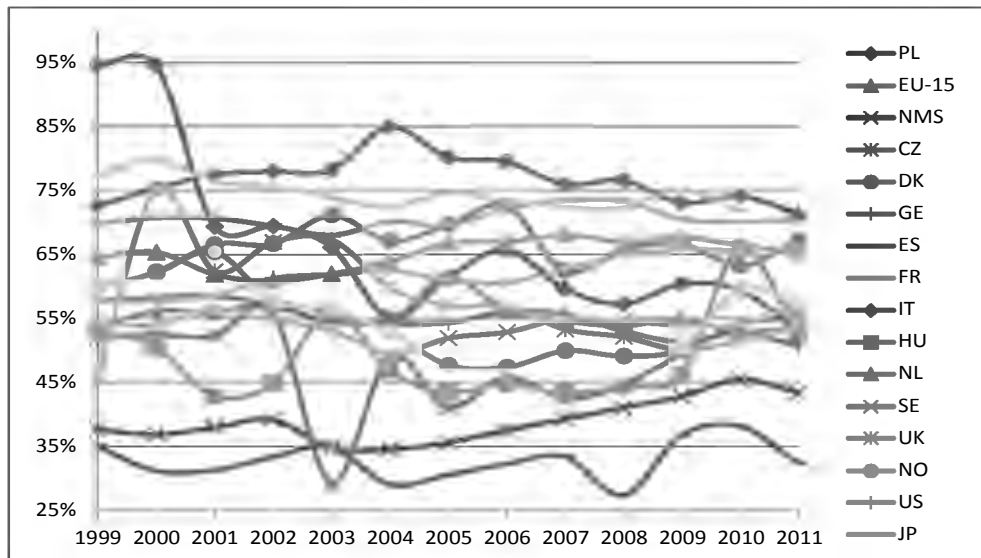
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Miejsce inwestycji podsektora samorządowego w inwestycjach sektora ogólnorządowego

W olbrzymiej większości badanych krajów podsektor samorządowy jest największym inwestorem w sektorze ogólnorządowym (do najbardziej spektakularnych wyjątków należą Grecja i Estonia, w których udział inwestycji samorządowych w inwestycjach publicznych wynosił w 2011 r. 29%). Dominacja inwestycji samorządowych jest szczególnie wyraźna we Włoszech i Japonii (średnio prawie 75% w badanym okresie) oraz we Francji (71%). Zaskakującym zjawiskiem jest niższy udział tych inwestycji w nowych krajach członkowskich (w badanym okresie oscyluje wokół 43%) niż w krajach UE15 (54–55%), choć od 2007 r. różnica ta systematycznie maleje wskutek wzrostu udziału inwestycji samorządowych w inwestycjach ogółem w NMS. W nowych krajach członkowskich w 1999 r. udział ten wynosił 38%, a w 2010 r. już 45% (rok później ponad 43%), natomiast w krajach UE15 w badanym okresie pozostawał na poziomie 53%.

W Polsce udział inwestycji samorządowych w inwestycjach publicznych oscyluje wokół 60% i pozostaje znacząco wyższy od analogicznego udziału obliczonego dla całej UE (poniżej 50,4%). Proporcje udziału podsektora samorządowego i centralnego (wielkość inwestycji podsektora ubezpieczeń społecznych nie ma praktycznego znaczenia – np. w Polsce w badanym okresie inwestowano średniorocznie ok. 400 mln zł) w inwestycjach publicznych w Polsce w latach 1999–2000 są wyjątkowo wysokie także na tle danych z okresu wcześniejszego.

Wykres 2.36. Udział inwestycji podsektora samorządowego w inwestycjach sektora ogólnorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

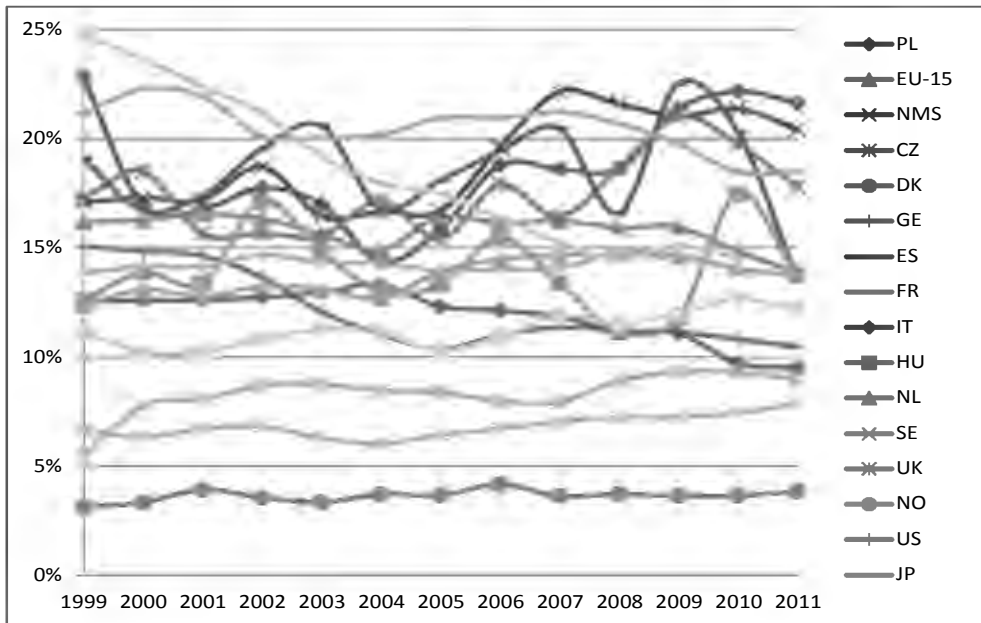
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem podsektora samorządowego

Wskaźnik inwestycji w wydatkach ogółem podsektora samorządowego jest w poszczególnych krajach silnie zróżnicowany. Nie można także stwierdzić jakiegokolwiek ogólnego wyraźnego trendu zmian tego wskaźnika. Specyfika dwóch krajów o najniższym udziale budżetu majątkowego w budżecie ogółem – Danii (ok. 3-4%) i Szwecji (6-7%) – wynika z określonych rozwiązań instytucjonalnych widocznych także z przeprowadzonej analizy. Po pierwsze, rozmiary podsektora samorządowego w krajach skandynawskich są nieporównywalnie większe niż w innych krajach (dochody podsektora stanowią ponad 1/3 PKB w Danii oraz 1/4 PKB w Szwecji). Po drugie, w strukturze wydatków podsektora samorządowego w tych krajach dominują wydatki na zabezpieczenie społeczne oraz na ochronę zdrowia.

Wartość badanego wskaźnika jest w nowych krajach członkowskich wyższa niż w krajach UE15, a od 2007 r. różnica wynosi ponad 6 punktów procentowych. Ponadto od 2007 r. udział ten w NMS jest stabilny, a w niektórych krajach, np. w Polsce wykazuje nawet wzrost. Warto także zwrócić uwagę na trwale wysoki udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem podsektora samorządowego we Francji, w Portugalii i Irlandii, a także w Japonii (do 2006 r.) Zwłaszcza w przypadku Francji i Japonii nie sposób wytłumaczyć tego zjawiska

istnieniem „luki infrastrukturalnej”. W Japonii udział ten jednak systematycznie maleje: z 24,8% w 1999 r. do 14,5% w 2010 r.

Wykres 2.37. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem podsektora samorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

2.5.1. Struktura wydatków bieżących

Uwagi metodologiczne

Przez wydatki bieżące należy rozumieć wszystkie wydatki niebędące wydatkami inwestycyjnymi (GFCF – P.51) oraz transferami kapitałowymi (D.9). Przyjęta w opracowaniu koncepcja różni się zatem nieznacznie od podejścia tradycyjnego utożsamiającego wynik operacyjny z oszczędnościami netto. Oszczędności netto nie uwzględniają bowiem zmian stanu zapasów (oraz nabywania netto dóbr wartościowych – *net acquisition of valuables*). W przypadku podsektora samorządowego udział wydatków niestanowiących wydatków inwestycyjnych (GFCF) w tworzeniu kapitału brutto jest znikomy, nie przekracza zazwyczaj 1–2%.

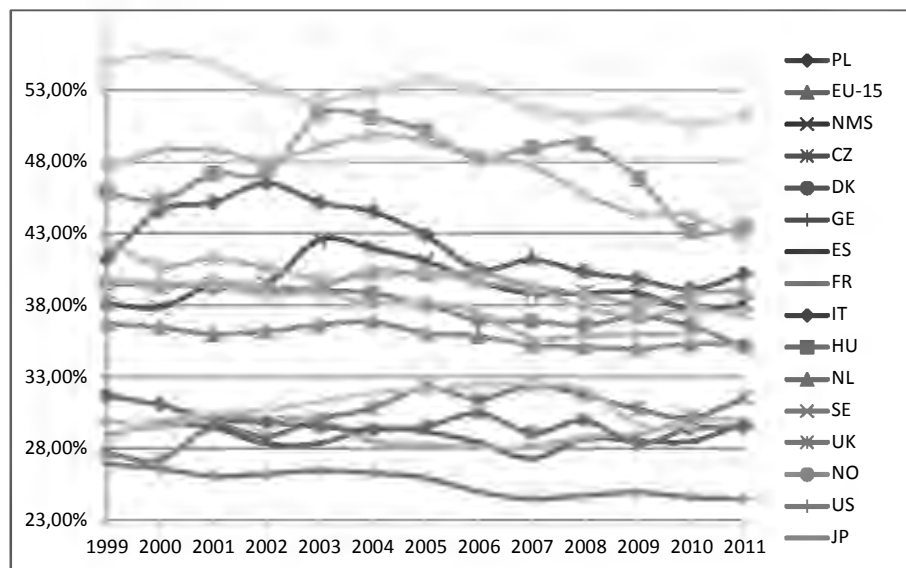
Przeprowadzona analiza obejmuje zarówno formę (wynagrodzenia, obsługa długu), jak i cel wydatków (wydatki wg funkcji). Analiza wydatków na wynagrodzenia oraz wydatków na obsługę długu została oparta na kategoriach transakcji SNA, natomiast badanie struktury wydatków wg funkcji – na

klasyfikacji COFOG (*Classification of Functions of Government*). Wydatki na wynagrodzenia odpowiadają transakcji D.1 „wynagrodzenia pracowników” i obejmują także transfery socjalne płacone przez pracodawców bezpośrednio na rzecz pracowników, jak również składki na ubezpieczenia społeczne, które w SNA są uznawane za składniki wynagrodzenia pracowników. Wydatki na obsługę długu odpowiadają transakcji D.41 „odsetki”.

Wykorzystane dane pozyskaliśmy z New Cronos Eurostat oraz bazy danych OECD (*via SourceOECD*). W przypadku Stanów Zjednoczonych konieczna była analiza danych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego gromadzonych przez US Census Bureau. Dane te dotyczą zatem jednostek samorządu terytorialnego, nie zaś całego podsektora, ponadto są oparte na klasyfikacji budżetowej, a nie na transakcjach SNA, w związku z czym dokonaliśmy odpowiednich korekt. Z powyższego względu wielkości dotyczące Stanów Zjednoczonych należy traktować jako przybliżone.

Wydatki na wynagrodzenia pracowników

Wykres 2.38. Udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach ogółem podsektora samorządowego



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Stosunek wydatków na wynagrodzenia do wydatków ogółem podsektora samorządowego cechuje się znaczną rozpiętością w poszczególnych krajach: od ok. 1/4 w Niemczech do ponad 1/2 w Norwegii. W większości badanych krajów – poza Czechami i Japonią – udział wydatków na wynagrodzenia pod koniec badanego okresu zmalał w porównaniu z 1999 r., choć stopień zmian jest silnie

zróznicowany. Szczególnie zauważalny spadek nastąpił w Polsce: z ponad 46% w 2002 r. do 39% w 2010 r. i 40% w roku 2011, wskutek czego poziom udziału wynagrodzeń w wydatkach ogółem zbliżył się do średniej wartości wskaźnika obliczonego dla nowych krajów członkowskich. Nadal jednak udział wynagrodzeń w wydatkach dla NMS (38%) jest nieco wyższy od obliczonego dla krajów UE15 (35%). We Francji, Włoszech, w Hiszpanii i w Czechach udział wynagrodzeń w wydatkach ogółem był w badanym okresie wyjątkowo stabilny i wynosił ok. 30%.

Wydatki na obsługę zadłużenia

Wysokość wydatków na obsługę zadłużenia zależy od rozmiarów długu podsektora samorządowego oraz od efektywnego kosztu obsługi, który z kolei jest wypadkową wielu czynników, pozostaje jednak w ogólnym związku z poziomem stóp procentowych w danym kraju. Udział wydatków podsektora samorządowego w USA i Japonii na obsługę zadłużenia w wydatkach ogółem był w badanym okresie znacząco wyższy niż analogiczny udział w krajach europejskich, w których z kolei największe wartości osiągał w Norwegii (np. 4,7% w 2008 r.).

Przyczyną wysokiej wartości tego udziału w powyższych krajach jest przede wszystkim wysoki poziom wskaźnika długu do dochodów. W krajach UE15 najwyższą średnią wartość wskaźnik udziału przyjmował w Niemczech (2,7%), Holandii (2,3%) i Francji (2,2%). O ile jednak w Niemczech i Francji bardzo wyraźny jest związek badanego wskaźnika z relacją długu do dochodów, o tyle w przypadku Holandii stabilna wartość relacji długu do dochodów wskazuje na relatywnie wysoki efektywny koszt obsługi długu jako przyczynę wzrostu wydatków na obsługę zadłużenia. W nowych krajach członkowskich, także w Polsce, wskaźnik kosztów obsługi długu do dochodów wahał się w granicach 0,7–1,5% przy niskiej wartości wskaźnika długu do dochodów. Patrz wykres 2.39.

2.5.3. Struktura wydatków wg grup COFOG

Klasyfikacja według grup COFOG jest klasyfikacją wg funkcji rządowych definiowanych następująco: 1 – ogólne usługi publiczne; 2 – obrona; 3 – porządek i sprawiedliwość; 4 – sprawy gospodarcze; 5 – ochrona środowiska; 6 – budownictwo mieszkaniowe; 7 – zdrowie; 8 – kultura i wypoczynek; 9 – edukacja; 10 – zabezpieczenie społeczne. Wykresy 2.40 i 2.41 porównują dane za 2004 r. z danymi za rok 2011. Udział danej dziedziny w wydatkach ogółem określa fiskalną wagę określonych grup zadań wykonywanych przez jednostki podsektora samorządowego.

W poszczególnych krajach występują daleko idące różnice w strukturze wydatków podsektora samorządowego, możliwe jest jednak wskazanie pewnych ogólnych prawidłowości i tendencji. W okresie referencyjnym (1999–2011) udziały poszczególnych dziedzin w wydatkach ogółem pozostawały stabilne w większości badanych krajów. Przykładowo w porównaniu z 2004 r. udział

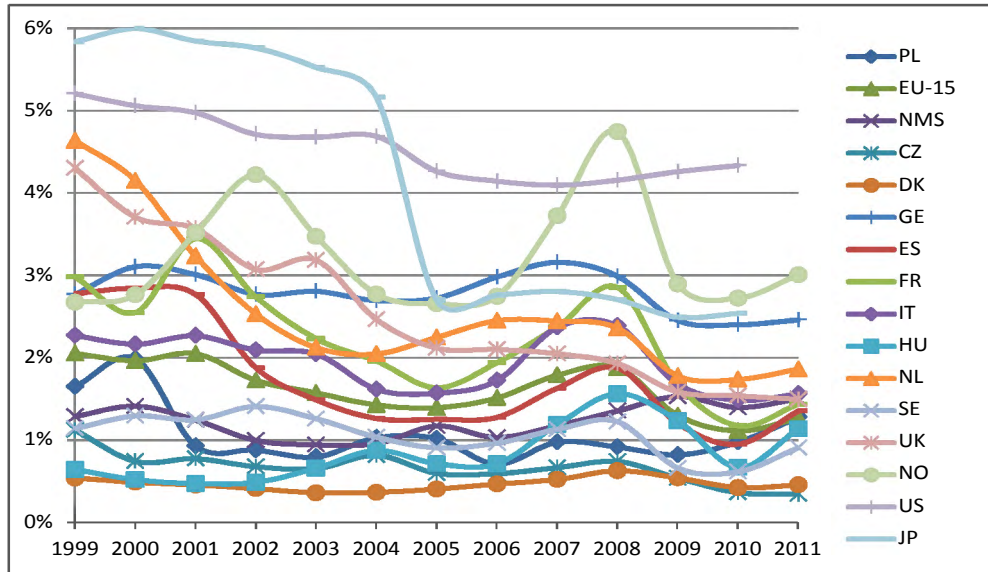
wydatków na edukację zwiększył się w Holandii zaledwie o 2 pkt procentowe (do 28,7%), w Wielkiej Brytanii o 0,8 pkt (do 32,3%); udział wydatków na ochronę zdrowia wzrósł w Danii o 1 pkt (do 22%), w Polsce i na Węgrzech o 0,5-1 pkt (odpowiednio: do 14,8% i 16,9%); udział wydatków na kulturę i wypoczynek zwiększył się w Hiszpanii – o 1,5 pkt (do 12,2%), w Polsce i Czechach o 0,5-1 pkt (do ok. 7,5%), natomiast w Norwegii – o 0,4 pkt procentowego (do blisko 5,6%). Powyższa egzemplifikacja uzasadnia stwierdzenie, że znaczenie fiskalne podstawowych grup wydatków podsektora samorządowego w badanym okresie zmieniało się bardzo nieznacznie.

Edukacja stanowi dominującą dziedzinę zadań budżetowych w większości badanych krajów, jak również w UE jako całości: przeciętny udział tej grupy wydatków ogółem wynosił ponad 21% (w 2011 r.). Szczególnie wysoki udział tej grupy w wydatkach ogółem (ponad 30%) wykazywały kraje bałtyckie, Słowacja, Słowenia i Bułgaria, szczególnie niski (poniżej 10%) Hiszpania, Grecja, Włochy i Portugalia. Bardzo niski udział wydatków na edukację w wydatkach podsektora samorządowego ogółem wynika z określonych rozwiązań instytucjonalnych, np. w Hiszpanii większość zadań w zakresie szkolnictwa jest realizowana przez Wspólnoty Autonomiczne (podsektor „stanowy” – S.1312) oraz jednostki podsektora centralnego. W nowych krajach członkowskich udział wydatków na edukację (27,5%) jest znacznie wyższy niż w krajach UE15 (16%). W Polsce udział ten wynosił blisko 27%, pozostawał więc na średnim poziomie obliczonym dla nowych krajów członkowskich.

Kolejną pod względem znaczenia fiskalnego grupę wydatków stanowią ogólne usługi publiczne (funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego, usługi o charakterze ogólnym, obsługa zadłużenia). Przeciętny udział tej grupy w wydatkach ogółem zarówno w krajach UE15, jak i w nowych krajach członkowskich wynosi ok. 18%. Bardzo wysoki jest udział wydatków na ogólne usługi publiczne w wydatkach ogółem w Grecji, Hiszpanii i Portugalii (ponad 30%), bardzo niski natomiast w Irlandii (zaledwie 4%). Udział wydatków tej grupy w wydatkach ogółem w Polsce nieznacznie przekracza 10%.

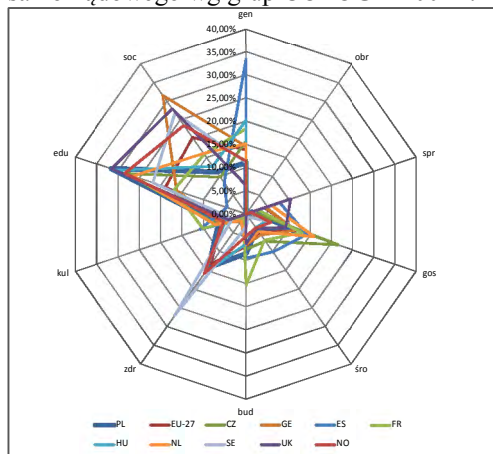
Wysoki udział w wydatkach ogółem (blisko 15% dla całej UE) wykazuje zabezpieczenie społeczne, jednak jego znaczenie jest o wiele większe w krajach UE15 (20%) niż w nowych krajach członkowskich (9%). W Polsce udział ten w 2011 r. przyjmował wartość 12,2%. Szczególnie dużą rolę wydatki należące do tej grupy odgrywają w Danii i innych krajach skandynawskich oraz w Wielkiej Brytanii i Niemczech.

Wykres 2.39. Udział wydatków na obsługę zadłużenia w wydatkach ogółem podsektora samorządowego

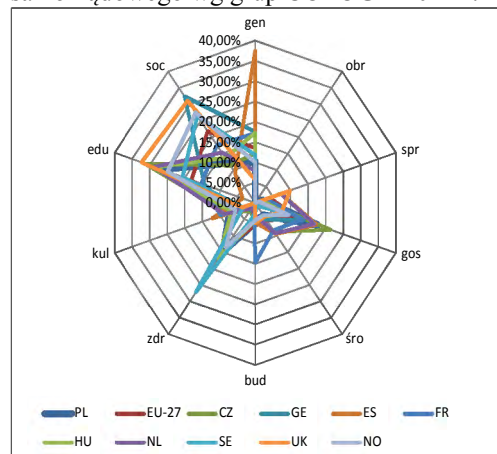


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres 2.40. Struktura wydatków podsektora samorządowego wg grup COFOG – 2004 r.



Wykres 2.41. Struktura wydatków podsektora samorządowego wg grup COFOG – 2011 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Istotne znaczenie mają także wydatki na „sprawy gospodarcze” (przede wszystkim transport i komunikację) oraz na ochronę zdrowia. Udział tej pierwszej grupy w wydatkach ogółem zbliżał się zarówno w nowych, jak i „starych” krajach UE do 13%, natomiast udział drugiej grupy – do 10%, przy czym w krajach UE15 był nieco wyższy niż w nowych krajach członkowskich. O ile udziały wydatków

na sprawy gospodarcze w poszczególnych krajach nie wykazywały bardzo silnego zróżnicowania, o tyle udział wydatków na ochronę zdrowia był szczególnie wysoki we Włoszech (47%) oraz krajach skandynawskich (blisko 30%), natomiast szczególnie niski w Wielkiej Brytanii, Holandii, Hiszpanii, Francji, Grecji, Irlandii, na Słowacji i w Niemczech (wszędzie poniżej 2%). W Polsce udział wydatków na ochronę zdrowia w wydatkach ogółem podsektora samorządowego wyniósł 15%.

Wydatki na kulturę i wypoczynek były relatywnie niskie, jedynie w Hiszpanii przekroczyły nieznacznie 12% wydatków ogółem (średnia dla UE wyniosła 7%, tyle samo co w Polsce). Bardzo niskie są także wydatki na „porządek i sprawiedliwość”, jedynie w Wielkiej Brytanii sięgały 10% wydatków ogółem (średnia dla UE wyniosła 2,9%, natomiast wysokość udziału w Polsce jest równa 2,1%).

Wydatki podsektora samorządowego w danych dziedzinach na tle wydatków sektora ogólnorządowego

Tabela 2.2. Udział wydatków podsektora samorządowego w wydatkach sektora ogólnorządowego w danej kategorii COFOG w wybranych krajach (w %) – 2011 r.

	gen	obr	spr	gos	śro	bud	zdr	kul	edu	soc
PL	10,11%	0,02%	2,08%	17,60%	3,77%	4,86%	14,82%	7,20%	26,86%	12,17%
EU-27	13,53%	0,01%	4,05%	12,05%	5,37%	5,55%	13,29%	6,01%	18,12%	21,80%
CZ	12,23%	0,14%	1,80%	21,38%	8,76%	4,14%	2,46%	7,91%	31,13%	11,40%
DK	4,05%	0,04%	0,26%	3,98%	0,56%	0,44%	21,98%	2,27%	10,09%	55,80%
GE	17,52%	0,00%	3,14%	13,78%	5,04%	4,16%	1,81%	6,50%	14,40%	32,47%
ES	37,50%	0,00%	7,30%	17,41%	9,52%	4,83%	1,33%	12,22%	3,52%	9,21%
FR	17,13%	0,00%	3,11%	13,25%	8,40%	14,69%	0,70%	9,82%	15,30%	17,59%
IT	12,66%	0,00%	1,55%	13,98%	5,00%	3,81%	47,45%	2,77%	7,59%	5,20%
HU	17,31%	0,00%	1,88%	9,22%	3,94%	4,18%	16,88%	6,68%	28,46%	13,70%
NL	7,87%	0,00%	7,34%	16,78%	9,26%	3,09%	1,64%	8,85%	28,73%	15,38%
SE	11,81%	0,04%	0,83%	5,98%	0,81%	2,71%	27,16%	3,46%	20,66%	26,53%
UK	5,64%	0,04%	9,88%	7,47%	4,22%	4,91%	0,00%	3,65%	32,32%	31,12%
NO	9,94%	0,00%	1,04%	9,53%	3,70%	4,30%	13,57%	5,59%	24,89%	27,43%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

W olbrzymiej większości badanych krajów jednostki podsektora samorządowego realizują większość publicznych zadań budżetowych w zakresie ochrony środowiska oraz budownictwa mieszkaniowego. Ich udział jest, ogólnie rzecz biorąc, dominujący także w dziedzinie kultury i wypoczynku. Podmiotowa struktura finansowania zadań w zakresie edukacji i ochrony zdrowia jest natomiast silnie zróżnicowana. Podczas gdy np. podsektor samorządowy ponosi zasadniczą część wydatków na edukację w Holandii, Czechach, Estonii, na Łotwie, w Polsce, Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, to w Grecji i Hiszpanii jego finansowy udział nie przekracza 5%. Z kolei w dziedzinie ochrony zdrowia największy udział finansowania przez jednostki podsektora samorządowego wykazują: Włochy,

Dania i Szwecja (wszędzie powyżej 95%), natomiast w Niemczech, Hiszpanii, Francji, Holandii i w Czechach ich udział jest bardzo niski (wszędzie poniżej 5%).

2.5.4. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących podsektora samorządowego w latach 1999–2011

W punkcie tym przedstawiamy procentowe zmiany wydatków inwestycyjnych oraz wydatków bieżących z wyodrębnieniem wynagrodzeń w okresie 2000–2011. Zmiany te prezentujemy na tle zmian dochodów bieżących oraz produktu krajowego brutto. Kategoria dochodów bieżących (dochodów budżetu operacyjnego) jest rozmaicie definiowana w ustawodawstwach krajowych i nie podlega standaryzacji w skali międzynarodowej. Dla potrzeb opracowania przyjęto, że dochody bieżące są równe dochodom ogółem pomniejszonym o otrzymane granty inwestycyjne. Podobnie jak analiza dynamiki dochodów, analiza dynamiki wydatków opiera się na wielkościach nominalnych (w cenach bieżących). W celu orientacji w stopniu zmian poziomu cen w poszczególnych latach przedstawiamy także zmiany zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (HICP). Przyjmujemy następujące oznaczenia:

R – dochody bieżące

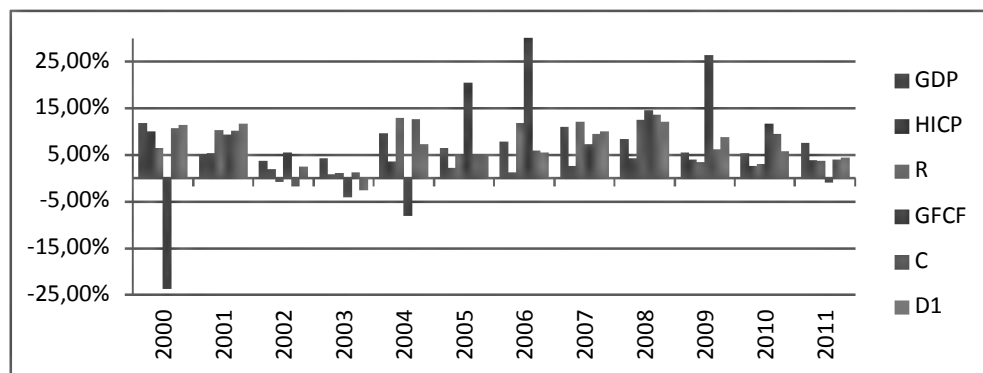
GCFC – tworzenie majątku trwałego brutto (wydatki inwestycyjne)

C – wydatki bieżące

D1 – wydatki na wynagrodzenia

Polska

Wykres 2.42. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Polsce

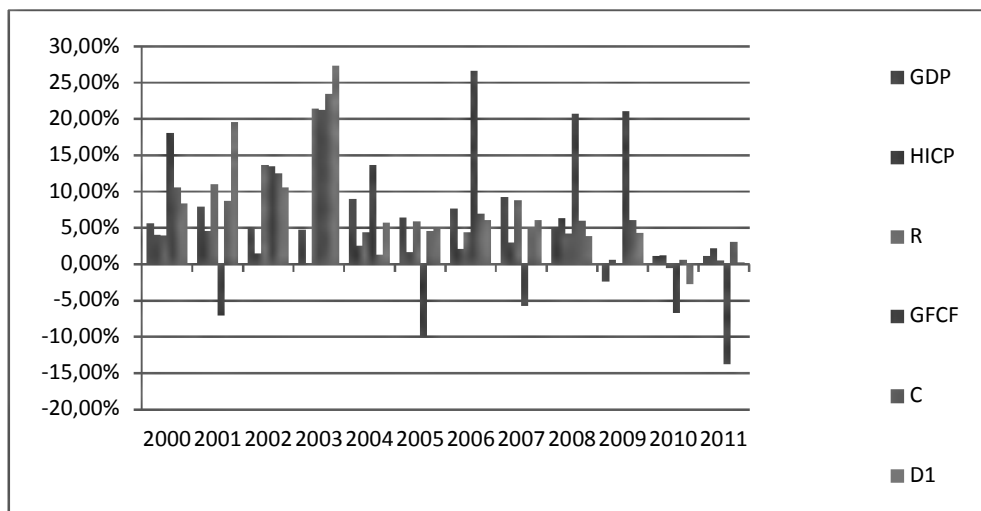


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

W całym badanym okresie średnie tempo wzrostu wydatków bieżących (7,2%) nieznacznie przekraczało tempo wzrostu dochodów bieżących (6,8%) oraz PKB (7,1%). Wzrost wydatków bieżących znacząco przekraczał wzrost dochodów w latach 2000 i 2009–2010. Średnia stopa wzrostu wydatków na wynagrodzenia była niższa, wynosiła 6,8%. Należy zwrócić uwagę na różnice wzrostu wymienionych kategorii w 2009 r.: podczas gdy dochody wzrosły jedynie o 2,8%, wydatki bieżące wzrosły o 5,4%, natomiast wydatki na wynagrodzenia – o 7,7%. Bardzo duża była także różnica poziomu wzrostu wydatków bieżących (9,5%) i dochodów bieżących (3%) w 2010 r. Do 2004 r. zmiany poziomu inwestycji wydają się wskazywać na istnienie cyklu, w którym po okresach wzrostu następuje spadek, od 2004 r. obserwuje się jednak stały i często gwałtowny wzrost wydatków inwestycyjnych: szczególnie wysoki wzrost nastąpił w latach 2005 (20,5%), 2006 (32%) oraz 2009 (26%). W ciągu badanego okresu inwestycje rosły szybciej (średnioroczny przyrost – 7,6%) niż wydatki bieżące.

Czechy

Wykres 2.43. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Czechach



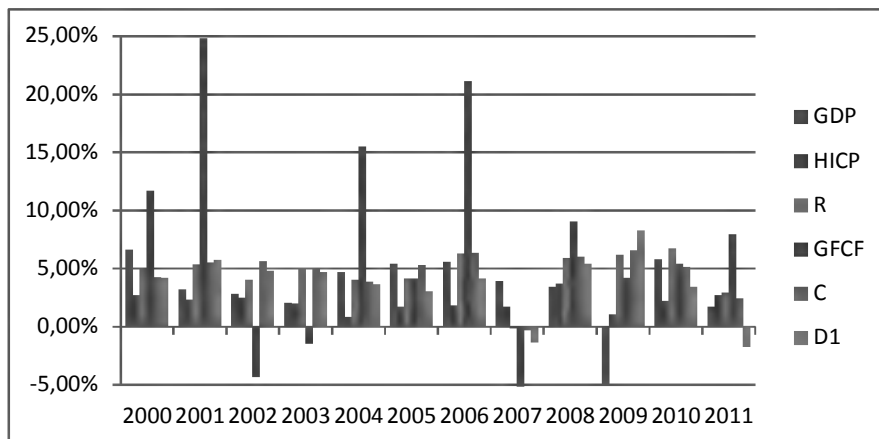
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Średni wzrost wydatków bieżących (7,4%) przekraczał średni wzrost dochodów (6,5%), jak również wzrost PKB (5%). Wzrost ten był w dużej mierze indukowany silnym wzrostem wydatków na wynagrodzenia (średnio o 7,9%). Bardzo silny wzrost wydatków na wynagrodzenia nastąpił w latach 2001 i 2003. Istotny wzrost wydatków na inwestycje następował do 2003 r. (średnio o blisko 19%) oraz w 2009 r. (21%). W latach 2001, 2005 i 2010 nastąpił spadek inwestycji. Średni wzrost inwestycji w badanym okresie był nieco większy od wzrostu wydatków bieżących i wynosił 7,7%.

Dania

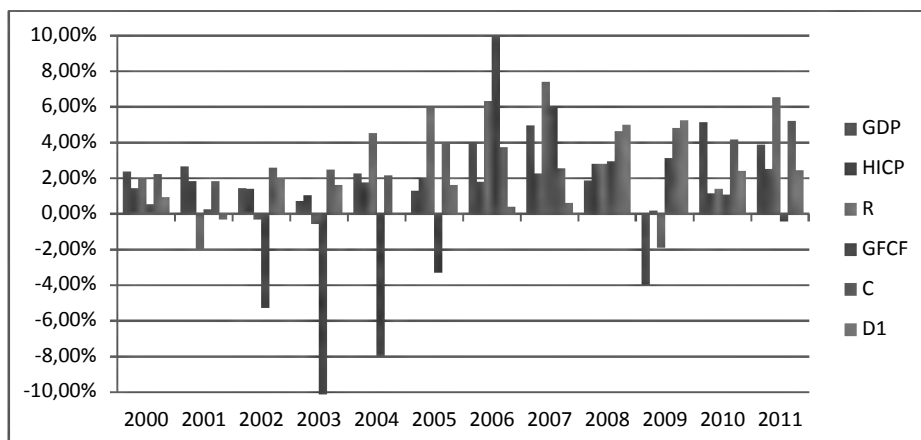
Średnia dynamika wydatków bieżących (4,64%) tylko nieznacznie przekraczała dynamikę dochodów bieżących (4,61%), natomiast średni wzrost wydatków na wynagrodzenia był wyraźnie niższy (3,7%). Najwyższy wzrost wydatków na wynagrodzenia wystąpił w 2009 r. Należy zwrócić uwagę na wyższe tempo wzrostu wydatków niż nominalnego PKB (3,3%). Poziom inwestycji ma charakter wyraźnie cykliczny: po okresach silnych wzrostów (lata 2000–2001, 2004–2006) następują znaczące korekty (lata 2002–2003 i 2007), jednak w ciągu całego okresu średni wzrost wydatków inwestycyjnych (7%) znacznie przekracza wzrost wydatków bieżących.

Wykres 2.44. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Danii



Niemcy

Wykres 2.45. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Niemczech

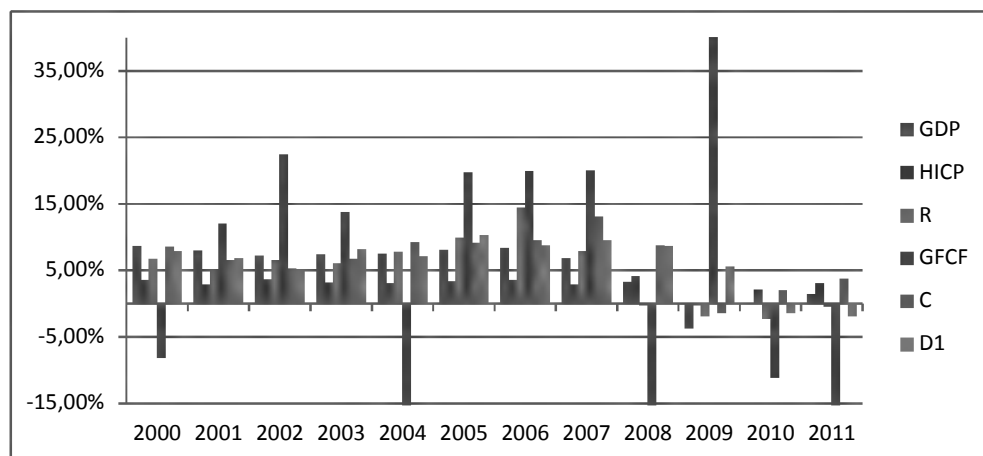


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Średni wzrost wydatków bieżących (3,4%) był w badanym okresie znacząco wyższy od średniego wzrostu dochodów bieżących (2,7%), które z kolei rosły szybciej niż PKB (2,2%). Na podkreślenie zasługuje zdecydowanie wolniejsze tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia (średnio 1,8%). Paradoksalnie największy wzrost w ramach tej kategorii ekonomicznej wystąpił w 2009 r. (5,2%), mimo silnego spadku PKB (-4%) oraz dochodów bieżących (-1,7%). Do 2005 r. wydatki inwestycyjne nieustannie malały, od 2006 r. rosły w tempie znacznie przekraczającym tempo wzrostu dochodów, jednak ich średnioroczna zmiana była bliska zeru.

Hiszpania

Wykres 2.46. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Hiszpanii



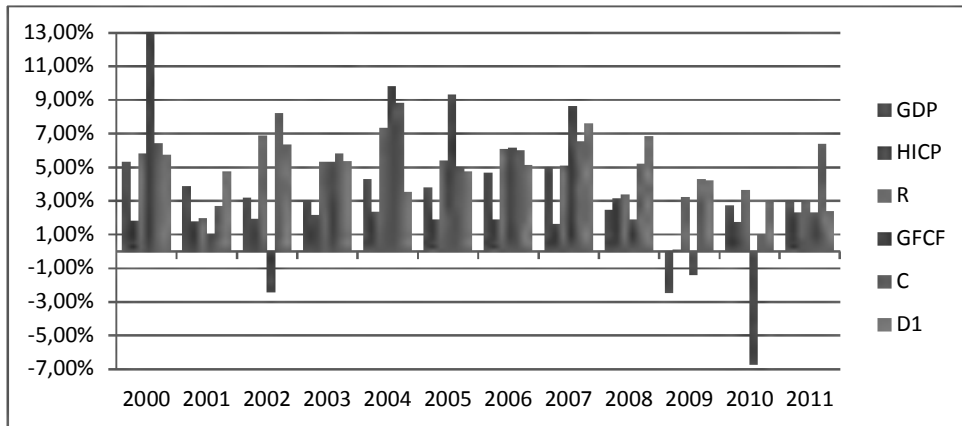
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

W badanym okresie wydatki bieżące rosły zdecydowanie szybciej niż dochody bieżące (średnio odpowiednio: 5,5% oraz 4,8%), przy czym wzrost wydatków na wynagrodzenia zasadniczo odpowiadał wzrostowi wydatków bieżących. Dochody bieżące wzrastały nieco wolniej od PKB. Widoczny jest wyraźny cykliczny charakter inwestycji: po okresach wzrostu następował istotny spadek wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza w 2004 r. (-15,7%), 2008 r. (-16,1%) oraz 2010 r. (-11,1%).

Francja

W badanym okresie dochody bieżące rosły szybciej (średnio 4,8%) niż PKB (średnio 3,2%), z kolei wydatki bieżące rosły szybciej (5,5%) niż dochody. Tempo ich wzrostu było stosunkowo stabilne. Wzrost wydatków na wynagrodzenia odpowiadał wzrostowi wydatków bieżących. Zauważalny jest cykliczny charakter realizacji inwestycji: wydatki inwestycyjne rosły w latach 2000–2001 oraz 2003–2008, malały w 2002 r. oraz w latach 2009–2010.

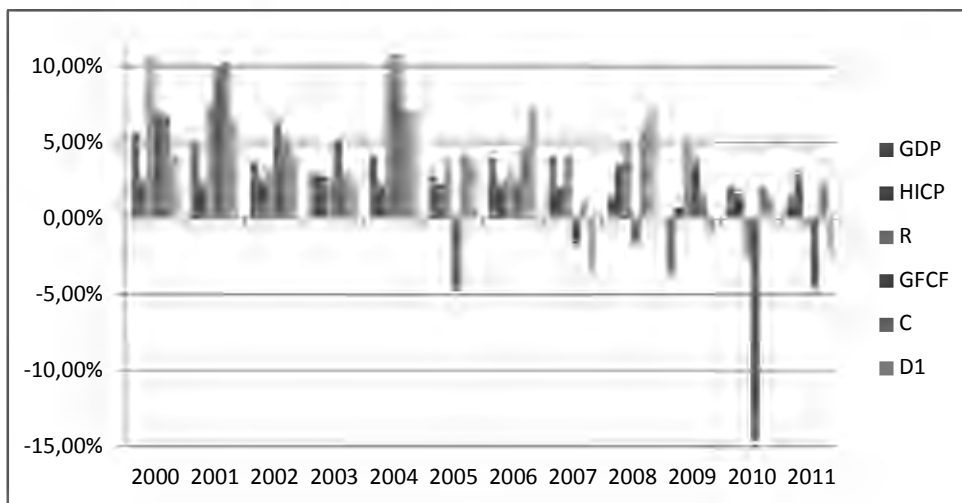
Wykres 2.47. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących we Francji



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Włochy

Wykres 2.48. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących we Włoszech



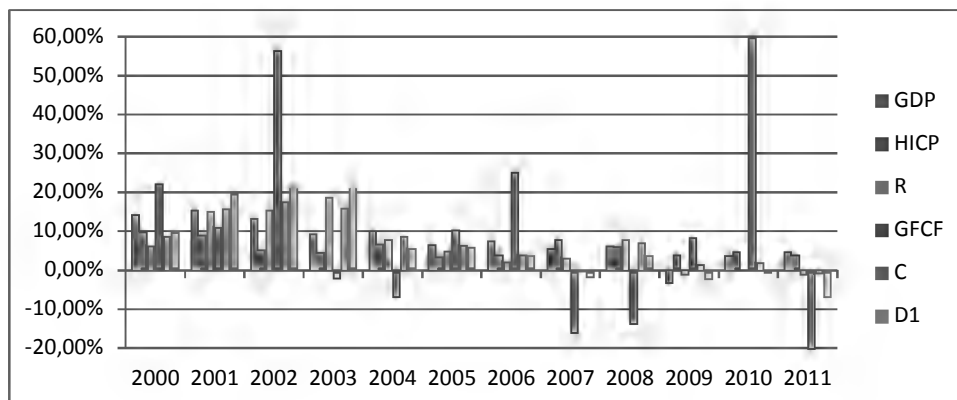
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Średnie tempo wzrostu wydatków bieżących (4,5%) odpowiadało tempu wzrostu dochodów bieżących, choć w poszczególnych latach (zwłaszcza w latach 2007 i 2009–2010) dały się zauważyć istotne różnice. Tempo wzrostu PKB było znacznie niższe (2,8% średniorocznie). Wydatki na wynagrodzenia rosły zdecydowanie wolniej niż wydatki bieżące ogółem (średnio 3% rocznie). Do 2004 r. wydatki inwestycyjne systematycznie rosły, od 2005 r. malały, przy czym szczególnie głęboki spadek (blisko 16%) wystąpił w roku 2010.

Węgry

Średni wzrost wydatków bieżących (7,2%) odpowiadał średniemu wzrostowi PKB, ale był wyższy niż średni wzrost dochodów bieżących (6,5%). W latach 2009–2010 wydatki bieżące rosły mimo spadku dochodów. Wzrost wydatków na wynagrodzenia odpowiadał wzrostowi wydatków bieżących. Wydatki inwestycyjne mają charakter wybitnie cykliczny: silnie rosły w latach 2000–2002, przez kolejne dwa lata malały, w latach 2005–2006 ponownie wzrosły, by zmaleć w latach 2007–2008. Warto zwrócić uwagę na tempo wzrostu inwestycji w 2002 r. (56%) oraz w roku 2010 (blisko 60%).

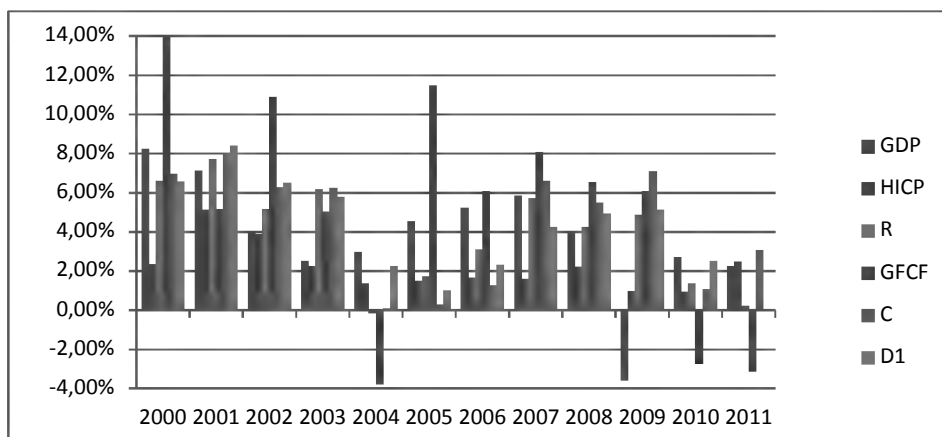
Wykres 2.49. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących na Węgrzech



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Holandia

Wykres 2.50. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Holandii

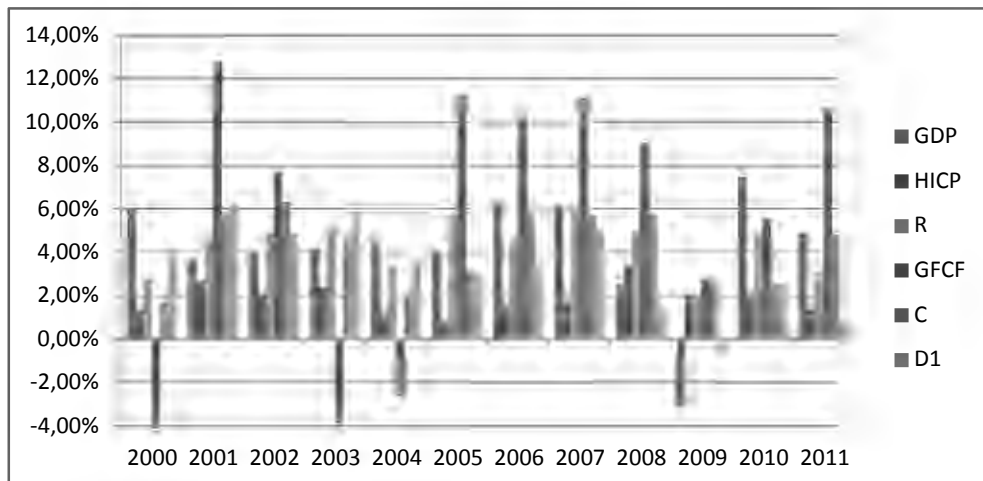


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Stopa wzrostu wydatków bieżących w poszczególnych latach (średnio 4,4%) była nieco wyższa od stopy wzrostu dochodów bieżących (3,9%), które z kolei rosły szybciej niż nominalny PKB (średnio 3,8%). Wydatki na wynagrodzenia rosły w tempie odpowiadającym wzrostowi wydatków bieżących ogółem. W 2009 r. nastąpił wzrost dochodów i wydatków pomimo spadku PKB. Wydatki inwestycyjne mają charakter cykliczny: rosły w latach 2000–2003 i 2005–2009, malały w latach 2004 i 2010. Średni wzrost inwestycji (5,3% rocznie) był jednak zdecydowanie wyższy niż średni wzrost wydatków bieżących.

Szwecja

Wykres 2.51. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Szwecji

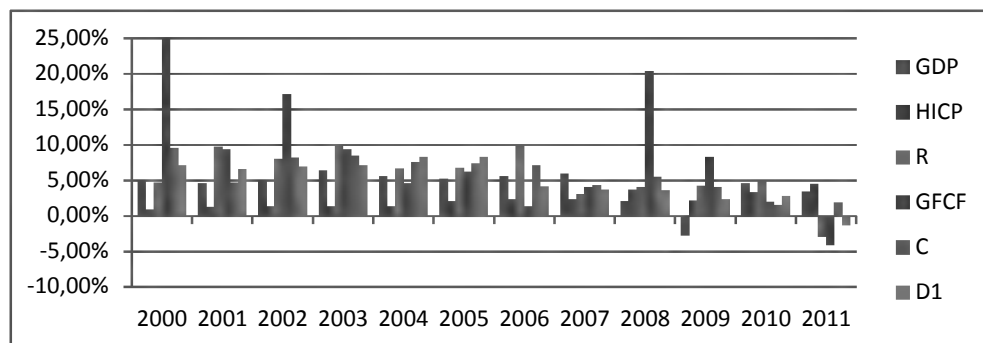


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wydatki bieżące rosły średnio nieco wolniej (4,2%) niż dochody bieżące (4,3%). Średni wzrost PKB pozostał na identycznym poziomie (4,2%). Wydatki na wynagrodzenia rosły z kolei zauważalnie wolniej (3,3%) niż wydatki bieżące ogółem. W 2009 r. nastąpił spadek wydatków na wynagrodzenia pomimo wzrostu dochodów. Wydatki inwestycyjne malały w 1999 r. oraz w latach 2003–2004, ich średnioroczny przyrost był jednak silnie dodatni i wynosił 5,9%.

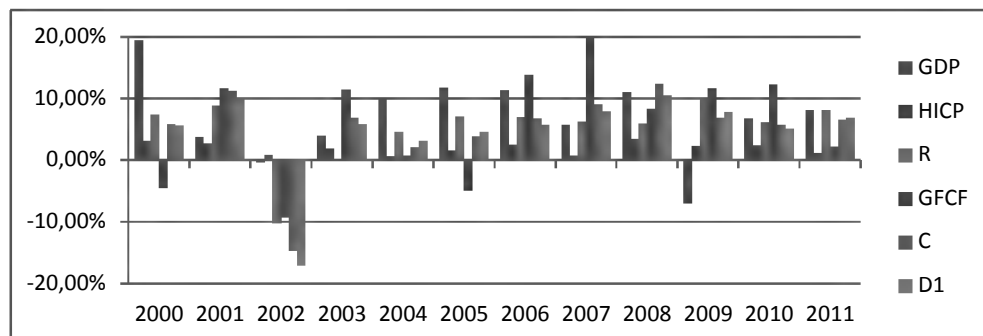
Wielka Brytania

Średni wzrost wydatków bieżących (5,84%) był nieznacznie wyższy niż średni wzrost dochodów bieżących (5,75%), które z kolei rosły znacznie szybciej niż PKB (4,2%). Uwagę zwraca nieustanny wzrost nakładów na inwestycje, choć stopa tego wzrostu jest silnie zmienna: od 58% w 2000 r. do niespełna 2% w 2010 r. W związku z powyższym, średnie tempo wzrostu inwestycji dwukrotnie przekraczało średnie tempo wzrostu wydatków bieżących.

Wykres 2.52. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Wielkiej Brytanii

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Norwegia

Wykres 2.53. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Norwegii

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

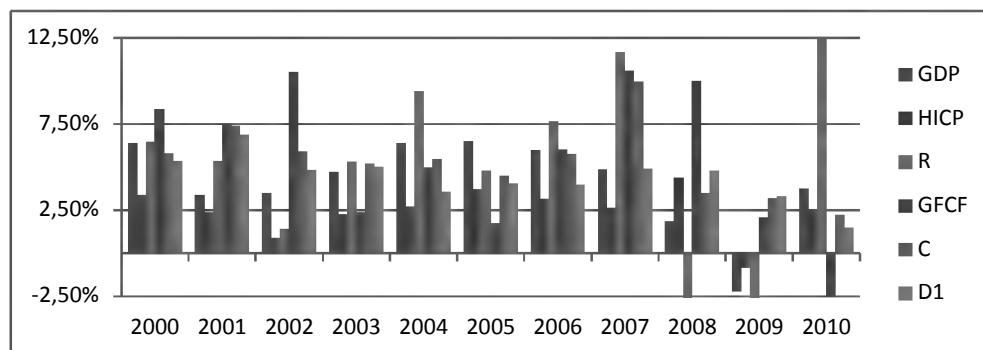
Wydatki bieżące rosły średnio wolniej niż PKB (odpowiednio: 5,2% i 7%), ale nieco szybciej niż dochody bieżące (5,1%). Tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia (4,6%) było niższe niż tempo wzrostu wydatków bieżących ogółem. W 2009 r. mimo silnego spadku nominalnego PKB (-7,2%) nastąpił bardzo silny wzrost dochodów i wydatków bieżących (odpowiednio: o 10% i prawie 7%). Do 2005 r. wydatki inwestycyjne na przemian rosły i malały, od 2006 r. trwa ciągły wzrost wydatków inwestycyjnych, szczególnie silny w 2007 r. (ponad 20%).

Stany Zjednoczone

Wydatki bieżące rosły przeciętnie szybciej (5,4%) niż dochody bieżące (5,2%) i znacznie szybciej niż nominalny PKB (4,1%). Tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia (4,4%) było niższe od tempa wzrostu pozostałych wydatków bieżących. W całym badanym okresie wydatki inwestycyjne nieustannie rosły - w zróżnicowanym tempie: od niespełna 2% w 2005 r. do 10% w 2002 r. oraz

w latach 2007–2008. W rezultacie średnioroczny wzrost wydatków inwestycyjnych (5,6%) przekraczał średnioroczny wzrost wydatków bieżących.

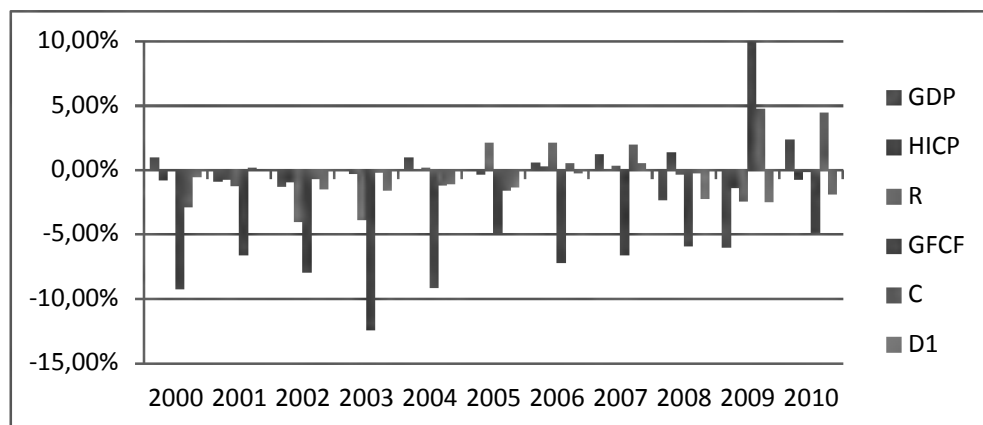
Wykres 2.54. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Stanach Zjednoczonych



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD i US Census Bureau.

Japonia

Wykres 2.55. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Japonii



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD.

Spadek dochodów bieżących (średniorocznie o 0,4%) był dość ściśle skorelowany ze spadkiem nominalnego PKB, znacząca różnica poziomu spadków wystąpiła w 2009 r.: PKB spadł prawie o 7%, dochody bieżące – tylko o 1,8%. Od 2005 r. wydatki bieżące stale rosły, przez co średnia zmiana w ciągu badanego okresu była dodatnia i wyniosła 0,3%. Wydatki na wynagrodzenia malały przeciętnie o ponad 1% rocznie, natomiast wydatki inwestycyjne – o blisko 6%. W 2009 r. pomimo silnego spadku PKB nastąpił silny wzrost nakładów inwestycyjnych (ponad 10%) i wzrost wydatków bieżących (4,5%), pomimo, że ich najważniejsza kategoria (wydatki na wynagrodzenia) zmalała.

2.6. Deficyt i dług

2.6.1. Wyniki finansowe podsektora samorządowego

Wielkość długu publicznego podsektora samorządowego wynika w przeważającej mierze z konieczności sfinansowania ujemnych wyników finansowych jednostek tego podsektora. Abstrahując od możliwości zmian wysokości zadłużenia wskutek rewaluacji jego poszczególnych składników można stwierdzić, że wzrost zadłużenia w danym roku wynika z ujemnego wyniku podsektora w tym roku, spadek zadłużenia zaś – z wyniku dodatniego.

Dług publiczny podsektora samorządowego jest zdefiniowany jako wartość nominalna pasywów finansowych zaliczanych do pożyczek lub papierów wartościowych na koniec okresu sprawozdawczego (roku kalendarzowego), po konsolidacji (sens temu pojęciu nadał Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu¹³ i odpowiednie akty wykonawcze). Wynik finansowy oznacza natomiast pożyczki udzielone (nadwyżka) lub pożyczki zaciągnięte, czyli zapisy bilansujące kategorię B.9 rachunku kapitałowego. Nadwyżka operacyjna podsektora samorządowego jest obliczana jako różnica dochodów bieżących, czyli dochodów ogółem pomniejszonych o transfery kapitałowe, i wydatków bieżących, tzn. wszystkich wydatków z wyjątkiem inwestycyjnych (GFCF – P.51) oraz transferów kapitałowych (D.9)¹⁴.

Wykorzystane dane pozyskaliśmy z New Cronos Eurostat oraz bazy danych OECD (*via* SourceOECD). W przypadku Stanów Zjednoczonych konieczna była analiza danych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego gromadzonych przez US Census Bureau. Dane te dotyczą jednostek samorządu terytorialnego, nie zaś całego podsektora, ponadto są oparte na klasyfikacji budżetowej, a nie na transakcjach SNA, w związku z czym tu również dokonaliśmy odpowiednich korekt. Z powyższego względu wielkości dotyczące Stanów Zjednoczonych należy traktować jako przybliżone.

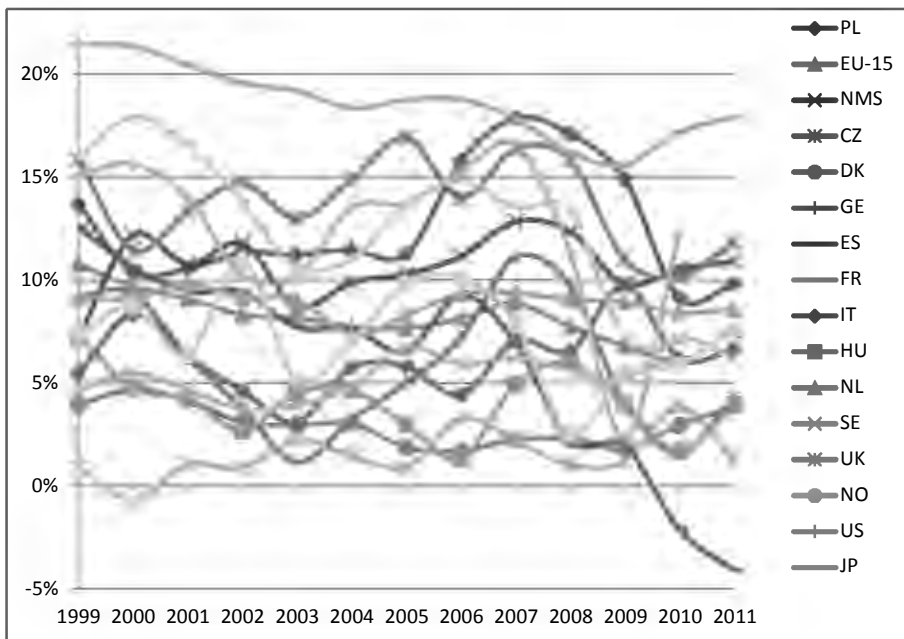
Nadwyżka operacyjna podsektora samorządowego

Nadwyżka operacyjna – różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi – określa wielkość środków budżetu bieżącego, która w danym roku może być przeznaczona na finansowanie inwestycji. Stosunek tej nadwyżki do dochodów stanowi więc podstawową miarę możliwości finansowania projektów prorozwojowych bez obciążania przyszłych budżetów kosztami obsługi zadłużenia.

Szczególnie korzystnie kształtował się w badanym okresie wskaźnik wyniku operacyjnego do dochodów podsektora samorządowego we Francji, a także w Czechach i Polsce (średniorocznie odpowiednio: 18,7%, 14% i 13%) oraz w niektórych innych nowych krajach członkowskich, np. w Rumunii, Słowenii

i Bułgarii. Z drugiej strony niskie wartości wskaźnik osiągał w krajach skandynawskich oraz w Niemczech, Irlandii, na Litwie i na Węgrzech (średniorocznie poniżej 6%). Szczególnie niski stosunek nadwyżki operacyjnej podsektora samorządowego do dochodów występuje w Irlandii, Wielkiej Brytanii oraz w Danii (średniorocznie odpowiednio: 1,3%, 1,5% oraz 2,8%). Zwraca uwagę systematyczna różnica kilku punktów procentowych (w 2010 r. – 5 pkt, w 2011 r. – prawie 4 pkt) między średnią nadwyżką operacyjną w nowych krajach członkowskich i w krajach UE15 na korzyść nowych krajów (z wyjątkiem 1999 r.), chociaż sytuacja w poszczególnych krajach jest silnie zróżnicowana. W latach 2008–2009 nastąpił znaczący spadek wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów w większości badanych krajów, zwłaszcza w Hiszpanii, Niemczech, USA i Japonii, natomiast w 2010 r. spadek wystąpił w Hiszpanii, Niemczech, we Włoszech, na Węgrzech i w Polsce.

Wykres 2.56. Relacja nadwyżki operacyjnej podsektora samorządowego do dochodów ogółem



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Warta podkreślenia jest zasadnicza różnica kondycji finansów podsektora samorządowego mierzonej stosunkiem wyniku operacyjnego do dochodów a stanem finansów podsektora centralnego. Spośród 32 badanych krajów w 16 średnioroczna relacja wyniku operacyjnego podsektora centralnego do dochodów była ujemna. W Polsce, Grecji, Japonii, Portugalii i we Francji podsektor centralny kończył ujemnym wynikiem operacyjnym każdy rok z okresu objętego analizą.

Załamanie gospodarcze trwające od końca 2008 r. pociągnęło za sobą istotny spadek dochodów podsektora (także w ujęciu nominalnym) przy zachowaniu realnego wzrostu wydatków (niewielki spadek wydatków inwestycyjnych został zawiązką skompensowany wzrostem wydatków bieżących) związanego ze stosowanymi przez większość krajów bodźcami fiskalnymi. Doprowadziło to do głębokiej nierównowagi budżetów operacyjnych i – co za tym idzie – wygenerowania silnie ujemnego wyniku operacyjnego. Szczególnie niekorzystny wpływ recesja wywarła na wynik operacyjny podsektora centralnego w USA, Japonii i Hiszpanii, silne pogorszenie wyniku operacyjnego w latach 2009–2010 wystąpiło jednak w większości badanych krajów, a poza wymienionymi przede wszystkim w Grecji, we Francji, w Portugalii oraz Irlandii. Jedynymi krajami w badanej grupie, w których recesja nie miała większego wpływu na operacyjną nadwyżkę podsektora centralnego, były Norwegia i Szwajcaria. W tym ostatnim kraju relacja nadwyżki operacyjnej podsektora centralnego do dochodów w latach 2008–2010 była najwyższa w całym badanym okresie (odpowiednio: 23%, 18% i 18%).

Tabela 2.3. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów podsektora centralnego (w %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PL	-2,24%	-3,36%	-12,34%	-10,80%	-16,96%	-16,22%	-10,86%	-11,30%	-5,84%	-7,45%	-16,25%	-20,35%	-9,44%
EU-27	1,42%	2,81%	1,81%	0,09%	-1,17%	0,35%	2,12%	3,40%	5,73%	0,44%	-13,60%	-11,08%	-7,43%
EU-15	3,27%	5,12%	3,82%	1,12%	-1,44%	-0,68%	1,46%	3,49%	4,57%	-0,47%	-16,63%	-12,46%	-9,30%
NMS	-0,89%	-0,09%	-0,69%	-1,20%	-0,82%	1,64%	2,96%	3,30%	7,17%	1,58%	-9,81%	-9,36%	-5,10%
CZ	5,93%	4,18%	4,30%	2,04%	0,27%	8,59%	6,34%	6,03%	8,33%	4,82%	-7,29%	-5,72%	-2,05%
DK	3,33%	5,28%	2,78%	2,29%	1,06%	6,23%	15,35%	15,98%	13,92%	11,60%	-3,45%	-4,12%	-2,57%
GE	-1,35%	1,91%	0,24%	-4,18%	-5,83%	-10,01%	-8,05%	-3,44%	2,42%	3,74%	-1,91%	-6,92%	1,06%
ES	4,27%	5,10%	6,90%	9,54%	8,18%	9,42%	16,48%	19,25%	21,90%	-2,79%	-54,45%	-14,05%	-6,37%
FR	-4,36%	-5,60%	-5,51%	-11,83%	-15,00%	-9,57%	-8,82%	-6,95%	-8,21%	-11,29%	-30,35%	-25,43%	-20,10%
IT	2,54%	-1,18%	-1,29%	-2,84%	-4,85%	-7,18%	-8,41%	1,15%	2,14%	-1,78%	-13,22%	-11,04%	-10,91%
HU	-1,73%	8,66%	5,57%	-1,65%	-3,69%	-2,71%	-6,01%	-15,04%	-4,33%	-1,80%	-4,42%	-6,99%	-7,57%
NL	2,68%	5,77%	6,97%	2,39%	-3,56%	0,21%	6,31%	8,47%	7,61%	8,18%	-2,90%	-2,47%	-3,66%
SE	7,17%	9,28%	5,14%	-0,75%	-0,63%	3,82%	7,42%	8,87%	12,73%	9,98%	3,48%	4,70%	5,15%
UK	6,66%	7,58%	6,07%	-0,66%	-4,11%	-3,85%	-3,32%	-1,71%	-1,46%	-4,45%	-18,80%	-19,52%	-14,91%
NO	19,28%	35,72%	31,83%	22,01%	21,03%	27,42%	34,01%	39,34%	38,88%	42,16%	27,51%	28,05%	31,45%
US	7,36%	11,03%	4,30%	-11,21%	-18,05%	-16,98%	-10,60%	-6,62%	-7,85%	-23,12%	-52,68%	-50,90%	nd
JP	23,31%	24,18%	22,85%	19,98%	15,26%	15,05%	17,08%	15,00%	16,06%	15,35%	10,08%	nd	nd

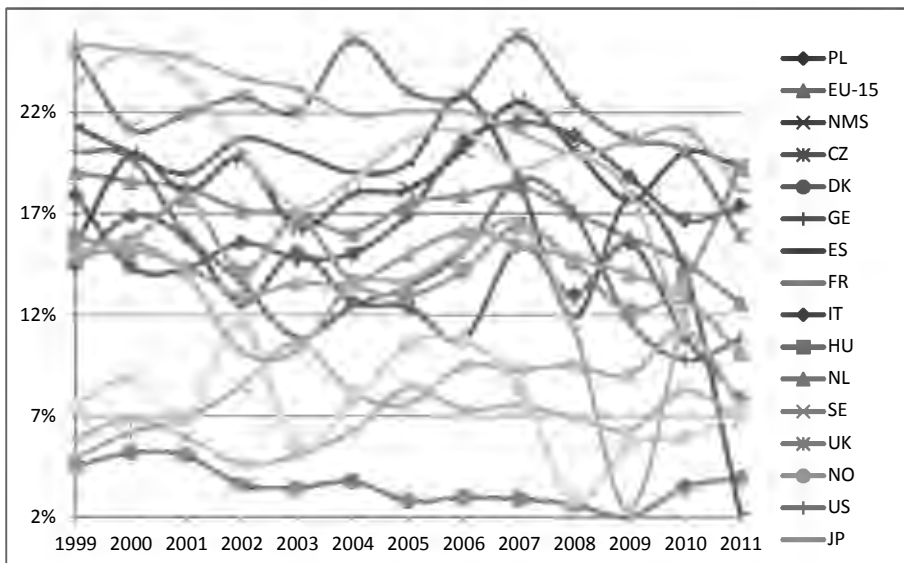
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Nadwyżka stanowiąca różnicę między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi określa wielkość środków budżetu, które w danym roku mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji i obsługę długu. Stosunek tej nadwyżki do dochodów stanowi więc podstawową miarę możliwości finansowania projektów prorozwojowych przy danym obciążeniu wynikającym z zaciągniętego już długu. Określa ponadto możliwości przyszłych budżetów do zaciągania nowego długu (ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia) oraz finansowania zadań inwestycyjnych.

Występuje systematyczna różnica kilku punktów procentowych między średnią wartością wskaźnika tej nadwyżki do dochodów w nowych krajach członkowskich i w krajach UE15 (ponad 5 punktów procentowych). W Polsce średnioroczna wartość udziału tej nadwyżki w dochodach wynosiła 17,7%,

w Czechach 22,8%, na Węgrzech 14,7%. Niskie wartości omawiany wskaźnik osiągał w krajach skandynawskich oraz w Wielkiej Brytanii (8,4%). W Danii wynosił 3,5%, w Szwecji 6,6%, w Norwegii 7,6%. W latach 2008–2009 nastąpił znaczący spadek stosunku nadwyżki do dochodów w większości badanych krajów, zwłaszcza w Niemczech i USA, a w 2010 r. – w Hiszpanii (do –2%) i we Włoszech.

Wykres 2.57. Relacja nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi do dochodów ogółem



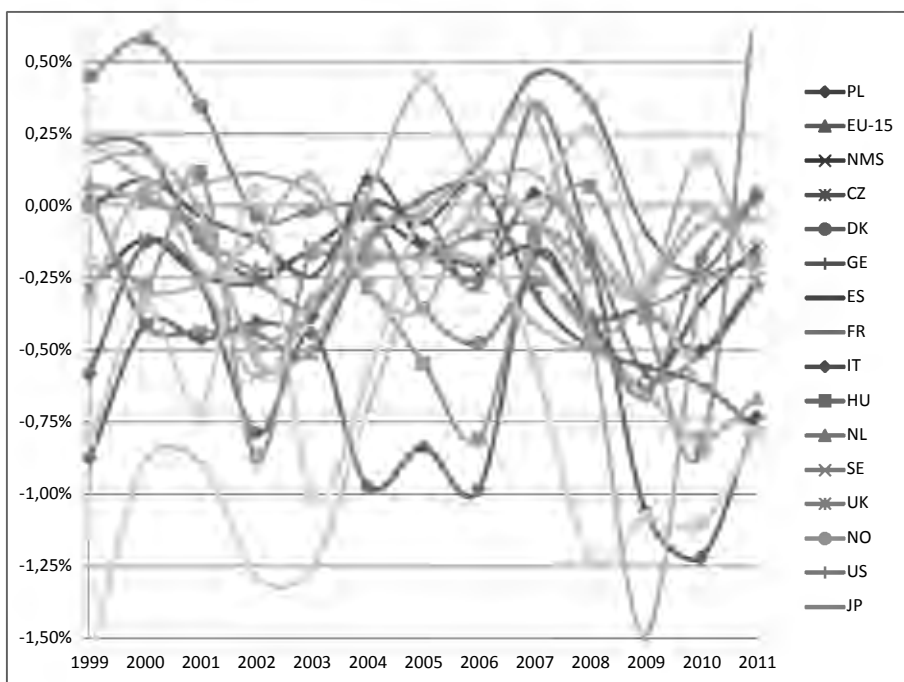
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wynik finansowy podsektora samorządowego

We wszystkich badanych państwach podsektor samorządowy odnotował deficyt w większości lat okresu referencyjnego. Z drugiej strony niemal we wszystkich krajach zdarzały się okresy wykonywania planów finansowych z nadwyżką, jednak trudno mówić o wyraźnej cykliczności. Stosunkowo najlepsze były lata 1999–2000 oraz rok 2006. Zjawisko to jest widoczne w większości krajów, choć niektóre nowe kraje członkowskie (np. Estonia, Słowacja i Łotwa) są wyjątkiem: w 2006 r. podsektor samorządowy wygenerował w nich znaczne deficyty, mimo korzystnie ukształtowanego wyniku operacyjnego. Świadczy to o skokowym zwiększeniu wydatków inwestycyjnych indukowanym w znacznej mierze przez cykliczny charakter finansowania polityki spójności z budżetu UE. W wielu krajach wskaźnik deficytu podsektora samorządowego do PKB bywa znaczący: w Norwegii (lata 2008–2010), USA (2009 r.) i w Polsce (lata 2009–2010) przekroczył poziom 1%. Warto jednak pokreślić, że podsektor samorządowy

w Polsce należy do grupy krajów o wysokim wskaźniku nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi do dochodów (średniorocznie 17,3%), który nie uległ istotnemu pogorszeniu w okresie ostatniego załamania gospodarczego. Dla porównania, w Norwegii wskaźnik ten wynosi 7,7%, w USA – 11,5%. Negatywny wynik podsektora w Polsce, także w Norwegii, jest w przeważającej mierze rezultatem tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych; w latach 2008–2010 ich wzrost w relacji do wydatków wyniósł w Polsce 19,6%, a w Norwegii 11,6%.

Wykres 2.58. Relacja wyniku podsektora samorządowego (*net borrowing/net lending*) do PKB



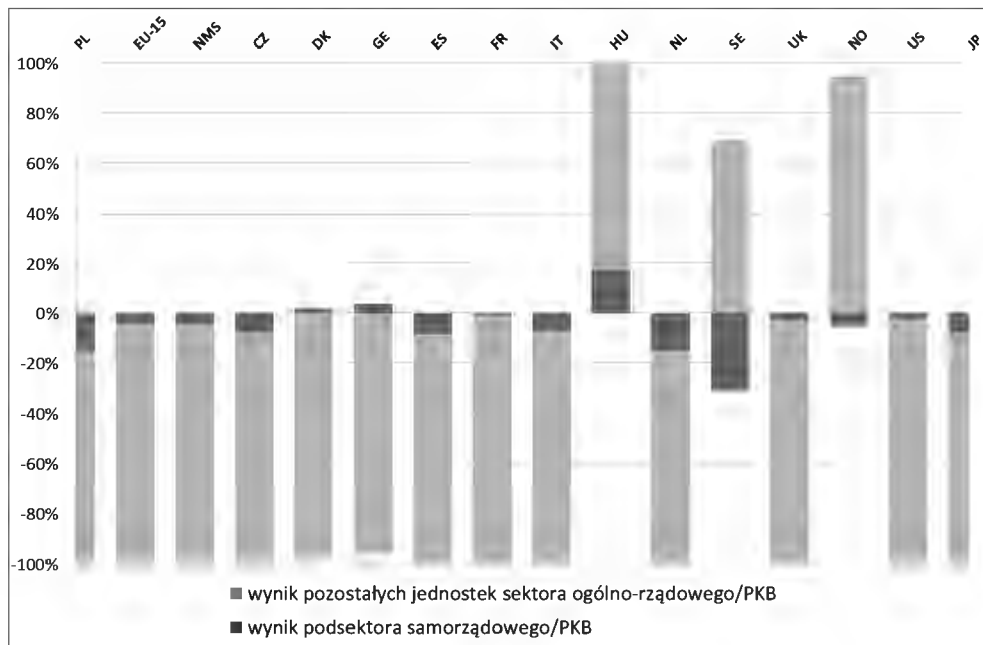
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Warto zwrócić uwagę, że w Japonii wysoka wartość wskaźnika deficytu podsektora samorządowego do PKB w latach 2002–2003 była spowodowana niekorzystną dynamiką nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi (w ciągu dwóch lat 2002–2003 nadwyżka ta spadła o ponad 1/4 w porównaniu z rokiem 2001; wprawdzie wydatki inwestycyjne także zostały zredukowane, jednak skala redukcji była znacznie mniejsza). W kraju, w którym podsektor samorządowy redystrybuuje połowę środków publicznych, nawet niewielki spadek nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi (także nadwyżki operacyjnej) podsektora może powodować istotny wzrost deficytu podsektora.

Wynik finansowy podsektora samorządowego a wynik finansowy sektora ogólnorządowego

Wszystkie badane kraje zakończyły 2010 r. ujemnym wynikiem sektora ogólnorządowego, z wyjątkiem Norwegii i Estonii. W roku 2011 dodatni wynik sektora ogólnorządowego odnotowały dodatkowo Węgry i Szwecja. Z kolei wynik podsektora samorządowego był ujemny we wszystkich badanych krajach poza Węgrami, Niemcami, Danią, Irlandią i Grecją, gdzie jednak wielkość dodatniego wyniku nie miała w praktyce żadnego znaczenia z punktu widzenia relacji do PKB.

Wykres 2.59. Udział podsektora samorządowego w generowaniu wyniku sektora ogólnorządowego w 2011 r. (USA i Japonia – 2010 r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Największą rolę w generowaniu deficytu sektora ogólnorządowego odegrał podsektor samorządowy w Holandii i w Polsce (ponad 15%) oraz we Włoszech i w Czechach (ponad 7%). Należy jednak podkreślić, że wszędzie udział ten jest co najmniej kilkakrotnie mniejszy od udziału podsektora centralnego, a ponadto pozostaje nieproporcjonalnie mniejszy od udziału podsektora samorządowego w redystrybucji środków publicznych.

2.6.2. Dług podsektora samorządowego

Konsekwencją możliwości uchwalania (i wykonywania) budżetów z deficytem jest możliwość finansowania części wydatków środkami

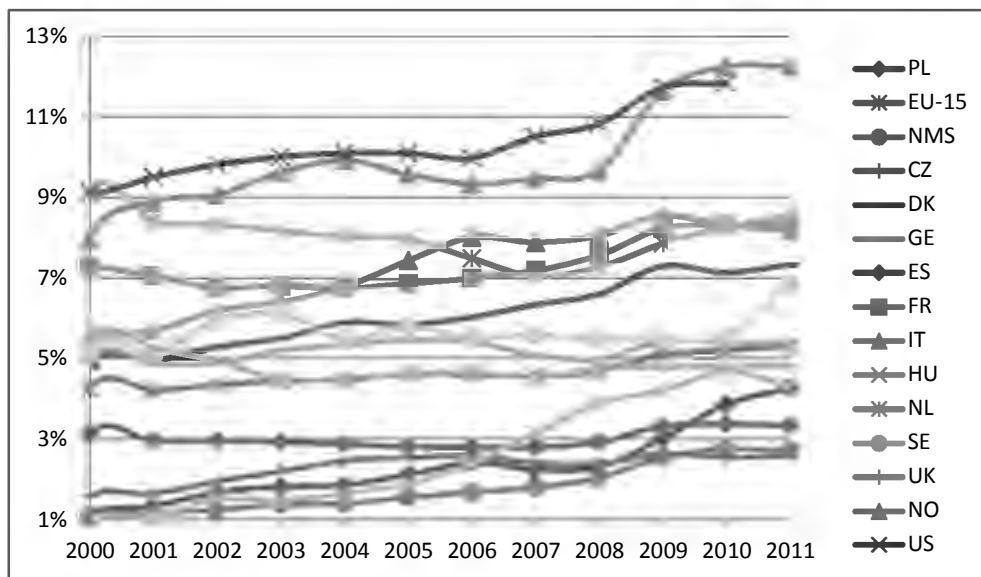
pochodzącymi z generowania pasywów finansowych lub ze sprzedaży aktywów finansowych (prywatyzacji). Pasywa finansowe sektora ogólnorządowego, czyli dług publiczny, obejmują zobowiązania określone w rachunkowości narodowej jako pożyczki, papiery wartościowe (dłużne) oraz pozostałe zobowiązania.

Statystyczne bazy danych, które umożliwiają sensowne dokonywanie porównań międzynarodowych, pozwalają na konstruowanie wskaźników dotyczących wielkości zadłużenia podsektora samorządowego i (w ograniczonym zakresie) jego struktury.

Wielkość zadłużenia podsektora samorządowego

Relacja wielkości długu podsektora samorządowego do PKB jest silnie zróżnicowana. Do krajów o tradycyjnie wysokim wskaźniku długu do PKB można zaliczyć USA, Norwegię, Francję i Holandię, w tych bowiem krajach w całym badanym okresie wartość wskaźnika przekraczała, lub była bardzo bliska 7%. Do grupy krajów o wysokim wskaźniku dołączyły w ciągu ostatnich kilku lat Włochy i Dania. Należy zwrócić uwagę na wzrost wartości wskaźnika prawie we wszystkich krajach objętych badaniem po 2006 r. Zjawisko to jest zatem charakterystyczne nie tylko dla nowych krajów członkowskich: w krajach UE15 w latach 2007–2011 wartość wskaźnika długu do PKB wzrosła z 4,6% do 5,3%, natomiast w nowych krajach członkowskich – z 1,8% do ponad 2,7%. W Polsce w tym samym okresie wartość wskaźnika wzrosła z 2,2% do 4,3%.

Wykres 2.60. Relacja długu podsektora samorządowego do PKB

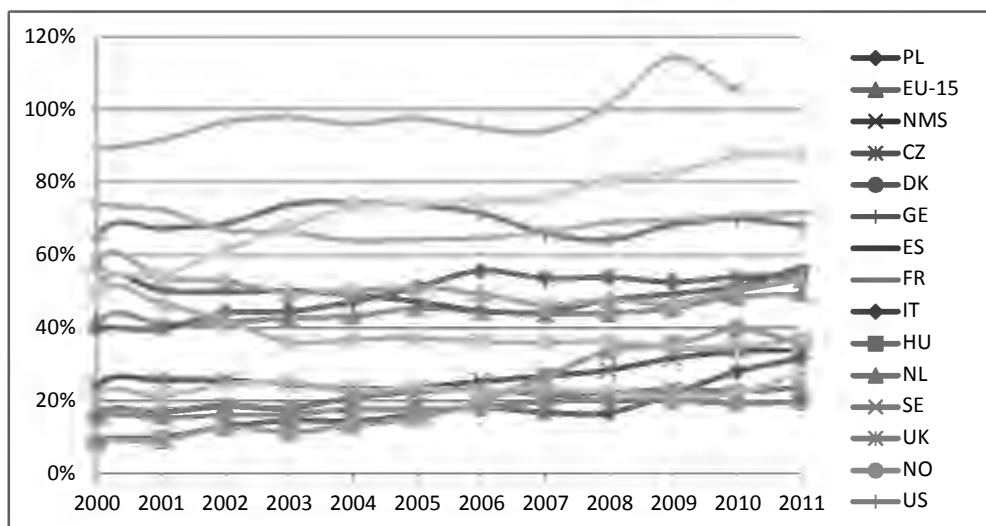


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Znacznie bardziej interesujące jest porównanie stosunku długu podsektora samorządowego do jego dochodów, o ile bowiem odniesienie do produktu krajowego brutto zależy od znaczenia finansów podsektora w skali całej gospodarki, o tyle przyjęcie jako wielkości referencyjnej dochodów umożliwia wskazanie krajów o najbardziej ekspansywnej lokalnej polityce długu. Niewątpliwie największe znaczenie jako źródło finansowania wydatków ma dług dla podsektora samorządowego w USA. W 2008 r. wartość wskaźnika długu do dochodów przekroczyła poziom 100%, a rok później wynosiła już 114%. Bardzo ważną rolę odgrywają środki pożyczkowe w systemie finansów lokalnych Norwegii: w 2010 r. relacja zbliżyła się do poziomu 90%. Ponadto do krajów, w których podsektor samorządowy finansuje się w znacznym stopniu ze środków pożyczkowych, należy zaliczyć Francję, Niemcy i Belgię – w tych trzech krajach relacja długu do dochodów oscyluje wokół 70%.

W kilku kolejnych krajach wskaźnik zadłużenia podsektora samorządowego do dochodów przekracza 50%. Do krajów tych należą: Holandia, Włochy, Hiszpania i Irlandia. Także wartość wskaźnika obliczona dla całej piętnastu krajów starej Unii zbliża się w ostatnich latach do poziomu 50%. O ile jednak w krajach należących do tej grupy poziom wskaźnika wzrastał tylko nieznacznie (wyjątek stanowią Włochy, w których stosunek długu do dochodów wzrósł z blisko 40% w 2000 r. do prawie 55% w 2011 r.), o tyle w większości nowych krajów członkowskich wartość wskaźnika uległa zwielokrotnieniu: w Polsce wzrosła z 9% do 31%, na Węgrzech z 9% do 36%, w Rumunii z 7% do 26%, a w Słowenii z 4% do 20%.

Wykres 2.61. Relacja długu podsektora samorządowego do dochodów

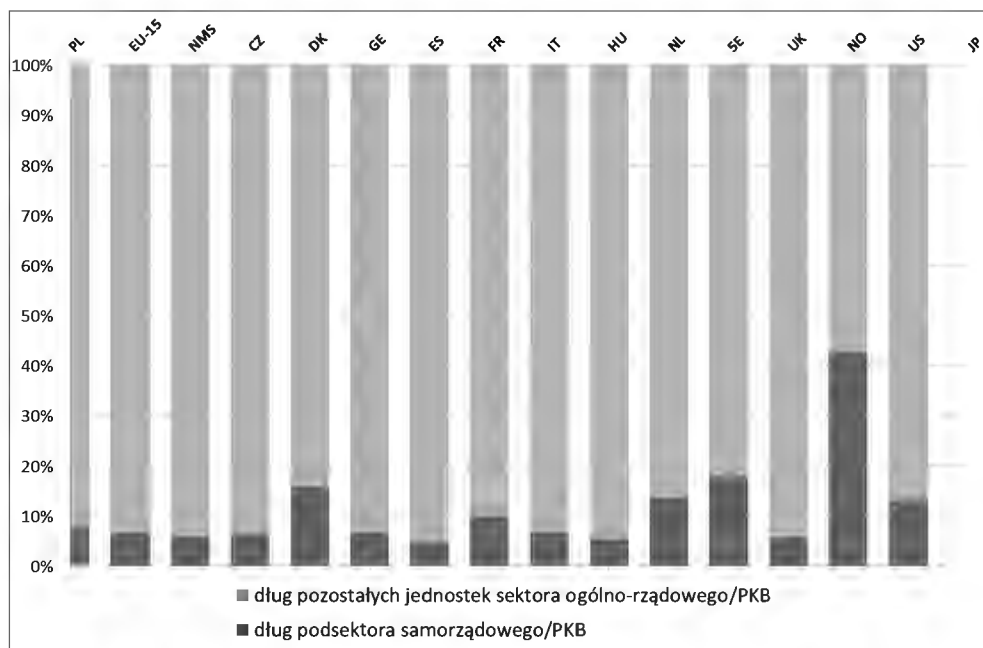


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

2.6.3. Wpływ podsektora samorządowego na wzrost długu publicznego

Rozmiary długu podsektora samorządowego w stosunku do długu podsektora centralnego – choć ogólnie niewielkie – cechują się jednak znaczną rozpiętością. W trzech krajach zadłużenie podsektora samorządowego odgrywa znaczącą rolę w tworzeniu długu całego sektora ogólnorządowego: w Norwegii dług samorządowy w badanym okresie dwukrotnie osiągnął rozmiary 40% długu podsektora centralnego (w latach 2001 i 2010), by w roku 2011 przekroczyć 75%, w Danii w 2011 r. wyniósł blisko 19% długu centralnego, choć silny wzrost długu centralnego spowodował istotny spadek proporcji (z blisko 30% w 2007 r.). Także w USA „eksplozja” długu podsektora centralnego spowodowała obniżenie wartości wskaźnika z 29% w 2001 r. do 19% w roku 2011.

Wykres 2.62. Dług podsektora samorządowego na tle długu sektora ogólnorządowego w 2011 r. (dla USA – 2010 r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Zupełnie wyjątkowym krajem jest Estonia, w której dług samorządowy w 2011 r. przekraczał dług centralny, a w 2007 r. był nawet dwukrotnie wyższy. Zjawisko to wynika jednak przede wszystkim z niewielkich rozmiarów długu publicznego w Estonii: w 2009 r. – roku kulminacji jego rozmiarów – osiągnął niewiele ponad 7% PKB. Do krajów o względnie znaczących proporcjach długu samorządowego i centralnego należą także: Holandia, Szwecja, Francja i Dania.

We wszystkich nowych krajach członkowskich, z wyjątkiem Łotwy, wartość wskaźnika nie przekracza 10%. W Polsce jego wartość wynosi blisko 8% (2011 r.) i jest zbliżona do wartości wskaźnika ps Czech, Włoch i Wielkiej Brytanii.

2.7. Obserwacje i wnioski

Znaczenie podsektora samorządowego i jego jednostek w systemie finansów publicznych rośnie: spośród 32 badanych krajów udział dochodów podsektora w dochodach sektora ogólnorządowego w 24 krajach zwiększył się w badanym okresie, w pozostałych natomiast pozostawał stabilny. W krajach UE15 przeciętny udział zwiększył się z niespełna 25% w 1999 r. do blisko 27% w 2011 r., w nowych krajach członkowskich – z ponad 18% do ponad 22%. Należy jednak pamiętać, że wśród krajów UE15 są cztery kraje o strukturze federalnej, w których znaczenie podsektora samorządowego jest relatywnie najniższe. Polska należy do państw, w których fiskalna funkcja podsektora samorządowego jest najbardziej znacząca: udział dochodów podsektora w dochodach sektora ogólnorządowego wzrósł z niespełna 34% w 1999 r. do prawie 37% w 2010 r. (35% w roku 2011).

Struktura systemu dochodów podsektora samorządowego jest silnie zróżnicowana. Największą rolę w większości krajów odgrywają transfery z podsektora centralnego: w krajach UE15 udział transferów bieżących w dochodach podsektora ogółem wynosi obecnie 40%, natomiast udział transferów kapitałowych – 7%. Odpowiednie udziały w nowych krajach członkowskich osiągają wartości 49% oraz 9,4%, przy czym w obu grupach państw relatywne znaczenie transferów w ciągu badanego okresu wzrosło. W Polsce udział transferów w dochodach podsektora samorządowego wynosi obecnie 60%, z czego 1/8 przypada na transfery kapitałowe. W odróżnieniu jednak od większości pozostałych krajów UE relatywna waga transferów bieżących w Polsce w badanym okresie malała. Transfery kapitałowe ulegały natomiast znacznym wahaniom w związku z cyklicznością uzyskiwania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Kolejną pod względem fiskalnego znaczenia grupę dochodów stanowią podatki. Ich udział w dochodach ogółem wynosi w krajach UE15 blisko 34%, w krajach NMS - prawie 29%, i w obydwu przypadkach zmalał w badanym okresie. W Polsce wystąpiło zjawisko odwrotne: udział podatków w dochodach podsektora ogółem wzrósł z 23% (1999) do ponad 30% w roku 2011. Najważniejszą rolę odgrywają podatki od dochodu i majątku, ale należy podkreślić, że udział podatków od produkcji we wpływach podatkowych podsektora w krajach UE15 jest znacznie wyższy niż w nowych krajach członkowskich. Podatki kapitałowe nie mają praktycznego znaczenia fiskalnego.

Trzecią istotną grupą dochodów podsektora samorządowego są wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług. Ich relatywne znaczenie w krajach UE15 pozostawało

stabilne, natomiast w krajach NMS malało. Obecnie udział tych dochodów w dochodach podsektora ogółem wynosi ponad 13% w grupie krajów UE15 i 11% w grupie NMS. Zdecydowanie większe jest znaczenie tego typu dochodów w podsektorze samorządowym w USA (28%). W Polsce udział dochodów ze sprzedaży w dochodach podsektora ogółem spadł z 15,5% w 1999 r. do 9,5% w 2011 r.

Udział poszczególnych grup wydatków w wydatkach ogółem podsektora samorządowego był w badanym okresie stabilny, jednakże silne jest zróżnicowanie fiskalnego znaczenia różnych funkcji podsektora w krajach OECD, zwłaszcza w tzw. krajach „starej” i „nowej” Unii Europejskiej. Największy udział w planach finansowych jednostek podsektora samorządowego mają wydatki na edukację: w krajach UE15 wynosi on ponad 16%, w krajach NMS – 27,5%. Z kolei udział wydatków związanych z zabezpieczeniem społecznym jest wyraźnie wyższy w krajach UE15 – 18,5%, w porównaniu z 8% udziałem w krajach NMS. W odniesieniu do klasyfikacji wydatków wg grup ekonomicznych można stwierdzić, że najważniejszą rolę odgrywają wydatki na wynagrodzenia, zarówno w krajach UE15, jak i nowych krajach członkowskich stanowią one ponad 1/3 część wydatków ogółem i ponad 40% wydatków operacyjnych (prawie 43% w krajach UE15 i prawie 49% w krajach NMS).

W okresie załamania gospodarczego w krajach UE15 nastąpił istotny spadek stosunku nadwyżki operacyjnej do dochodów: o ile przeciętna wysokość tej relacji w badanym okresie wynosiła 8%, o tyle w 2009 r. jej wartość nie sięgała 6,6%, w 2010 r. zaś spadła do 6,2%. W kolejnym roku powróciła do poziomu 7,6%. Powyższe zmiany wynikały z niskiej dynamiki dochodów bieżących, a nie ze wzrostu dynamiki wydatków bieżących. W nowych krajach członkowskich, po wyraźnie gorszym 2009 r., w którym w wielu krajach należących do tej grupy dochody operacyjne malały, nastąpiła zdecydowana poprawa w 2010 r. (wartość wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów powróciła do przedkryzysowego poziomu). W Polsce spadkowy trend wartości tego wskaźnika utrzymywał się także w 2010 r., niewielki wzrost nastąpił dopiero w roku następnym.

Podsektor samorządowy pozostaje największym inwestorem w sektorze ogólnorządowym w większości badanych krajów. W krajach UE15 udział inwestycji samorządowych w inwestycjach publicznych wynosił przeciętnie 55%, w krajach NMS systematycznie wzrastał z poziomu 38% w 1999 r. do ponad 43% w 2011 r. (48% bez uwzględnienia wyjątkowo niskiego udziału na Malcie). W Polsce udział inwestycji samorządowych w inwestycjach publicznych ogółem wynosił do niedawna 60% (w 2011 r. w związku z intensywną realizacją inwestycji państwa, finansowanych ze środków UE spadł do 53%).

W przypadku wskaźnika inwestycji do wydatków ogółem podsektora samorządowego występuje zjawisko odwrotne: wartość wskaźnika jest znacznie wyższa w krajach NMS – w badanym okresie systematycznie wzrastała z poziomu

17% do 21,5%, w krajach UE15 w całym okresie była stabilna i wynosiła ok. 16%. W Polsce w badanym okresie wartość wskaźnika systematycznie spadała do 2004 r. do poziomu 17%, by następnie systematycznie rosnąć do 22% w 2010 r. oraz 21,5% rok później.

W większości badanych krajów podsektor samorządowy generował ujemny wynik finansowy przez większą część badanego okresu, przy czym istotne pogorszenie nastąpiło w 2008 r. i w latach następnych. Jednak przyczyny takiego stanu rzeczy są odmienne w różnych grupach krajów. W krajach UE15 przed rokiem 2008 przeciętny stosunek wyniku do dochodów podsektora sięgał 0,9%, w 2008 r. wyniósł 1,6%, a w kolejnych dwóch latach – ponad 3%. Zjawisko to wynikało z istotnego pogorszenia wyników operacyjnych podsektora samorządowego przy utrzymaniu udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. W krajach NMS wzrost deficytu następował nawet mimo poprawy wyniku operacyjnego: średni udział tego wyniku w dochodach w latach 2008–2010 (19,5%) był bowiem wyższy od obliczonego dla lat 1999–2007 (18,7%). Wskazuje to jednoznacznie na wzrost inwestycji, znacznie przewyższający wzrost wydatków bieżących, jako podstawową przyczynę generowania ujemnych wyników finansowych.

W 2011 r. przeciętna relacja deficytu podsektora samorządowego do PKB w nowych krajach członkowskich (0,14%) była nieco niższa od przeciętnej relacji deficytu podsektora samorządowego do PKB w krajach UE15 (0,18%). W Polsce systematyczny wzrost deficytu podsektora samorządowego, a także wzrost jego udziału w dochodach podsektora oraz w PKB, następował po 2007 r. (w 2007 r. podsektor samorządowy w Polsce odnotował niewielką nadwyżkę): w 2008 r. udział deficytu w PKB wyniósł 0,18%, rok później już 1,06%, a w roku 2010 aż 1,22%. Tymczasem wyraźne pogorszenie wyniku operacyjnego podsektora nastąpiło dopiero w 2010 r. Silny wzrost deficytu wynikał przede wszystkim – tak jak w przypadku innych nowych krajów członkowskich – z bezprecedensowego wzrostu nakładów inwestycyjnych. W roku 2011 wskaźnik deficytu podsektora samorządowego do PKB wyniósł 0,73%.

Następstwem utrzymujących lub nawet pogłębiających się deficytów jest systematyczny wzrost długu publicznego podsektora samorządowego, szczególnie szybki w nowych krajach członkowskich. Na początku badanego okresu wartość wskaźnika długu do PKB w tej grupie krajów wynosiła nieco ponad 1%, w połowie okresu (2004 r.) wzrosła do 1,4%, zaś w ostatnim roku badanego okresu wynosiła już 2,7%. Wprawdzie wzrost wartości wskaźnika w latach 2009–2010 był także indukowany spadkiem względnie bardzo powolnym wzrostem PKB, nie zmienia to jednak faktu, że średnioroczne tempo przyrostu nominalnego długu było ogromne (ponad 21%). Wzrost długu podsektora samorządowego w krajach UE15 był mniej spektakularny: średnioroczne tempo przyrostu nie sięgało 7%, natomiast stosunek długu do PKB wzrósł z 4,25% na początku badanego okresu do 5,3% w 2011 r.

Z punktu widzenia podstawowego kryterium kondycji finansowej podsektora samorządowego, mianowicie kształtowania się nadwyżki operacyjnej – ogólna ocena gospodarki finansowej podsektora w krajach NMS jest pozytywna: silny wzrost deficytu i długu jest generowany przez intensyfikację procesów inwestycyjnych. W przyszłości, wraz z prawdopodobnym zmniejszaniem udziału budżetów majątkowych w budżetach ogółem, utrzymująca się wysoka nadwyżka bieżąca umożliwi szybką redukcję zadłużenia. Finanse podsektora samorządowego w tych krajach nie są zatem źródłem istotnych kategorii ryzyka osłabiającego stabilność finansów publicznych. Przeciwnie, to strukturalny deficyt podsektora centralnego, który w większości krajów UE doprowadził do uruchomienia procedury nadmiernego deficytu, zagraża systemowi finansowania inwestycji publicznych opartemu na dominującym udziale podsektora samorządowego. Analogiczna ocena dla krajów UE15 jest znacznie gorsza. W tych krajach wysokim deficytem budżetów bieżących podsektora centralnego towarzyszy systematyczny spadek udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach (średni udział deficytu w PKB jest prawie dwa razy większy niż w przypadku krajów NMS, natomiast udział nadwyżki operacyjnej w dochodach pod koniec badanego okresu był dwukrotnie niższy niż analogiczny udział obliczony dla NMS). Wskazuje to na konieczność objęcia głębokimi reformami strukturalnymi także systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek podsektora samorządowego w krajach UE15.

Spis wykresów

Wykres 2.1. Zmiana realnego PKB w krajach „piętnastki” (rok do roku, poziom cen z roku poprzedniego)	48
Wykres 2.2. Zmiana realnego PKB w nowych krajach członkowskich (rok do roku, poziom cen z roku poprzedniego)	48
Wykres 2.3. Porównanie zmian realnego PKB w wybranych krajach OECD oraz średnio dla krajów „piętnastki” i nowych członków UE (rok do roku, poziom cen z roku poprzedniego)	49
Wykres 2.4. Średnioroczna zmiana realnego PKB (średnia geometryczna rocznych zmian) w latach 1999–2011 w wybranych krajach OECD	50
Wykres 2.5. Relacja deficytu (<i>net lending</i>) do PKB w wybranych krajach UE w latach 2007–2011	51
Wykres 2.6. Relacja długu publicznego (wg definicji EDP) do PKB w wybranych krajach UE w latach 2007–2011	51
Wykres 2.7. Udział długu podsektora samorządowego w długu publicznym; kraje UE15	52
Wykres 2.8. Udział długu podsektora samorządowego w długu publicznym; kraje NMS	52
Wykres 2.9. Relacja dochodów sektora ogólnorządowego do PKB	53
Wykres 2.10. Udział dochodów podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego	55

Wykres 2.11. Udział dochodów z podatków od dochodu i majątku w dochodach ogółem podsektora samorządowego	59
Wykres 2.12. Udział dochodów z podatku od dochodu i majątku podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego	60
Wykres 2.13. Udział dochodów z podatków od produkcji w dochodach ogółem podsektora samorządowego	61
Wykres 2.14. Udział podatków od produkcji podsektora samorządowego w analogicznych dochodach sektora ogólnorządowego	62
Wykres 2.15. Udział transferów bieżących z podsektora centralnego w dochodach podsektora samorządowego	64
Wykres 2.16. Udział grantów inwestycyjnych w dochodach ogółem podsektora samorządowego	66
Wykres 2.17. Udział dochodów ze sprzedaży wyrobów i usług w dochodach sektora samorządowego	68
Wykres 2.18. Tempo zmian dochodów bieżących ogółem podsektora samorządowego w krajach UE15	69
Wykres 2.19. Tempo zmian dochodów bieżących ogółem podsektora samorządowego w krajach NMS	70
Wykres 2.20. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Polsce	71
Wykres 2.21. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Czechach	72
Wykres 2.22. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Danii	73
Wykres 2.23. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Niemczech	73
Wykres 2.24. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Hiszpanii	74
Wykres 2.25. Dynamika dochodów podsektora samorządowego we Francji	75
Wykres 2.26. Dynamika dochodów podsektora samorządowego we Włoszech	75
Wykres 2.27. Dynamika dochodów podsektora samorządowego na Węgrzech	76
Wykres 2.28. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Holandii	77
Wykres 2.29. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Szwecji	77
Wykres 2.30. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Wielkiej Brytanii	78
Wykres 2.31. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Norwegii	79
Wykres 2.32. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Stanach Zjednoczonych	79
Wykres 2.33. Dynamika dochodów podsektora samorządowego w Japonii	80
Wykres 2.34. Udział inwestycji (GFCF) w PKB – cała gospodarka	82
Wykres 2.35. Udział inwestycji sektora ogólnorządowego w inwestycjach ogółem	83
Wykres 2.36. Udział inwestycji podsektora samorządowego w inwestycjach sektora ogólnorządowego	84
Wykres 2.37. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem podsektora samorządowego	85
Wykres 2.38. Udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach ogółem podsektora samorządowego	86
Wykres 2.39. Udział wydatków na obsługę zadłużenia w wydatkach ogółem podsektora samorządowego	89
Wykres 2.40. Struktura wydatków podsektora samorządowego wg grup COFOG – 2004 r.	89

Wykres 2.41. Struktura wydatków podsektora samorządowego wg grup COFOG – 2011 r.	89
Wykres 2.42. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Polsce	91
Wykres 2.43. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Czechach	92
Wykres 2.44. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Danii	93
Wykres 2.45. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Niemczech	93
Wykres 2.46. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Hiszpanii	94
Wykres 2.47. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących we Francji	95
Wykres 2.48. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących we Włoszech	95
Wykres 2.49. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących na Węgrzech	96
Wykres 2.50. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Holandii	96
Wykres 2.51. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Szwecji	97
Wykres 2.52. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Wielkiej Brytanii	98
Wykres 2.53. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Norwegii	98
Wykres 2.54. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Stanach Zjednoczonych	99
Wykres 2.55. Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących w Japonii	99
Wykres 2.56. Relacja nadwyżki operacyjnej podsektora samorządowego do dochodów ogółem	101
Wykres 2.57. Relacja nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi do dochodów ogółem	103
Wykres 2.58. Relacja wyniku podsektora samorządowego (<i>net borrowing/net lending</i>) do PKB	104
Wykres 2.59. Udział podsektora samorządowego w generowaniu wyniku sektora ogólnorządowego w 2011 r. (USA i Japonia – 2010 r.)	105
Wykres 2.60. Relacja długu podsektora samorządowego do PKB	106
Wykres 2.61. Relacja długu podsektora samorządowego do dochodów	107
Wykres 2.62. Dług podsektora samorządowego na tle długu sektora ogólnorządowego w 2011 r. (dla USA – 2010 r.)	108

Spis tabel

Tabela 2.1. Udział dochodów sektora samorządowego w PKB (w %) w latach 1999–2010	56
Tabela 2.2. Udział wydatków podsektora samorządowego w wydatkach sektora ogólnorządowego w danej kategorii COFOG w wybranych krajach (w %) – 2011 r.	90
Tabela 2.3. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów podsektora centralnego (w %)	102

Przypisy

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

² W tekście konsekwentnie posługujemy się nomenklaturą systemu rachunkowości narodowej jednolitą we wszystkich badanych krajach. Nomenklatura ta, niekiedy podobna, jest jednak różna od przyjętej w polskim prawie finansów publicznych. Za odrębnością nazewnictwa kryje się również odrębność definicji, a więc rozumienia poszczególnych pojęć (w szczególności pojęć sektora ogólnorządowego i sektora finansów publicznych, *net borrowing* sektora ogólnorządowego i deficytu sektora finansów publicznych, państwowego długu publicznego i długu sektora ogólnorządowego, a także pojęć dochodów i wydatków).

³ Fiskalne znaczenie poszczególnych zadań wykonywanych przez jednostki podsektora samorządowego stanowi m.in. przedmiot analizy zawartej w podrozdziale 5.3.

⁴ Przykładowo można wymienić parę wyjątków od zasady nieodpowiedzialności JST za zobowiązania innych samorządowych osób prawnych: zgodnie z przepisem art. 61 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.) zobowiązania i należności utworzonego przez samorząd samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami właściwej jednostki samorządu terytorialnego, natomiast zgodnie z przepisem art. 24 ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.) zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji kultury przejmuje organizator.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 115 z 2008 r.).

⁶ Należy oczywiście zdawać sobie sprawę z nieznacznych, różnic metodologicznych między ogólnymi zasadami rachunkowości narodowej, na których są oparte systemy SNA i ESA'95, a zasadami GFS.

⁷ W krajowym piśmiennictwie mianem paraudżetów określa się najczęściej fundusze celowe.

⁸ Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA'95 (Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA'95), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dalej: MGDD.

⁹ Pojęcie dochodów i wydatków sektora ogólnorządowego, zasadniczo obce rachunkowości narodowej, zostało zdefiniowane na podstawie nomenklatury z rozporządzenia Komisji (WE) nr 1500/2000 z 10.07.2000 r. wprowadzającego w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 odnoszące się do wydatków i przychodów administracji publicznej. W ślad za powyższą regulacją stosowne zmiany zostały wprowadzone do ESA'95.

¹⁰ Większość wpływów z tego podatku stanowi jednak rezultat opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. W tej części podatek ten zaliczany jest do grupy podatków od produkcji (D.2).

¹¹ Przeważnie z powodu braku zdolności prawnej, tzn. w szczególności zdolności do zaciągania we własnym imieniu zobowiązań i nabywania praw oraz do zdolności do bycia podmiotem prawa własności.

¹² Standardem przyjętym w krajach OECD do obliczeń realnego wzrostu PKB jest *chain-linking*, czyli dokonywanie obliczeń dla danego roku na podstawie struktury cen w roku poprzednim. Stosowanie takiej miary zmiany poziomu cen dla wielkości czysto finansowych (jak daniny publiczne) byłoby metodologicznie nieuzasadnione i niecelowe.

¹³ Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE C 310/337 z 2004 r.).

¹⁴ Tak zdefiniowana nadwyżka podsektora samorządowego odpowiada zatem oszczędnościom brutto (B.8G) w rozumieniu systemu rachunków narodowych pomniejszonym o zmianę stanu zapasów (P.52–53).

„Wprowadzenie wybieralnych władz lokalnych (JST) było jedną z najważniejszych reform w Polsce po 1989 r., zarówno w systemie politycznym, jak i gospodarczym. Praca skupia się na tym drugim aspekcie i ma charakter pionierski. Nikt dotąd nie omawiał tak szeroko i dogłębnie wieloletniego planowania finansowego i standardów zarządzania długiem przez władze lokalne. Autorzy analizują te problemy na tle wielu innych krajów. Przeprowadzają też badania wśród polskich JST. Formułują rygorystyczny i ważny praktycznie model efektywnego zarządzania ich długiem. Praca odznacza się wielką starannością i precyzją, zawiera wiele ważnych obserwacji i rekomendacji. Powinna ona stać się lekturą obowiązkową dla osób działających w JST i dla wszystkich zainteresowanych działaniem tego ważnego składnika naszego ustroju.”

Leszek Balcerowicz

Z recenzji

„Przeprowadzone badania, wyniki z nich uzyskane, porządkują i wypełniają na rynku wydawniczym lukę w zakresie zarządzania długiem w samorządach terytorialnych. Autorzy w sposób profesjonalny, kompetentny podjęli się - z dobrym skutkiem - zdefiniowania głównych przyczyn dyscypliny rynkowej na krajowym rynku instrumentów dłużnych JST. W wielowątkowym aspekcie przedstawili przyczyny utraty płynności finansowej przez JST w Polsce oraz wskazali na niedoskonałości prawne w tym względzie. Praca posiada duże walory naukowe, jak i pragmatyczne. Będzie ona cennym źródłem wiedzy dla studentów uczelni ekonomicznych, wydziałów prawa oraz samorządowców.”

Kazimierz Pająk

„Książka daje szerokie, przekrojowe i dogłębne merytoryczne spojrzenia na problematykę zarządzania długiem w jednostkach samorządowych w oparciu o doświadczenia innych krajów. Wyjątkowość tego podejścia dodatkowo wzbogaca uwzględnienie kluczowych przesłanek wpływających na wypracowanie standardów zarządzania dla praktyki polskiej.

Autorzy przedstawiają model efektywnego zarządzania długiem oraz rekomendacje, w których znajdują się sugestie zmian sposobu zarządzania finansami publicznymi tak w sferze instytucjonalnej, jak i regulacyjnej. Książka ta budzić będzie zainteresowanie środowisk akademickich, a także będzie cennym źródłem informacji dla praktyków w sektorze finansów publicznych.”

Mirosław Czekaj

ISSN 0208-8029
ISBN 83-894-7548-0

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

tel.: (+48) 22 3810246 / 22 3810277 / 22 3810241 / 22 3810273

e-mail: biblioteka@ibspan.waw.pl