

Artur Myna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

PRIORYTETY ROZWOJU INFRASTRUKTUR TECHNICZNEJ I SPOŁECZNEJ NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

1. Wstęp

Mianem infrastruktury technicznej określa się urządzenia transportu, łączności, energetyki oraz ochrony środowiska. Na infrastrukturę społeczną składają się zaś urządzenia edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej czy rekreacji. Urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej służą świadczeniu usług o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym¹. Usługi o charakterze lokalnym (komunalne) wykonują na ogół gminy za pomocą własnych urządzeń infrastrukturalnych, aczkolwiek świadczeniem niektórych usług, takich jak wywożenie odpadów komunalnych, coraz częściej zajmują się podmioty prywatne [4]. Infrastruktury techniczna i społeczna służą zaspokojeniu potrzeb ludności oraz stwarzają korzyści dla przedsiębiorców, którzy kreują miejsca pracy w sektorze prywatnym, i stanowią źródło dochodów mieszkańców oraz budżetów gmin. Co ważne, urządzenia infrastruktury technicznej zaopatrują podmioty gospodarcze w energię elektryczną, ciepłą, gaz i wodę oraz zapewniają im połączenia z odbiorcami dóbr i usług.

2. Zdefiniowanie problemu, cel pracy i metody badań

Barierą rozwoju przedsiębiorczości w województwie lubelskim jest niewątpliwie słabe wyposażenie gmin w infrastrukturę techniczną. Niska gęstość i dekapita-

¹ Utrzymanie i rozwój infrastruktury technicznej i społecznej o zasięgu ponadlokalnym należy do kompetencji administracji samorządowej szczebla powiatowego i wojewódzkiego bądź do administracji rządowej [2].

lizacja dróg o nawierzchni twardej ulepszonej, niewydolność układów komunikacyjnych miast, wysoki udział dróg gruntowych w sieci drogowej oraz nie zrównoważony rozwój komplementarnych względem siebie urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych na obszarach wiejskich są barierami rozwoju gmin województwa lubelskiego. Pokonanie powyższych barier i zapewnienie ciągłości świadczenia oraz wysokiej jakości usług nierozzerwalnie wiąże się z inwestycjami w infrastrukturze. W warunkach rosnącej liczby zadań i ograniczonych zasobów finansowych gminy stają wobec dylematu: czy koncentrować się głównie na bieżących potrzebach ludności, czy przeznaczyć istotną część wydatków na inwestycje infrastrukturalne. Problemem jest także wybór priorytetów inwestycyjnych, przy czym gminy określają je przeważnie na najbliższy rok budżetowy. Programy rozwoju lokalnego są zaś często zbiorem zestawieniem planowanych inwestycji, nie zawierającym przewidywanych przepływów finansowych [5], co wiąże się z tym, iż procedury budżetowe nie nakładają na gminy obowiązku planowania budżetów w okresie dłuższym niż jeden rok [1].

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie priorytetów rozwojowych gmin województwa lubelskiego, których odzwierciedleniem są zmiany w strukturze rzeczowej inwestycji i plany rozwoju urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej. Zagadnieniem badawczym jest także opracowanie typologii kryteriów i sposobów wyboru priorytetów inwestycyjnych.

Postawiono tezę, iż pokonanie lokalnych, infrastrukturalnych barier rozwoju gmin województwa lubelskiego wymaga:

- zmiany priorytetów z projektowania roszczeniowych wizji na rzecz skonkretyzowanych programów rozwojowych, zawierających skwantyfikowane cele i uwzględniających zdolność gmin do inwestowania,
- zaniechania działań koniunkturalnych i wydłużenia programów inwestycyjnych z jednego roku na co najmniej jedną kadencję rady gminy,
- projektowania programów rozwojowych, głównie siłami własnymi.

W pracy wykorzystano materiały źródłowe Banku Danych Regionalnych w Jeleniej Górze oraz informacje zebrane w wyniku przeprowadzonych wywiadów w 37 gminach województwa lubelskiego odnoszące się do barier i priorytetów rozwoju infrastruktury. Za miernik skłonności gmin do inwestowania przyjęto udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem [2], tendencje zaś do zmian rzeczowej struktury inwestycji analizowano w okresie ponad 10 lat.

3. Skłonność gmin do inwestowania

Odzwierciedleniem priorytetowego znaczenia inwestycji w budżetach gmin jest głównie wysoka skłonność do inwestowania². W latach 90. ubiegłego wieku udział

² Intensywność inwestowania wyrażona wartością wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca jest bardzo silnie skorelowana z poziomem dochodów gmin [7].

inwestycji w wydatkach gmin województwa lubelskiego na ogół przekraczał średnią dla Polski [2; 3]. W latach 1999-2003 miasta i gminy miejsko-wiejskie województwa lubelskiego charakteryzowała malejąca skłonność do inwestowania. Największy spadek udziału inwestycji (z 14,7 do 8,3% – o prawie 45%) wystąpił w miastach na prawach powiatu, których budżety są obciążone wydatkami na wykonywanie kosztownych usług o zasięgu ponadlokalnym w edukacji czy opiece społecznej. W województwie lubelskim najwyższą skłonnością do inwestowania wyróżniały się gminy wiejskie, w których w latach 2002-2003 udział inwestycji w wydatkach ogółem wzrósł w stosunku do dwóch poprzednich lat i wyniósł niemal 18% (był niższy od średniej dla Polski o mniej niż dwa punkty procentowe). Niektóre gminy wiejskie: Aleksandrów, Terespol, Tarnogród, Krasnostaw, Radecznica i Łuków oraz gmina miejsko-wiejska Nałęczów, każdego roku przeznaczały na inwestycje więcej niż co piątą wydaną złotówkę, co świadczy o bardzo systematycznym ponoszeniu wydatków inwestycyjnych. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób gminy województwa lubelskiego dokonywały wyboru priorytetów inwestycyjnych?

4. Sposoby wyłaniania priorytetów inwestycyjnych

Wyniki badań wskazują na fakt, iż gminy województwa lubelskiego są zróżnicowane pod względem postaw i kryteriów wyboru priorytetów w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Priorytety inwestycyjne gmin są na ogół wynikiem:

- inicjatyw mieszkańców, którzy wytyczają kierunki inwestycji gmin,
- konsultacji społecznych,
- konieczności dokończenia rozpoczętych inwestycji,
- dostępności do źródeł finansowania,
- dostosowywania przedsięwzięć rozwojowych do priorytetów programów współfinansujących inwestycje gmin,
- roszczeniowych wizji rozwoju,
- wykonywania średniookresowych programów rozwoju lokalnego,
- wagi problemów oraz przewidywanych efektów inwestycji.

W gminach, które osiągają dochody własne nie przekraczające średniej wojewódzkiej i nie mają średniookresowych planów rozwojowych, priorytetem jest dokończenie rozpoczętych inwestycji. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego stopniowo rozszerzają zasięg danej inwestycji infrastrukturalnej na kolejne miejscowości tak, by osiągnąć efekty społeczne na całym obszarze gminy (na przykład dążą do powszechnego wyposażenia mieszkań w sieć wodociągową czy telefoniczną). Często kierunki rozwoju infrastruktury są pochodną inicjatyw mieszkańców, którzy oddolnie podejmują przedsięwzięcia prorozwojowe i współuczestniczą w ich finansowaniu.

Dostępność do licznych źródeł finansowania inwestycji w ochronie środowiska, powoduje, iż gminy preferują inwestycje polegające na budowie oczyszczalni ście-

ków i kanalizacji sanitarnych. Niektóre gminy usiłują wręcz dostosować swoje cele i przedsięwzięcia inwestycyjne do priorytetów programów rozwoju regionalnego, w ramach których inwestycje są współfinansowane z dotacji budżetu państwa [6], funduszy celowych czy europejskich środków pomocowych (przedakcesyjnych, strukturalnych i Funduszu Spójności). Niekiedy taki sposób działania połączony jest z chęcią osiągnięcia efektów propagandowych i przypodobania się wyborcom.

Inną postawą jest wybór priorytetów inwestycyjnych na podstawie wagi problemów, których rozwiązaniu służą inwestycje, oraz przewidywanych efektów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Na uwagę zasługuje miasto Świdnik, w którym w celu określenia rangi planowanych inwestycji posłużono się metodą punktową. Wyróżniono takie kryteria oceny przedsięwzięć inwestycyjnych, jak: ich wpływ na środowisko przyrodnicze i dochody własne gminy, liczba osób, które będą korzystać z inwestycji, zaawansowanie prac w odniesieniu do poszczególnych przedsięwzięć rozwojowych czy przewidywana liczba nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją. Poszczególnym kryteriom przypisano odpowiednie wartości punktowe. Następnie uszeregowano planowane inwestycje według liczby uzyskanych punktów, tworząc ich ranking.

Niektóre z wymienionych sposobów wyboru priorytetów inwestycyjnych są uwzględniane łącznie. Na przykład inicjatywy mieszkańców wytyczają priorytety rozwojowe, które następnie przyjmują formę skonkretyzowanych programów rozwoju lokalnego. Ta ostatnia postawa jest przeciwieństwem roszczeniowych wizji rozwoju, oderwanych od potencjału inwestycyjnego danej jednostki samorządu terytorialnego oraz zdolności do terminowego i konsekwentnego regulowania zobowiązań finansowych. Roszczeniowe strategie (wizje) rozwoju projektują zazwyczaj eksperci zewnętrzni, którzy, usiłując zadowolić wszystkich zainteresowanych, unikają uciążliwych i długotrwałych konfliktów w zakresie wyboru priorytetów inwestycyjnych. Eksperti zewnętrzni, którzy, często nie znają realiów danej gminy, projektują „uniwersalne” programy (strategie) rozwoju, pasujące do niemal każdej jednostki samorządu terytorialnego. Nadmiar kwestii priorytetowych prowadzi także do braku spójności strategii rozwojowych, które niekiedy zawierają sprzeczne ze sobą cele (na przykład: ekolodzy dążą do zachowania walorów środowiska przyrodniczego, przedsiębiorcy zaś na tym samym obszarze proponują rozwój uciążliwego przemysłu).

Generalnie, priorytety inwestycyjne podstawowych jednostek samorządu terytorialnego są wyłaniane na trzy zasadnicze sposoby:

- koniunkturalny – dostosowywujący priorytety gminy do preferencji instytucji (i programów) współfinansujących inwestycje publiczne,
- roszczeniowy – formułujący nadmiar priorytetów w oderwaniu od potencjału inwestycyjnego gminy, czyli zdolności do osiągnięcia założonych celów,
- strategiczny – w którym priorytety ściśle wiążą się z wykonywaniem programów inwestycyjnych.

5. Zmiany struktury wydatków inwestycyjnych

W gminach województwa lubelskiego z punktu widzenia rzeczowych priorytetów inwestycji można wyróżnić trzy typy zachowań:

- a) pokonywanie elementarnych barier rozwoju,
- b) pokonywanie progów rozwojowych,
- c) rozwój urządzeń infrastruktury społecznej wyższego rzędu.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia i na początku XXI w. w strukturze inwestycji gmin województwa lubelskiego przeważały wydatki na rozwój elementarnych urządzeń infrastruktury technicznej. Gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i małe miasta budowały głównie wodociągi, linie telefoniczne i drogi. W rezultacie wodociąg czy telefon przestały być dostępnym dla nielicznych luksusów. Efektem działań inwestycyjnych gmin było również utwardzenie części dróg gruntowych. Problemem pozostaje brak kanalizacji sanitarnej i sieci gazowej na większości obszarów wiejskich oraz dekapitalizacja dróg o nawierzchni twardej ulepszonej (parametry techniczne budowanych w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku dróg są niedostosowane do obecnego natężenia transportu samochodowego, który przejął część przewozów kolejowych).

Tabela 1. Priorytety inwestycyjne gmin

Priorytety inwestycyjne	Liczba	%
Kanalizacja sanitarna	20	23,5
Drogi	20	23,5
Oczyszczalnia ścieków	11	13,0
Składowisko odpadów komunalnych	6	7,1
Wodociąg	8	9,4
Gazociąg	8	9,4
Budownictwo komunalne	3	3,5
Szkoły podstawowe i gimnazja	4	4,7
Sala gimnastyczna	5	5,9
Ogółem	85	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

W miastach województwa lubelskiego wykonywano inwestycje infrastrukturalne, polegające na pokonywaniu progów rozwojowych, zwłaszcza w ochronie środowiska. Wieloletnie zaniedbania w gospodarce ściekowej wymagały budowy nowych, wysoce kapitałochłonnych oczyszczalni ścieków, które zastąpiły stare, zdekapitalizowane urządzenia, o niskiej wydajności i przestarzałych technologiach. Chełm, Kraśnik, Lublin, Puławy czy Zamość wyróżniają się na tle innych miast Polski jako kompleksowo wyposażone w urządzenia kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków. Z kolei Krasnostaw jest przykładem gminy miejskiej, która najpierw rozwiązała problemy gospodarki wodno-ściekowej i uzbroiła nieruchomości w urządzenia

infrastruktury technicznej, a następnie zbudowała halę sportową i krytą pływalnię, zaspokajając potrzeby wyższego rzędu w zakresie kultury fizycznej i rekreacji.

Badane gminy województwa lubelskiego wśród priorytetów rozwoju infrastruktury relatywnie rzadziej wymieniają gazyfikację (por. tab. 1), a mieszkańcy wsi wyposażonych w gazociąg do ogrzewania mieszkań niekiedy wolą wykorzystywać darmowe źródła energii, takie jak odpady z gospodarstw domowych, a gaz ziemny [6]. Gminy coraz częściej wskazują na priorytet budowy kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków, gdyż rozwiązują one problem usuwania nieczystości ciekłych, bardzo uciążliwych dla środowiska przyrodniczego, ludności i przedsiębiorców. Potrzeba budowy urządzeń gospodarki ściekowej wzrasta w miarę z postępu w zakresie zaopatrzenia ludności w wodę. Z kolei wysoka ranga dróg w planach inwestycyjnych gmin wiąże się z procesami dekapitalizacji sieci drogowej.

6. Zakończenie

Gminy województwa lubelskiego bardzo różnią się pod względem sposobów wyłaniania priorytetów rozwojowych. Niektóre gminy, stając wobec powyższego problemu, kierują się czynnikami koniunkturalnymi. Wówczas podstawowym kryterium wyboru kierunków inwestycji infrastrukturalnych jest dostępność do źródeł finansowania, w tym zwłaszcza dotacji z budżetu państwa, funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz europejskich funduszy pomocowych. Taka postawa jest typowa w warunkach ograniczonych zasobów majątkowych i finansowych, presji wydatków bieżących i rosnących zadań gmin. Gminy chętnie składają wnioski o współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych z europejskich funduszy pomocowych, gdyż dofinansowanie przedsięwzięć prorozwojowych może sięgać nawet 75% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Słabą stroną koniunkturalnego podejścia do wyboru priorytetów inwestycyjnych jest sposób działania *ad hoc*, uwzględniający na ogół krótki okres i wąskie (partyjne) interesy grup nacisku. W rezultacie, wyłonię w ten sposób priorytety mogą odnosić się do mało istotnych kwestii z punktu widzenia rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, kreującej dochody i miejsca pracy.

Istotne zagrożenia stwarza również roszczeniowe podejście do wyboru kierunków inwestycji gmin, stanowiące swoisty „koncert życzeń” [5] wyłanianych niekiedy w drodze konsultacji wszystkich ze wszystkimi. Podejście roszczeniowe, które charakteryzuje nadmiar priorytetów i programów rozwojowych, nie uwzględnia zdolności danej jednostki samorządu terytorialnego do konsekwentnego i terminowego ponoszenia wydatków inwestycyjnych. W konsekwencji realizacja przewidywanych przedsięwzięć inwestycyjnych oddala się w nieskończoność i często pozostają one tylko na papierze.

Zasadniczo odmiennym podejściem do wyboru priorytetów inwestycyjnych jest położenie nacisku na projektowanie skonkretyzowanych programów rozwoju zawierających skwantyfikowane cele, sposoby ich osiągania i przewidywane przepływy finansowe (dochody, wydatki bieżące i inwestycyjne, zobowiązania finan-

sowe i zapotrzebowanie na europejskie fundusze pomocowe), w okresie przekraczającym jedną kadencję rady gminy. Takie programy powinny być opracowywane głównie siłami własnymi gminy (przy pomocy ekspertów z zewnątrz), gdyż władze lokalne, przedsiębiorcy i miejscowe lobby ekologiczne najlepiej zdają sobie sprawę z lokalnych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego, z wartości i potrzeb społeczności lokalnych oraz możliwości ich zaspokojenia.

Literatura

- [1] Gilowska Z., *Bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, „Studia Regionalne i Lokalne” 1998 nr 25 (58), s. 152-169.
- [2] Myna A., *Regionalne instrumenty wspomagania strategii rozwoju lokalnego*, [w:] *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej*, red. T. Gruszecki, KUL, Lublin 2000.
- [3] Myna A., *Postawy rozwojowe gmin i bariery rozwoju lokalnego na przykładzie Lubelszczyzny*, „Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska” 2002, Sec. B, vol. LVII, Lublin, s. 257-272.
- [4] Myna A., *Przekształcenia własnościowe usług wywozu i składowania komunalnych odpadów stałych*, „Samorząd Terytorialny” 2003 nr 5, s. 34-44.
- [5] Myna A., *Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny*, „Samorząd Terytorialny” 2004 nr 9, s. 30-38.
- [6] Myna A., *Problemy gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2001-2002*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2005.
- [7] Swianiewicz P., *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, „Transformacja Gospodarki” 1996 nr 73.

PRIORITIES OF TECHNICAL AND SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES OF THE LUBLIN VOIVODSHIP

Summary

The aim of this work is a presentation of gminas' development priorities in the Lublin voivodship, which are reflected by the investment expenditure structure of municipalities and their plans of development of technical and social infrastructure. From the standpoint of objectives and investment priorities, three types of municipalities can be distinguished: (1) overcoming elementary barriers to development (investing in basic technical infrastructure facilities – water mains, roads), (2) overcoming development thresholds (mainly in the area of the capital-consuming environment protection facilities) and (3) investing in higher-order social infrastructure. The results of the study indicate that there are three main stances of the municipalities in formation of infrastructures' development priorities. They are: adjusting priorities to preferences of institutions that co-finance public investments, formulating too many priorities in relation to investment potential and connecting priorities with the implementation of development programmes.