

# **FINANSOWANIE SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W HISZPANII W WARUNKACH KRYZYSU GOSPODARCZEGO<sup>1</sup>**

*JAROSŁAW MARCZAK*

Katedra Finansów Publicznych, Uniwersytet Łódzki, Polska

## **Abstract in original language**

Hiszpańska gospodarka przeżywa skutki kryzysu gospodarczego od 2008 roku. Są nimi spadek PKB, wzrost zadłużenia publicznego i deficytu budżetowego, niższe dochody podatkowego i mniejsze możliwości walki ze skutkami kryzysu przez rząd, bardzo duże bezrobocie (ponad 25 %) i inne, tak ekonomiczne, jak i społeczne. Kryzys także bardzo silnie odcisnął swe piętno na gospodarce finansowej samorządu terytorialnego. Wynika to z jednej strony obniżki własnych dochodów oraz państwowych dochodów transferowych, a z drugiej strony konieczności wywiązywania się z nałożonych zadań standardowych oraz dodatkowych wynikających ze skutków kryzysu. W pracy dokonano oceny bieżącej sytuacji finansowej samorządu terytorialnego w Hiszpanii, przede wszystkich regionów oraz przedstawiono instrumenty zastosowane do przeciwdziałania skutkom kryzysu.

## **Key words in original language**

Hiszpania, kryzys, samorząd terytorialny, gospodarka finansowa, instrumenty finansowe, zrównoważony rozwój

## **Abstract**

Since 2008 the Spanish economy has been struggling with the economic crisis whose manifestations are declining GDP, growing public debt and budget deficit, lower tax revenues and the resulting government's diminishing possibilities of handling the crisis impacts, a very high unemployment rate (in excess of 25 %) and other phenomena, both economic and social. The crisis has a very strong effect on the finances of local governments too. There are two reasons for it. One is lower revenues from the sources that local governments have at their disposal and from national government's transfers and the other is the necessity for the governments to provide their regular services as well as those necessitated by the crisis. The article evaluates the current financial standing of local governments, mainly

---

<sup>1</sup> "artykuł został przygotowany w ramach projektu N N113 326038 pt. System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększenia poziomu absorpcji funduszy unijnych, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego".

regional, and presents measures which have been implemented to counteract the crisis impacts.

### Key words

Spain, crisis, local government, financial management, financial instruments, sustainable development

Przedmiotem niniejszych rozważań jest zbadanie zmian w zakresie gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Hiszpanii, przede wszystkim zmian w finansowaniu wspólnot autonomicznych w kontekście związku z kryzysem gospodarczym, a także podjętych działań reformujących tę gospodarkę ze względu na kryzys, które mogą być działaniami doraźnymi, ale także docelowymi. Poddanie badaniu regionalnej gospodarki finansowej w Hiszpanii wynika z wielkiego znaczenia wspólnot autonomicznych w ramach sektora publicznego i ich relacji z państwem. Należy sobie bowiem zdawać sprawę, że sytuacje kryzysowe pogarszając sytuację finansową ludności, mogą przyczyniać się do wzbudzania postaw roszczeniowych, populistycznych, a w niektórych przypadkach także nacjonalistycznych. Tego typu nastroje występują w Hiszpanii, z tym że kryzys skatalizował bardzo silne tendencje separatystyczne w Katalonii, jednym z najważniejszych regionów gospodarczych Hiszpanii, a jednym z silniejszych argumentów podnoszonych za koniecznością odłączenia się tego (obecnego) regionu od Hiszpanii są zbyt duże (cokolwiek by to oznaczało) transfery wytworzonego dochodu narodowego do rządu (Madrytu). Dlatego ten aspekt jest bardzo ważny podczas analiz finansowych, chociaż żądania separacji mają charakter wybitnie ustrojowy i polityczny. Podgrzewanie nastrojów nacjonalistycznych i separatystycznych nie sprzyja podejmowaniu skutecznych działań antykryzysowych. Niestety, ale zamiast podejmowania współpracy, następuje pogłębianie braku zaufania, czy nawet wrogości, szczególnie w kontekście aktualnej konfiguracji parlamentarnej i rządowej.

Ograniczone ramy dla przeprowadzenia wywodów w tej materii, siłą rzeczy, wymagają zastosowania uproszczeń. Mimo wszystko nie powinno się to odbić na ich jakości i jasności.

Przed rozpoczęciem analiz, niezbędnie jest stwierdzenie, że sytuacja kryzysowa oznacza stan pewnej nierównowagi. Powoduje to szereg negatywnych, nasilających się i często zazębiających się skutków. Nie ulega wątpliwości, że rozwój każdego kraju powinien być zrównoważony. Z tego względu rodzi się pytanie: czy podejmowane były wcześniej działania zmierzające do zrównoważonego rozwoju? Czy, bez względu na to czy podejmowane takie działania, czy nie, gospodarka była w stanie zrównoważonym, bądź do niego zbliżonym? Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania wymaga dokonania oceny hiszpańskiej gospodarki przedkryzysowej i ustalenia wskaźników zrównoważonego rozwoju. W kontekście przyjętego tematu badawczego, te wskaźniki będą bardzo uproszczone i będą to powszechnie stosowane miary i wskaźniki makroekonomiczne. Stan nierównowagi wymaga podjęcia interwencji w celu powrotu co

najmniej do stanu poprzedniego. Z tego względu ważne jest zbadanie czy i, jeżeli tak, jakie działania podjął rząd hiszpański w tym zakresie. Jeżeli mogło to przynieść już jakieś efekty, to zostaną one także przedstawione. Część rozważań będzie poświęcona samorządowi regionalnemu, dlatego konieczna jest jego charakterystyka, zwłaszcza gospodarki finansowej i zmian jakie spowodował kryzys oraz narzędzi przywracających możliwość normalnej działalności.

## 1. CHARAKTERYSTYKA KRYZYSU W HISPANII

Hiszpania pogrążona jest w kryzysie. Należy do grupy krajów zaliczanych do gospodarek najbardziej zagrożonych niewypłacalnością, czy nawet bankructwem. Wyrazem potężnej zapaści gospodarki hiszpańskiej, której skutki obejmują całokształt życia społecznego i gospodarczego są wskaźniki i wielkości makroekonomiczne takie jak: poziom PKB i tempo jego wzrostu, poziom długu publicznego w wartościach bezwzględnych, per capita i jako odsetek PKB, poziom deficytu budżetowego w wartościach bezwzględnych i jako odsetek PKB, stopa bezrobocia.

W tabelach 1 i 2 zostały przedstawione dane charakteryzujące kształtowanie się PKB w Hiszpanii w latach 1998 – 2011 w tys. € oraz na 1 mieszkańca wyrażona w euro. Z danych zawartych w tabeli 1 wyraźnie wynika, że PKB rósł w wysokim tempie do 2007 roku. W roku 2008, roku kryzysowym miał miejsce niewielki wzrost, ale gospodarka bardzo mocno hamowała, co uwidoczniło się w 2009 roku, gdy miał miejsce gwałtowny spadek PKB.

*Tabela 1. PKB w Hiszpanii w latach 1998 - 2011 w mln. €*

PKB mln.€	Zmiana. roczna	Rok
1.063.355€	0,40%	2011
1.048.883€	-0,30%	2010
1.048.060€	-3,70%	2009
1.087.749€	0,90%	2008
1.053.161€	3,50%	2007
985.547€	4,10%	2006
909.298€	3,60%	2005
841.294€	3,30%	2004
783.082€	3,10%	2003
729.258€	2,70%	2002
680.397€	3,70%	2001

629.907€	5,00%	2000
579.942€	4,70%	1999
536.917€	4,50%	1998

Źródło: <http://www.datosmacro.com/pib/espana> 30.11.2012

W przeliczeniu na 1 mieszkańca PKB wykazywało w badanym okresie znacznie wyższą dynamikę niż w ujęciu bezwzględnym. W roku 2011 nastąpił dość wyraźny wzrost PKB per capita. Biorąc pod uwagę bardzo wysoką dynamikę na przełomie wieków, kryzys spowodował regres.

*Tabela 2. PKB per capita w Hiszpanii w latach 1998-2011 w €*

PKB per capita.	Zmiana. roczna	Rok
23.100€	2,20%	2011
22.800€	0,00%	2010
22.800€	-4,60%	2009
23.900€	1,70%	2008
23.500€	4,90%	2007
22.400€	6,70%	2006
21.000€	6,60%	2005
19.700€	5,90%	2004
18.600€	5,10%	2003
17.700€	6,00%	2002
16.700€	7,10%	2001
15.600€	7,60%	2000
14.500€	7,40%	1999
13.500€	5,50%	1998

Źródło: jak dla tabeli 1

Tabela 3. Dług publiczny w Hiszpanii w latach 1998 - 2011

	W milionach €	% PKB	€ Per Capita
2011	736.468 €	0,693	
2010	644.692 €	0,615	13.908 €
2009	565.082 €	0,539	12.152 €
2008	433.611 €	0,398	9.512 €
2007	380.661 €	0,361	8.484 €
2006	389.507 €	0,396	8.870 €
2005	391.083 €	0,43	9.030 €
2004	388.701 €	0,462	9.101 €
2003	381.591 €	0,487	9.058 €
2002	383.170 €	0,525	9.293 €
2001	377.806 €	0,555	9.269 €
2000	373.506 €	0,593	9.251 €
1999	361.556 €	0,623	9.034 €
1998	345.953 €	0,641	8.654 €

Źródło: jak dla tabeli 1

W latach 1998 – 2011 deficyt budżetowy w Hiszpanii wykazywał trzy wyraźne tendencje. W latach 1998 – 2004 kształtuje się wyraźny spadek deficytu. Nawet można stwierdzić, że w latach 2001 i 2004 miała już miejsce równowaga budżetowa. W latach 2005 – 2007 Hiszpania odnotowała nadwyżkę budżetową. I wreszcie, w latach 2008 – 2011 jest bardzo gwałtowny wzrost deficytu budżetowego, co jednoznacznie wskazuje na kryzys.

*Tabela 4. Deficyt budżetowy w Hiszpanii w latach 1998 - 2011 w mln € i % PKB*

Rok	Deficyt w mln euro	Deficyt w %
2011	-100.402,00 €	-9,40%
2010	-101.438,00 €	-9,70%
2009	-117.143,00 €	-11,20%
2008	-45.189,00 €	-4,20%
2007	20.066,00 €	1,90%
2006	19.847,00 €	2,00%
2005	8.759,00 €	1,00%
2004	-2.862,00 €	-0,30%
2003	-1.622,00 €	-0,20%
2002	-3.312,00 €	-0,50%
2001	-4.361,00 €	-0,60%
2000	-6.161,00 €	-1,00%
1999	-8.254,00 €	-1,40%
1998	-17.268,20 €	-3,20%

Źródło: jak dla tabeli 1

W tabeli 5 znajdują się dane dotyczące kształtowania się bezrobocia w Hiszpanii w latach 1988 – 2011. Podobnie jak w przypadku kształtowania się deficytu budżetowego ma miejsce tendencja spadkowa bezrobocia aż do roku 2007. Spadek był powolny, ale systematyczny. W 2008 roku nastąpił gwałtowny wzrost stopy bezrobocia, który zniwelował dziesięcioletnie wysiłki jego obniżania. Na koniec roku 2012 stopa bezrobocia przekracza 26 % a bez pracy jest ponad 5 mln Hiszpanów, z tego ponad połowa to ludzie młodzi, także z wykształceniem średnim.

*Tabela 5. Stopa bezrobocia w Hiszpanii w latach 1998 - 2011*

Rok	Stopa bezrobocia
2012	26,2%
2011	23,2%

2010	20,4%
2009	19,0%
2008	14,9%
2007	8,8%
2006	8,3%
2005	8,8%
2004	10,0%
2003	11,0%
2002	11,3%
2001	10,5%
2000	10,5%
1999	11,8%
1998	14,0%

Źródło: jak dla tabeli 1

Przedstawione dane dobitnie wskazują na bardzo trudną sytuację społeczeństwa i gospodarki hiszpańskiej. Kryzys wdarł się w każdy zakątek gospodarki i życia społecznego. Obejmuje także samorząd terytorialny, w tym wspólnoty autonomiczne. Analiza danych zawartych w tabeli 5 pozwala na sformułowanie następujących wniosków: w roku 2009 nastąpił wzrost łącznych dochodów wspólnot autonomicznych; w roku 2010 dochody te także wzrosły, ale już niewiele, a w roku 2011 bardzo wyraźnie spadły. Operacje bieżące wykazują tendencję wyraźnie spadkową. Jest to spowodowane spadkiem dochodów podatkowych, przede wszystkim z podatków pośrednich (VAT oraz podatki akcyzowe) oraz w mniejszym stopniu podatków bezpośrednich. Transfery bieżące, które pochodzą z budżetu państwa przez pierwsze trzy lata wykazują tendencję umiarkowanie wzrostową, natomiast w roku 2011 nastąpiło załamanie i spadek o 60%! Wspólnoty autonomiczne rekompensowały ubytek dochodów zadłużaniem się. Jest to odnotowane w operacjach finansowych. W 2009 roku nastąpił ponad trzykrotny wzrost długu wspólnot autonomicznych. Natomiast w roku 2010 ten dług podwoił się, by w kolejnym roku nieznacznie spaść. Wskazuje to wyraźnie na bardzo trudną sytuację samorządu regionalnego. Zaciąganie długu jest związane z koniecznością wykonywania obowiązkowych zadań, co przy spadających dochodach było niemożliwe. Państwo nie było w stanie substytuować tych dochodów, ponieważ jego podstawowe źródła dochodów to podatki, a te, jak to już zostało omówione, wyraźnie spadły. Państwo samo zaciągało pożyczki, co

Tabela 6. Dochody wspólnot autonomicznych w latach 2008 - 2011

Dochody wspólnot aut.	2008	2009	2010	2011
Podatki bezpośrednie	32301	36823	29955	40176
Podatki pośrednie	56077	44680	36098	50535
Opłaty i inne	4316	4726	4872	4856
Transfery bieżące	66034	68506	71586	42586
Dochody majątkowe	546	580	543	486
Operacje bieżące	159273	155315	143054	138643
Operacje kapitałowe	8788	9488	7718	9187
Operacje niefinansowe	168061	164803	150771	147830
Operacje finansowe	5410	16887	32970	26690
Razem	173471	181690	183741	174520

Tabela 7. Ewolucja zadłużenia wspólnot autonomicznych w latach 1995, 2000, 2005-2010 oraz dynamika zmian (w mln euro i w %).

Wspólnota autonomiczna	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Zmiana 2007-2010	Stopa roczna skum. 1995-2010
Andaluzja	4 694	7 162	7 479	7 434	7 343	8 256	10 174	12 632	72,0%	6,8%
Aragonia	656	952	1 277	1 251	1 383	1 826	2 274	3 325	140,4%	11,4%
Asturia	430	618	864	823	914	929	1 295	1 913	109,3%	10,5%
Baleary	356	555	1 633	1 727	2 346	3 139	3 948	4 729	101,6%	18,8%
W-py Kanar.	758	1 091	1 639	1 767	1 779	2 133	2 601	3 599	100,1%	10,9%
Kantabria	225	253	421	417	453	531	697	989	118,3%	10,4%
Kastylia y Leon	837	1 103	1 828	1 835	1 883	2 472	3 476	4 590	143,8%	12,0%
Kastylia La Mancza	420	620	2 049	2 213	2 466	3 298	5 037	6 840	177,4%	20,4%
Katalonia	7 732	11 121	17 207	18 145	19 468	24 014	29 886	39 638	103,6%	11,5%



Walencja	2 941	6 865	11 737	12 632	13 314	14 298	16 649	20 274	52,3%	13,7%
Estremadura	479	614	791	792	789	918	1 104	1 757	122,7%	9,1%
Galicja	2 145	3 089	3 401	3 713	3 949	4 199	4 994	6 404	62,2%	7,6%
Rioja	140	146	199	217	293	418	507	727	148,1%	11,6%
Madryt	3 302	4 611	10 596	11 029	11 027	11 324	12 897	14 754	33,8%	10,5%
Murcja	545	609	691	686	648	784	1 367	2 132	229,0%	9,5%
Zasada común	25 660	39 409	61 812	64 681	68 055	78 531	96 886	124 263	82,6%	11,1%
Nawarra	801	673	803	791	874	1 097	1 462	2 044	133,9%	6,4%
Kraj Basków	2 064	2 195	1 493	1 283	1 180	1 452	3 312	5 743	386,7%	7,1%
Razem CCAA	28 525	42 277	64 108	66 755	70 109	81 080	101 660	132 050	88,3%	10,8%

Źródło: Ministerstwo Finansów Hiszpanii

### 3. SAMORZĄD TERYTORIALNY W HISZPANII

Struktura samorządu terytorialnego:

Samorząd terytorialny w Hiszpanii dzieli się na trzy szczeble. Dwa najniższe, określane łącznie korporacjami lokalnymi (las corporaciones locales – CCLL) składa się z gmin (los municipios) oraz prowincji (las provincias). Te podmioty publicznoprawne istnieją w Hiszpanii od „dawna”. Ze względu na zakres analiz w niniejszych rozważaniach poświęcona im zostanie niewielka ich część, przede wszystkim krótka charakterystyka rozwiązań formalnoprawnych i organizacyjnych i w odpowiednim miejscu w dalszej części przyjętym rozwiązaniom w zakresie gospodarki finansowej. Najwyższym szczeblem samorządu terytorialnego w Hiszpanii są wspólnoty autonomiczne (las comunidades autónomas - CCAA). Powstały, w przeciwieństwie do korporacji lokalnych dopiero w XX wieku. Ich koncepcja i krótkotrwały byt związany jest z przemianami jakie dokonały się w Hiszpanii w latach dwudziestych i trzydziestych. W tym momencie powstała tylko jedna wspólnota autonomiczna – Katalonia. Ukończono prace dla Kraju Basków, ale, także dla bardzo zaawansowanych prac dla Galicji, wybuch wojny domowej i rządy dyktatorskie zlikwidowały wszelkie formy autonomii, a także zwalczały w czasach późniejszych wszelkie przejawy odrębności narodowościowych, czego konsekwencje Hiszpania odczuwa do dnia dzisiejszego (Katalonia i jej dążenie do niepodległości drogą legalną i pokojową oraz Kraj Basków – zbrojne działania ETA). Kwestie istotne na poziomie regionalnym, w mniejszym zakresie przekładają się na sytuację samorządu lokalnego (poza oczekiwaniami i dążeniami politycznymi i ustrojowymi, o czym już wspomniano). Na poziomie gmin i prowincji, dla egzystencji jej mieszkańców, większego

znaczenia nabierają możliwości zaspokajania potrzeb publicznych i społecznych jej mieszkańców. Te możliwości są pochodną obowiązujących regulacji wywodzących się z historycznie uwarunkowanych tradycji. Niezależnie od przyjętego w Konstytucji hiszpańskiej podziałowi, istnieją także, legalnie, inne, pośrednie jednostki samorządowe, o których nie będzie dalej mowy. Należą do nich: wyspy (las islas), las comarcas, strefy metropolitalne (áreas metropolitanas), las mancomunidades, czy dwa miasta na prawach autonomii Ceuta i Melilla.

### Gmina

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. W Hiszpanii jest ponad 8 100 gmin, a ich wielkość jest bardzo zróżnicowana. Najmniejsze liczą 6-7 mieszkańców a największa gmina – Madryt ponad 3 miliony. Zdecydowana większość gmin liczy do 1 000 mieszkańców (prawie 61 %). Powyżej 10 000 tysięcy mieszkańców jest niecałe 15 % gmin. Rodzi to szereg problemów związanych z zapewnieniem mieszkańcom małych gmin odpowiedniego poziomu świadczeń. Małe gminy niekiedy są także rozległe terytorialnie. Na czele każdej gminy stoi el alcalde, który także kieruje plenum tworzonego przez radnych. Kompetencje gmin dotyczą spraw w kręgu ich zainteresowań, zgodnie z zasadą subsydiarności. Zadania i kompetencje są uzależnione od wielkości gminy (do 20 tys. mieszkańców, do 50 tys. i powyżej 50 tys. mieszkańców). Jeżeli gmina nie jest w stanie sama świadczyć niezbędnych usług swoim mieszkańcom, może współdziałać z innymi gminami tworząc określone związki międzygminne, może zwrócić się do zarządu wspólnoty autonomicznej o zwolnienie ze świadczenia tych usług lub wystąpić o pomoc lub współpracę zarząd prowincji, do której przynależy.

### Prowincje

Prowincje są średnim szczeblem samorządu terytorialnego w Hiszpanii. Jest ich 50. Część z nich – 7 – tworzy równocześnie wspólnotę autonomiczną (Asturia, Baleary, Kantabria, Madryt, Murcja, Nawarra, Rioja). Na czele prowincji stoi jej prezydent, który także jest przewodniczący jej plenum, składającego się z radnych. Zadania i kompetencje prowincji polegają na koordynacji usług gminnych, pomocy i współpracy prawnej, ekonomicznej i technicznej gminom, zwłaszcza słabszych ekonomicznie, świadczenie usług ponadgminnych oraz promowanie spraw prowincyjnych. W Hiszpanii cztery prowincje mają specjalny charakter usankcjonowany historycznie. Trzy z nich tworzą Kraj Basków, a czwarta prowincja równocześnie jest wspólnotą autonomiczną i jest to Nawarra. Te prowincje określa się mianem „terytoriów historycznych” (Territorios Históricos). Te prowincje mają odrębny system finansowy, który jednak odnosi się do wspólnot autonomicznych i będzie przedstawiony w części poświęconej ich gospodarce finansowej.

### Wspólnoty autonomiczne (regiony)

Wspólnoty autonomiczne są najważniejszym szczeblem samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę ich usytuowanie ustrojowe, zawarte w Konstytucji hiszpańskiej z 1978 roku. Poświęca im ona 16 artykułów, oprócz wspólnych dla samorządu terytorialnego. Przyznanie bardzo szerokiego zakresu autonomii regionom spowodowało, że Hiszpanię określa się państwem autonomii, choć jest to państwo unitarne. Autonomia ta wyraża się nie tylko przyznanym zadaniom i kompetencjom, ale także posiadaniem własnego parlamentu przez każdą wspólnotę, który może uchylać akty prawne z mocą ustawy. Zakres zadań i kompetencji jest wyraźnie rozdzielony między państwo i wspólnoty autonomiczne. Wspólnoty autonomiczne są także równymi stronami przy ustalaniu przepisów ich dotyczących co się odbywa poprzez wiele mieszanych komisji.

### Specyfika samorządu terytorialnego

Samorząd hiszpański charakteryzuje się pewnymi istotnymi cechami, które go odróżniają od innych systemów samorządowych. Jednym z zasadniczych wyróżników jest, już wspomniana, autonomia. Jednakże specyfiką samorządu terytorialnego są także bardzo duże różnice pomiędzy poszczególnymi regionami, które także przyczyniają się do powstawania różnych problemów.

### Autonomia

Państwo ma bardzo ograniczone możliwości ingerowania w sprawę wspólnoty autonomicznej. Na terenie każdej wspólnoty jest przedstawiciel rządu – delegat, którego rola sprowadza się do pośredniczenia między rządem a wspólnotą, przede wszystkim w zakresie koordynacji różnych rozwiązań, których celem jest ujednoczenie rozwiązań w ramach państwa. W ramach swoich uprawnień, wspólnota autonomiczna posiada, w określonym przepisami zakresie, nadrzędność wobec prowincji i gmin.

### Problemy:

Problemy, które nurtują Hiszpanię, poza kryzysem, to napięcia jakie rodzą się między regionami a państwem. Ich przyczyną są w dużej mierze różnice między regionami o różnym pochodzeniu: historycznym, kulturowym, językowym i, przede wszystkim, w poziomie rozwoju gospodarczego. Te różnice są bardzo duże i związane z nimi metody ich niwelowania za pomocą narzędzi finansowych wywołują bardzo duże niezadowolenie w regionach, które dostarczają środki wyrównujące poziom życia i świadczenia usług publicznych. Przede wszystkim taką postawę prezentuje Katalonia, której społeczeństwo uważa, że jest wręcz „okradane” przez Madryt. To zagadnienie jest niezwykle istotne, bowiem tendencje separatystyczne w warunkach kryzysu przybrały na sile i zaczęły się pojawiać także postulaty przekształcenia Hiszpanii w federację. Koncepcja federalizmu jest w Hiszpanii bardzo silna i żywa, ale w odniesieniu do finansów, czyli federalizm fiskalny.

#### 4. FINANSOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W HISPANII

##### Specyfika gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Hiszpanii

Gospodarka finansowa hiszpańskiego samorządu terytorialnego charakteryzuje się specyfiką. Chociaż taką konstatację można odnieść do wszystkich państw, to rozwiązania obowiązujące w Hiszpanii są wyjątkowe. Państwo na ogół dąży do utrzymywania kontroli nad swoim terytorium, a najlepszym sposobem jest sterowanie finansami i dozowanie ich beneficjentom. W Hiszpanii takie rozwiązania nie są stosowane. O ile w początkowym okresie, zwłaszcza wspólnoty autonomiczne, otrzymywały wydzielone środki na finansowanie swoich ograniczonych zadań, to jednak sposób ich podział i kwoty były nie tylko transparentne, ale także przewidywalne, bo przyznawane na okresy pięcioletnie. Finansowanie gmin i prowincji odbywa się na podstawie innych przepisów oraz na innych zasadach niż wspólnot autonomicznych.

##### Finansowanie wspólnot autonomicznych

Konstytucja hiszpańska określa środki, jakim dysponują wspólnoty autonomiczne i pewne zasady ich gospodarki finansowej i odsyła do odpowiedniej ustawy. Finansowanie wspólnot autonomicznych odbywa się na podstawie przepisów ustawy organicznej o finansowaniu wspólnot autonomicznych (La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas - LOFCA) oraz ustawy z 2009 roku w której się reguluje system finansowania wspólnot autonomicznych na zasadach común i miast na prawach autonomii. Ponadto jest jeszcze kilka innych ustaw, ale nie ma szczególnych powodów, aby je przytaczać. Środkami, które stanowią dochody wspólnot autonomicznych są: podatki scedowane całkowicie lub częściowo przez państwo, dodatki (narzuty) do podatków państwowych i inne udziały w dochodach państwa; własne podatki, opłaty i daniny specjalne; transfery z Funduszu Wyrównania Międzyterytorialnego i inne środki z budżetu państwa; dochody z własnego majątku i dochody prywatnoprawne; instrumenty dłużne (pożyczki i kredyty).

W tabeli 8 przedstawiono dane charakteryzujące udział poszczególnych wspólnot autonomicznych w PKB Hiszpanii. Odzwierciedla to ich siłę oraz, w dużym stopniu, poziom rozwoju gospodarczego. Trzy wspólnoty autonomiczne: Katalonia, Madryt i Andaluzja wytwarzają razem 50 % PKB. Są to zarazem największe wspólnoty: Andaluzja ok. 8,5 mln mieszkańców, Katalonia 7,5 mln i Madryt ok 6,5 mln mieszkańców (łącznie Hiszpanię zamieszkuje 47 mln mieszkańców).

*Tabela 8. Produkt Krajowy Brutto wspólnot autonomicznych w Hiszpanii w 2011 roku w mln € oraz ich udział w całkowitym PKB*

PKB 2011 w mln €		
Andaluzja	145 452	13,56%
Aragonia	34 098	3,18%
Asturia	23 175	2,16%
W-y Kanaryjskie	41 733	3,89%
Kantabria	13 290	1,24%
Kastylia La Mancza	37 979	3,54%
Kastylia i León	57 491	5,36%
Katalonia	200 323	18,68%
Ceuta	1 536	0,14%
Walencja	102 942	9,60%
Estremadura	17 491	1,63%
Galicja	57 678	5,38%
Baleary	26 859	2,50%
Rioja	8 171	0,76%
Madryt	189 432	17,66%
Melilla	1 385	0,13%
Murcja	28 169	2,63%
Nawarra	18 726	1,75%
Kraj Basków	66 575	6,21%
Wspólnoty autonomiczne razem	1 072 505	100,00%

Źródło: jak dla tablicy 1

Tabela 9. Dochody wspólnot autonomicznych łącznie w latach 1998-2011 w mln € wg klasyfikacji ekonomicznej

Rodzaj dochodu	1. Podatki bezpośrednie	2. Podatki pośrednie	3. Opłaty i inne dochody	4. Transfery bieżące	5. Dochody majątkowe	Operacje bieżące	6. Zbycie inwest. rzeczowych	7. Transfery kapitałowe	Operacje kapitałowe	Operacje niefinansowe razem	8. Aktywa finansowe	9. Pasywa finansowe	Operacje finansowe	Dochody razem
1998	6 460	5 558	2 646	39 198	349	54 211	480	4 738	5 217	59 428	359	3 140	3 499	62 927
1999	7 112	6 187	2 733	42 159	313	58 505	592	5 058	5 649	64 154	383	3 062	3 445	67 599
2000	7 633	7 220	2 868	49 020	290	67 030	549	5 576	6 126	73 156	386	2 962	3 348	76 504
2001	8 396	8 130	3 086	53 384	301	73 298	494	5 823	6 317	79 615	191	2 832	3 023	82 638
2002	16 274	20 700	3 315	39 906	318	80 513	557	6 081	6 637	87 150	323	2 946	3 268	90 418
2003	17 832	32 490	3 626	43 023	382	97 352	654	6 626	7 280	104 633	387	3 799	4 187	108 819
2004	19 588	37 713	3 852	45 654	400	107 207	639	6 957	7 596	114 803	173	4 375	4 549	119 352
2005	21 590	42 387	4 059	49 994	432	118 462	651	7 134	7 785	126 248	270	5 991	6 261	132 509
2006	24 396	47 673	4 119	56 214	411	132 814	678	7 351	8 029	140 843	319	5 322	5 641	146 484
2007	27 215	54 631	4 107	60 270	396	146 619	644	7 464	8 108	154 728	344	5 473	5 816	160 544
2008	32 301	56 077	4 316	66 034	546	159 273	630	8 158	8 788	16 8071	297	5 113	5 410	173 471
2009	36 823	44 680	4 726	68 506	581	155 315	633	8 856	9 488	164 804	1 510	15 376	16 887	181 690
2010	29 955	36 098	4 872	71 586	543	143 054	518	7 199	7 718	150 771	379	32 591	32 970	183 742
2011	40 176	50 535	4 860	42 586	487	138 643	1 960	7 227	9 187	147 830	699	25 991	26 690	174 520

Źródło: jak dla tabeli 7.

W tabeli 9 zostały zamieszczone dochody według klasyfikacji ekonomicznej wspólnot autonomicznych. Z danych zawartych w tej tabeli wyraźnie wynika, że całkowite dochody rosły do 2010 roku, a roku 2011 uległy obniżeniu. Analizując w badanym okresie strukturę dochodów, uległa ona wyraźnemu zakłóceniu. Po części zostało to spowodowane kryzysem, a po części wprowadzonymi zmianami w gospodarce finansowej wspólnot autonomicznych, co zostało opisane

dalej. Dochody z podatków bezpośrednich spadły bardzo wyraźnie w roku 2010, choć już w następnym roku wróciły do swojego normalnego poziomu. Dochody z podatków pośrednich uległy załamaniu już w roku 2009 a spadek trwał jeszcze w roku następnym. W roku 2011 nastąpił natomiast bardzo wyraźny wzrost dochodów z tego tytułu. Transfery z budżetu państwa wzrastały w normalnym tempie aż do roku 2010. W roku 2011 nastąpił ich spadek o ok 40 %, co stanowiły bardzo duży ubytek w dochodach wspólnot autonomicznych. Należy zwrócić uwagę, że wspólnoty autonomiczne podtrzymywały poziom dochodów posiłkując się zaciąganiem pożyczkami i kredytami. W roku 2009 nastąpił ich aż trzykrotny wzrost w stosunku do roku 2008, a w roku 2010 podwojony poziom zadłużenia z roku poprzedniego. Niewątpliwie zwiększone zadłużenie generuje wyższe koszty związane z jego obsługą.

*Tabela 10. Wydatki wspólnot autonomicznych łącznie w latach 1998-2011 w mln € wg klasyfikacji ekonomicznej*

Rodzaj wydatku	1. Wydatki osobowe	2. Wyd. bież. dobra i usługi	3. Wydatki finansowe	4. Transfery bieżące	5. Fundusz ryzyka	Operacje bieżące	6. Inwestycje rzeczowe	7. Transfery kapitałowe	Operacje kapitałowe	Operacje niefinans. razem	8. Aktywa finansowe	9. Pasywa finansowe	Operacje finansowe	Wydatki razem
1998	18 584	7 079	2 420	20 190	3	48 275	6 624	5 617	12 241	60 516	464	1 947	2 411	62 927
1999	19 931	7 458	2 294	21 845	3	51 530	7 405	6 153	13 558	65 088	518	1 993	2 511	67 599
2000	23 191	9 297	2 140	24 444	3	59 075	7 850	6 779	14 629	73 704	373	2 427	2 800	76 504
2001	25 975	8 273	2 283	27 774	2 762	64 308	8 072	7 373	15 445	79 752	438	2 448	2 886	82 638
2002	27 746	9 444	2 140	30 409	1	69 740	8 912	8 529	17 441	87 181	890	2 630	3 521	90 701
2003	31 910	11 637	2 186	39 872	1	85 606	9 778	9 220	18 998	104 604	1 083	3 133	4 216	108 819
2004	34 955	13 421	2 077	44 125	38	94 615	10 389	10 247	20 635	115 251	1 319	2 782	4 101	119 352
2005	37 772	14 949	2 178	48 691	51	103 642	12 218	11 796	24 014	127 656	1 592	3 261	4 853	132 509
2006	44 076	22 467	2 274	45 706	150	114 672	13 859	13 191	27 050	141 722	1 756	3 007	4 762	146 484
2007	47 835	25 064	2 379	49 823	157	125 258	15 378	14 212	29 590	154 848	1 828	3 868	5 696	160 544
2008	52 246	27 794	2 480	53 653	175	136 348	16 273	15 773	32 046	168 394	1 675	3 401	5 076	173 471

2009	55325	28909	2732	56013	209	143187	15974	15872	31846	175033	2830	3827	6657	181690
2010	56494	29455	3709	56220	237	146115	13278	15836	29114	175229	2817	5696	8512	183742
2011	53483	28300	4551	53285	117	139735	9893	13056	22949	162684	3375	8461	11836	174520

Źródło: jak dla tabeli 7

W tabeli 10 zostały przedstawione dane dotyczące wydatków wspólnot autonomicznych. Sytuacja w tym zakresie jest dość charakterystyczna. Wydatki bieżące w badanym okresie wykazywały permanentny wzrost za wyjątkiem roku 2011. Struktura tych wydatków wskazuje wyraźnie, że związane są one ze świadczeniem usług oraz przekazywaniem transferów pieniężnych innym jednostkom. Natomiast wyraźny jest wzrost wydatków finansowych zarówno po stronie aktywów, jak i pasywów w okresie występowania kryzysu, czyli w latach 2008-2011.

#### Instrumenty korekcji sytuacji finansowej samorządu terytorialnego

Rząd hiszpański podjął szereg działań, które miały i mają na celu neutralizację negatywnych skutków kryzysu gospodarczego. Część podjętych rozwiązań ma wyraźnie charakter przejściowy, zastosowane na okres kryzysu gospodarczego, inne zaś pozostaną na dłuższy czas. Ponieważ na wspólnotach autonomicznych ciążyą określone zobowiązania dotyczące świadczenia określonych usług i dóbr publicznych, w warunkach zmniejszających się dochodów zaciągały one kredyty i pożyczki, co znacznie zwiększyło ich zadłużenie, wpłynęło, w pewnym zakresie, na wzrost długu publicznego, ale przede wszystkim zagroziło płynności finansowej. Znaczna część rozwiązań ma za zadanie z jednej strony zwiększenie dochodów, a z drugiej strony zwiększenie płynności finansowej. Brak lub niska płynność finansowa powodują, że wspólnoty autonomiczne nie regulują zobowiązań finansowych wobec dostawców, co pogarsza ich sytuację finansową i dodatkowo pogłębia kryzys.

#### Instrumenty trwałe

Do instrumentów bądź rozwiązań trwałych należałoby zaliczyć zmiany w systemie finansowania wspólnot autonomicznych przeprowadzone w 2009 roku. Dokonano tam podwyższenia cesji wspólnot autonomicznych w podatkach takich jak: podatek od dochodów osób fizycznych, VAT i podatków akcyzowych. W tym samym akcie prawnym wprowadzono nowe instrumenty w postaci funduszy: Fundusz Gwarancji Podstawowych Usług Publicznych, Fundusz Konwergencji, który składa się z dwóch funduszy: Funduszu Konkurencyjności i Funduszu Współpracy.

#### Instrumenty przejściowe

Na czas wychodzenia z kryzysu wprowadzono Fundusz Płynności Regionalnej, którego trwanie przedłużono na kolejny rok. Ponadto



wprowadzono modyfikacje w następujących podatkach: od dochodu osób fizycznych, od nieruchomości, od wzrostu wartości terenów budowlanych i akcyzy od wyrobów tytoniowych. Wprowadzono szereg środków budżetowych, których celem jest zwiększenie dochodów budżetowych np. poprzez możliwość nakładania nowych podatków lub zmian w podatkach już istniejących. Po stronie wydatków np. zmniejszenie inwestycji rzeczowych, zwiększenie wydatków bieżących, zmniejszenie innych wydatków. Wprowadzono także instrumenty w Planach Ekonomiczno-Finansowych Odzyskania Ró5.wnowagi [Budżetowej] Wspólnot Autonomicznych. Dotyczą one wydatków osobowych w zakresie redukcji, racjonalizacji i optymalizacji tych wydatków; specjalnych środków kontroli w służbie zdrowia i oświacie. Po stronie wydatków bieżących i usług przewidziano szereg rozwiązań nowych oraz zmian, które mają albo zmniejszyć te wydatki, albo je zrationalizować.

## 6. ZAKOŃCZENIE

Hiszpania jest czwartą gospodarką w strefie euro i piątą w Unii Europejskiej. Kryzys finansowy mocno zachwiał gospodarką hiszpańską i podważył te pozycje. Nie oznacza to, a nie7.wątpliwie nie musi oznaczać, że Hiszpania nie poradzi sobie z kryzysem. Bardzo ważne jest, że walkę z kryzysem prowadzi się kompleksowo. Nie tylko nie na poziomie państwa, ale także na poziomie samorządu terytorialnego. Jednak wydarzenia w niektórych regionach, zwłaszcza w Katalonii, mogą opóźniać lub utrudniać osiągnięcie założonych celów antykryzysowych. Z przedstawionych wywodów wynika, że bardzo istotne znaczenie dla kondycji państwa ma sytuacja we wspólnotach autonomicznych. Dlatego też podjęto szereg działań, których celem była poprawa sytuacji finansowej wspólnot. Te działania sprowadzały się przede wszystkim do zwiększenia dochodów wspólnot autonomicznych oraz poprawie ich płynności finansowej. Ponieważ znacząca część zadań publicznych obciąża wspólnoty autonomiczne, a z świadczenia wielu nie można zrezygnować, ponadto z administracją regionalną i lokalną kooperuje wiele przedsiębiorstw, to trudności płatnicze odbijają się także na tych podmiotach. Podejmowane działania można zatem potraktować jako zbudowanie solidnych podstaw do walki z kryzysem. Należy zwrócić uwagę, że obowiązujące w Unii Europejskiej przepisy często uniemożliwiają zastosowanie bardziej skutecznych rozwiązań, a poza tym, przekroczenie niektórych wskaźników nakłada na Hiszpanię obowiązek przeprowadzenia niezbędnych zmian, których celem jest przywrócenie tych obowiązujących wskaźników. Zbyt krótki okres czasu nie pozwala na pełną ocenę skuteczności zastosowanych instrumentów.

Contact – email  
marczak.jaroslaw@gmail.com