

**Krzysztof Telka**

Politechnika Radomska

## **INWESTYCJE KOMUNALNE JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO**

### **1. Samorząd terytorialny i jego rola w kształtowaniu rozwoju lokalnego**

Perspektywa piętnastu lat transformacji ustrojowej, przemian politycznych, gospodarczych i społecznych wyraźnie wskazuje, że przywrócenie samorządu gminnego w 1990 r. stanowiło pierwszy i fundamentalny etap reformy samorządowej w Polsce. Wysiłki i dokonania związane z przygotowaniem kolejnego etapu reformy samorządowej, zgodnej z filozofią społeczeństwa obywatelskiego i doświadczeniami w tym zakresie państw Unii Europejskiej, zaowocowały wprowadzeniem w 1998 r. samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa. Wdrożenie reformy samorządowej i nowe warunki społeczno-ustrojowe wyznaczyły szczególną pozycję samorządowi terytorialnemu, który jako faktyczny gospodarz terenu ponosi odpowiedzialność za rozwój gospodarczy, za organizację, strukturę i funkcjonowanie lokalnego środowiska życia mieszkańców każdej jednostki samorządu. Istotę samorządu stanowi samodzielny zarząd sprawami publicznymi bezpośrednio zainteresowanych obywateli, tworzących z mocy ustawy korporacje prawa publicznego. Korporacje te mają osobowość prawną odrębną od rządu, dzięki czemu zadania publiczne wykonują samodzielnie i na własną odpowiedzialność [26].

Procesy przekazywania odpowiedzialności, kompetencji i środków finansowych na poziom lokalny są przejawem demokratyzacji życia politycznego i gospodarczego, ale w warunkach gospodarowania w Polsce nieraz pochodną kryzysu finansów publicznych. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawiera w art. 167

i 168 m.in. gwarancje finansowe dla wykonywania zadań samorządu terytorialnego. Ustawodawca, przekazując jednostkom samorządu terytorialnego zadania służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz zadania zlecone, powinien równocześnie zagwarantować odpowiedniość środków do powierzonych zadań. W ciągu ostatnich lat gminy przejęły od administracji rządowej znaczną część zadań oraz kompetencji wraz z mieniem wytypowanych jednostek organizacyjnych niezbędnych do ich realizacji. Środki przekazywane na realizację zwiększonego zakresu zadań nie były wystarczające (i nadal nie są) nie tylko do realizacji inwestycji rozwojowych, ale często i do prowadzenia działalności bieżącej [23, s. 681]. Zwiększeniu zadań i kompetencji nie towarzyszyło zwiększenie dochodów gmin, a suma subwencji lub dotacji z budżetu państwa była często nieadekwatna do rodzaju i zakresu zadań. Konstytucyjna zasada odpowiedniości środków finansowych do wielkości zadań była zasadą naruszaną wielokrotnie. Choć w ostatnich 15 latach rola samorządu terytorialnego wzrosła w sposób znaczny, a samorządy wykazały, że potrafią efektywnie gospodarować środkami publicznymi, uwalniając przy tym od wielu problemów władze centralne, nadal zasady finansów publicznych podporządkowane są centralistycznej koncepcji zarządzania państwem. W efekcie wprowadzenia drugiego etapu reformy samorządowej w 1998 r. po raz kolejny decentralizacji zadań nie towarzyszyły odpowiednie zmiany w strukturze dochodów publicznych, a działalność samorządowa stała się jeszcze bardziej uzależniona do transferów środków z budżetu państwa, gdyż udział dochodów własnych w puli dochodów samorządowych uległ zmniejszeniu [21, s. 109-111].

Istotne zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła dopiero uchwalona 13 listopada 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., zastępując wielokrotnie nowelizowaną ustawę o finansach publicznych z 1998 r. [28; 30].

Samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne, które gwarantują społecznościom lokalnym określony standard życia. Rolą władz lokalnych jako animatora procesów rozwojowych jest stworzenie możliwości dla stabilnego, harmonijnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego i społecznego danej gminy [10, s. 35]. Wymaga to zmiany podejścia gospodarzy terenu do podmiotów gospodarczych i kształtowania kierunków rozwoju lokalnego. Klasyczne podejście tworzenia warunków rozwoju musi być zastąpione pojęciem inicjowania i organizowania rozwoju. Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy pojmowany jest bardziej w kategoriach jakościowych niż ilościowych, co podkreśla jego kompleksowy charakter [15, s. 52].

Zarówno w teorii, jak i w działalności praktycznej brak jednoznacznie zdefiniowanego pojęcia rozwoju lokalnego. W wielu definicjach i określeniach zwraca się uwagę na to, że jest to proces społeczny i autonomiczny, co oznacza, że przebiega pod wpływem sił społecznych i mechanizmów rynkowych, które tylko częściowo mogą być modyfikowane przez władze samorządowe i inne podmioty funkcjonujące w otoczeniu lokalnym. W literaturze zachodniej na gospodarkę i na aspekty społeczne kładzie się równie duży nacisk. E.J. Blakley twierdził, iż rozwój lokalny oznacza

proces, w którym władze lokalne oraz organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej i poziomu zatrudnienia na istniejącym poziomie [10, s. 17]. J.J. Parysek w swojej definicji rozwoju lokalnego stwierdza, że jest to kompleks przeobrażeń jakościowych dotyczących danego obszaru, odnoszących się do poziomu życia ludności oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych [15, s. 46]. Podstawowym dążeniem w realizacji rozwoju lokalnego jest tworzenie nowych miejsc pracy dla lokalnego systemu terytorialnego oraz jego kompleksowe kształtowanie, umożliwiające osiągnięcie jak najlepszych warunków życia i dochodów w lokalnych środowiskach poprzez wykorzystanie lokalnych zasobów rozwoju [10, s. 18].

Rozwój lokalny według R. Broła wiąże się ze zharmonizowaniem i systematycznym działaniu społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, mającym na celu kreowanie nowych i poprawę istniejących walorów użytkowych gminy [3]. Na podkreślenie zasługuje wskazanie podmiotów rozwoju lokalnego oraz celu ich działania, który obejmuje warunki życia gospodarczego, a także pozycję konkurencyjną układu terytorialnego. Rozwój lokalny określany jest bardzo często jako podstawowy element gospodarki lokalnej, a często jest też z tą gospodarką utożsamiany. Gospodarka lokalna jest integralnym elementem rozwoju lokalnego. Zarówno gospodarka, jak i rozwój lokalny stanowią wzajemnie zalegające się układy zjawisk i procesów. Nie można rozpatrywać ich rozłącznie. Za ogólnie rozumianą gospodarkę lokalną uznać można działania na rzecz rozwoju jednostki lokalnej (gminy, miasta, wsi), a jednocześnie gospodarka lokalna to wszystkie działania w sferze społecznej i gospodarczej, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju i uwzględniają lokalne jego ograniczenia [10, s. 19].

Traktowany całościowo rozwój społeczno-gospodarczy gminy dokonuje się przez rozwój poszczególnych dziedzin życia społecznego, które charakteryzuje pewna dynamika. Należy podkreślić, że rozwój lokalny przebiega jednocześnie, choć z różnym nasileniem, w wielu płaszczyznach. W najszerszym ujęciu wydziela się sześć wymiarów, tj. gospodarczy, społeczny, przestrzenny, kulturalny, polityczny i ekologiczny. Dość często, ze względu na ich wzajemne przenikanie, stosuje się agregację i zmniejsza ich liczbę. Płaszczyzny społeczna i kulturowa – traktowane najczęściej łącznie, dotyczą opieki zdrowotnej, społecznej, oświaty, nauki, kultury, bezpieczeństwa, porządku publicznego, mieszkalnictwa i innych. Charakteryzując rozwój lokalny, należy się skupić nie tyle na płaszczyznach, których dotyczy, ile na jego ciągłości i generowanych zmianach [18, s. 590].

Rozpatrując zagadnienia związane z rozwojem lokalnym nie można zapomnieć o skali wielkości i specyfice jednostek terytorialnych, których ten rozwój dotyczy. Przy zachowaniu uniwersalności jego charakteru, przyjmując, że jest to proces pozytywnych przemian wzrostu ilościowego i zmian jakościowych, konieczne wydaje się odniesienie tego procesu do wymiaru lokalnego jednostki terytorialnej i jej mieszkańców (miasta, gminy, wsi) z uwzględnieniem właściwych dla tego po-

ziomu potrzeb, priorytetów, preferencji oraz uznawanych systemów wartości [31, s. 99-112]. Niski poziom świadczonych usług i zaspokajania potrzeb mieszkańców polskich wsi i miast, brak standardów obsługi, zapóźnienia rozwojowe powodują, że zakres dziedzin objętych kategorią rozwoju lokalnego w polskich warunkach jest o wiele szerszy niż w ujęciach rozwiniętych społeczeństwach i błędem byłoby sprowadzanie go tylko do tworzenia nowych miejsc pracy. Podejmując próbę operacjonalizacji kategorii rozwoju lokalnego na potrzeby badań gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, podkreślić należy, że jest to proces złożony, wieloetapowy, jakościowo-ilościowy, stanowiący kompleks różnorodnych czynników i efektów, będący pochodną przemian gospodarczych, społecznych, kulturalnych, środowiskowych, których animatorami są mieszkańcy – członkowie wspólnoty samorządowej. Materialną podstawą przemian, dźwignią procesów rozwoju lokalnego jest tworzenie infrastruktury komunalnej – technicznej i społecznej – o zasadniczym znaczeniu dla warunków życia społeczności lokalnych, przesądzającej o atrakcyjności inwestycyjnej i dalszym rozwoju danej jednostki terytorialnej. Występująca luka inwestycyjno-kulturalna polskich gmin, trudne warunki życia społeczności lokalnych, wzrost konkurencji w obszarze pozyskiwania kapitału i uruchamiania inwestycji podnoszą do rangi priorytetu czy wręcz „życiowej” konieczności rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej, stanowią obok tworzenia nowych miejsc pracy zasadniczy wymiar rozwoju lokalnego [15, s. 51].

Efekty rzeczowe inwestycji infrastrukturalnych realizowanych ze środków własnych lub uzyskanych kredytów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego lub wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, a także z udziałem funduszy pomocowych UE są traktowane przez władze wielu gmin jako rezultat rozwoju lokalnego. Wielkość i wartość zadań infrastrukturalnych jest powszechnie przyjmowana za wskaźnik efektywności gospodarczej i uwarunkowanie przedsiębiorczości.

## **2. Instrumenty oddziaływania na rozwój gospodarczy i społeczny gmin**

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nałożyła na gminę obowiązek realizacji wielu zadań. Zadania te, związane przede wszystkim z infrastrukturą techniczną i społeczną oraz z ładem przestrzennym i ekologicznym, stanowią w intencji ustawodawcy zakres społecznie niezbędnej działalności gospodarczej gmin, której nadrzędnym celem jest kształtowanie warunków życia i funkcjonowania społeczności lokalnej [26, 27]. Gminy realizują swoje zadania społeczne i gospodarcze zgodnie z przepisami prawa, stosując odpowiednie instrumenty oraz wykorzystując własności układu lokalnego na terytorium wynikającym z podziału administracyjnego państwa.

Układ kompetencyjny wynikający z ustawodawstwa odzwierciedla rangę, jaką przypisuje się samorządom lokalnym w gminach zarówno w ogólnym systemie sprawowania władzy w zdecentralizowanym państwie, jak i w systemie zarządzania.

Zakres możliwości zarządzania rozwojem przez samorządy lokalne jest ograniczony przez uprawnienia jednostki sterującej, cechy systemu i otoczenie zewnętrzne [10, s. 104]. Samorząd gminny jest elementem (podsystemem) sterującym w systemie gospodarki lokalnej. Jego rola nie powinna ograniczać się wyłącznie do strefy regulacji, lecz obejmować również wpływ na kształt sfery realnej poprzez stymulowanie rozwoju gospodarczego, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego [32, s. 50].

Władze samorządowe gminy są partnerem i operatorem o największym udziale decyzyjnym i dysponują, jak żaden inny podmiot przestrzeni gospodarczej gminy, najbogatszym zestawem instrumentów oddziaływania na procesy zachodzące na terenie swojej jednostki terytorialnej. Przez instrument rozumie się układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu. Instrument jest więc układem pomagającym w osiągnięciu zamierzonego celu [6, s. 32]. Do instrumentów zarządzania rozwojem zaliczać będziemy narzędzia, metody, sposoby działania nie sprzeczne z istniejącym prawem. Istnieje wiele podziałów rodzajowych instrumentów [10, s. 105]. Najbardziej ogólny podział korespondujący z definicyjnym zakresem rozumienia instrumentów dzieli je na:

- instrumenty oddziaływania bezpośredniego,
- instrumenty oddziaływania pośredniego.

Pierwsza kategoria dotyczy różnych form oddziaływania, zmuszających adresata pod sankcją prawną do zachowań zgodnych z wolą podmiotu stosującego dany instrument. Druga kategoria instrumentów – niemająca charakteru przymusu – ma oddziaływać na adresata poprzez stwarzanie takich okoliczności działania, aby jego zachowania były zgodne z celami podmiotu władzy bądź zarządzania [10, s. 105].

Do najbardziej efektywnych instrumentów należących do drugiej kategorii można zaliczyć inwestycje gminne. Są to przedsięwzięcia najbardziej wymierne, konkretne, ogniskujące w swoim kształcie i przeznaczeniu kierunki przemian i zadania przyjęte do realizacji przez władze lokalne.

Liczba i różnorodność stosowanych przez władze samorządowe instrumentów oddziaływania jest przejawem aktywności i inicjatywności uczestników procesu zarządzania gminą. Przez formę aktywności władz gminy należy rozumieć właściwie dobrany pod względem rodzajowym i ilościowym zbiór instrumentów oddziaływania użytych przez władze gminy dla osiągnięcia wytyczonego celu. Odpowiednio zaplanowana i zastosowana forma aktywności władz gminy powinna z założenia przynieść efekt gospodarczy lub społeczny, a w zasadzie i jeden, i drugi. Suma tych efektów stanowi o osiągnięciach danej gminy, jest dewizą kompetencyjności i zaangażowania władz samorządowych w rozwój lokalny [25, s. 129-133].

Wśród metod i instrumentów, które stosują samorządy w celu wspierania rozwoju lokalnego, wymienia się z reguły zachęty podatkowe, instrumenty związane z planowaniem przestrzennym, konsultacje z lokalnym środowiskiem biznesu, tworzenie baz danych, promowanie możliwości inwestycyjnych, tworzenie korzystne-

go klimatu przedsiębiorczości i obsługi administracyjnej, a także rozwijanie infrastruktury lokalnej. Autorzy opracowania poświęconego zbadaniu instrumentów wspierania przedsiębiorczości zastosowali podział metodologiczny na instrumenty dochodowe i wydatkowe samorządów [5, s. 61]. Ponieważ traktują oni przedsiębiorczość jako element rozwoju lokalnego, uzasadnione wydaje się zastosowanie tejże metodologii wobec całości instrumentów oddziaływania samorządów na lokalny rozwój społeczny i gospodarczy.

W grupie instrumentów dochodowych znajdują się wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych. Stawki podatkowe, które nie mogą być wyższe od stawek maksymalnych określonych przez Ministerstwo Finansów, mogą być niższe; o ile niższe – to zależy od polityki poszczególnych władz samorządowych. System ulg i zwolnień podatkowych jest kolejnym elementem w grupie instrumentów dochodowych. Gminy mogą również (poza stosowaniem ulg) odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących ich dochody [5, s. 8-9].

Wydatkowe instrumenty aktywnego wspierania przedsiębiorczości są związane z szeroko pojętą działalnością inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego. Dobrze ukierunkowane wydatki inwestycyjne wpływają na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy. Obok nakładów czysto inwestycyjnych, gminy część swoich budżetów mogą przeznaczać na wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu, z których najważniejszymi wydają się:

- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego,
- centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości itp.,
- inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne,
- fundusze poręczeniowo-kredytowe [5, s. 10].

Wymienione instytucje należą do instytucji otoczenia biznesu, które zgodnie z teorią E.J. Blakleya tworzą bazę rozwoju – jeden z czterech filarów rozwoju lokalnego [2, s. 59-62]. Instrumenty wydatkowe wykorzystywane przez gminy obejmują również działania informacyjno-promocyjne, a także aktywizujące działalność gospodarczą podmiotów miejscowych i zewnętrznych. Dodatkową przewagą instrumentów wydatkowych nad dochodowymi jest możliwość stosowania ich przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko przez gminy uprawnione do stosowania ulg i zwolnień podatkowych. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że instrumentów wydatkowych jest znacznie więcej niż dochodowych.

Wydatkowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości, a tym samym rozwoju lokalnego w gminach, nie są dotychczas wyodrębnione w klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, dlatego też analiza wielkości i struktury nakładów na tego rodzaju działalność jest utrudniona i wymaga dodatkowej sprawozdawczości i opracowań.

### 3. Aspekty komunalnego inwestowania

Wśród różnorodnych działań i instrumentów, które władze samorządowe stosują w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego i społecznego gminy, szczególne miejsce zajmują inwestycje komunalne. Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego, poza dostarczaniem określonych efektów rzeczowych, spełniają wiele funkcji o szerszym – ekonomicznym i społecznym zasięgu oddziaływania.

W ujęciu klasycznym za inwestycje przyjęto się uważać wydatkowanie pieniędzy w czasie na określone przedsięwzięcie, które jest zorientowane na osiągnięcie w przyszłości założonych korzyści ekonomicznych. Wydatki ponoszone na inwestycje są wyrazem rezygnacji z możliwości bieżącej konsumpcji w ramach wyznaczonej nadwyżki netto i odsunięcia w czasie możliwości osiągnięcia korzyści. Rozwój danej gminy oraz konkurencyjność jej gospodarki to wynik korzyści lokalnych dla podmiotów gospodarczych i ludności z tytułu poniesionych wydatków inwestycyjnych. Ponoszenie nakładów na inwestycje wymaga od władz gminy podporządkowania się regułom metodologicznym i efektywnościowym podobnym jak przy inwestowaniu w firmach z kapitałem prywatnym.

W zakresie inwestycji samorządu terytorialnego podstawowym rodzajem pozostają inwestycje rzeczowe. Mogą one przybierać zróżnicowaną postać inwestycji odtworzeniowych, modernizacyjnych i rozwojowych [19, s. 189-190].

Ustawowe zadania własne gminy wyznacza zakres inwestycji komunalnych. Budowa i utrzymanie infrastruktury technicznej i społecznej należy do zadań wszystkich j.s.t., przy czym jedynym istotnym ograniczeniem inwestowania w infrastrukturę pozostaje wielkość środków finansowych i dobór metod pozyskiwania tych środków. Infrastruktura lokalna jest zachętą inwestycyjną do prowadzenia działalności gospodarczej, a także źródłem przewagi konkurencyjnej gmin.

Podkreślenia wymagają następujące walory inwestycji gminnych [5, s. 8-10]:

1) inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do polepszenia warunków życia (np. kanalizacja) oraz polepszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej (np. obwodnica miasta),

2) inwestycje w gminie mogą wpływać na rynek pracy,

3) istotne jest planowanie inwestycji w okresie średniookresowym. Planowanie to ważne jest przede wszystkim ze względu na konieczność zabezpieczenia środków na planowane inwestycje (kredyty, obligacje, pomoc zagraniczna),

4) inwestycje (i inne działania pobudzające rozwój) mogą odbywać się wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami, co tworzy korzystny klimat dla przedsiębiorczości,

5) inwestycje mogą być realizowane wspólnie z innymi gminami,

6) wysoka dynamika inwestycji wykorzystywana jest jako informacja promocyjna.

Powszechnie uznaje się, że najlepszym kryterium oceny działalności gospodarczej na szczeblu mikroekonomicznym jest zysk. Celem działania gminy jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, a nie dążenie do osiągnięcia zy-

sku, co może pozostawać w sprzeczności z zasadami rynkowymi, a zwłaszcza z zasadą mikroekonomicznej opłacalności przedsięwzięć inwestycyjnych. Decyzje o wyborze realizacji inwestycji w obszarze publicznym podejmowane są najczęściej wyłącznie na bazie analizy potrzeb. Rzadko i w ograniczonym stopniu prowadzona jest kompleksowa analiza opłacalności i efektywności inwestycji.

Prorynkowy system zarządzania gospodarką lokalną i determinanty rozwoju lokalnego wymagają stworzenia i stosowania systemu oceny uwzględniającego efekty rozwojowe inwestycji. Zasadnicze są pytania, na ile wzrosła baza dochodowa gminy, w jakim stopniu zaangażowali się inwestorzy prywatni i zagraniczni, o ile wzrosło zatrudnienie i jak duży jest efekt dźwigni w wyniku inwestycji samorządowych. W warunkach ustawicznego niedoboru środków finansowych podstawowym zadaniem władz samorządowych jest inicjowanie, pobudzanie, wzmacnianie i organizowanie różnorodnych inwestycji na terenie gminy [12, s. 51].

Rolę i znaczenie inwestycji komunalnych w funkcjonowaniu i rozwoju swoich „małych ojczyzn” samorządy lokalne zrozumiały i doceniły od pierwszych dni swojego powstania. W ciągu minionych 15 lat funkcjonowania odrodzonych samorządów gminy przeznaczały na inwestycje ponad 20% swoich wydatków ogółem. W latach pierwszej kadencji samorządów udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem gmin był bardzo wysoki, a następnie utrzymywał się na wyrównanym poziomie 23-24%. W latach 90. XX w. gminy wydały na inwestycje ponad 50 mld zł, a ich udział w wydatkach ogółem systematycznie rósł. Niestety, w 1999 r. po raz pierwszy od 1990 r. nakłady inwestycyjne były mniejsze od poniesionych w poprzednim roku [22].

Załamanie się pozytywnych tendencji inwestowania i znaczny spadek dynamiki wydatków inwestycyjnych w latach 1999-2002 spowodowała konieczność finansowania rosnących wydatków bieżących. Autorzy zajmujący się problematyką rozwoju lokalnego zgodnie podkreślają występujące dysproporcje i rozwarstwienie wśród jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje się na następujące tendencje i nieprawidłowości.

1. Warunki gospodarowania (należy przyjąć, że i inwestowania – przyp. K.T.) cechuje znaczne zróżnicowanie przestrzenne. Zróżnicowane przestrzennie są: warunki naturalne, popyt i podaż, koszty produkcji, korzyści skali i aglomeracji, koszty transportu i ceny [4, s. 11] oraz stopień infrastrukturalnego zagospodarowania. Niedostatek infrastruktury w gminach wiejskich i małych miastach stanowi istotną barierę ich rozwoju. Bariera ta zmniejsza ich atrakcyjność jako miejsc lokalizacji działalności gospodarczej.

2. Gminy miejskie dysponują największym potencjałem dochodowym i inwestycyjnym. Równocześnie gminy wiejskie największą część wydatków przeznaczają na realizację zadań inwestycyjnych.

3. Wydatki kapitałowe wciąż stanowią nieznaczną część wydatków majątkowych, a pozostałą część stanowią nakłady na inwestycje. Z każdym rokiem udział wydatków kapitałowych w wydatkach majątkowych jest wyższy [5, s. 67].

4. Wydatki inwestycyjne gmin miejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca są większe od wydatków inwestycyjnych pozostałych jednostek. Liderami w wydatkach inwestycyjnych na jednego mieszkańca są gminy wiejskie [5, s. 61-69].

5. Pomiędzy regionami Polski występuje znacznie zróżnicowanie w kierunkach inwestowania związane z charakterem realizowanych przez nie zadań. Największe urozmaicenie kierunków inwestowania występuje w gminach, które znaczną część swoich inwestycji realizują w gospodarce komunalnej, jednak kilka procent środków inwestycyjnych przeznaczają na rozwój infrastruktury w rolnictwie, transporcie i oświacie [14, s. 44-45].

6. Obliczenia przeprowadzone w IBnGR wskazują na olbrzymią asymetrię rozkładu dochodów gmin. Według danych za rok 2001 łączne dochody 10% najbogatszych gmin stanowiły 52,5% wszystkich dochodów gmin. Dochody własne są w gminach wiejskich – w przeliczeniu na 1 mieszkańca – niższe o ok. 30% od tych samych dochodów w miastach stanowiących gminy. Dysproporcje te muszą być wyrównywane bardzo dużymi subwencjami z budżetu państwa. Skrajne wielkości dochodów osiągane przez gminy wiejskie są wręcz diametralnie różne, a dochody na 1 osobę w najbogatszej gminie w Polsce są ponad 40 razy większe niż w gminie (również wiejskiej) o najniższych dochodach. Konieczne jest dokonanie radykalnych zmian w systemie finansów samorządowych i przeprowadzenie ich reformy [21, s. 112-116].

Wydatki inwestycyjne są związane z dochodami gmin, ich typem i wielkością, liczbą i zatrudnieniem mieszkańców, a także z efektywnością wykorzystania majątku komunalnego. Sytuację inwestycyjną gmin determinują dostępne źródła finansowania oraz sposoby planowania inwestycji. Nie stwierdzono jednak prostej zależności pomiędzy dochodami budżetowymi a wydatkami inwestycyjnymi czy sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego [8].

Zarówno wielu pracach teoretycznych, jak i w wypowiedziach samorządowców pojawiają się sugestie zbadania czynników sprzyjających dynamice komunalnego inwestowania i wyjawienia tym samym czynników stymulujących i destymulujących rozwój gospodarczy i społeczny gmin. Sugestie powyższe, a także potrzeba oceny szans rozwojowych gmin byłego województwa radomskiego, w układzie regionu mazowieckiego i w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, stały się inspiracją do przeprowadzenia badań wśród gmin subregionu radomskiego.

#### **4. Inwestycje komunalne w gminach podregionu radomskiego**

W wyniku reformy administracyjnej kraju z dniem 1 stycznia 1999 r. dawne województwo radomskie niemal w całości znalazło się w graniach województwa mazowieckiego. Największe i najbardziej rozwinięte gospodarczo w Polsce województwo mazowieckie odznacza się także najwyższymi dysproporcjami między poszczególnymi gminami i powiatami w poziomie tego rozwoju. Potencjał Ma-

zowska wynika nie tylko z jego wielkości (315 gmin, ponad 5 mln mieszkańców), ale jest także wynikiem zamożności regionu wobec innych województw.

Przeprowadzone badania wykazały, iż wartości zmiennych charakteryzujących sytuację finansową miasta Warszawy i pozostałych gmin oraz miast na prawach powiatu województwa mazowieckiego znacznie odbiegają od wartości tych zmiennych dla gmin i miast z pozostałych województw [7, s. 237].

Analiza dynamiki wydatków inwestycyjnych w latach 1999-2003 w przeliczeniu na 1 mieszkańca lokuje województwo mazowieckie na czołowych pozycjach listy województw o wysokim zaangażowaniu inwestycyjnym w poszczególnych kategoriach gmin. Taka pomyślna sytuacja nie jest jednak udziałem wszystkich gmin i powiatów tego województwa. Na obszarach oddalonych od aglomeracji warszawskiej znajduje się 9 spośród 30 powiatów o najniższym potencjale rozwojowym w kraju. Wysokie wartości wskaźników statystycznych województwo mazowieckie zawdzięcza przede wszystkim Warszawie – stolicy kraju, której potencjał gospodarczy i społeczny, a także dynamika rozwoju są tak duże, że zmiana ustroju miasta stołecznego Warszawy w 2002 r. [29] w istotny sposób wpłynęła na statystyczny obraz jednostek samorządu terytorialnego w kraju w latach 2001-2003 [13, s. 36]. Zróźnicowanie terytorialne, dochodowe, wydatkowe, inwestycyjne, zatrudnienia w obrębie województwa mazowieckiego jest na tyle znaczące, że zdecydowanie podkreśla się różnice między charakterystyką regionu geograficznego a charakterystyką województwa będącego jednostką administracyjną. Potwierdzeniem prezentowanego spostrzeżenia są wyniki obserwacji procesów rozwojowych i stanu faktycznego gospodarki i infrastruktury podregionu radomskiego.

Podregion radomski został utworzony w wyniku specjalnego podziału terytorialnego dla celów systemu statystycznego wprowadzonego rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. i 8 lutego 2001 r. określającymi jednolitą Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NUTS [17]. Umożliwia ona (NUTS) polskim regionom pełnienie funkcji partnerskich w Unii Europejskiej i absorpcję środków finansowych z funduszy strukturalnych.

Od 2000 r. podregion radomski tworzy: 8 powiatów, miasto Radom na prawach powiatu i 65 gmin. Obejmuje on powierzchnię 7071 km<sup>2</sup>, a liczba ludności wynosi 733,1 tys. [16]. Największym miastem w podregionie jest Radom; większość ludności zamieszkuje jednak tereny wiejskie.

Podregion radomski ma przestarzałą tradycyjną strukturę gospodarczą z niskim udziałem usług w nakładach inwestycyjnych przedsiębiorstw oraz ponad 4-krotnie niższymi nakładami inwestycyjnymi na pracującego w stosunku do województwa mazowieckiego. Uwarunkowania te powodują, iż w regionie radomskim wytwarza się tylko 14 879 zł *per capita* produktu krajowego brutto, tj. 76,6% przeciętnego dla Polski. Intensywność inwestycji w przedsiębiorstwach radomskich kształtowała się w 2001 r. na poziomie niższym przeciętnie o połowę niż w woj. mazowieckim [13, s. 94].

Bezrobocie stanowi jeden z głównych problemów społecznych podregionu radomskiego. W pierwszym kwartale 2005 r. stopa bezrobocia osiągnęła poziom 34,0% w podregionie, a w samym Radomiu wyniosła 28,1%, podczas gdy w Polsce kształtowała się na poziomie 19,3%, a w województwie mazowieckim – 15,1%. Nowym zjawiskiem jest wzrost bezrobocia osób z wyższym wykształceniem, których odsetek przekracza 6,6% ogółu bezrobotnych [1].

Przytoczone powyżej wskaźniki sytuacji społeczno-gospodarczej podregionu radomskiego mają na celu zasygnalizowanie nierównomiernego, niespójnego rozwoju gmin podregionu, będącego przecież częścią najbogatszego województwa w Polsce. Nasuwa się też wniosek, że badanie rozwoju gmin nie może opierać się na obserwacji i ocenie czynników oraz stosowaniu tych samych metod, co w przypadku badań regionów. Potrzebne są miary i charakterystyki odnoszące się bezpośrednio do aspektów życia i rozwoju społeczno-gospodarczego małych wspólnot terytorialnych.

Ponieważ statystyka podregionu radomskiego nie jest zbyt mocno rozbudowana, zwłaszcza w zakresie czynników i efektów rozwoju lokalnego, celowe wydaje się przeprowadzenie badań określających przyczyny, trendy rozwojowe oraz wyniki działań gospodarczych samorządów gminnych nakierowanych na rozwijanie przedsiębiorczości i stanowiących przejawy ich efektywności gospodarczej. Analiza podstawowego modelu działalności gospodarczej gmin, czyli inwestowania komunalnego, dała możliwość sklasyfikowania gmin podregionu radomskiego pod względem wielkości inwestycji, odniesionej do liczby mieszkańców i samodzielności finansowej gmin. Prześledzenie występujących tendencji i zależności miało uzasadnić tezę o występującej w różnym stopniu determinacji w podejmowaniu i prowadzeniu inwestycji komunalnych jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych gmin. Na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych gmin podregionu radomskiego udostępnionych przez RIO w Radomiu została poddana analizie wielkość wydatków inwestycyjnych w latach 1999-2003 w 55 gminach wchodzących w skład byłego województwa radomskiego [20].

Zastosowanie wskaźnika udziału procentowego wydatków inwestycyjnych<sup>1</sup> w wydatkach ogółem, a następnie odniesienie wartości tego wskaźnika do średniej krajowej pozwoliło na wydzielenie 20 gmin – „liderów” inwestowania na terenie podregionu radomskiego w okresie 1999-2003. Zweryfikowanie pozycji na liście gmin-inwestorów podregionu radomskiego nastąpiło w wyniku zastosowania wskaźnika wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w poszczególnych gminach i latach. Po dokonaniu przeliczeń zmianie uległa pozycja jedynie 3 gmin, będących w najlepszej grupie poprzedniej klasyfikacji, ale jednocześnie wskaźnik wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca potwierdził przodujące miejsca wcześniej wytypowanych gmin. Wielkość wydatkowanych środków finansowych na inwestycje, a także ich „intensywność” charakteryzowana wartością inwestycji na 1 mieszkańca

---

<sup>1</sup> Wydatki inwestycyjne w tym badaniu są sumą wydatków majątkowych i wydatków kapitałowych, ze względu na znikomy udział tych ostatnich w nakładach na inwestycje w badanych okresie. Analiza była prowadzona w cenach bieżących.

wyróżniają pozytywnie gminy i ich samorządy, ale nie przesądzają jeszcze o sukcesie. Ostateczną determinantą wskazującą na możliwość inwestowania jest nie tyle „kwota wolna” [9, s. 31], co dochody własne gminy, stanowiące o zabezpieczeniu finansowym realizowanej inwestycji, a także o spłacie zaciągniętych kredytów i pożyczek. Sytuacja dochodowa badanych gmin podregionu radomskiego z uwzględnieniem struktury: dochodów własnych, dotacji celowych, subwencji ogólnych a następnie przeliczenie dochodów własnych na 1 mieszkańca zmienia zasadniczo obraz klasyfikacji gmin inwestujących<sup>2</sup>. Z wytypowanej pierwszej dwudziestki gmin inwestujących tylko 6 zajmuje miejsce wśród 20 gmin „bogaty”. Okazało się, że gminy o wysokim udziale dochodów własnych nie angażują się w procesy inwestycyjne w stopniu tak wysokim jak gminy o niższych dochodach własnych. Potwierdzają to spostrzeżenie wyniki badania zależności pomiędzy poziomem samodzielności dochodowej a poziomem ich wydatków inwestycyjnych dla gmin i miast na prawach powiatu, prowadzone przy wykorzystaniu wskaźnika korelacji liniowej Persona, zaprezentowane przez K. Gałuszkę [7, s. 237]. Charakterystyczne jest to, że w ogólnopolskich badaniach K. Gałuszki wyłączono z analizy gminy i miasta na prawach powiatu z województwa mazowieckiego. Na podkreślenie zasługuje więc zbieżność w ocenie tendencji wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego, która wskazuje na:

1) słabą zależność pomiędzy poziomem dochodów własnych a poziomem wydatków inwestycyjnych j.s.t.,

2) słabą zależność między udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem a udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem [7, s. 240],

3) słabnącą zależność w latach 1999-2003 między dochodami własnymi gmin na 1 mieszkańca a wydatkami inwestycyjnymi na 1 mieszkańca.

Wstępny etap badań gmin podregionu radomskiego spełnił zadanie w zakresie wyodrębnienia grupy gmin inwestujących pomimo niesprzyjających warunków finansowania i pozwolił na ogólną charakterystykę stopnia ich samodzielności dochodowej. Następne etapy badań powinny wskazać źródła i sposoby finansowania zrealizowanych inwestycji w wytypowanych gminach podregionu radomskiego, przyczyny i główne kierunki inwestowania, a także sposób oddziaływania inwestycji na lokalny rozwój gospodarczy i społeczny. W celu oszacowania poziomu rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej gmin zasadne wydaje się skorzystanie z metody taksonomicznej Hellwiga i zastosowanie tzw. zmiennych syntetycznych. Wysoką przydatnością odznaczają się mierniki proponowane przez T. Kudłacza w ramach opracowywanego powiatowego systemu informacji gospodarczej, szczególnie z grupy mierników sygnałnych [11, s. 24-29]. Wskaźnikami charakteryzującymi rozwój lokalny mogą być też wielkości dotyczące poziomu życia mieszkańców oraz procesy socjologiczne, takie jak: migracja, identyfikacja z gminą, zaangażowanie w prace organizacji pozarządowych. Zbadanie zależności i

---

<sup>2</sup> Obliczeń dokonano na podstawie danych Roczników Statystycznych Województwa Mazowieckiego za lata 2000, 2001, 2002, 2003 oraz Banku Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl>

tendencji wpływu inwestycji komunalnych na rozwój gospodarczy i społeczny gminy, wykazanie oddziaływania tych inwestycji na zmiany w sferze kultury, edukacji i poziomie życia mieszkańców, wskazanie relacji między inwestowaniem a rozwojem przedsiębiorczości i konkurencyjności gmin to obszar badawczy newralgiczny dla działalności samorządów terytorialnych w całej Polsce. Wyniki badań w wytypowanych gminach podregionu radomskiego mogą stanowić przyczynek do określenia uwarunkowań rozwoju wielu gmin polskich poddanych transformacji ustrojowej i przemianom gospodarczo-społecznym.

## Literatura

- [1] Biuletyn informacyjny PUP w Radomiu, kwiecień 2005.
- [2] Blakley E. J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Dales – London – New Delhi 1994, cyt. za W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001.
- [3] Bról R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 785, AE, Wrocław 1998.
- [4] Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1990, cyt. za M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Monografie i Opracowania 483, AGH, Warszawa 2000.
- [5] Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001.
- [6] Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, PWE, Warszawa 1979 cyt. za T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- [7] Gałuszka K., *Wpływ samodzielności dochodowej gmin na poziom ich wydatków inwestycyjnych*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005.
- [8] Grześkiewicz W., *Analiza wydatków inwestycji i źródeł ich finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 11.
- [9] Jastrzębska M., *Kondycja finansowa a polityka finansowa j.s.t.*, „Samorząd Terytorialny” 2002 nr 11.
- [10] Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- [11] Kudłacz T., *Powiatowy system informacji gospodarczej*, „Samorząd Terytorialny” 2005 nr 3.
- [12] Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- [13] Mazurkiewicz A., Sitkowska R., *Innowacyjność gospodarki w regionie radomskim*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna – implikacje regionalne*, red. A. Głąbicka, WSB, Radom 2004.
- [14] Mykowska Z., *Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, „Finanse Komunalne” 2005 nr 1.
- [15] Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001.
- [16] Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2004, Urząd Statystyczny w Warszawie, Rok V.
- [17] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. wprowadzającego nomenklaturę jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NTS) (DzU nr 58, poz. 685).

- [18] Sekuła A., *Bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005.
- [19] Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydanie II, PWN, Warszawa 1995.
- [20] Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w 2000, 2001, 2002. [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl).
- [21] Stec M. (red.), *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2005 nr 1-2.
- [22] Swianiewicz P., *Zaspokajanie potrzeb inwestycyjnych samorządów gminnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 18.11-1.12.2002.
- [23] Szewczuk A., *Narzędzia i procedury kreowania rozwoju lokalnego na tle potrzeb infrastrukturalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005.
- [24] Sztando A., *Gminne instrumenty kształtowania lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999 Nr 7-8.
- [25] Sztando A., *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. W. Obrębalski, AE, Wrocław 1998.
- [26] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity (DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- [27] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 1997 nr 9, poz. 43).
- [28] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
- [29] Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (DzU nr 41, poz. 361 z późn. zm.).
- [30] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).
- [31] Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Bogucki – Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.
- [32] Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003.

## COMMUNE INVESTMENTS AS A FACTOR OF LOCAL DEVELOPMENT

### Summary

Local authorities are currently facing qualitatively new challenges evolving from free market economy conditions and regulations connected with Poland's accession to the EU. The authorities' task in encouraging development processes is creating the possibility of a stable, harmonious and dynamic development of local societies. One of the most effective tools of affecting local development is municipal investment. Scarce of finance resources is not the only limitation to undertaking and executing investment processes. There is not a simple relationship between incomes and investment expenses or financial situation of communes, either. A special role is appointed to investments in technical as well as, gaining more and more significance, social infrastructure. The scale of voivodship does not always reflect real processes, including social and economic development processes, and phenomena appearing in local life. The research on communes in Radom's region is to describe the effects of local development processes and show the influence of municipal investment.