

# Katarzyna Wójtowicz

---

## Uwarunkowania rozwoju inwestycji samorządowych w państwach UE w warunkach kryzysu gospodarczego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 99, 233-246

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KATARZYNA WÓJTOWICZ

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## UWARUNKOWANIA ROZWOJU INWESTYCJI SAMORZĄDOWYCH W PAŃSTWACH UE W WARUNKACH KRYZYSU GOSPODARCZEGO

### Wprowadzenie

Światowy kryzys gospodarczy wywarł bardzo istotny wpływ na kondycję finansów publicznych większości państw europejskich. Średni udział deficytu sektora *general government* w państwach UE w latach 2009–2010 przekroczył 6% PKB, podczas gdy przeciętna relacja długu publicznego do PKB sięgnęła 80%<sup>1</sup>. Do tak znacznego przyrostu zadłużenia publicznego przyczyniło się zarówno działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, jak też stosowanie różnego typu dyskrecjonalnych pakietów antykryzysowych. Niebagatelną rolę odegrała także presja społeczna na wzrost wydatków publicznych oraz coraz bardziej odczuwalne skutki niekorzystnych zmian demograficznych.

Niekontrolowany wzrost długu publicznego może spowodować – po krótkookresowym pobudzeniu popytu wydatkami publicznymi – ryzyko kolejnej fali załamania gospodarczego<sup>2</sup>. W związku z powyższym przed polityką fiskalną w warunkach kryzysu stawiane są dwa na pozór sprzeczne ze sobą cele, tj. z jednej strony stymulowanie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego (polityka ekspansywna), natomiast z drugiej hamowanie przyrostu zadłużenia publicznego z naciskiem na potrzebę konsolidacji fiskalnej.

<sup>1</sup> Por. *Government Finance Statistics Summary tables 2/2011 – Data 1996–2010*, Eurostat.

<sup>2</sup> K. Rogoff, *Jak długo rządy mogą chronić system*, „Gazeta Prawna”, 11 września 2009, nr 178.

Tego rodzaju uwarunkowania wymagają nowego spojrzenia na działania interwencyjne państwa, które winny wykraczać poza krótkookresowe przedsięwzięcia o charakterze doraźnym i koncentrować się przede wszystkim na zagwarantowaniu długookresowego i zrównoważonego rozwoju gospodarki oraz stabilności finansowej już po zakończeniu kryzysu. W szczególności znaczenie ma tu wspieranie przedsięwzięć inwestycyjnych, które – jak pokazują wyniki prowadzonych badań – w największym stopniu przyczyniają się do zapewnienia trwałości ożywienia gospodarczego<sup>3</sup>. Chodzi tu nie tylko o inwestycje w infrastrukturę techniczną, ale także w tzw. miękkie inwestowanie w dziedzinie innowacji i nowoczesnych technologii oraz badań i rozwoju, a także w szeroko rozumiany kapitał ludzki<sup>4</sup>. W celu utrwalenia rzeczywistych efektów podejmowanych wysiłków stabilizacyjnych potrzebny jest udział wszystkich szczebli sektora finansów publicznych, w tym zwłaszcza samorządu terytorialnego, który odpowiedzialny jest za ponad połowę inwestycji publicznych podejmowanych w państwach UE. Odegrał on także kluczową rolę w praktycznym wdrażaniu antykryzysowych pakietów stymulacyjnych w latach 2008–2009, mimo że w większości państw członkowskich było one tworzone przez władze publiczne szczebla centralnego.

Celem artykułu jest charakterystyka kształtowania się samorządowych wydatków inwestycyjnych w państwach UE w warunkach trwającego spowolnienia gospodarczego, wskazanie głównych przeszkód utrudniających ich rozwój, a także przedstawienie praktycznych działań na rzecz ich przewycięzania podejmowanych w wybranych krajach europejskich.

## **1. Kształtowanie się wydatków inwestycyjnych JST w państwach UE w warunkach obecnego załamania gospodarczego**

Określenie głównych trendów w kształtowaniu się inwestycji samorządowych w warunkach obecnego kryzysu gospodarczego wymaga porównania ich wielkości i dynamiki z okresem „przedkryzysowym”. W związku z tym na potrzeby niniejszej analizy uwzględniono dłuższy horyzont czasowy obejmujący

---

<sup>3</sup> *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2009*, March 2009, OECD Paris oraz P.C. Padoan, *Fiscal Policy in the Crisis: Impact, Sustainability and Long Term Implications*, „ADBI Working Papers Series”, Asian Development Bank Institute, No. 178, December 2009, OECD.

<sup>4</sup> *Howe Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris 2009.

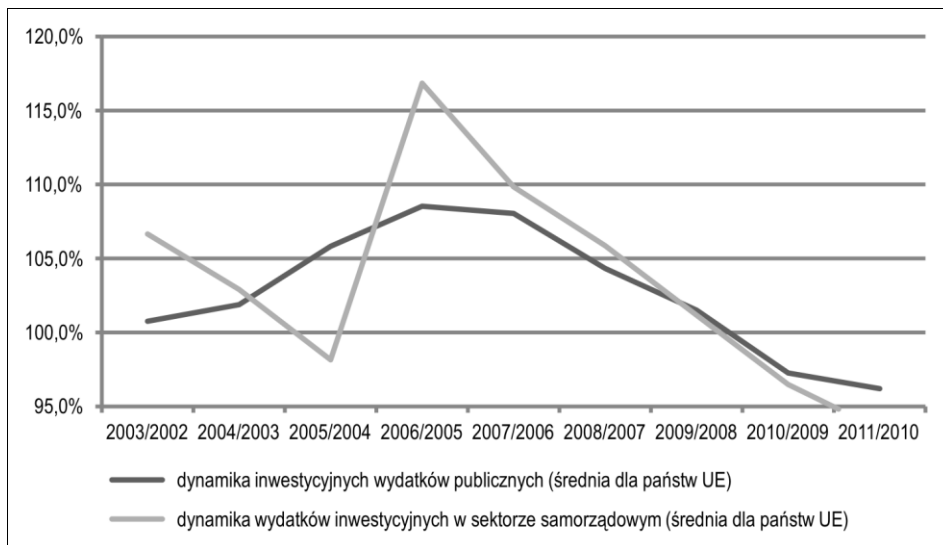
lata 2002–2011, co pozwoliło na wskazanie kilku zauważalnych tendencji w tej dziedzinie.

Po pierwsze, zauważyć należy, że po okresie silnej tendencji wzrostowej w latach 2005–2007, począwszy od roku 2008 roczne przyrosty nakładów inwestycyjnych sektora samorządowego<sup>5</sup> uległy wyhamowaniu, a w latach 2010–2011 wykazywały nawet trend spadkowy (por. rysunek 1). Jednocześnie wydatki inwestycyjne na szczeblu samorządowym wydają się znacznie silniej reagować na zmiany koniunktury gospodarczej niż wydatki inwestycyjne całego sektora finansów publicznych<sup>6</sup>. Dane na wykresie 1 wskazują, że w roku 2011 średni poziom nakładów inwestycyjnych w JST uległ w państwach UE obniżeniu w stosunku do roku poprzedniego aż o 6,5%, podczas gdy w całym sektorze finansów publicznych spadek ten wyniósł jedynie 3,8%. Na mniejsze tempo spadku inwestycji publicznych ogółem w warunkach recesji wpływ miał wzrost przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych na szczeblu centralnym stanowiących element antykryzysowych pakietów stabilizacyjnych.

---

<sup>5</sup> Na potrzeby niniejszego artykułu pojęcia wydatków majątkowych oraz wydatków inwestycyjnych są traktowane zamiennie, mimo że w rzeczywistości terminy te nie są synonimami, chociaż wydatki inwestycyjne stanowią ok. 98% wydatków majątkowych. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań różnice te nie są jednak istotne.

<sup>6</sup> *The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe. What Is Happening and What Can Be Done?*, red. K. Davey, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Foundations–Budapest, Hungary 2010, s. 49 i n.



Rys. 1. Dynamika publicznych wydatków inwestycyjnych ogółem oraz wydatków inwestycyjnych w sektorze samorządowym w państwach UE w latach 2002–2011

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Po drugie, z danych zawartych w tabeli w 1 wynika, że JST odgrywały w całym badanym okresie rolę dominującego inwestora w sektorze publicznym, a średni udział samorządowych wydatków inwestycyjnych JST w inwestycjach publicznych ogółem w państwach UE, choć ulegał pewnym wahaniom, to jednak w całym badanym okresie przekraczał 60%. Trzeba także zauważyć, że pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi występowały dość znaczne różnice uwarunkowane zarówno zakresem decentralizacji terytorialnej, jak też zróżnicowanymi metodami i źródłami finansowania lokalnych inwestycji. Do krajów, w których relacja ta kształtowała się znacznie powyżej średniej unijnej, zaliczyć można m.in.: Belgię, Francję, Hiszpanię, Niemcy i Włochy, z kolei do krajów o stosunkowo niskim odsetku inwestycji samorządowych zaliczają się państwa Europy Środkowej i Wschodniej, takie jak Bułgaria, Rumunia oraz Estonia, państwa wyspiarskie, tj. Cypr i Malta, a także inne kraje, w tym Grecja czy Luksemburg.

Tabela 1

Udział inwestycji samorządowych w inwestycjach publicznych ogółem (w%)  
w latach 2002–2011

| Państwo         | Udział inwestycji samorządowych* w inwestycjach publicznych ogółem (w%) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-----------------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                 | 2002  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Austria         | 71,9  | 76,3 | 70,0 | 68,5 | 70,8 | 69,7 | 69,8 | 73,7 | 69,0 | 66,5 |
| Belgia          | 86,3  | 88,4 | 89,8 | 88,9 | 98,0 | 87,0 | 85,3 | 85,1 | 88,0 | 89,4 |
| Bułgaria        | 24,1  | 26,8 | 22,8 | 29,7 | 32,2 | 33,4 | 35,3 | 40,7 | 34,8 | 37,2 |
| Cypr            | 16,6  | 14,8 | 16,0 | 23,9 | 21,0 | 19,5 | 18,8 | 15,6 | 17,9 | 18,8 |
| Czechy          | 55,8  | 29,2 | 49,0 | 41,1 | 45,9 | 42,6 | 44,6 | 49,6 | 54,1 | 55,2 |
| Dania           | 66,8  | 71,2 | 67,2 | 69,7 | 72,6 | 62,5 | 65,7 | 66,7 | 63,2 | 67,2 |
| Estonia         | 36,4  | 32,3 | 38,1 | 33,5 | 38,4 | 41,3 | 40,1 | 35,6 | 27,7 | 29,3 |
| Finlandia       | 63,7  | 63,8 | 61,3 | 65,3 | 69,4 | 63,9 | 68,0 | 65,2 | 70,9 | 70,9 |
| Francja         | 69,5  | 68,1 | 70,1 | 69,6 | 72,2 | 73,4 | 73,4 | 70,5 | 70,1 | 70,5 |
| Grecja          | 22,5  | 14,9 | 16,0 | 18,9 | 19,8 | 19,2 | 19,3 | 25,5 | 26,7 | 28,6 |
| Hiszpania       | 74,8  | 73,9 | 67,6 | 72,3 | 72,1 | 71,8 | 70,2 | 72,4 | 72,4 | 68,0 |
| Holandia        | 60,9  | 62,0 | 63,9 | 66,7 | 67,0 | 68,0 | 67,0 | 67,7 | 66,5 | 65,4 |
| Irlandia        | 76,5  | 77,6 | 78,8 | 72,6 | 72,4 | 71,0 | 62,4 | 67,5 | 59,7 | 63,6 |
| Litwa           | 40,3  | 33,5 | 30,6 | 22,1 | 28,0 | 33,0 | 40,2 | 42,2 | 51,0 | 49,0 |
| Luksemburg      | 39,6  | 43,4 | 41,7 | 38,3 | 37,2 | 38,6 | 40,5 | 45,8 | 36,6 | 38,6 |
| Łotwa           | 67,0  | 50,2 | 44,8 | 35,6 | 33,2 | 49,8 | 63,3 | 63,9 | 68,3 | 57,6 |
| Malta           | 5,4   | 4,3  | 4,9  | 2,9  | 4,0  | 4,1  | 4,6  | 7,0  | 6,4  | 5,5  |
| Niemcy          | 79,3  | 78,3 | 77,4 | 75,2 | 76,5 | 77,9 | 78,3 | 76,7 | 77,7 | 76,5 |
| Polska          | 69,5  | 66,2 | 55,1 | 61,5 | 65,7 | 59,6 | 57,3 | 60,4 | 59,4 | 53,0 |
| Portugalia      | 55,3  | 54,5 | 51,4 | 57,6 | 53,9 | 57,9 | 60,7 | 56,4 | 44,6 | 50,8 |
| Rumunia         | 19,1  | 22,1 | 30,9 | 25,0 | 32,6 | 43,7 | 37,3 | 36,7 | 38,2 | 46,7 |
| Słowacja        | 37,7  | 35,7 | 33,6 | 58,2 | 56,8 | 59,3 | 57,0 | 60,9 | 64,0 | 59,9 |
| Słowenia        | 53,1  | 45,0 | 41,8 | 50,1 | 47,8 | 41,8 | 49,9 | 55,0 | 57,7 | 55,9 |
| Szwecja         | 54,8  | 53,2 | 49,5 | 52,0 | 53,0 | 55,1 | 54,6 | 54,0 | 54,1 | 57,6 |
| Węgry           | 44,9  | 56,3 | 46,9 | 43,5 | 44,7 | 43,4 | 44,4 | 46,2 | 66,0 | 52,6 |
| Wielka Brytania | 67,0  | 67,4 | 59,9 | 63,9 | 56,9 | 53,4 | 52,2 | 50,1 | 51,5 | 54,0 |
| Włochy          | 75,1  | 78,2 | 85,0 | 80,2 | 79,5 | 76,0 | 76,6 | 73,1 | 74,2 | 71,3 |
| Unia Europejska | 71,5  | 67,5 | 66,9 | 72,1 | 67,0 | 65,9 | 61,9 | 63,1 | 65,0 | 64,8 |

\* W przypadku Austrii, Belgii, Niemiec i Hiszpanii uwzględniono łącznie wydatki szczebla stanowego i lokalnego.

Źródło: Eurostat.

Po trzecie, charakterystyczne jest to, że po wybuchu kryzysu finansowego w roku 2008 przeciętna relacja wydatków inwestycyjnych JST do inwestycji publicznych ogółem w państwach członkowskich UE zmniejszyła się aż o 4 punkty procentowe (z 65,9% w roku 2007 do 61,9% w roku 2008). Po okresie

interwencji fiskalnych z lat 2009–2010, kiedy udział ten uległ niewielkiemu zwiększeniu, w roku 2011 doszło do ponownego jego zmniejszenia. Przyczyniło się do tego z pewnością zaostrzenie polityki fiskalnej w większości państw europejskich oraz stopniowe wycofywanie się z działań interwencyjnych (co można zaobserwować m.in. w Portugalii, Bułgarii, Danii, Grecji czy Estonii). Trzeba jednak zauważyć, że ta niekorzystna tendencja nie dotknęła w jednakowy sposób wszystkich państw członkowskich Wspólnoty, bowiem w niektórych z nich (głównie w krajach skandynawskich oraz niektórych państwach Europy Środkowej i Wschodniej) w warunkach kryzysowych doszło nawet do wzrostu znaczenia samorządowych wydatków majątkowych w inwestycjach publicznych ogółem, na co wpłynęło przede wszystkim przyspieszenie wykorzystywania środków unijnych w związku z zapowiedziami ograniczenia puli funduszy unijnych w nowym okresie programowani unijnego.

Po czwarte, do spadku inwestycji samorządowych w warunkach kryzysu przyczyniło się znaczne pogorszenie sytuacji finansowej JST w państwach UE. Przejawiało się to w nasileniu efektów tzw. nożyc, polegających na pogłębieniu rozdziewku między poziomem dochodów i wydatków budżetowych, będącego następstwem spadku podatków samorządowych oraz wzrostu wydatków o charakterze socjalnym (por. tabelę 2).

Tabela 2

Wybrane wskaźniki charakteryzujące sytuację finansową JST w państwach Unii Europejskiej w latach 2007–2010 (średnia dla państw UE-27)

| Lata | Wybrane wskaźniki obrazujące sytuację finansowa JST       |  |  |
|------|---|--|--|
|      | udział podatków samorządowych w dochodach JST ogółem (w%) | udział transferów socjalnych w wydatkach JST ogółem (w%) | udział długu samorządowego w długu sektora finansów publicznych (w%) |
| 2007 | 42,5  | 18,5   | 13,6   |
| 2008 | 41,3  | 19,0   | 15,1   |
| 2009 | 40,5  | 19,3   | 15,7   |
| 2010 | 39,5  | 19,5   | 15,9   |

Źródło: jak wyżej.

Wpływy podatkowe zmalały przede wszystkim na skutek osłabienia aktywności gospodarczej, jak też obniżek poziomu obciążeń podatkowych stanowiących jeden z instrumentów stymulacyjnych pakietów fiskalnych realizowa-

nych na szczeblu centralnym. Szczególnie dotkliwie spadek ten odczuły państwa, w których JST zasilane były najbardziej procyklicznymi podatkami, tj. podatkami dochodowym od firm oraz od osób fizycznych. Z kolei wzrost wydatków spowodowany był przede wszystkim zwiększającym się bezrobociem i koniecznością finansowania różnego typu transferów socjalnych. Warto pamiętać o tym, że niekorzystna sytuacja budżetów samorządowych przyczynia się nie tylko do ograniczenia zakresu i jakości usług publicznych, ale także oddziałuje negatywnie na skuteczność antycyklicznych działań stabilizacyjnych podejmowanych przez władze centralne.

## **2. Główne bariery rozwoju inwestycji samorządowych w warunkach kryzysu i sposoby ich przezwyciężania**

Opisane niekorzystne trendy w kształtowaniu się samorządowych wydatków inwestycyjnych wskazują na istnienie szeregu barier utrudniających prowadzenie polityki inwestycyjnej w warunkach kryzysu. Istotne jest przede wszystkim to, że spowolnienie gospodarcze miało odmienne następstwa dla poszczególnych wspólnot lokalnych. Z przeprowadzonych przez OECD badań wynika, że w największym stopniu skutkami recesji dotknięte zostały regiony silnie zurbanizowane, w których dominujące znaczenie w strukturze branżowej odgrywały tzw. sektory wrażliwe (tzn. wymagające znacznych nakładów pracy ludzkiej – np. przemysł motoryzacyjny)<sup>7</sup>. Ponadto w okresie kryzysu za priorytetowe z punktu widzenia interesów państwa jako całości traktowano te przedsięwzięcia inwestycyjne, które w możliwe szybkim czasie mogły przyczynić się do stymulowania globalnego popytu oraz tworzenia nowych miejsc pracy, co, niestety, nie zawsze wiązało się z ich optymalnym dostosowaniem do lokalnych potrzeb.

Na wykresie 2 zaprezentowano główne bariery rozwoju inwestycji samorządowych, wskazane w przeprowadzonym w roku 2010 badaniu ankietowym przez przedstawicieli wybranych 50 samorządów z poszczególnych państw członkowskich UE. Wynika z niego, że najistotniejszymi przeszkodami w prowadzeniu lokalnej polityki inwestycyjnej były bariery o charakterze finansowym, trudności wynikające z braku odpowiedniego współdziałania pomiędzy

---

<sup>7</sup> *Making the most of Public Investments in a Tight Fiscal Environment. Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD 2011.



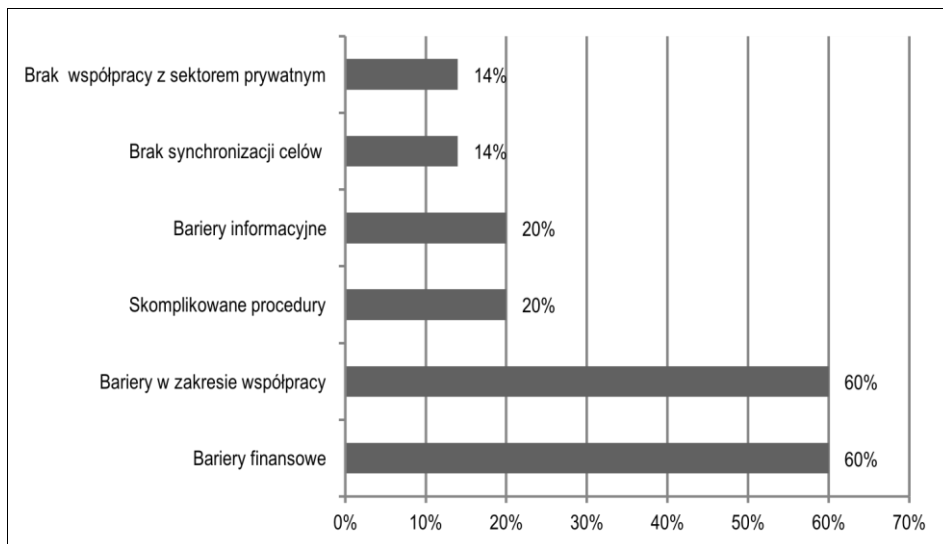
zaangażowanymi w jej realizację stronami, a także problemy związane z odpowiednią synchronizacją celów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, czy wreszcie bariery informacyjne.

Poniżej scharakteryzowano niektóre z owych przeszkód w sposób bardziej szczegółowy wraz ze wskazaniem przykładów konkretnych działań podjętych w kilku wybranych krajach UE w celu ich przezwyciężenia.

Najważniejszą barierę we wdrażaniu lokalnych strategii inwestycyjnych stanowiły niewątpliwe względy finansowe wynikające z braku wystarczających i odpowiednio stabilnych źródeł dochodów samorządowych, które pozwalałyby na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych bez wsparcia zewnętrznego. Dodatkowym utrudnieniem było istnienie w większości państw członkowskich reguł fiskalnych nakazujących przestrzeganie nieprzekraczalnych limitów deficytu i długu JST<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Według badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez Komisję Europejską w roku 2008 na 67 stosowanych reguł fiskalnych aż 5 funkcjonowało na szczeblu regionalnym, 15 na szczeblu lokalnym, zaś 3 na obu tych szczeblach, por. *Fiscal rules database* (2008), European Commission Directorate General Economic And Financial Affairs, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm)



Rys. 2. Główne bariery rozwoju inwestycji samorządowych na podstawie badania ankietowanego przeprowadzonego wśród przedstawicieli JST w państwach europejskich w roku 2010 (w % respondentów, którzy uznali dany czynnik za „bardzo istotny” lub „istotny”)

Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone wśród reprezentantów 50 samorządów z państw członkowskich UE przez Association of European State Territorial Representatives (EASTR) we wrześniu 2010 r. za: *Making the most of Public Investments...*

Dlatego też w okresie kryzysu, mimo wprowadzania na szczeblu krajowym antykryzysowych pakietów stymulacyjnych zwiększających wydatki publiczne, niektóre JST zaczęły prowadzić restrykcyjną politykę fiskalną i ograniczać wydatki. Tego rodzaju polityka miała charakter procykliczny i często osłabiała skuteczność antycyklicznych działań interwencyjnych podejmowanych przez państwo<sup>9</sup>. Kolejną istotną kwestią stanowiło to, że przekazywanie z budżetów centralnych do JST różnego typu transferów mających wspomagać ich procesy inwestycyjne w praktyce często powodowało, że samorzady zamiast zwiększać ograniczały swoje własne wydatki inwestycyjne, oczekując, że zo-

<sup>9</sup> H. Bloechliger, C. Charbit, J.M. Pineiro, C. Vamalle, *Sub-central Governments and Economic Crisis: Impact and Policy Responses*, OECD Economic Department Working Papers, No. 752, OECD Publishing, Paris 2011.

staną one niejako zastąpione przez wsparcie ze strony państwa (co skutkowało tzw. efektem wypychania inwestycji samorządowych przez inwestycje rządowe).

W niektórych krajach dostrzeżono te zagrożenia wprowadzając rozwiązania, które oferowały samorządom konkretną pomoc finansową z budżetów władz centralnych pod warunkiem zaangażowania finansowego i organizacyjnego ze strony jednostek samorządowych. Przyjmowały ona dwojakiego rodzaju postać<sup>10</sup>. Pierwsza z nich miała charakter bezpośredniego finansowania wydatków inwestycyjnych JST poprzez przeznaczenie w antykryzysowych pakietach stymulacyjnych odrębnych, ściśle ukierunkowanych na ten cel środków, przy zagwarantowaniu przez samorzady określonego wkładu własnego. Z kolei druga koncepcja polegała na podejmowaniu różnych form pośredniego wsparcia inicjatyw na rzecz przyspieszenia realizowanych przez JST przedsięwzięć inwestycyjnych.

Jako przykład pierwszego typu działań wskazać można rozwiązania zastosowane w Niemczech i w Hiszpanii. I tak, w Niemczech w ramach II edycji pakietu antykryzysowego (*Konjunkturpaket II*) realizowanego w latach 2009–2010 na finansowanie samorządowych wydatków inwestycyjnych przeznaczono blisko 26% wszystkich funduszy<sup>11</sup>. Ze wsparcia mogły korzystać jedynie te projekty, które dotyczyły infrastruktury technicznej, nauki i edukacji oraz ekologii. Z kolei w Hiszpanii utworzono specjalny fundusz celowy (obejmujący kwotę ponad 8 mld euro), którego zadaniem było wspieranie lokalnych projektów inwestycyjnych<sup>12</sup>. W celu uzyskania dofinansowania należało przeznaczyć je na realizację przedsięwzięć w takich dziedzinach, jak: modernizacja przestrzeni publicznej, infrastruktura techniczna czy też kultura, edukacja, ochrona zdrowia (w tym budowa obiektów kulturalnych i oświatowych). Jednocześnie z uwagi na główny cel utworzenia funduszu, którym było powstrzymanie negatywnego wpływu kryzysu ekonomicznego na rynek pracy, otrzymanie wsparcia było uwarunkowane zatrudnieniem przy realizacji inwestycji osób bezrobotnych<sup>13</sup>.

Przykładem rozwiązań drugiego typu było natomiast wprowadzenie we Francji szczególnego mechanizmu zwrotu podatku VAT zawartego w ponoszo-

<sup>10</sup> *Making the most of Public Investments...*, s. 23.

<sup>11</sup> I. Koske, *After the crisis: bringing German public finances back to a sustainable path*, OECD Economics Department Working Papers No 766, OECD Publishing, Paris 2011.

<sup>12</sup> *State Fund for Local Investment*, Ministry of Public Administration, TDPC Ministerial Meeting, OECD, 31 March 2009.

<sup>13</sup> *Spain's Response to the Crisis*, G20 Country Briefs, 20–21 April, Washington, D. C., International Labour Organization 2010.

nych przez samorządy i powołane przez nie podmioty rzeczowych wydatkach inwestycyjnych (*Compensation de la TVA*<sup>14</sup>). Wsparcie z tego tytułu wynosiło przeciętnie ok. 27% wartości kosztorysowej inwestycji. We francuskim pakiecie antykrzysowym (z fr. *plan de relance*) nie zagwarantowano natomiast odrębnych środków finansowych w formie dotacji ukierunkowanych bezpośrednio do JST.

Kolejną barierę utrudniającą rozwój inwestycji stanowił brak właściwych instrumentów regulacyjnych zachęcających do współpracy przy realizowanych projektach inwestycyjnych pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy publicznej, w tym zwłaszcza pomiędzy samymi JST. Kooperacja taka pozwoliłaby na osiągnięcie korzyści skali związanych z realizowanymi projektami. Współpraca ta jest istotna zwłaszcza wtedy, gdy zakres przedsięwzięć przekracza możliwości jednostki samorządowej z uwagi na jej charakter czy wielkość. Brak owej koordynacji wynikał głównie z tego, że w warunkach kryzysowych priorytetem stało się możliwie szybkie zrealizowanie planowanych projektów inwestycyjnych i osiągnięcie ich zakładanych efektów pro wzrostowych, co niestety nie sprzyjało wypracowywaniu wymagających czasu porozumień, umożliwiających uwzględnienie odmiennych potrzeb zaangażowanych w ich realizację partnerów. Skutkowało to koncentracją strategii inwestycyjnych na niedużych przedsięwzięciach. Było to szczególnie widoczne we Francji, gdzie mimo istnienia podziału terytorialnego na ponad 36 tys. gmin, uniemożliwiającego realizację większości z nich istotnych i efektywnych ekonomicznie projektów inwestycyjnych, zawarto zaledwie kilka porozumień międzygminnych, których celem byłaby współpraca inwestycyjna<sup>15</sup>. Szczególnie znamienne są tu także dane pochodzące z Hiszpanii, z których wynika, że w roku 2009 na 30 699 wniosków o dofinansowanie z funduszu na rzecz wsparcia lokalnych inwestycji jedynie 6 zostało złożonych przez związki utworzone przez co najmniej kilka samorządów<sup>16</sup>.

Istotny problem stanowiła także kwestia spójności celów przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez JST z priorytetami polityki gospodarczej państwa. Wymagało to z jednej strony ich dostosowania do lokalnych potrzeb, w tym zakresu wyposażenia infrastrukturalnego, poziomu zamożności społecz-

---

<sup>14</sup> Arrêté n°NOR/INT/B0100692A du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local pris en application des articles L2122-21, L3221-2 et L4231-2 du code général des collectivités territoriales (journal officiel du 15 décembre 2001).

<sup>15</sup> *Making the most of Public Investments...*, s. 36.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

ności lokalnej czy wreszcie charakteru JST – z drugiej zaś uwzględnienia konieczności stymulowania wzrostu gospodarczego w możliwie krótkim okresie. Niestety, w praktyce często okazywało się, że ta druga okoliczność miała charakter priorytetowy, a głównym kryterium wyboru projektów do realizacji była ich zdolność do generowania nowych miejsc pracy w stosunkowo szybkim czasie, w związku z czym najczęściej rezygnowano z regionalnego ukierunkowania wsparcia na rzecz pomocy sektorowej kierowanej do określonych branż czy też rodzajów działalności.

W kilku krajach zdecydowano się jednak na pewne rozwiązania umożliwiające uwzględnienie lokalnych potrzeb inwestycyjnych we wprowadzanych planach anty kryzysowych. I tak, w Niemczech pozostawiono samorządom dość znaczną swobodę co do alokacji funduszy pozyskanych w ramach opisanego już wcześniej pakietu stymulacyjnego. Ponadto algorytm podziału środków pomiędzy poszczególne JST odzwierciedlał ich specyficzną sytuację, uwzględniając m.in. kilka czynników, wśród których brano pod uwagę liczbę np. ich mieszkańców, potencjał dochodowy czy też stan wyposażenia infrastrukturalnego. Istniał ponadto wymóg, aby samorzady zainwestowały co najmniej 70% otrzymanej kwoty w infrastrukturę lokalną. Z kolei w Hiszpanii – pomimo założonego ukierunkowania dofinansowania przyznawanego z funduszu na rzecz wsparcia lokalnych inwestycji przede wszystkim na sektory o wysokiej stopie bezrobocia – pozostawiono samorządom znaczny margines swobody w opracowywaniu własnych planów inwestycyjnych, a wybór projektów do realizacji odbywał się w drodze konkursowej przy uwzględnieniu kryterium ich efektywności. W Szwecji natomiast to władze centralne odgrywały dominującą rolę w identyfikowaniu potrzeb inwestycyjnych i określaniu priorytetów realizowanych przedsięwzięć. Jednakże w celu uproszczenia i wzmocnienia współpracy pomiędzy szczeblem lokalnym i centralnym na początku 2008 został wprowadzony mechanizm polegający na powołaniu regionalnych koordynatorów, którzy byli odpowiedzialni za identyfikację w danej wspólnotie samorządowej obszarów, w których potrzebne było wsparcie, a także przygotowywanie dla władz krajowych regionalnych raportów prezentujących główne kierunki rozwoju regionu, na podstawie których decydowano o podziale środków finansowych.

Jako barierę dla rozwoju inwestycji w JST wskazywano także na trudności o charakterze informacyjnym. Dotyczyły one zarówno samych wspólnot lokalnych, które nie posiadały pełnej wiedzy na temat oferowanych form wsparcia, jak też władz rządowych, które często nie miały dostatecznego rozeznania na

temat potrzeb jednostek samorządowych. Z badań prowadzonych przez OECD wynika, że istnieją bardzo duże problemy w pozyskiwaniu danych dotyczących wielkości i struktury wydatków samorządowych, wynikające m.in. z różnego ich klasyfikowania w zależności od przyjętego systemu rachunkowego<sup>17</sup>. Sposobem na rozwiązywanie tego rodzaju problemów stało się tworzenie internetowych platform wymiany informacji, które pozwalały JST na zdobywanie informacji na temat oferowanych form wsparcia, a także aplikowanie za ich pośrednictwem o środki finansowe (por. m.in. Szwecja, Hiszpania, Niemcy czy Francja<sup>18</sup>).

### **Zakończenie**

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w okresie obecnego załamania gospodarczego mamy do czynienia ze spowolnieniem dynamiki inwestycji samorządowych w państwach UE, a także znaczącym spadkiem ich udziału w publicznych wydatkach inwestycyjnych ogółem. Osłabienie aktywności inwestycyjnej JST w warunkach kryzysu jest szczególnie niekorzystne z uwagi na potrzebę stymulowania zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, bowiem to właśnie samorząd terytorialny jest nadal odpowiedzialny za ponad połowę inwestycji publicznych podejmowanych w państwach UE. Do głównych barier utrudniających rozwój działalności inwestycyjnej na szczeblu regionalnym i lokalnym zaliczyć można: przeszkody o charakterze finansowym, trudności wynikające z braku odpowiedniego współdziałania pomiędzy zaangażowanymi w jej realizację stronami, problemy w odpowiedniej synchronizacji celów czy wreszcie bariery informacyjne. Niektóre z państw członkowskich podjęły konkretne działania zmierzające do ich przezwyciężenia, które koncentrowały się przede wszystkim na dwóch grupach instrumentów, tj. bezpośrednim finansowaniu inwestycji samorządowych za pomocą różnego typu dotacji przekazywanych ze szczebla centralnego oraz inicjatywach w sposób pośredni wspomagających działalność inwestycyjną JST, kładących nacisk na zwiększenie przejrzystości procedur, zapewnienie właściwego nadzoru, a także zwiększenie zaangażowania lokalnych społeczności.

---

<sup>17</sup> *Regional Prioritization of Investment Strategies for Economic Recovery: What Information is Necessary?* OECD Publishing 2009.

<sup>18</sup> Szczegółowy wykaz stron internetowych, za pośrednictwem których JST mogły aplikować o wsparcie finansowe dla realizowanych inwestycji w wybranych państwach OECD, zawarto w Aneksie I. A4 do opracowania: *Making the most of Public Investments...*

**BACKGROUND OF THE DEVELOPMENT OF SUB-NATIONAL  
GOVERNMENTS INVESTMENTS IN THE EU COUNTRIES  
IN THE CONDITIONS OF ECONOMIC CRISIS**

**Summary**

In the conditions of current economic crisis it seems essential to emphasize the new character of intervention measures taken by present-day countries in response to crisis phenomena. These efforts should go beyond immediate short-term measures and focus primarily on guaranteeing a long-term growth after the crisis ends, its essential element being stable public finance. Sub-national governments have to play an important role in implementing investment recovery strategies, because they are responsible for more than a half of UE investment spending. The main aim of the article is to show the evolution of the SNG investment expenditures in terms of ongoing economic downturn and indication of the main obstacles to their development, as well as the presentation of practical activities to overcome these obstacles undertaken in selected European countries.

*Translated by Katarzyna Wójtowicz*