

**Ewa Markowska-Bzducha**

Politechnika Radomska

---

**ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
W KREOWANIU ROZWOJU  
LOKALNEGO I REGIONALNEGO  
– SAMORZĄDOWE WYDATKI INWESTYCYJNE**

---

**Streszczenie:** Celem opracowania jest przedstawienie roli samorządu terytorialnego jako głównego kreatora procesów rozwojowych w skali lokalnej i regionalnej na podstawie analizy poziomu samorządowych wydatków inwestycyjnych w dwudziestu siedmiu krajach Unii Europejskiej. Aby osiągnąć cel, dokonano analizy ilościowej podstawowych wskaźników obrazujących poziom samorządowych wydatków inwestycyjnych w badanych krajach.

Przeprowadzone badanie pokazało, iż w badanym okresie w rezultacie decentralizacji i zasilenia budżetów samorządowych unijnymi środkami pomocowymi nastąpił wzrost roli samorządu terytorialnego jako inwestora w gospodarce, a tym samym kreatora procesów rozwojowych.

## 1. Wstęp

Rozwój lokalny/regionalny jest to trwały wzrost poziomu życia mieszkańców danego obszaru, jego konkurencyjności i potencjału gospodarczego, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Wiele zjawisk i procesów (społecznych, gospodarczych i przestrzennych) składających się na kategorię rozwoju sprawia, że dla jego wykreowania konieczne jest zharmonizowane i systematyczne działanie podmiotów tworzących system gospodarki lokalnej/regionalnej, w którym szczególna rola przypada władzom samorządowym [Parysek 1997, s. 46-52; Bról 1998, s. 9-16]. Ustawowe zadania i kompetencje samorządu wskazują bowiem i przyznają mu główną rolę.

Samorząd terytorialny jest liderem zmian i partnerem dla pozostałych instytucji wspierających procesy rozwojowe, jest w stanie ukierunkować rozwój, stymulować go oraz zagwarantować prymat interesu społecznego nad indywidualnym [Dziurbejko 2006, s. 60-68]. Wręcz istotą rozwoju lokalnego/regionalnego jest osadzenie go w strukturach samorządowych.

W literaturze przedmiotu wymienia się wiele instrumentów oddziaływania (wspierania) samorządu terytorialnego na procesy rozwoju, dzieląc je według róż-

nych kryteriów – np. na narzędzia oddziaływania bezpośredniego i pośredniego [Brol 1998, s. 14-17; Poniatowicz 2007, s. 283-294]. Do narzędzi bezpośredniego oddziaływania należą m.in. inwestycje publiczne, które w warunkach kryzysu zyskują szczególne znaczenie. Wydatki inwestycyjne tworzą bowiem popyt na dobra i usługi inwestycyjne i jako takie pobudzają gospodarkę.

Celem opracowania jest przedstawienie roli samorządu terytorialnego jako głównego kreatora procesów rozwojowych w skali lokalnej i regionalnej na podstawie analizy poziomu samorządowych wydatków inwestycyjnych w 27 krajach Unii Europejskiej. Dla osiągnięcia celu dokonano analizy ilościowej podstawowych wskaźników obrazujących poziom samorządowych wydatków inwestycyjnych w badanych krajach, a mianowicie: relacji samorządowych wydatków inwestycyjnych do PKB, wskaźnika samorządowych wydatków inwestycyjnych *per capita*, udziału samorządowych wydatków inwestycyjnych w inwestycyjnych wydatkach publicznych oraz wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach samorządowych. Podstawę rozważań stanowiły dane za 2005 i 2007 r., obrazujące stan finansów samorządowych u progu kryzysu. Źródłem danych były raporty Dexia [89 200 Sub-National 2006; EU Sub-National Governments... 2007; EU Sub-National Governments: 2007 Key Figures... 2008].

## 2. Samorządowe wydatki inwestycyjne

W 27 krajach członkowskich Unii Europejskiej na początku 2008 r. były łącznie 92 564 jednostki samorządu terytorialnego, zorganizowane w zależności od kraju w strukturach jedno-, dwu- lub trzyszczeblowych. Dominująca była struktura dwuszczeblowa, która występowała w 12 krajach. Jeden poziom samorządu terytorialnego miało 8 krajów, a w 7 (w tym w Polsce) występowały 3 szczeble struktur samorządowych [Sub-National Public Finance... 2008, s. 6-8].

Od wielu lat unijne samorzady są głównym inwestorem publicznym, a ich wydatki inwestycyjne rosną z roku na rok. W 2005 r. osiągnęły poziom 169 mld euro, które stanowiły 1,6% PKB krajów UE-25 oraz 63,9% łącznych wydatków inwestycyjnych sektora publicznego tych krajów. W 2007 r. wielkość ta wzrosła do 200 mld euro, stanowiących 1,6% PKB krajów UE-27 oraz 63,7% wydatków inwestycyjnych sektora publicznego [Sub-National Public Finance... 2006, s. 1; Sub-National Public Finance... 2008, s. 1]. Ponad 70% tej wartości przypadało na pięć największych krajów – Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Włochy i Hiszpanię. Wydatki inwestycyjne samorządów nowych krajów członkowskich stanowiły w 2005 r. 6,2% samorządowych wydatków inwestycyjnych krajów UE-25, a w 2007 r. 9,4% samorządowych wydatków inwestycyjnych krajów UE-27. Z czego na polski samorząd przypadało w 2005 r. 3%, a dwa lata później 3,9%.

W tabeli 1 przedstawiono wielkości odzwierciedlające poziom samorządowych wydatków inwestycyjnych w 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2005 i 2007.

Wielkości bezwzględne pozwalają przede wszystkim ocenić dynamikę wydatków, wskaźniki zaś – *per capita*, udziału samorządowych wydatków inwestycyjnych w PKB, publicznych wydatkach inwestycyjnych oraz wydatkach samorządowych – stanowią podstawę porównań międzynarodowych. Ujęcie na mieszkańca umożliwia porównanie wielkości wydatków w badanej grupie krajów. Dwa kolejne wskaźniki pokazują pozycję samorządu w danym kraju jako inwestora publicznego, a ostatni – wysiłek inwestycyjny samorządu, prorozwojowy charakter jego działalności.

Z danych zaprezentowanych w tab. 1 wynika, iż w większości krajów w badanych latach nastąpił wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i *per capita*. Był on nawet trzykrotny w przypadku Estonii i Łotwy. Ponaddwukrotnie zwiększyły wydatki na cele rozwojowe samorządy Litwy i Rumunii. Znaczący wzrost rozmiarów działalności inwestycyjnej odnotowano również w przypadku Bułgarii, Irlandii i Polski. Generalnie w grupie 12 nowych krajów Unii Europejskiej omawiane wydatki wzrosły w 2007 r. o 52% w stosunku do roku 2005, w krajach „piętnastki” zaś o 14,3%. Jedynie w trzech krajach – w Grecji, Portugalii i Belgii – miał miejsce spadek wartości samorządowych wydatków inwestycyjnych.

Wzrost rozmiarów wydatków prorozwojowych był głównie rezultatem zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w 12 nowych krajach UE. Perspektywa zbliżającego się zamknięcia funduszy i programów unijnych spowodowała zwiększenie tempa absorpcji środków pomocowych. W przypadku dziesięciu krajów, które wstąpiły do struktur unijnych w 2004 r., był to wzrost z poziomu 39% do końca 2006 r. do 75% na koniec roku 2007. W krajach UE-15 przeciętny poziom absorpcji był już całkiem wysoki przy końcu 2006 r. – 68%, a na koniec roku 2007 podniósł się do 84%. Rok 2007 rozpoczynał również nowy okres programowania (2007-2013), ale był to powolny start – pierwsze płatności w 2007 r. przez Komisję Europejską osiągnęły poziom ok. 7 mld euro (2% sumy przeznaczonej z funduszy strukturalnych i funduszu spójności na nowy okres działania programów) [*Sub-National Public Finance...* 2008, s. 12-13].

Na wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych samorządów niektórych krajów miał też zapewne wpływ cykl wyborczy. Koniec 2007 r. i początek roku 2008 był to okres wyborów samorządowych w Bułgarii, Finlandii, Francji i w Rumunii. Z kolei zmniejszenie poziomu samorządowych inwestycji mogło być efektem okresu powyborczego w przypadku Belgii i Grecji [*Sub-National Public Finance...* 2008, s. 13].

Dodatkowo w Belgii, a także we Włoszech, Austrii, Portugalii, na Węgrzech i w Czechach, samorządy były zmuszone w 2007 r. do zwiększenia dyscypliny budżetowej, co w rezultacie skutkowało zmniejszonym tempem wzrostu wydatków inwestycyjnych, a w przypadku Belgii nawet ich spadkiem [*Sub-National Public Finance...* 2008, s. 13].

Analizując dane zawarte w tab. 1, należy zwrócić uwagę na ogromne zróżnicowanie poziomu omawianych wydatków w ujęciu *per capita*. W 2005 r. wskaźnik

ten zawierał się w przedziale od 25 euro do 1000 euro, a w 2007 r. od 25 euro do 1200 euro. W obydwu latach najniższa wartość dotyczyła Malty, a najwyższa Luksemburga. Do grupy krajów o najniższym poziomie omawianego wskaźnika (poniżej 100 euro) należały w 2005 r. oprócz Malty: Bułgaria, Litwa, Rumunia, Estonia, Łotwa i Słowacja. W dwa lata później wydatki inwestycyjne poniżej 100 euro na mieszkańca miały już tylko samorzady Malty i Bułgarii. Z drugiej strony najwyższe wydatki inwestycyjne *per capita* (powyżej 500 euro) zrealizowały w obydwu badanych latach, oprócz Luksemburga, samorzady: Irlandii, Holandii, Francji, Hiszpanii, Finlandii i Szwecji.

**Tabela 1.** Samorządowe wydatki inwestycyjne w krajach UE w latach 2005 i 2007

Kraj	Mld euro			% PKB			<i>Per capita</i> w euro			% publicznych wydatków inwestycyjnych			% wydatków samorządowych		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	2005	2007	2:1	2005	2007	5:4	2005	2007	8:7	2005	2007	11:10	2005	2007	14:13
Austria	1,3	1,3	100,0	0,5	0,5	100,0	158,5	156,6	98,8	46,9	46,8	99,8	6,5	6,4	98,5
Belgia	2,7	2,6	96,3	0,9	0,8	88,9	257,1	245,3	95,4	50,8	48,2	94,9	12,9	11,7	90,7
Bułgaria	0,3*	0,5	166,7	1,4*	1,8	128,6	39,0	64,9	166,7	34,1*	38,6	113,2	20,1*	25,6	127,4
Cypr	0,1	0,1	100,0	0,8	0,6	75,0	125,0	125,0	100,0	23,9	20,2	84,5	23,9	30,2	126,4
Dania	2,5	2,7	108,0	1,2	1,2	100,0	463,0	490,9	106,0	68,1	67,1	98,5	3,7	3,6	97,3
Estonia	0,1	0,3	300,0	0,8	2,2	275,0	76,9	230,8	300,0	25,9	40,5	156,4	10	22,4	224,0
Finlandia	2,7	3	111,1	1,7	1,7	100,0	519,2	566,0	109,0	66,2	65,3	98,6	8,8	8,8	100,0
Francja	38,5	45,1	117,1	2,3	2,4	104,3	614,0	709,1	115,5	69,5	73,1	105,2	20,6	21,3	103,4
Grecja	1,7	1,3	76,5	0,9	0,6	66,7	153,2	116,1	75,8	26,7	19,1	71,5	29,6	21,6	73,0
Hiszpania	23,0	28,3	123,0	2,5	2,7	108,0	530,0	630,3	118,9	71,4	70,1	98,2	12,4	12,7	102,4
Holandia	10,7	12,8	119,6	2,1	2,3	109,5	656,4	780,5	118,9	66,1	67,5	102,1	13,1	14,7	112,2
Irlandia	3,7	5,9	159,5	2,3	3,1	134,8	902,4	1340,9	148,6	70,7	76,1	107,6	33,7	43,9	130,3
Litwa	0,2	0,5	250,0	0,8	1,7	212,5	58,8	147,1	250,0	22,5	33,3	148,0	9,6	20,7	215,6
Luksemburg	0,5	0,6	120,0	1,7	1,6	94,1	1000,0	1200,0	120,0	37	43,1	116,5	31,7	31,7	100,0
Łotwa	0,2	0,6	300,0	1,3	3	230,8	87,0	260,9	300,0	58,4	52,6	90,1	14,2	26,5	186,6
Malta	0,01	0,01	100,0	0,2	0,2	100,0	25,0	25,0	100,0	2,9	4,2	144,8	23,2	27,4	118,1
Niemcy	16,7	20,2	121,0	0,7	0,8	114,3	202,4	245,4	121,3	55,4	56,8	102,5	10,2	11,6	113,7
Polska	5,1	7,7	151,0	2,1	2,5	119,0	133,5	202,1	151,4	62	60,7	97,9	15,9	18,7	117,6
Portugalia	2,9	2,4	82,8	2	1,5	75,0	273,6	226,4	82,8	69,9	64,6	92,4	32,1	24,5	76,3
Republika Czeska	2,3	2,8	121,7	2,3	2,2	95,7	225,5	271,8	120,6	47,1	47,4	100,6	19,7	19,9	101,0
Rumunia	1,6*	3,4	212,5	1,7*	2,8	164,7	74,4	158,1	212,5	33,5*	48,1	143,6	19,7*	28,1	142,6
Słowacja	0,5	0,6	120,0	1,2	1,1	91,7	92,6	111,1	120,0	58,1	59,1	101,7	18,1	18,2	100,6
Słowenia	0,5	0,6	120,0	1,6	1,8	112,5	250,0	300,0	120,0	45,8	47,2	103,1	18,2	21	115,4
Szwecja	4,5	5,8	128,9	1,6	1,7	106,3	500,0	637,4	127,5	52,3	55,8	106,7	6,2	7,1	114,5
Węgry	1,4	1,6	114,3	1,6	1,6	100,0	138,6	158,4	114,3	40,9	44,0	107,6	12,7	13,3	104,7
Wielka Brytania	20,2	21,1	104,5	1,1	1	90,9	335,5	347,0	103,4	59	57,1	96,8	8,6	8	93,0
Włochy	26,7	27,9	104,5	1,9	1,8	94,7	456,4	470,5	103,1	79,6	77,3	97,1	12,2	12,1	99,2

\* Dane z roku 2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [89 200 *sub-national authorities...*; *EU Sub-National Governments...* 2007; *EU Sub-National Governments...* 2008].

W relacji do PKB poziom analizowanych wydatków w 2005 r. zawierał się w przedziale od 0,2 (Malta) do 2,5% (Hiszpania), a w 2007 r. od 0,2 (Malta) do 3,1% (Irlandia). W badanym okresie poziom powyższej relacji zmniejszył się w przypadku 9 krajów, w 5 pozostał niezmienny, a w pozostałych 13 wzrósł. Był to ponaddwukrotny wzrost w przypadku Estonii, Litwy i Łotwy. Znaczny wzrost analizowanej relacji dotyczył także Rumunii (o 64,7%), Irlandii (o 34,8%) i Bułgarii (o 28,6%). W Polsce udział samorządowych wydatków inwestycyjnych w PKB zwiększył się w badanym okresie o 19%.

W grupie krajów o najbardziej dynamicznym wzroście rozmiarów działalności inwestycyjnej, składającej się głównie z nowych krajów UE, zwraca uwagę Irlandia. Wyróżnia się ona jednocześnie najwyższym wskaźnikiem udziału wydatków inwestycyjnych samorządu terytorialnego w PKB (w 2007 r.), ponad 70-procentowym udziałem analizowanych wydatków w wydatkach inwestycyjnych sektora publicznego i najwyższym wśród badanych krajów wskaźnikiem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach samorządowych. Wynika to z faktu, iż władze samorządowe w Irlandii są odpowiedzialne za realizację krajowych programów inwestycyjnych na ich terenie, szczególnie w obszarze infrastruktury transportowej i budownictwa mieszkaniowego. Są to jednak wydatki zlecone przez władze szczebla centralnego [*Finanse samorządów terytorialnych...* 2004, s. 47].

W badanej grupie krajów bardzo zróżnicowany był wskaźnik udziału samorządowych wydatków inwestycyjnych w publicznych wydatkach inwestycyjnych. W 2005 r. zawierał się w przedziale od 2,9 do 79,6%, a w 2007 r. od 4,2 do 77,3%. W obydwu latach najniższy wskaźnik dotyczył Malty, a najwyższy Włoch. W 12 krajach nastąpił spadek badanej relacji w 2007 r. w porównaniu z rokiem 2005, a w 15 – wzrost. W największym stopniu zwiększył się udział samorządów w inwestycjach publicznych w przypadku Estonii (o 56,4%), Litwy (o 48%), Malty (o 44,8%) oraz Rumunii (o 43,6%). W 13 spośród 27 krajów UE samorządy realizowały w obydwu badanych latach ponad 50% inwestycji publicznych, a w 5 krajach pomiędzy 40-50%. Poziom tych wskaźników pokazuje pozycję samorządu terytorialnego jako inwestora publicznego w badanej grupie krajów.

Wydatki inwestycyjne samorządów badanych krajów stanowiły 12,3% wydatków samorządowych w 2005 r. oraz 12,9% w roku 2007. Powyższy wskaźnik był dość zróżnicowany, w 2005 r. zawierał się w przedziale od 3,7 do 33,7%, a w roku 2007 od 3,6 do 43,9%. W obydwu latach najniższy dotyczył Danii, a najwyższy Irlandii. W grupie krajów o najwyższym udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach samorządowych znalazły się obok Irlandii w 2005 r. – Portugalia, Luksemburg i Grecja, a w 2007 r. – Luksemburg i Cypr. Są to kraje, w których samorządy mają dość ograniczony zakres kompetencji i ich wysiłki koncentrują się na finansowaniu infrastruktury i urzędzeń użyteczności publicznej. Do tej grupy należy także Malta, z nieco niższym poziomem analizowanego wskaźnika. W krajach, w których samorząd terytorialny ma szerokie kompetencje, większość wydatków pochłania działalność operacyjna. Wydat-

ki bieżące stanowiły ponad 90% wydatków budżetów samorządowych w obydwu badanych latach w przypadku: Danii, Szwecji, Finlandii, Wielkiej Brytanii oraz Austrii. Działalność bieżąca pochłonięła ponad 80% wydatków samorządów: Belgii, Niemiec, Hiszpanii, Włoch, Polski, Węgier, Słowacji, Holandii i Czech. W przypadku samorządów Litwy i Estonii wydatki bieżące pochłaniały w 2005 r. 90% wydatków budżetowych, natomiast dwa lata później w rezultacie zasilenia środkami unijnymi odnotowały one największy (ponad dwukrotny) wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach samorządowych wśród badanych 27 krajów. Analizowany wskaźnik istotnie się zwiększył również w przypadku Łotwy, Rumunii, Irlandii, Bułgarii i Cypru. W siedmiu krajach nastąpił jego spadek, największy w przypadku Grecji i Portugalii, w których, jak już wspomniano wcześniej, odnotowano istotne obniżenie poziomu samorządowych wydatków inwestycyjnych.

### 3. Podsumowanie

Przeprowadzona w opracowaniu analiza podstawowych wskaźników charakteryzujących poziom samorządowych wydatków inwestycyjnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2005 i 2007 pozwala na sformułowanie kilku wniosków:

- w większości krajów UE nastąpiło zwiększenie poziomu samorządowych wydatków inwestycyjnych, liderami w tym zakresie były nowe kraje UE;
- poziom samorządowych wydatków inwestycyjnych w badanych latach w krajach UE był bardzo zróżnicowany; największe dysproporcje wystąpiły w wielkości wydatków *per capita*; pokazują one, jak wielkie są różnice pomiędzy badanymi krajami w rozmiarach zasobów finansowych, jakimi dysponują samorzady;
- samorzady nowych krajów UE podejmują ogromny wysiłek inwestycyjny, potwierdza to wysoki poziom relacji ich wydatków inwestycyjnych do PKB oraz wysoki udział tych wydatków w strukturze wydatków samorządowych;
- stosunkowo wysoki poziom relacji samorządowych wydatków inwestycyjnych do PKB w nowych krajach UE oznaczał jednak w ujęciu *per capita* wielokrotnie niższe środki niż w krajach „piętnastki” z powodu różnic w poziomie możliwości krajów;
- wysoki i w większości krajów rosnący udział samorządowych wydatków inwestycyjnych w publicznych wydatkach inwestycyjnych wskazuje na silną pozycję samorządu terytorialnego jako inwestora publicznego w badanej grupie krajów.

Reasumując, należy stwierdzić, że postępująca decentralizacja i napływ unijnych środków pomocowych do budżetów samorządowych przyczyniły się, zwłaszcza w nowych krajach Unii Europejskiej, do wzrostu roli samorządu terytorialnego jako inwestora w gospodarce, a tym samym kreatora procesów rozwojowych. W warunkach kryzysu inwestycje samorządowe mogą być kołem zamachowym gospodarki.

## Literatura

- 89 200 Sub-National Authorities in the European Union*, CEMR-Dexia, Paris 2006.
- Brol R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, AE, Wrocław 1998.
- Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006.
- EU Sub-National Governments: 2007 Key Figures*, CEMR-Dexia, Paris 2008.
- EU Sub-National Governments: an Overview*, CEMR-Dexia, Paris 2007.
- Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Dexia, Warszawa-Paryż 2004.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.
- Poniatowicz M., *Instrumenty wspierania rozwoju lokalnego – próba systematyzacji*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. B. Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 471, Szczecin 2007.
- Sub-National Public Finance in the European Union. Economic Outlook*, Dexia, December 2008.
- Sub-National Public Finance in the European Union. Trends 2000/2005*, Dexia, November 2006.

### **THE PART OF TERRITORIAL AUTONOMY IN CREATING LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT – MUNICIPAL CAPITAL EXPENDITURES**

**Summary:** The aim of this paper is to present the part of the territorial autonomy as a main creator of local and regional development processes. The quantitative analysis of major indicators characterizing the level of municipal capital expenditures in the examined countries in 2005 and 2007 was carried out.

The analysis shows that in the examined period the decentralization and the resources from European Union funds caused the increase of the territorial autonomy part as an investor in economy and the creator of development processes.