

dr Krzysztof Kluza

Efektywność polskich jednostek samorządu terytorialnego na tle samorządów w Unii Europejskiej – weryfikacja adekwatności dochodów

Efficiency of the Polish local governments compared with the local governments in the EU countries. Analysis of adequacy of sector's revenue.

Abstrakt

W okresie spowolnienia gospodarczego sektor samorządowy odegrał istotną rolę w stabilizacji gospodarek Unii Europejskiej dzięki wysokiej skali realizowanych inwestycji. Zarazem wzrosło zadłużenie tego sektora oraz nastąpił nieznaczny spadek jego produktywności. W Polsce produktywność samorządów kształtuje się powyżej średniej unijnej, przy czym wysokiej efektywności działania polskich samorządów towarzyszy silny wzrost ich zadłużenia. Wskazuje to na niedobór dochodów polskich samorządów w stosunku do realizowanych przez nie zadań. Niniejszy tekst przedstawia oszacowanie potencjalnego niedoboru dochodów polskich samorządów na ok. 15 mld zł w 2012r.

Spowolnienie gospodarcze w krajach Unii Europejskiej, zapoczątkowane w 2008 r., spotęgowało uwagę na poszukiwaniu polityk wspierających wzrost gospodarczy. Istotnym elementem proponowanych rozwiązań jest dostarczanie dóbr publicznych oraz działalność inwestycyjna prowadzona zarówno na szczeblu rządu centralnego, jak i samorządów. Zagadnienia stymulowania gospodarki poprzez wydatki publiczne i generowane przez nie efekty mnożnikowe są omówione m.in. przez Aarta Kraaya¹. Rola jednostek samorządu terytorialnego (JST) w tych politykach jest szeroko przedstawiona w pracy Hansjörga Blöchliger². Dylematy związane z dokonaniem konsolidacji fiskalnej, koniecznej na skutek wzrostu zadłużenia sektora publicznego, będącego rezultatem stosowanych polityk stymulacyjnych, przedstawione są m.in. przez Raya Barrella, Dawna Hollanda i Iana Hursta³ oraz Douglasa Sutherlanda, Petera Hoellera i Rossannę Merola⁴. Makroekonomiczne ryzyka związane z delewaryzacją gospodarki, w tym także ryzyko, że wyższa produktywność może wpłynąć negatywnie na produkcję w przypadku zmniejszenia dźwigni finansowej, opisują Gauti Eggertsson i Paul Krugman⁵.

Zarazem wiele analiz międzynarodowych przedstawia dowody na wysoką efektywność wydatków JST oraz że decentralizacja finansów publicznych skutkuje wzrostem Produktu Krajowego Brutto (PKB) *per capita* produktywności, jakości kapitału ludzkiego oraz skali środków publicznych przeznaczanych na inwestycje⁶. Wszelako istnieją też analizy

¹ A. Kraay, *How large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending*, „The Quarterly Journal of Economics” 2012 nr 127, s. 829–887.

² H. Blöchliger i in., *Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2010/12.

³ R. Barrell, D. Holland, I. Hurst, *Fiscal Consolidation. Part 2: Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations*, „OECD Economics Department Working Papers” 2012/933.

⁴ D. Sutherland, P. Hoeller, R. Merola, *Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?*, „OECD Economic Policy Papers” 2012/1.

⁵ G. B. Eggertsson, P. Krugman, *Debt, Deleveraging and the Liquidity Trap: a Fisher-Minsky-Koo Approach*, „The Quarterly Journal of Economics” 2012, June, s. 1469–1513.

⁶ Szeroki przegląd badań jest zawarty w: H. Blöchliger, *Decentralisation and Economic Growth. Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2013/14; H. Blöchliger, B. Égert, *Decentralisation and Economic Growth. Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2013/15; K. Fredriksen,

wskazujące na uwarunkowane politycznie transfery środków w JST⁷. Jednocześnie kryzys spowodował w wielu krajach ograniczenie środków przekazywanych do budżetów JST, wzrost ich zadłużenia oraz pogorszenie zdolności kredytowej, utrudniając realizację polityk publicznych przez JST⁸.

Powyższe zjawiska wystąpiły również w Polsce. W szczególności nastąpił szybki wzrost zadłużenia JST. W latach 2008–2012 w relacji do PKB dług JST wzrósł z 2,3% PKB w 2008 r. do 4,2% PKB w 2012 r. Wzrost zadłużenia JST i jednocześnie silny wzrost inwestycji samorządowych zapoczątkowały istotną debatę m.in. na temat prorozwojowej roli sektora JST w kryzysie, określenia limitów zadłużania się JST, oceny ryzyka ich działalności oraz adekwatności dochodów JST w stosunku do realizowanych zadań.

Zagadnienia istotności wydatków inwestycyjnych JST dla gospodarki, a zarazem ich wpływu na wzrost zadłużenia JST w okresie spowolnienia gospodarczego są omówione przez Krystynę Piotrowską-Marczak⁹. Zmiany kosztu i dostępności finansowania dla JST w tym okresie można znaleźć w pracy Krzysztofa Kluzy¹⁰. Opis gospodarki finansowej JST i zagadnień związanych z zarządzaniem ich długiem zawiera monografia Marii Jastrzębskiej¹¹. Propozycje wskaźników do oceny kondycji JST i bezpieczeństwa realizowanych przez nie zadań, opcjonalnych do wskaźników ustawowych i typowych analiz danych historycznych, prezentują Adam Czudec i Ryszard Kata¹². Wyzwania związane ze zdolnością kredytową JST na skutek zmian wskaźników ustawowych zadłużania się JST zawarte są w pracach Kamilli Marchewki-Bartkowiak i Marcina Wiśniewskiego¹³ oraz Luizy Kluka i Krzysztofa Kluzy¹⁴. Natomiast analiza wzrostu kosztów finansowania JST na skutek wejścia w życie od 2014 r. art. 243 ustawy o finansach publicznych¹⁵ jest zawarta w artykule Krzysztofa Kluzy¹⁶.

Zarazem nierozwiązanym problemem pozostaje kwestia adekwatności dochodów polskich JST. W ostatnich latach weszły w życie nowe rozwiązania prawne, które nakładają na JST dodatkowe wydatki lub ograniczyły ich dochody¹⁷. W 2012 r. środowiska samorządowe złożyły obywatelski projekt ustawy mającej na celu wzrost dochodów JST; został on jednak odrzucony w parlamencie w 2013 r.

Niniejsze opracowanie poszukuje odpowiedzi na pytanie: jak efektywne w swoich działaniach w czasie spowolnienia gospodarczego były polskie JST na tle samorządów z krajów UE oraz czy dysponowały adekwatnymi dochodami? W pierwszej części jest zaprezentowana efektywność JST w krajach UE z perspektywy ich prorozwojowego profilu działania, objawiającego się poprzez skalę prowadzonych inwestycji. Omówiony jest wzrost

Decentralisation and Economic Growth. Part 3: Decentralisation, Infrastructure Investment and Educational Performance, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2013/16.

⁷ L. Veiga, F. Veiga, *Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel*, „Public Choice” 2013/155.

⁸ Zob. C. Vammalle, C. Hulbert, *Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice*, „OECD Regional Development Working Papers” 2013/2.

⁹ K. Piotrowska-Marczak, *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011/682.

¹⁰ K. Kluza, *Determinanty kosztu finansowania samorządów*, w: A. Alińska (red.), *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, Warszawa 2011.

¹¹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.

¹² A. Czudec, R. Kata, *Metodyczne aspekty oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012/10.

¹³ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy. Biuro Analiz Sejmowych” 2012/21.

¹⁴ L. Kluka, K. Kluza, *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012/1–2.

¹⁵ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

¹⁶ K. Kluza, *Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów*, „Zarządzanie i Finanse” 2013/2.

¹⁷ Przegląd tych uregulowań zawiera *Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Materiały z XXXIII Zjazdu Związku Miast Polskich z 9.03.2012 r.

zadłużenia JST w okresie kryzysu w związku z realizowanymi inwestycjami. W drugiej części pracy przedstawiona jest efektywność działań JST od strony ich produktywności. Do analizy są wykorzystane statystyki dotyczące dochodów oraz produktu dostarczanego przez sektor JST. Na koniec artykułu jest oszacowana luka w dochodach polskich JST w relacji do skali realizowanych przez nie zadań na podstawie statystyk międzynarodowych.

1. Uwagi metodologiczne

Poniższa analiza wykorzystuje dane Eurostatu¹⁸. Obejmuje kraje UE za lata 2009–2012, choć tam, gdzie to istotne, odwołuje się też do okresu sprzed kryzysu. Analiza nie obejmuje Cypru, Grecji, Luksemburga i Malty, ze względu na pomijalny sektor JST w tych krajach. Ponadto nie obejmuje krajów skandynawskich (Dania, Finlandia, Szwecja), gdzie sektor JST jest nieporównywalnie większy niż w pozostałych krajach UE i wykonuje znacznie szerszy zakres zadań. Ze względu na niedostępność danych sprzed 2008 r. dla Chorwacji, tam gdzie są porównywane trendy sprzed kryzysu z trendami z okresu kryzysu, dane są oczyszczone o Chorwację.

W niniejszej analizie pod pojęciem długu JST ujęty jest wyłącznie bezpośredni dług JST nieuwzględniający np. zadłużenia, jakie JST czasem wręcz celowo przesuwają na poziom zarządzanych przez siebie spółek komunalnych. Tematyka ta wraz z oszacowaniem skali zadłużenia „pośredniego” dla polskich miast jest przedstawiona w pracy Marzanny Poniatowicz¹⁹.

Pod pojęciem JST są rozumiane samorządy zarówno szczebla lokalnego, jak i stanowego zgodnie z klasyfikacją Eurostatu. Inwestycje za każdym razem oznaczają nakłady brutto na środki trwałe. Stosowane skróty nazw krajów zostały przyjęte zgodnie z podejściem Eurostatu.

2. Inwestycje JST w okresie kryzysu jako element polityki antycyklicznej

W okresie kryzysu gospodarczego wyraźnie uwidoczniła się w krajach UE stabilizacyjna dla popytu wewnętrznego rola JST. Zjawisko to widać dobrze, jeśli odniesie się inwestycje JST do PKB. Z typowego poziomu ok. 1,6% PKB w latach 2003–2005 wzrosło do 2,0% w latach 2008–2009 oraz 1,94% w 2010 r. Jedynym krajem, gdzie w tych latach inwestycje ukształtowały się poniżej 10-letniej średniej, były Węgry przeżywające głęboki kryzys fiskalny. Co więcej, JST w istotny sposób zastępowały hamujące inwestycje sektora prywatnego. Inwestycje JST do 2007 r. wynosiły ok. 7% całości inwestycji w gospodarce. W 2008 r. wzrosły do 8,2%, a w latach 2009–2010 odpowiednio do rekordowych 9,9 i 10,4%. W 2011 r. wyniosły 9,0%, a w 2012 r. 8,3%. Ta antycykliczna aktywność JST stanowiła bardzo ważny czynnik w stymulacji gospodarek w okresie spowolnienia i jest istotnym wymiarem oceny ich efektywności działania z punktu widzenia wspierania całej gospodarki.

Działalność inwestycyjną JST z poszczególnych krajów można ocenić w dwóch podstawowych aspektach. Pierwszy z nich to udział środków, jakie JST przeznaczają na inwestycje w relacji do swoich budżetów. Opisuje to dobrze wskaźnik inwestycji JST do całkowitych dochodów JST. Drugi wymiar to znaczenie inwestycji JST w gospodarce. W tej pracy odzwierciedla je wskaźnik udziału inwestycji JST w całości inwestycji realizowanych w danym kraju.

W latach 2009–2012 udział inwestycji do dochodów JST wynosił przeciętnie od 15 do 18% (zob. tabela 1). W przypadku aż 8 z 21 badanych krajów średnia relacja inwestycji do dochodów utrzymała się przez te lata na poziomie powyżej 20%. Były to Bułgaria, Irlandia, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Niewątpliwie w dużym stopniu

¹⁸ dane Eurostatu (online database): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

¹⁹ M. Poniatowicz, *Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011/682.

była związana z absorpcją środków strukturalnych z UE. Przy czym najwyższa była w Irlandii – średnio 27%.

Z kolei wskaźnik udziału inwestycji JST w całości inwestycji krajowych w latach 2009–2012 kształtował się przeciętnie w przedziale 8–10%. W przypadku 8 krajów przekroczył on średnio 10%. Były to Irlandia, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska i Słowenia. Najwyższy był w Polsce, gdzie osiągnął 14,7% całości inwestycji. W sumie 4 kraje: Irlandia, Polska, Łotwa i Słowenia charakteryzowały się bardzo wysokimi wskaźnikami w obu badanych wymiarach.

Tabela 1

Udział inwestycji do dochodów JST w latach 2009–2012 (w %)

Wyszczególnienie	Udział inwestycji JST w całości inwestycji				Relacja inwestycji JST do dochodów JST			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Belgia	7,0	7,3	7,7	7,8	6,7	6,9	7,2	7,2
Bułgaria	7,0	7,0	5,6	6,6	26,1	22,8	18,2	19,9
Czechy	10,3	9,2	8,8	8,0	22,0	19,9	19,3	18,1
Niemcy	7,8	7,4	7,1	6,5	6,6	6,5	6,3	5,7
Estonia	8,6	5,6	5,1	7,4	16,9	10,4	12,4	18,9
Irlandia	15,1	16,3	12,4	9,1	34,1	31,0	23,6	19,1
Hiszpania	13,7	12,9	10,0	5,7	14,6	14,2	10,9	4,8
Francja	12,4	11,2	11,0	11,3	20,2	18,5	18,7	18,9
Chorwacja	7,3	5,7	4,4	4,8	15,6	10,0	7,6	7,6
Włochy	9,5	8,0	7,5	7,5	11,3	10,0	9,5	8,8
Łotwa	12,7	13,9	11,4	10,0	24,7	22,3	23,9	23,6
Litwa	9,5	14,2	11,4	10,9	15,7	20,5	21,1	19,7
Węgry	7,0	12,0	10,0	7,4	12,2	18,8	14,6	12,9
Holandia	13,4	13,7	12,5	13,2	15,1	14,5	13,9	14,1
Austria	4,2	3,8	3,1	3,1	5,1	4,6	3,9	3,9
Polska	14,9	16,8	14,9	12,4	23,0	24,2	22,4	18,2
Portugalia	8,2	8,6	7,2	5,7	25,3	26,3	19,7	14,1
Rumunia	8,9	8,8	10,8	9,8	23,4	23,0	29,1	28,0
Słowenia	11,0	13,7	11,0	10,9	26,7	27,8	21,4	19,8
Słowacja	6,8	7,9	6,0	5,2	21,8	26,0	20,9	16,2
Wlk. Brytania	9,0	8,3	8,2	8,3	9,7	9,1	9,1	9,2

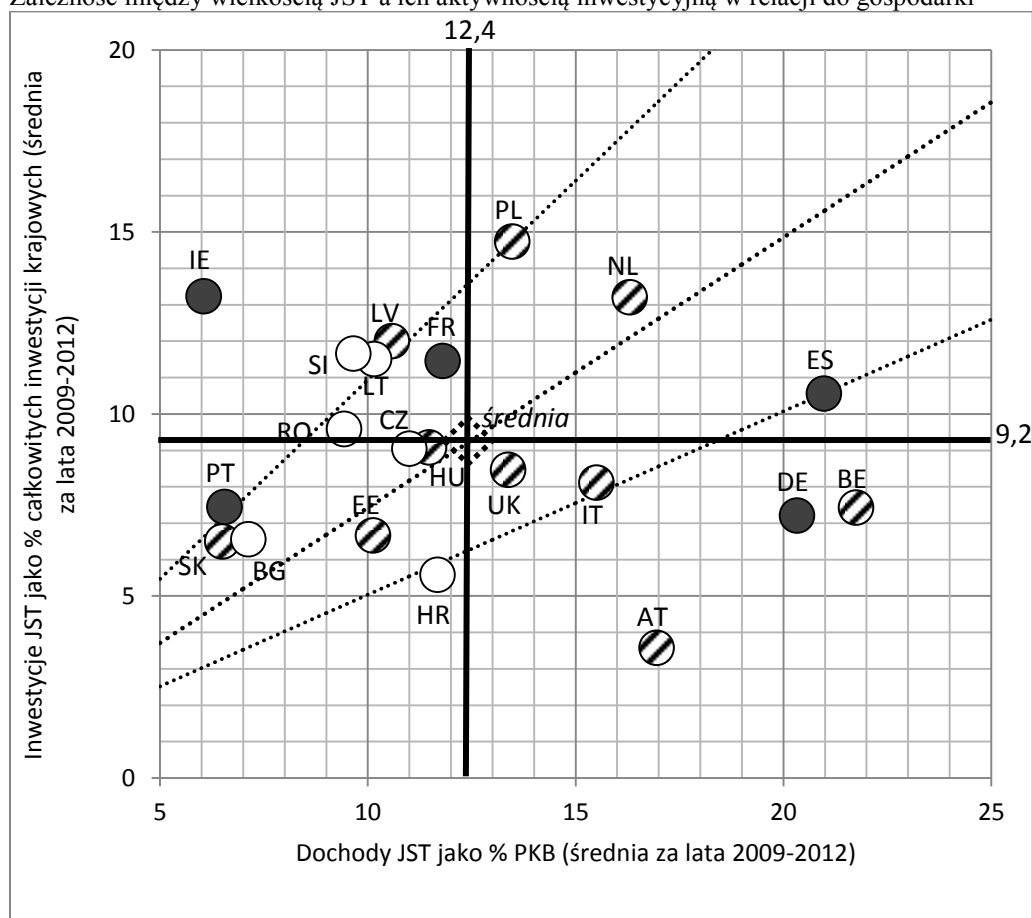
Źródło: Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Podsumowanie wpływu inwestycji JST na gospodarkę z uwzględnieniem relatywnej skali działania JST w poszczególnych krajach, czyli wielkości środków, jakimi dysponują na swoje zadania, w tym też na inwestycje, zawiera wykres 1. Potwierdza on, że największą efektywnością w prowadzeniu inwestycji, czyli ich udziału w gospodarce z uwzględnieniem wielkości budżetów JST w poszczególnych krajach, charakteryzują się JST z Irlandii, Polski, Łotwy i ze Słowenii, a także z Litwy. W dalszej kolejności wyróżniają się pod tym względem samorządy z Francji i Rumunii, a także Portugalii, przy czym w tym ostatnim kraju sektor JST jest stosunkowo mały.

W Polsce udział JST w całości inwestycji krajowych był najwyższy spośród badanych krajów w okresie kryzysu, a zarazem wyraźnie wyższy niż w latach sprzed kryzysu. Przypadek Irlandii jest natomiast o tyle nietypowy, że wysoki udział inwestycji JST w całości inwestycji nie wynikał tu z nominalnego wzrostu inwestycji JST. Wręcz przeciwnie, inwestycje JST w Irlandii spadły w kryzysie, ale zarazem dużo silniej spadły tam inwestycje prywatne. Z tej perspektywy podtrzymanie istotnej części popytu inwestycyjnego przez JST było bardzo korzystne dla gospodarki irlandzkiej.

Wykres 1

Zależność między wielkością JST a ich aktywnością inwestycyjną w relacji do gospodarki



Skróty nazw: BE – Belgia, BG – Bułgaria, CZ – Czechy, DE – Niemcy, EE – Estonia, IE – Irlandia, ES – Hiszpania, FR – Francja, IT – Włochy, LV – Łotwa, LT – Litwa, HU – Węgry, NL – Holandia, AT – Austria, PL – Polska, PT – Portugalia, RO – Rumunia, SI – Słowenia, SK – Słowacja, UK – Wlk. Brytania

Uwaga: Kolor oznacza poziom wskaźnika dług/dochody: biały 0–30%, w paski 30–60%, ciemnoszary powyżej 60%.

Źródło: Opracowanie własne.

Wzrost aktywności inwestycyjnej JST jest skorelowany ze wzrostem ich potrzeb pożyczkowych niezależnie od koniunktury gospodarczej. W latach 2009–2012 potrzeby pożyczkowe netto JST wyniosły przeciętnie w każdym kraju 0,5% PKB. Tabela 2 przedstawia wyraźną korelację w ostatnich 10 latach pomiędzy wzrostem inwestycji a wzrostem ich zadłużenia (oznaczanym w Eurostacie ze znakiem ujemnym; znak dodatni oznaczałby spłatę zadłużenia) w większości analizowanych krajów. Mediana współczynnika korelacji wynosi $-0,78$ dla obserwacji 2-letnich.

Należy podkreślić, że choć JST w krajach UE były permanentnymi pożyczkobiorcami w okresie kryzysu, to zaciągany dług nie przewyższał realizowanych inwestycji. Oznacza to, że w czasie kryzysu sektor JST systematycznie generował nadwyżkę operacyjną, która częściowo służyła również do finansowania inwestycji. Nowo zaciągany dług nie finansował wydatków bieżących i jako taki miał prorozwojowy charakter, generując pozytywne efekty mnożnikowe. Jedyne wyjątki od tej reguły to Hiszpania (lata 2010–2012) i Austria (2009–2010). W krajach tych nie wystąpiła również korelacja pomiędzy wzrostem inwestycji i wzrostem zadłużenia (zob. tabela 2).

Tabela 2

Współczynniki korelacji dla inwestycji JST i zmian zadłużenia JST w latach 2003–2012

Wyszczególnienie	BE	BG	CZ	DE	EE	IE	ES	FR	IT	LV		
Dane roczne	-0,50	-0,53	-0,77	-0,22	-0,74	-0,12	0,05	-0,91	-0,77	-0,75		
Średnia 2-letnia	-0,53	-0,78	-0,82	-0,19	-0,76	-0,13	0,30	-0,90	-0,89	-0,91		
	LT	HU	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	UK	średnia	mediana
Dane roczne	-0,29	-0,59	-0,72	0,06	-0,88	-0,55	-0,66	-0,60	-0,88	-0,49	-0,54	-0,60
Średnia 2-letnia	-0,66	-0,79	-0,85	0,03	-0,88	-0,46	-0,96	-0,63	-0,91	-0,78	-0,62	-0,78

Skróty nazw krajów analogiczne jak dla Wykresu 1.

Uwaga: Tabela przedstawia korelacje liniowe pomiędzy zmiennymi z tych samych lat (bez opóźnień).

Źródło: Opracowanie własne.

3. Produktywność JST w krajach UE

Drugim podejściem do oceny efektywności działania JST jest analiza ich własnej produktywności. Do oceny produktywności JST został skonstruowany wskaźnik ilorazu produktu wytwarzanego przez JST w relacji do ich dochodów. Produkt jest tu zdefiniowany w ujęciu kalkulacji rachunków narodowych zgodnie z ESA '95. Obejmuje zarówno produkcję rynkową (w szczególności sprzedawaną po ekonomicznie adekwatnych cenach), produkcję na własny końcowy użytek (w przypadku sektora publicznego obejmuje to wyłącznie ewentualną produkcję dóbr inwestycyjnych na własny użytek), jak i produkcję nierynkową (dostarczaną odbiorcom za darmo lub po cenach poniżej rachunku ekonomicznego; kategoria ta obejmuje dostarczanie dóbr publicznych).

Na wstępie należy zauważyć, że wskaźnik produktywności JST był przeciętnie wyższy w okresie przed kryzysem. W ostatnich 10 latach najwyższy był w 2003 r., kiedy wyniósł przeciętnie 77%. Patrząc na poszczególne kraje, można zauważyć dwie podstawowe tendencje. Z perspektywy krajów Europy Zachodniej wystąpiła ogólna tendencja do wzrostu produktywności od 2008 r., co mogło stanowić jedną z sił stabilizujących ich gospodarki w okresie dekonunktury. W szczególności trend ten był widoczny z jednej strony w krajach o największych trudnościach, takich jak Irlandia, Hiszpania, Portugalia i Włochy. Z drugiej strony kraje Europy Środkowo-Wschodniej, odznaczające się wysoką produktywnością JST w okresie przed kryzysem, doświadczyły jej wyraźnego spadku w kryzysie (w szczególności Bułgaria, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia). Może to wskazywać na zakłócenia w dostarczaniu przez JST dóbr publicznych w tych krajach.

Dane na temat produktywności JST w latach 2009–2012 zawiera tabela 3. Widać, że w przypadku wielu krajów produktywność sektora JST utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie. W przypadku 6 krajów wskaźnik ten wynosił w latach 2009–2012 przeciętnie powyżej 80%, a zarazem nie obniżył się poniżej 80% w więcej niż w jednym roku. Były to Czechy, Holandia, Litwa, Łotwa, Słowacja i Węgry. W Polsce wskaźnik ten wyniósł średnio 77,4% i w każdym roku kształtował się powyżej średniej dla analizowanych krajów.

Tabela 3

Produktywność JST w % (wskaźnik produkt/dochody)

Kraje	2009	2010	2011	2012
Belgia	64,8	65,1	63,2	64,0
Bułgaria	79,2	81,4	82,1	77,5
Czechy	81,7	80,5	81,8	86,3
Niemcy	52,9	54,0	51,7	52,0
Estonia	80,6	80,4	78,4	75,5
Irlandia	64,8	70,3	78,6	84,3
Hiszpania	69,2	76,4	81,1	65,8
Francja	65,5	66,1	66,7	67,8
Chorwacja	79,1	79,0	82,6	80,5
Włochy	63,2	66,9	66,7	66,0

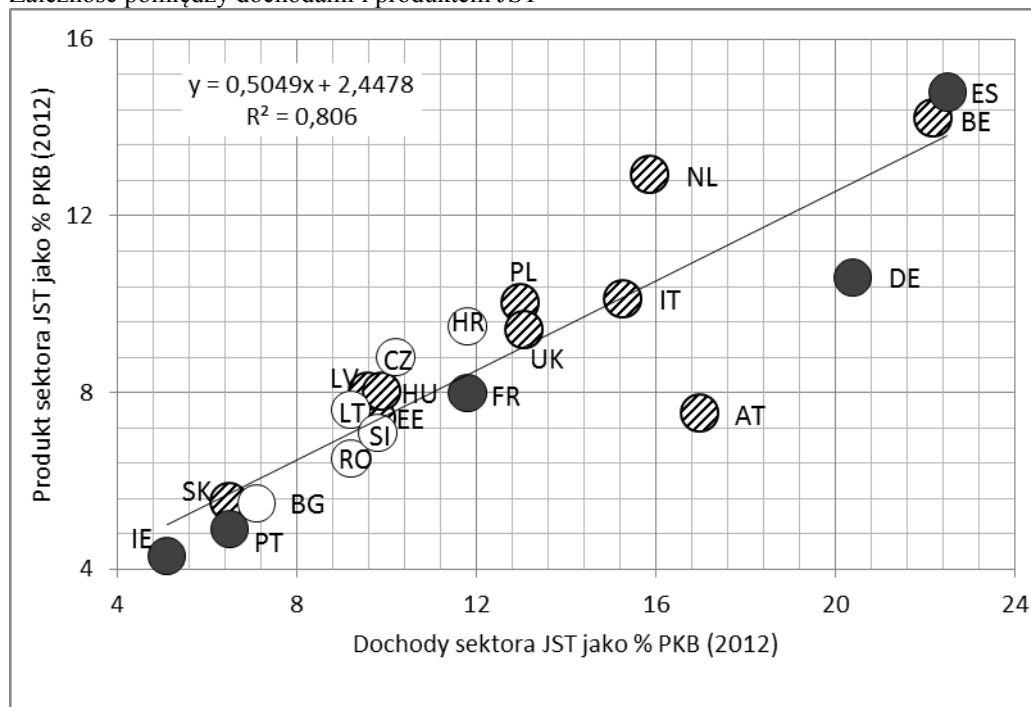
Łotwa	89,2	73,7	82,4	83,3
Litwa	90,4	78,8	81,4	82,6
Węgry	90,8	89,9	81,1	80,8
Holandia	79,3	81,1	81,3	81,1
Austria	45,6	45,8	44,4	44,1
Polska	78,1	78,3	76,1	76,9
Portugalia	77,6	78,1	75,8	75,4
Rumunia	73,1	66,3	63,9	70,7
Słowenia	70,5	72,2	72,9	72,4
Słowacja	92,3	92,2	83,3	84,6
Wlk. Brytania	79,7	78,1	76,7	71,8

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik produktywności nie jest skorelowany z wielkością sektora JST w poszczególnych krajach. Zarazem nie występuje prosta zależność, że niższy poziom zadłużenia JST skutkuje wyższą produktywnością tego sektora. Niektóre kraje, jak np. Słowenia i Rumunia, posiadają relatywnie niskie wskaźniki produktywności dla JST pomimo niskiego poziomu zadłużenia tego sektora. Zależność pomiędzy dochodami JST a ich produktem w 2012 r. wraz z funkcją regresji liniowej (statystycznie istotnej na poziomie $\alpha = 0,01$) przedstawia wykres 2.

Wykres 2

Zależność pomiędzy dochodami i produktem JST



Skróty nazw krajów analogiczne jak dla Wykresu 1.

Uwaga: Kolor oznacza poziom wskaźnika dług/dochody: biały 0–30%, w paski 30–60%, ciemnoszary powyżej 60%.

Źródło: Opracowanie własne.

4. Adekwatność dochodów polskich JST w stosunku do realizowanych zadań

Zgodnie z przedstawionymi powyżej analizami samorzady w Polsce w okresie kryzysu charakteryzowały się wysoką efektywnością zarówno pod kątem ich proinwestycyjnego profilu działania, jak i ich produktywności. Zarazem w Polsce opisanym powyżej tendencjom towarzyszył szybki wzrost zadłużenia JST. Od końca 2008 r. do końca 2012 r. przyrosło ono z 29,0 mld zł aż do 67,8 mld zł. W relacji do PKB dług JST wzrósł z

2,3% PKB w 2008 r. do 4,2% PKB w 2012 r.²⁰ Rodzi to pytanie, czy opisany przyrost długu nie był również efektem nieadekwatności dochodów JST w stosunku do powierzonych im do realizacji zadań.

Kwestię braku współmierności finansowania w stosunku do powierzonych JST zadań i w efekcie nieprzestrzeganie przepisów konstytucyjnych wielokrotnie podnosiły środowiska samorządowe, w szczególności Związek Miast Polskich, który jest również inicjatorem obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST. W uzasadnieniu do projektu ustawy wykazane są liczne zmiany prawne skutkujące wzrostem obciążeń finansowych dla polskich JST, które nie zostały zrekomensowane przekazaniem odpowiednich środków z budżetu państwa. Skala niedoboru środków w dochodach JST została oszacowana na minimum 8 mld zł rocznie²¹.

W niniejszej pracy dokonuję alternatywnej analizy adekwatności dochodów polskich JST na podstawie porównania JST z poszczególnych krajów UE. Do określenia zrównoważonego poziomu dochodów wykorzystuję relację produktu dostarczanego przez JST w danych krajach w porównaniu z dysponowanymi przez nie dochodami. Wykorzystując dane przekrojowe, można wyznaczyć funkcję regresji określającą poziomy równowagi pomiędzy produktem a dochodami. Kraje posiadające produkt wyższy niż wynikający z poziomu równowagi charakteryzują się względnym niedoborem dochodów. Dodatkowo do analizy została wprowadzona zmienna zadłużenia JST. Wynika to z dwóch powodów. Z jednej strony część produktu dostarczanego przez JST może być finansowana długiem zewnętrznym (czyli przychodami finansującymi deficyt JST powstały na skutek wydatków przewyższających dochody) i zwiększać go. Z drugiej strony JST o wysokim poziomie zadłużenia ponoszą istotne koszty finansowe jego obsługi, co ogranicza przestrzeń do ich działania w innych obszarach. Oszacowania funkcji dla lat 2009 i 2012 zawiera tabela 4.

Tabela 4

Oszacowanie zależności funkcyjnej między produkt/PKB a dochód/PKB i dług/PKB dla sektora JST w krajach UE

Zależność dla 2009 r.	Współczynniki modelu	Błąd standardowy współczynników	Statystyka t dla danego współczynnika	Poziom istotności (wartość-p)
Wyraz wolny	1,74	0,978	1,8	0,09
Dochód/PKB	0,66	0,093	7,1	0,00
Dług/PKB	-15,06	6,946	-2,2	0,04
współczynnik regresji R ²	78,9%			
Statystyka F (analiza wariancji)	33,7			
Poziom istotności statystyki F	0,0			
Zależność dla 2012 r.	Współczynniki modelu	Błąd standardowy współczynników	Statystyka t dla danego współczynnika	Poziom istotności (wartość-p)
Wyraz wolny	1,71	0,822	2,1	0,05
Dochód/PKB	0,63	0,088	7,2	0,00
Dług/PKB	-10,91	6,149	-1,8	0,09
współczynnik regresji R ²	83,5%			
Statystyka F (analiza wariancji)	45,5			
Poziom istotności statystyki F	0,00			

²⁰ Dane uwzględniają rewizję PKB z 4.04.2014 r.

²¹ *Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy...*

Uwaga: Poziom istotności p oznacza, jaki będzie ze statystycznego punktu widzenia odsetek błędnych decyzji, jeśli zostanie zastosowany dany model. Przyjmuje się, że wysoka jakość modelu (akceptacja testowanej hipotezy) występuje dla poziomów istotności 0,05 i niższej; przedział pomiędzy 0,05-0,10 ma charakter uznaniowy, a odrzuca się hipotezę przy p powyżej 0,10.

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza wykazała silną i istotną statystycznie na akceptowalnym poziomie zależność pomiędzy badanymi kategoriami ekonomicznymi. Na podstawie obliczonych parametrów funkcji oraz faktycznego poziomu dochodów polskich JST w relacji do PKB można oszacować niedopasowanie dochodów polskich JST. W 2009 r. wyniosło ono 0,6% PKB, a w 2012 r. wzrosło do 1,0% PKB. Oznacza to, że na podstawie powyższego uproszczonego porównania międzynarodowego można oszacować niedobór dochodów polskich JST w 2009 r. na 8,4 mld zł. W 2012 r. zwiększył się on już do kwoty 15,6 mld zł.

5. Podsumowanie

W latach 2009–2012, kiedy utrzymywało się w krajach UE spowolnienie gospodarcze, sektor JST odegrał istotną rolę w stabilizacji poszczególnych gospodarek unijnych, dostarczając dobra publiczne i prowadząc aktywną politykę inwestycyjną. Inwestycje JST odpowiadały przeciętnie każdego roku za 8–10% wszystkich inwestycji w UE. Najwyższy udział w całości inwestycji odnotowały polskie JST (ok. 15%) oraz irlandzkie i holenderskie (ok. 13%). W latach 2009–2012 JST przeznaczały na inwestycje ekwiwalent średnio ok. 17% swoich dochodów. W takich krajach, jak Bułgaria, Irlandia, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja, było to 20%.

Przeanalizowana została również produktywność JST, zdefiniowana jako relacja ich produktu do dochodów. W okresie kryzysu nastąpił nieznaczny spadek produktywności JST. Najwyższa produktywność wystąpiła na Słowacji – ok. 88%, znacząco wyższa od średniej była też w Czechach, Holandii, na Litwie, Łotwie i na Węgrzech. W Polsce wyniosła przeciętnie 77%, w każdym roku kształtując się powyżej średniej dla krajów UE.

Analiza wszystkich omawianych cech wykazała, że w latach 2009–2012 najbardziej efektywne JST, zarówno z perspektywy ich prorozwojowego profilu działania, oddawanego poprzez skalę prowadzonych inwestycji, jak i z perspektywy produktywności ich operacji, a także z uwzględnieniem wielkości dysponowanych przez nie budżetów, były w Irlandii, na Łotwie i w Polsce.

Wysokiej aktywności inwestycyjnej JST towarzyszyło znaczące zwiększenie się zadłużenia tego sektora w UE. Co roku przyrastało przeciętnie na kraj o 0,5% PKB. W przypadku Polski dług JST zwiększył się z 2,3% PKB na koniec 2008 r. do 4,2% PKB na koniec 2012 r. Rodzi to pytanie o adekwatność dochodów polskich JST w stosunku do realizowanych przez nie zadań. Przeprowadzona analiza na podstawie porównań międzynarodowych produktywności, dochodów i zadłużenia JST wykazała potencjalny niedobór dochodów polskich JST. W 2009 r. wyniósł on 0,6% PKB (ok. 8 mld zł). W 2012 r. luka w dochodach wzrosła do 1,0% PKB (ok. 15 mld zł).

dr Krzysztof Kluza

jest adiunktem w Katedrze Rynków i Instytucji Finansowych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.