



Artur Zimny

**Uwarunkowania
efektywności inwestycji gminnych
w sferze infrastruktury technicznej**

Konin 2008

Tytuł
Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych
w sferze infrastruktury technicznej

Autor
Artur Zimny

Recenzja naukowa
prof. dr hab. Krzysztof Marcinek

Rada Wydawnicza
dr hab. Wojciech Poznaniak – przewodniczący,
dr hab. Jan Grzesiak, dr Marek Naglewski, dr hab. Mirosław Pawlak,
dr hab. Antoni Sobczak, prof. dr hab. Marian Walczak,
mgr inż. Ewa Kapyszewska – sekretarz Rady

Opracowanie redakcyjne i korekta
Maria Sierakowska

Projekt okładki
Jolanta Arabska

Skład i łamanie
Krzysztof Przybylak

Druk i oprawa
Drukarnia Sowa
ul. Hrubieszowska 6A
01-204 Warszawa

ISBN 978-83-88335-33-4

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie
© Artur Zimny

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie
ul. kard. S. Wyszyńskiego 3C, 62-510 Konin
tel. (063) 249-72-09
e-mail: wydawnictwo@konin.edu.pl

Spis treści

Wstęp	5
1. Istota i rola inwestycji w rozwoju gmin	8
1.1. Pojęcie i klasyfikacja inwestycji	8
1.2. Cechy inwestycji samorządowych	11
1.3. Uwarunkowania prawne i ekonomiczne podejmowania działań inwestycyjnych przez gminy	12
1.4. Oddziaływanie inwestycji na rozwój społeczno-gospodarczy gmin	15
1.4.1. Gminne inwestycje infrastrukturalne jako stymulator lokalnego rozwoju gospodarczego	16
1.4.2. Znaczenie inwestycji w sferze infrastruktury technicznej dla warunków życia mieszkańców gminy	19
1.4.3. Rola inwestycji infrastrukturalnych w kształtowaniu i ochronie środowiska	21
2. Kierunki i sposoby poprawy efektywności inwestycji gminnych	24
2.1. Efektywność inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej oraz próba klasyfikacji działań sprzyjających jej poprawie	24
2.2. Opracowanie i wdrożenie technik planowania inwestycyjnego	25
2.2.1. Budżet zadaniowy oraz budżet celów i efektywności	26
2.2.2. Wieloletnie planowanie inwestycyjne	29
2.3. Współdziałanie gmin z innymi podmiotami w realizowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych	32
2.3.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w podejmowaniu inwestycji	33
2.3.2. Współpraca międzygminna w działalności inwestycyjnej	38
2.3.3. Udział społeczności lokalnych w przedsięwzięciach inwestycyjnych	40
2.4. Koordynacja działalności inwestycyjnej z gospodarką nieruchomościami	41
3. Inwestycje gminne w sferze infrastruktury technicznej w latach 1996-2004	45
3.1. Rozmiary i struktura wydatków inwestycyjnych gmin	45
3.2. Źródła i formy finansowania inwestycji gminnych	49
3.2.1. Budżetowe źródła finansowania inwestycji gminnych	50
3.2.2. Pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji gminnych o charakterze zwrotnym	54
3.2.3. Pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji gminnych o charakterze bezzwrotnym (lub częściowo zwrotnym)	57

3.3. Poziom i dynamika rozwoju gminnej infrastruktury technicznej.....	65
3.4. Potrzeby inwestycyjne gmin w sferze infrastruktury technicznej	74
3.5. Działalność inwestycyjna wielkopolskich gmin na tle kraju – ocena próby.....	78
4. Propozycja pomiaru efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej	81
4.1. Wprowadzenie	81
4.2. Metody taksonomiczne w badaniu efektów inwestycji gminnych	83
4.3. Cechy diagnostyczne przyjęte do pomiaru	87
4.4. Macierz „nakłady-efekty”	91
5. Ocena działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych w świetle badań ankietowych.....	95
5.1. Cel, zakres i metodologia badań.....	95
5.2. Rola i znaczenie wybranych działań dla możliwości zwiększenia efektu inwestycji gminnych	95
5.3. Uwarunkowania podejmowania przez gminy działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji.....	108
5.3.1. Status administracyjny, wielkość i charakter gmin a podejmowanie wybranych działań	108
5.3.2. Finansowe uwarunkowania podejmowania wybranych działań	116
5.4. Bariery podejmowania działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych	121
5.5. Propozycje rozwiązań usprawniających podejmowanie wybranych działań	124
Podsumowanie.....	128
Bibliografia	131
Spis rysunków.....	141
Spis tabel	144
Aneks	145

Wstęp

W wyniku reformy administracji publicznej przeprowadzonej w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych reaktywowano samorząd terytorialny. Gminy, jako podstawowe jednostki tego samorządu, uzyskały osobowość prawną i zostały wyposażone w odpowiednie dochody oraz majątek, a jednocześnie stały się odpowiedzialne za realizację szeregu zadań. Zasadniczym celem tych zadań jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Wiążą się one z koniecznością podejmowania nie tylko działań bieżących, ale również inwestycyjnych, które mają to do siebie, że wymagają znacznych nakładów finansowych. Dotyczy to w szczególności inwestycji w sferze infrastruktury technicznej. Niestety, w obliczu ogromnych potrzeb gmin w tym zakresie, uwarunkowanych z jednej strony wieloletnimi zaniedbaniami w rozwoju infrastruktury w przeszłości, z drugiej natomiast oczekiwaniami mieszkańców, środki finansowe będące w dyspozycji samorządów gminnych okazują się zazwyczaj niewystarczające. Sytuacja ta, potęgowana wzrastającym zadłużeniem gmin, wymusza na władzach lokalnych poszukiwanie wszelkich rozwiązań, które mogłyby się przyczynić do jak najbardziej efektywnego wydatkowania środków przeznaczanych na wspomniane inwestycje.

Poprawa efektywności inwestycji gminnych stała się istotnym wyzwaniem dla samorządów, a zarazem stanowi nowy, interesujący i dynamiczny obszar badawczy dla ekonomistów. W ostatnich latach ukazały się liczne publikacje poruszające tę problematykę, mają one jednak przede wszystkim charakter poradnikowy i w znacznej mierze odnoszą się do konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, wskazując kolejne kroki, które zapewniają powodzenie ich realizacji. Brakuje natomiast opracowań, które ujmowałyby kwestię efektywności całokształtu działalności inwestycyjnej gmin. Mimo powszechnej opinii, że podejmowanie określonych działań sprzyja poprawie tej efektywności, trudno odnaleźć publikacje, które w sposób jednoznaczny potwierdzałyby zasadność tych poglądów. Niniejsze opracowanie jest zatem próbą wypełnienia, na miarę możliwości badawczych autora, istniejącej luki w tym zakresie.

Inspiracją dla podjęcia badań była ponadto chęć ustalenia, od czego w rzeczywistości zależy podejmowanie przez gminy działań sprzyjających poprawie efektywności ich działalności inwestycyjnej. Nadal bowiem mało wiadomo na temat uwarunkowań i podstawowych barier przy podejmowaniu tych działań, mimo że informacje te mają duże znaczenie poznawcze i praktyczne, szczególnie teraz, gdy do polskich gmin trafia znaczny strumień funduszy unijnych, przeznaczonych w dużej mierze na rozwój infrastruktury technicznej. Na płaszczyźnie praktycznej należy podkreślić przede wszystkim wagę, jaką wyniki badań mogą mieć dla władz poszczególnych szczebli. Dla władz lokalnych podejmujących decyzje inwestycyjne, informacje dotyczące roli i znaczenia niektórych działań dla możliwości zwiększenia efektu inwestycji gminnych mogą być przydatne przy wyborze sposobu prowadzenia działalności inwestycyjnej, natomiast dla jednostek wyższego szczebla, pełniących funkcje subsydiarne

w stosunku do samorządów gminnych, informacje te mogą wskazywać na potrzebę koniecznych zmian, w celu ułatwienia gminom podejmowania omawianych działań.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest identyfikacja działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej oraz wskazanie uwarunkowań i barier ich podejmowania. Cel ten został uzupełniony o trzy cele szczegółowe:

- określenie roli i znaczenia wybranych działań dla możliwości zwiększenia efektu inwestycji gminnych w zakresie infrastruktury technicznej,
- wskazanie uwarunkowań podejmowania działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych,
- rozpoznanie barier podejmowania działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji oraz wskazanie możliwości ich wyeliminowania bądź ograniczenia.

Zakres zrealizowanych prac badawczych wynikał z przyjętych celów. Podstawowym podmiotem badań były gminy, gdyż są największym inwestorem publicznym w Polsce¹, a ich działalność inwestycyjna w znacznej mierze przyczynia się do rozwoju większości elementów lokalnej infrastruktury technicznej. Badaniami zostały objęte wszystkie gminy województwa wielkopolskiego (bez miast na prawach powiatu), tj. 222 jednostki (15 gmin miejskich, 90 miejsko-wiejskich i 117 wiejskich). Rozbieżność czasowa między momentem poniesienia nakładów, a ich efektem, występująca przy realizowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych oraz to, że ocena roli i znaczenia działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych możliwa jest jedynie po upływie dłuższego czasu, sprawiły, że zakresem czasowym badań objęto lata 1996–2004².

W opracowaniu wykorzystano liczne publikacje zwarte, czasopisma (naukowe, samorządowe i branżowe) oraz obowiązujące akty prawne – polskie i unijne. Dane niezbędne do przeprowadzenia badań pochodziły ze źródeł pierwotnych (uzyskane za pomocą metody ankietowej) i wtórnych (uzyskane z Banku Danych Regionalnych GUS). Oprócz podstawowych metod statystycznych w szerokim zakresie została wykorzystana metoda taksonomiczna, która pozwoliła na ustalenie zagregowanych efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, zarówno w ujęciu materialnym (zmiana poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego), jak i niematerialnym (zmiana poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego) w gminach objętych badaniem.

¹ Samorządy terytorialne finansują ponad 50% wszystkich inwestycji sektora budżetowego w Polsce.

² Za wyborem takiego okresu analizy przemawiało kilka argumentów. Po pierwsze, przejęcie przez gminy zadań oświatowych w 1996 r. spowodowało istotne zmiany w strukturze wydatków budżetowych, a w wielu przypadkach przyczyniło się również do ograniczenia możliwości inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej na rzecz realizacji zadań oświatowych. Po drugie, od 1996 r. gminy zobligowane zostały do przestrzegania przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych, co niewątpliwie sprzyja (a przynajmniej powinno sprzyjać) wzrostowi efektywności gospodarowania środkami publicznymi, szczególnie tymi, które przeznaczone są na cele inwestycyjne. Po trzecie, dopiero po 1995 roku rozpoczął się prawdziwy rozwój komunalnego rynku kapitałowego, za pośrednictwem którego władze lokalne mogą pozyskiwać środki na podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Ostatnim, ale nie mniej ważnym powodem jest następująca dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych powolna stabilizacja warunków funkcjonowania samorządów gminnych, tzn. odejście od często chaotycznych działań wynikających z zupełnie nowej sytuacji, koniec sporów, np. o zmiany nazw ulic, unikanie nieprzemyślnych inwestycji w związku z ograniczonością środków budżetowych itp. Warto ponadto dodać, że objęcie badaniem całego okresu lat dziewięćdziesiątych byłoby niemożliwe, gdyż wiele informacji dotyczących jednostek samorządowych, w tym dane na temat elementów infrastruktury technicznej, czyli rzeczowego wyrazu prowadzonej działalności inwestycyjnej dostępne były dopiero od 1992 r., a w przypadku sieci dróg gminnych – od 1995 r. Koniec analizowanego okresu to z kolei moment, w którym gminy znalazły się zupełnie nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, wynikającej z wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem. Każdy z rozdziałów stanowi pewną zamkniętą całość, jednak ściśle związaną z problematyką pracy.

Rozdział pierwszy jest próbą określenia miejsca i znaczenia inwestycji w całości kształcie funkcjonowania gminy. Rozpoczyna go prezentacja pojęcia inwestycji oraz ich klasyfikacja, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Następnie przedstawione zostały przesłanki prawne i ekonomiczne podejmowania inwestycji infrastrukturalnych przez władze lokalne oraz ich znaczenie dla szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

W rozdziale drugim przedstawione zostały działania, które mogą sprzyjać poprawie efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej. Uwaga została jednak skoncentrowana nie na działaniach, do stosowania których gminy są zobligowane (np. zamówienia publiczne, które wymuszają konkurencję, a tym samym przyczyniają się do efektywnego wydatkowania środków), ale przedsięwzięciach, które mogą podejmować w sposób dobrowolny. Podjęta została także próba ich klasyfikacji na działania dotyczące planowania (opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego, budżetu celów i efektywności oraz wieloletniego planu inwestycyjnego), współdziałania (partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca gmin w formie związków i porozumień międzygminnych, partycypacja mieszkańców) oraz koordynacji (prowadzenie aktywnej polityki w zakresie tworzenia gminnych zasobów nieruchomości, korzystanie – w szerokim zakresie – z możliwości pobierania opłat adiacenckich).

Rozdział trzeci poświęcony został prezentacji działalności inwestycyjnej polskich gmin – jej rozmiarów, dynamiki oraz głównych kierunków inwestowania. W dalszej części omówione zostały źródła i formy finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych oraz poziom i dynamika rozwoju infrastruktury technicznej, wraz ze wskazaniem najpilniejszych potrzeb i wymagań stawianych gminom w tym zakresie. Rozdział zakończono analizą porównawczą działalności inwestycyjnej gmin w Wielkopolsce i w Polsce.

W rozdziale czwartym zaprezentowana została metodologia oraz rezultaty pomiaru efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, zarówno w ujęciu węższym (materialnym), jak i ujęciu szerszym (niematerialnym), w okresie objętym analizą.

Wskazanie gmin charakteryzujących się korzystną (wysoka efektywność), umiarkowaną (średnia efektywność) i niekorzystną (niska efektywność) relacją nakłady-efekty pozwoliło z kolei na przeanalizowanie faktycznej roli i znaczenia działań, zaprezentowanych w rozdziale drugim, dla możliwości poprawy efektywności inwestycji gminnych. Kwestie te zostały zawarte w rozdziale piątym. Jednocześnie w rozdziale tym wskazano uwarunkowania oraz bariery przy podejmowaniu przez gminy omawianych działań. Rozdział zakończony został propozycjami rozwiązań, które ograniczyłyby wpływ przedstawionych przeszkód.

W podsumowaniu podjęta została próba ogólnego spojrzenia i oceny wyników przeprowadzonych analiz w kontekście przyjętych założeń. Obok najważniejszych wniosków, wynikających z przeprowadzonych badań, zasygnalizowano potrzebę dalszych poszukiwań, opartych w szczególności na metodzie monograficznej.

Rozdział 1

Istota i rola inwestycji w rozwoju gmin

1.1. Pojęcie i klasyfikacja inwestycji

Słowo „inwestować” pochodzi od łacińskiego *investire*, które oznacza odziewać, przykrywać, otaczać¹. *Słownik języka polskiego* wyjaśnia pojęcie inwestycji dość lakonicznie, ale dwójako. I tak inwestycją jest „nakład gospodarczy, którego celem jest stworzenie nowych lub powiększenie już istniejących środków trwałych” oraz „przedmiot będący wynikiem działalności inwestycyjnej”². Szerzej wiedzy na ten temat należy szukać w literaturze z zakresu ekonomii i nauk o zarządzaniu.

W opracowaniach zagranicznych można wyróżnić dwa podstawowe ujęcia inwestycji: monetarne, widziane przez pryzmat ruchu pieniądza oraz rzeczowe, pojmowane przez pryzmat ruchu dóbr³. Przykładem pierwszego podejścia jest stwierdzenie niemieckiego ekonomisty D. Schneidera, według którego „inwestycje są strumieniem płatności rozpoczynającym się wydatkami z nadzieją uzyskania w przyszłości wpływów przewyższających te wydatki”⁴. Z kolei ujęcie rzeczowe ma swój wyraz w pracach ekonomistów amerykańskich, którzy przez inwestycje rozumieją „zakupy dóbr kapitałowych – zakładów produkcyjnych, wyposażenia, budynków mieszkalnych oraz zmiany zapasów, które mogą być użyte do produkcji innych dóbr i usług”⁵. W Polsce ujęcie monetarne szczególnej wagi nabrało na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych V. Jog i C. Suszyński określają inwestycje jako wykorzystanie kapitału w celu jego powiększenia⁶. W podobnym tonie wypowiada się H. Walica, który uważa, że inwestycje to wydatkowanie zgromadzonego kapitału „w celu zaangażowania się w coś o obecnej wartości, w nadziei uzyskania przyszłych korzyści”⁷. Z kolei w ślad za K. Dziworską można powiedzieć, że inwestycje to „celowo wydatkowane środki inwestora skierowane na powiększenie jego korzyści materialnych i niematerialnych”⁸.

Ten krótki przegląd literatury pozwala stwierdzić, że prób zdefiniowania pojęcia „inwestycja”, jako kategorii ekonomicznej, jest niemal tak wiele, jak wielu jest autorów zajmujących się tą problematyką. Niemniej jednak można tutaj jednoznacznie wskazać kilka elementów wspólnych wszystkich definicji. Otóż każda z nich, niezależnie od podmiotu w stosunku do którego była konstruowana (prywatnego przedsię-

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, Wiedza Powszechna, wydanie XXI, Warszawa 1991, s. 236.

² *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa 1998, s. 756.

³ K. Dziworska, *Decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 9.

⁴ D. Schneider, *Investition, Finanzierung und Besteuerung*, Wiesbaden 1990, s. 34.

⁵ Por. D. R. Kamershen, R. B. Mc Kenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1991, s. 259.

⁶ V. Jog, C. Suszyński, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1993, s. 9.

⁷ H. Walica, *Inwestycje przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1996, s. 7.

⁸ K. Dziworska, *Inwestycje przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1993, s. 12.

biorstwa czy jednostki publicznej), w mniejszym lub większym stopniu wskazuje na trzy cechy inwestycji⁹:

- element psychologiczny – inwestycja związana jest z rezygnacją przez inwestującego z bieżącej konsumpcji,
- element czasu – inwestycja polega na wyrzeczeniu się bieżących korzyści na rzecz korzyści przyszłych¹⁰,
- element ryzyka – inwestycja może, ale nie musi przynieść korzyści.

Równie istotny wydaje się jeszcze jeden element, a mianowicie celowość inwestycji. Ekonomisci są bowiem zgodni co do tego, że za inwestycję można uznać jedynie działanie przemysłane, zaplanowane i zmierzające do osiągnięcia założonego wcześniej celu.

Szerokie rozumienie terminu „inwestycja” wymaga uszczegółowienia w postaci klasyfikacji inwestycji. Wybrane kryteria klasyfikacji, wraz z krótkim opisem wyszczególnionych na ich podstawie rodzajów inwestycji, zostały przedstawione w tabeli 1¹¹.

Tabela 1. Klasyfikacja inwestycji według wybranych kryteriów

Kryterium klasyfikacji	Rodzaj inwestycji	Opis inwestycji
przeznaczenie i rodzaj uzyskiwanych efektów	produkcyjne	zmierzają do stworzenia lub powiększenia środków trwałych niezbędnych do produkcji dóbr lub usług niematerialnych; przynoszą konkretne efekty gospodarcze wyrażające się w odpowiednich miarach rzeczowych
	nieprodukcyjne	zmierzają do stworzenia środków konsumpcji długotrwałej (budynków mieszkalnych, urządzeń komunalnych) oraz rozszerzenia usług niematerialnych (oświatowych, kulturalnych, socjalnych, ochrony zdrowia); przynoszą określone efekty użytkowe (usługowe)
forma majątku, który tworzy inwestycja	rzeczowe	tworzą majątek rzeczowy (grunty, budynki, budowle, maszyny, środki obrotowe itd.); można je podzielić na inwestycje rozwojowe, modernizacyjne i zabezpieczające
	finansowe	formują majątek finansowy (udziały, długoterminowe pożyczki, papiery wartościowe)
	niematerialne	stanowią o wielkości i strukturze majątku niematerialnego i prawnego (kształcenie, doskonalenie organizacji, patenty, licencje itp.)
charakter inwestycji w tworzeniu majątku trwałego	zakupowe	wymagają tylko zakupu maszyn i urządzeń oraz ich montażu lub synchronizacji z innymi urządzeniami i instalacjami
	budowlane	wymagają różnych prac budowlano-montażowych i na ogół dłuższego czasu realizacji

⁹ Na występowanie tych cech wskazuje również J. Hirshleifer stwierdzając, że „inwestycja jest w istocie bieżącym wyrzeczeniem się dla przyszłych korzyści. Ale teraźniejszość jest względnie znana, natomiast przyszłość to tajemnica. Przeto inwestycja jest wyrzeczeniem się pewnego dla niepewnej korzyści”. Zob. A. Hirshleifer, *Investment, interest and capital*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 1970, s. 48.

¹⁰ Por. A. Janc, *Metody oceny przedsięwzięć inwestycyjnych w procesie planowania (na przykładzie krajów rozwijających się)*, Wydawnictwa Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 1990, s. 13.

¹¹ Podkreślić należy jednak, że zaprezentowana klasyfikacja ma charakter wyłącznie porządkujący, gdyż wyodrębnione inwestycje są współzależne wobec siebie, a granice między nimi nie zawsze wyraźne.

pełnione funkcje	podstawowe	wiążą się bezpośrednio z realizacją głównego celu przedsięwzięcia inwestycyjnego
	towarzyszące	polegają na budowie (ewentualnie rozbudowie) obiektów zapewniających prawidłowe funkcjonowanie inwestycji podstawowej oraz odpowiedniego dla niej zaplecza (badawcze, szkoleniowe itp.)
	pośrednie	realizowane są w poszczególnych fazach realizacji inwestycji podstawowej; zapewniają jej prawidłowe zaopatrzenie i zbył
źródła finansowania	własne	finansowane ze środków własnych inwestora (zysku, odpisów amortyzacyjnych, rezerw i funduszy specjalnych, emisji akcji itp.)
	kredytowane	finansowane ze źródeł zewnętrznych (emisji obligacji, zaciągniętych pożyczek i kredytów bankowych, dotacji)
	mieszane	finansowane zarówno ze środków własnych, jak i źródeł zewnętrznych
sposób realizacji	zlecone	większe przedsięwzięcia inwestycyjne, wymagające zaangażowania dużego potencjału budowlanego, specjalistycznych robót montażowych i instalacyjnych, realizowane na ogół przez generalnego wykonawcę
	wykonywane we własnym zakresie	mniejsze zadania inwestycyjne wykonywane przy pomocy własnych zespołów budowlano-remontowych
etap procesu inwestycyjnego	projektowane	są przedmiotem prognoz i analiz, bądź znajdują się w fazie projektowania technicznego
	nowo rozpoczynane	wchodzą w fazę realizacji
	kontynuowane	są już realizowane i mogą znajdować się w różnych stadiach budowy
	oddane do użytku	zostały przekazane do rozruchu lub do próbnej eksploatacji
czas realizacji/ eksploatacji	krótkoterminowe	do 3 miesięcy/do 5 lat
	średnioterminowe	od 3 do 12 miesięcy/od 5 do 10 lat
	długoterminowe	powyżej 12 miesięcy/powyżej 10 lat
miejsce realizacji	krajowe	realizowane na terenie kraju będącego siedzibą inwestora
	zagraniczne	realizowane poza krajem będącym siedzibą inwestora
własność	prywatne	dokonywane przez podmioty prywatne, np. ludność, przedsiębiorstwa
	publiczne	dokonywane przez podmioty publiczne, np. władze centralne, władze samorządowe, jednostki budżetowe
współzależność projektów	współzależne	powiązane z innymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi
	niezależne	nie powiązane lub izolowane od innych przedsięwzięć inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie m.in.: H. Gawron, *Ocena efektywności inwestycji*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997, s. 13-17; H. Walica, *Inwestycje*, s. 8-9 i innych publikacji¹².

¹² Inwestor. *Inwestycje rzeczowe: przygotowanie, realizacja, ewidencja inwestycji*, red. W. Flak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 5-9; *Projekty inwestycyjne. Finansowanie, metody i procedury oceny*, ODDK, Gdańsk 1999, s. 13; K. Marcinek, *Finansowa ocena przedsięwzięć inwestycyjnych przedsiębiorstw*, Wydawnictwo AE, Katowice 2004, s. 30-31; P. Niedzielski, *Wybrane aspekty efektywności ekonomicznej inwestycji*, PTE, Szczecin 1997, s. 6; *Nowy słownik ekonomiczny przedsiębiorcy* pod red. Z. Dowgiałło, Wydawnictwo Znicz, Szczecin 2004, s. 151; I. Weiss, R. Jurga, *Inwestycje budowlane: poradnik prawniczy wraz z tekstami aktów prawnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 48-65.

W dalszej części opracowania skoncentrowano się na inwestycjach realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności przez gminy.

1.2. Cechy inwestycji samorządowych

Inwestycje nabierają specyficznego charakteru, gdy umiejscowimy je na płaszczyźnie samorządowej. Przyczyn tego należy niewątpliwie upatrywać w specyfice funkcjonowania podmiotów sektora publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego (JST). W szczególności chodzi tutaj o cele działalności tych podmiotów, których osiągnięcie rzutuje na ich działalność inwestycyjną. W przypadku podejmowania inwestycji przez jednostki samorządowe, podstawowe znaczenie ma przesłanka zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności¹³. Przesłanka ta powoduje, że zdecydowana większość (w ujęciu wartościowym) przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez samorządy to inwestycje, których rezultatem jest infrastruktura społeczna (m.in.: placówki oświaty, kultury, ochrony zdrowia, kultury fizycznej i wypoczynku, pomocy społecznej) i techniczna (m.in. urządzenia wodno-kanalizacyjne, ciepłownice, gazowe, drogi, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów).

Infrastrukturalny charakter większości przedsięwzięć inwestycyjnych samorządów determinuje ich kolejne cechy. Na pierwszy plan wysuwa się problem pomiaru korzyści z działalności inwestycyjnej. Władza lokalna, mająca za cel generalny zaspokojenie potrzeb zbiorowości mieszkańców, powinna uwzględniać zarówno korzyści bezpośrednie i wymierne, jak również (a właściwie – przede wszystkim) korzyści pośrednie i niewymierne. Ogólnie rzecz biorąc, korzyści bezpośrednie i wymierne można określić mianem „korzyści materialnych”, gdyż możliwe jest wyrażenie ich za pomocą odpowiednich mierników ilościowych (np. zwiększenie dochodów budżetowych lub spadek wydatków bieżących, wzrost wartości majątku jednostki samorządowej). Z kolei w odniesieniu do korzyści pośrednich i niewymiernych można użyć sformułowania „korzyści niematerialne”, gdyż ich prosty pomiar finansowo-rzeczowy nie jest możliwy. Powołując się na J. Czempasa można wskazać wśród nich m.in.:¹⁴ poprawę stanu zdrowia i warunków mieszkaniowych ludności, lepszą dostępność miejsc pracy, lepszą dostępność i wyższą jakość usług z zakresu oświaty, opieki społecznej, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, poprawę środowiska naturalnego na terenie jednostki samorządowej itp.

Pozostałe cechy inwestycji samorządowych, obok przedstawionego problemu z oceną efektywności, również bezpośrednio wynikają z ich infrastrukturalnego charakteru. Należy wśród nich wymienić m.in.¹⁵:

- istotny wpływ na poziom przyszłych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego,

¹³ M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994, s. 39.

¹⁴ Por. J. Czempas, *Przestrzenne zróżnicowanie skłonności do inwestowania i potencjału inwestycyjnego gmin województwa katowickiego w latach 1992-1998*, w: *Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych*, red. H. Henzel, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999, s. 47.

¹⁵ Por. S. Denczew, *Systemowe ujęcie sektorów inżynierskich gospodarki komunalnej*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 1, s. 57; K. Dziworska, *Podstawy zarządzania inwestycjami gmin*, „Finanse Komunalne” 1995, nr 6, s. 55; A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984, s. 134; K. Marcinek, *Ryzyko projektów inwestycyjnych*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 26-27.

- wysoką kapitałochłonność, szczególnie w początkowej fazie powstawania urządzeń i obiektów,
- relatywnie długi okres zamrożenia środków pieniężnych, który uwarunkowany jest długim okresem powstawania i funkcjonowania infrastruktury,
- obciążenie, zwłaszcza w warunkach inflacji, wysokim poziomem ryzyka,
- niepowtarzalność technologii i niepodzielność obiektów, które wyrażają się w konieczności zapewnienia minimalnej, technicznie uzasadnionej wielkości elementu infrastruktury,
- współzależność przybierającą formę komplementarności lub substytucyjności, która oznacza wzajemne dopełnianie się urządzeń będących efektem inwestycji (np. wodociągi i kanalizacja) lub ich zamiennność (np. nośniki energii),
- związek z terenem, czyli oddziaływanie urządzeń i obiektów infrastrukturalnych powstałych w następstwie inwestycji na środowisko oraz ich czułość na niekorzystne zjawiska atmosferyczne,
- nieodwracalność skutków decyzji inwestycyjnych.

Przyjmując za punkt wyjścia zaprezentowane w poprzednim podrozdziale ogólne definicje inwestycji oraz uwzględniając specyficzne właściwości inwestycji samorządowych można powiedzieć, że inwestycje samorządowe to wydatkowanie środków w celu powiększenia przyszłych korzyści materialnych i niematerialnych wspólnoty samorządowej. Do kategorii tej należą inwestycje realizowane przez samorządy gminne, powiatowe oraz wojewódzkie, a także działania inwestycyjne podejmowane przez podmioty będące własnością wyżej wymienionych samorządów.

W dalszej części opracowania uwaga została skoncentrowana na inwestycjach w sferze infrastruktury technicznej realizowanych przez gminy. Przedstawione zostały przesłanki ekonomiczne i prawne podejmowania działań inwestycyjnych, a wspomniane wcześniej korzyści materialne i niematerialne wynikające z ich realizacji poddano szerszej analizie.

1.3. Uwarunkowania prawne i ekonomiczne podejmowania działań inwestycyjnych przez gminy

Zakres działania samorządu gminnego został określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ oraz ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷. Zgodnie z art. 164 ust. 3 ustawy zasadniczej „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”, natomiast w art. 6 stwierdza się, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Zadania gmin w odniesieniu do budowy, rozbudowy oraz modernizacji poszczególnych elementów infrastruktury technicznej zostały uszczegółowione przez konkretne ustawy.

Obowiązki samorządu dotyczące rozwoju gospodarki wodno-ściekowej określa ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odpro-

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

¹⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

wadzeniu ścieków¹⁸. Zgodnie z jej zapisami gminy są zobligowane do ustalania kierunków rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w ramach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Realizację budowy i rozbudowy tej sieci przypisuje się natomiast przedsiębiorstwom wodno-kanalizacyjnym. Przedsiębiorstwa te są jednocześnie zobowiązane do przygotowywania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych¹⁹, które są zatwierdzane przez radę gminy.

Przepisy ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁰ obligują samorząd do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz stacji zlewnych dla nieczystości płynnych.

Z kolei ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach²¹ zobowiązuje gminy do opracowania planu gospodarki odpadami, który powinien określać m.in. rozmieszczenie istniejących instalacji i urządzeń do ich odzysku lub unieszkodliwiania. Posiadanie tego planu jest warunkiem koniecznym ubiegania się o pomoc finansową na realizowanie inwestycji w tym zakresie z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Sporządzanie planów modernizacji, rozbudowy i budowy sieci energetycznych leży natomiast, w myśl ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²², w gestii przedsiębiorstw energetycznych. Przedsiębiorstwa te są jednak zobligowane do współpracy z samorządami gminnymi w procesie przygotowywania owych planów – muszą one uwzględniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²³. Mimo że znaczna część obowiązków spoczywa na przedsiębiorstwach energetycznych, również samorządom gminnym ustawodawca przypisuje określone zadania. Chodzi tutaj o planowanie oraz finansowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy.

Zadania samorządu gminnego dotyczące inwestycji drogowych określa ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁴. Nakłada ona na zarządcę dróg gminnych (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek opracowywania projektów planów rozwoju i finansowania budowy oraz przebudowy sieci drogowej, a także pełnienia funkcji inwestora. Obowiązek ten wynika ponadto z przepisów ustawy z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego²⁵, zgodnie z którymi budowa lub przebudowa dróg gminnych finansowana jest z budżetu gminy.

Reasumując można stwierdzić, że jedynie niektóre akty prawne dotyczące infrastruktury drogowej oraz po części energetycznej, obligują gminy do bezpośredniego

¹⁸ Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2001 r., nr 72, poz. 747, art. 3 ust. 3, art. 15 ust. 1, art. 21 z późn. zm.

¹⁹ H. Byłka, *Funkcje gminy związane z modernizacją i rozwojem układów wod-kan*, „Przegląd Komunalny” 2003, nr 3, s. 44.

²⁰ Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, Dz.U. z 2001 r., nr 72, poz. 747, art. 3 ust. 2, art. 14-15.

²¹ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 628, z późn. zm.

²² Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. z 1997 r., nr 54, poz. 348, art. 3, art. 16, art. 18 ust. 1.

²³ B. Reguński, *Zadania gmin w zakresie zaopatrzenia w ciepło*, „Przegląd Komunalny” 2003, nr 3; A. Dobroczyńska, *Planowanie energetyczne w gminach*, „Gmina” 2005, nr 90, s. 20-23.

²⁴ Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tj., Dz.U. z 2004 r., nr 204, poz. 2086, art. 20.

²⁵ Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, Dz.U. z 2005 r., nr 267, poz. 2251, art. 3 ust. 2.

podejmowania inwestycji. W pozostałych ustawach, w tym także w ustawie o samorządzie gminnym, trudno odnaleźć sformułowania, które w sposób jednoznaczny nakazywałyby samorządom pełnienie roli inwestora. Przepisy obciążają władze gminne wyłącznie odpowiedzialnością za tworzenie odpowiednich warunków do podejmowania działań inwestycyjnych oraz nadają uprawnienia regulacyjne w stosunku do podmiotów zaspokajających potrzeby mieszkańców w zakresie dóbr infrastrukturalnych. Dlaczego zatem gminy w znacznej mierze bezpośrednio angażują się w realizowanie inwestycji w sferze infrastruktury technicznej? Otóż przemawia za tym szereg przesłanek o charakterze ekonomicznym.

Po pierwsze, niektóre elementy infrastruktury technicznej mają charakter dóbr publicznych, czyli takich, które cechują się brakiem konkurencyjności w konsumpcji oraz niemożnością wyłączenia z konsumpcji²⁶. W związku z tym nie mogą być one sprawnie dostarczane przez rynek²⁷ – konieczna jest interwencja sektora publicznego. Powstaje jednak pytanie, dlaczego powinny zająć się tym samorządy gminne. Odpowiedź jest stosunkowo prosta: użyteczność pewnych dóbr publicznych zmienia się wraz z ich odległością względem konsumenta. Generalnie rzecz biorąc, wzrost odległości powoduje spadek użyteczności dobra, i odwrotnie. Zatem jedynie samorządy odpowiedniego szczebla mogą dostarczać te dobra w sposób ekonomicznie efektywny²⁸. W przypadku gmin dotyczy to szczególnie dróg gminnych oraz urządzeń i instalacji do ich oświetlenia.

Drugim ważnym powodem podejmowania przez gminy inwestycji infrastrukturalnych jest występowanie efektów zewnętrznych. Mechanizm rynkowy prowadzi do zbyt dużej produkcji i zbyt niskiej ceny dóbr, którym towarzyszą negatywne efekty zewnętrzne, a jednocześnie powoduje, że produkcja dóbr dostarczających pozytywnych efektów zewnętrznych jest zbyt mała, a ich ceny zbyt wysokie. Interwencja władz publicznych jest zatem konieczna w celu poprawy efektywności alokacji. Dla przykładu, inwestowanie przez gminę w rozwój kanalizacji sprzyja ograniczeniu kosztów zewnętrznych w postaci odprowadzania ścieków wprost do gruntu lub wód powierzchniowych przez podmioty zamieszkałe lub mające siedzibę na jej terenie²⁹, natomiast inwestowanie w rozwój wodociągów przyczynia się do wytwarzania dóbr zaspokajających szczególnie ważne potrzeby wspólnoty.

Kolejną przesłanką przemawiającą za podejmowaniem przez gminy inwestycji w sferze infrastruktury technicznej są korzyści skali związane z istnieniem monopolu naturalnego. Funkcjonowanie jednego podmiotu pozwala na lepsze wykorzystanie urządzeń sieciowych na danym terenie oraz przyczynia się do zmniejszenia jednostkowych kosztów przesyłu dóbr infrastrukturalnych. Ponadto, budowa, rozbudowa lub modernizacja infrastruktury technicznej wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych, którymi zazwyczaj dysponuje jedynie samorząd gminny³⁰, a które w znacznej

²⁶ E. Czarny, E. Nojszewska, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2000, s. 355.

²⁷ Por. R. A. Musgrae, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 1984, s. 49-50.

²⁸ Zob. szerzej: E. Borukchov, *Optimal Service Areas for Provision and Financing of Local Public Goods*, „Public Finance” 1972, vol. 37, s. 267-271.

²⁹ Por. R. Węckowski, *Dochody budżetowe a inwestycje komunalne w gminach wielkopolskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1-2, s. 133.

³⁰ Wprawdzie wiele zadań inwestycyjnych gminy powinny przekazywać podległym im przedsiębiorstwom komunalnym, jednak obecna sytuacja prawno-finansowa tych przedsiębiorstw, a przede wszystkim ich duże uzależnienie od polityki władz gminnych powoduje, że często są deficytowe i niewydolne finansowo i, w związku z tym, nie są w stanie realizować długoterminnych, strategicznych planów rozwojowych. Konsekwencją tego zjawiska jest finansowanie znacznej

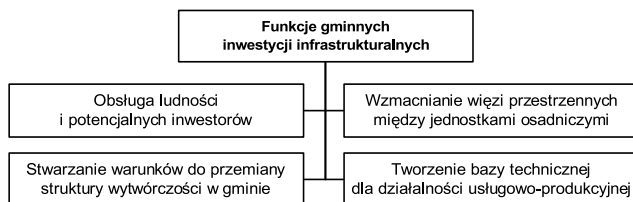
mierze pochodzą z dochodów własnych gminy w postaci różnego rodzaju podatków i opłat uzyskiwanych od wszystkich mieszkańców, firm i instytucji³¹.

Ostatnim argumentem, który często decyduje o bezpośrednim angażowaniu się władz lokalnych w realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych jest możliwość korzystania ze środków pomocowych przeznaczonych na te właśnie cele, które dostępne są wyłącznie dla jednostek samorządu terytorialnego.

1.4. Oddziaływanie inwestycji na rozwój społeczno-gospodarczy gmin

Dzięki podejmowaniu przez gminy przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze infrastruktury technicznej samorząd kreuje przyszłe możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego³². Infrastruktura jest bowiem uznawana za istotny czynnik rozwoju lokalnego w grupie wewnętrznych czynników ekonomiczno-środowiskowo-prze-strzennych³³. Urządzenia infrastrukturalne w powiązaniu z dobrym jakościowo środowiskiem zachęcają do podejmowania działalności gospodarczej oraz są źródłem wspomnianych wcześniej pozytywnych efektów zewnętrznych.

Mimo że ogromne znaczenie inwestycji infrastrukturalnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego gmin jest dla samorządowców sprawą oczywistą³⁴, to jednak z uwagi na wielowymiarowy charakter tego rozwoju oraz specyfikę inwestycji samorządowych związek między tymi zjawiskami jest bardzo złożony. W dość uproszczony sposób można go wyjaśnić wyszczególniając funkcje gminnych inwestycji infrastrukturalnych, które zostały przedstawione na rysunku 1.



Rys. 1. Funkcje gminnych inwestycji infrastrukturalnych

Źródło: J. Czempas, *Inwestowanie w gminach województwa śląskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 1, s. 52.

części komunalnych inwestycji rozwojowych przez same gminy, natomiast w gestii przedsiębiorstw pozostają najczęściej inwestycje modernizacyjne i remonty. Por. G. Gałabuda, *Finansowanie inwestycji komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2000, nr 24, s. 11.

³¹ Jak wskazują wyniki, badań zależność między wysokością dochodów własnych *per capita* a wydatków inwestycyjnych *per capita* jest bardzo silna – współczynnik korelacji w połowie lat dziewięćdziesiątych osiągał wartość bliską 0,9. Por. P. Swianiewicz, *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996, s. 149.

³² Zob. szerzej: A. Barteczek, *Inwestycje infrastrukturalne jako instrument polityki przestrzennej*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1982.

³³ Por. S.L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 18.

³⁴ Jak wynika z najnowszych badań przeprowadzonych wśród gmin województwa wielkopolskiego w ramach monitoringu Regionalnej Strategii Innowacji, najważniejszym sposobem wspierania rozwoju lokalnego jest w ocenie władz gmin rozbudowa infrastruktury technicznej (średnia waga na poziomie 4,36 pkt w skali od 0 do 5 pkt). Zob. szerzej: *System Innowacji w Wielkopolsce – podsumowanie 2-letniego okresu wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji*, red. W.M. Gaczeck, T. Strykiewicz, Fundacja UAM – Poznański Park Naukowo-Technologiczny, Poznań, grudzień 2006, s. 23.

Konieczność uwzględniania w ocenie rozwoju lokalnego wielu aspektów, które zazwyczaj są ściśle ze sobą związane i nawzajem się warunkują, sprawia, że niezwykle trudne jest ustalenie wszystkich skutków oddziaływania inwestycji podejmowanych przez gminy w sferze infrastruktury technicznej na ich rozwój społeczno-gospodarczy. Dla potrzeb niniejszego opracowania skoncentrowano się na znaczeniu tych inwestycji dla trzech najważniejszych wymiarów rozwoju: gospodarczego, społecznego oraz ekologicznego.

1.4.1. Gminne inwestycje infrastrukturalne jako stymulator lokalnego rozwoju gospodarczego

Rozważania o znaczeniu inwestycji w sferze infrastruktury technicznej dla lokalnego rozwoju gospodarczego wymagają odwołania się do roli samej infrastruktury, jako rezultatu tych inwestycji. Jest ona bowiem ważnym elementem lokalnego (jak również regionalnego i narodowego) potencjału gospodarczego, a uzyskiwane dzięki niej korzyści zewnętrzne obniżają koszty i zwiększają efektywność gospodarowania podmiotów prywatnych³⁵, decydując tym samym o atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Potwierdzają to wyniki licznych badań przeprowadzonych w ostatnich latach przez wiele instytucji i ośrodków naukowych w Polsce³⁶. Na uwagę zasługują te, które mają charakter pełny, tzn. obejmują wszystkie gminy w kraju (względnie wszystkie gminy o danym statusie administracyjnym). Ich rezultaty zostały omówione poniżej.

Istotny wpływ infrastruktury technicznej gmin na ich atrakcyjność inwestycyjną, która jest niejako wyznacznikiem ich poziomu rozwoju gospodarczego, potwierdzają między innymi analizy Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Zgodnie z nimi, większe znaczenie dla atrakcyjności inwestycyjnej miast od stanu infrastruktury technicznej ma jedynie jakość rynku pracy i klimat społeczny oraz chłonność tego rynku. Dotyczy to w szczególności inwestorów zagranicznych – zależność między ich aktywnością w połowie lat dziewięćdziesiątych, a poziomem rozwoju infrastruktury miast, mierzona współczynnikiem korelacji Pearsona, wynosiła 0,55³⁷. Wyniki te odnoszą się jednak do zbiorowości 834 gmin miejskich i miejsko-wiejskich, dlatego ryzykowne byłoby ich uogólnianie na wszystkie gminy w Polsce.

W przeciwieństwie do powyższych analiz ekonomiści z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ) skoncentrowali się na badaniu zależności między stanem zagospodarowania infrastrukturalnego obszarów wiejskich, tj. 2157 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a stopniem ich rozwoju gospodarczego wyrażonego za pomocą poziomu zatrudnienia oraz liczby podmiotów gospodarczych działających na ich terenie³⁸. Rezultaty badań zrealizowanych w 1999 r. wskazują, że

³⁵ Wpływ infrastruktury na wydajność firm prywatnych wykazał w swoich badaniach D.A. Aschauer. Zob. szerzej: E.M. Gramlich, *Infrastructure Investment: A Review Essay*, „Journal of Economic Literature” 1994, vol. 3, s. 176-177.

³⁶ Zob. m.in.: I. Kropisz, *Wpływ poziomu infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich Dolnego Śląska*, w: *Agrobiznes 2002. Przemiany w agrobiznesie i obszarach wiejskich oraz ich następstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 467-472; A. Marcysiak, *Stan infrastruktury a rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie wybranych gmin)*, w: *Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 431-440; A. Biernat-Jarka, *Wybrane elementy infrastruktury wiejskiej w kontekście uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości*, w: *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w perspektywie integracji z Unią Europejską*, red. K. Gutkowska, I. Ozimek, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2001, s. 413-421.

³⁷ Zob. szerzej: P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, *Atrakcyjność inwestycyjna miast: raport z badań*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1998, s. 22 i nast.

³⁸ Zob. szerzej: D. Kołodziejczyk, *Sytuacja finansowa gmin jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 38-60.

wraz ze wzrostem poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wzrasta jednocześnie liczba podmiotów funkcjonujących na ich obszarze oraz zatrudnienie, przyczyniając się tym samym do wyższego poziomu rozwoju gospodarczego. W 2000 r. IERiGŻ poszerzył swoje badania o gminy miejskie obejmując analizą 2465 jednostek. Ich wyniki pokazują, że wskaźnik udziału podmiotów gospodarczych w sferze usług rynkowych był skorelowany ze stopniem rozwoju infrastruktury technicznej na poziomie 0,48³⁹.

Warto przytoczyć również rezultaty badań przeprowadzonych przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Szeroki zakres czasowy analiz oraz duża liczba zmiennych pozwoliły na skonstruowanie modeli regresji wyjaśniających wpływ czynników zewnętrznych i wewnętrznych na rozwój gospodarczy gmin. Posługując się 6-stopniową skalą, statystyczny wpływ infrastruktury technicznej jako czynnika wewnętrznego oszacowano na 4 punkty w odniesieniu do dużych i średnich miast oraz 6 punktów w stosunku do małych społeczności⁴⁰.

Wartość przedstawionych wyżej badań jest niewątpliwie znacząca, choć należy zauważyć, że większość dokonanych w ich ramach analiz ma charakter statyczny i ogranicza się do porównania stanu gminnej infrastruktury technicznej w określonym roku z odpowiadającym jej poziomem rozwoju gospodarczego samorządów. Warto natomiast spojrzeć również na wpływ infrastruktury na rozwój gospodarczy gmin w aspekcie dynamicznym, tj. uwzględniając pewien przedział czasowy. Próba ustalenia tego wpływu została podjęta przez autora na przykładzie gmin województwa wielkopolskiego. W tym celu zestawiono wysokość wydatków inwestycyjnych poniesionych przez samorządy na infrastrukturę techniczną w latach 1996-2003 oraz osiągnięty w ich następstwie przyrost tej infrastruktury⁴¹ ze zmianą wybranych mierników rozwoju gospodarczego⁴². Rezultaty obliczeń, w których posłużono się współczynnikiem korelacji liniowej Pearsona, pozwalają stwierdzić, że poziom zaangażowania inwestycyjnego ma zdecydowanie największe znaczenie dla rozwoju gospodarczego gmin wiejskich. Świadczy o tym większa siła związków korelacyjnych oraz to, że inwestycje w infrastrukturę techniczną są istotnie skorelowane ze wszystkimi wskaźnikami rozwoju gospodarczego w tej kategorii gmin, natomiast w przypadku gmin miejsko-wiejskich z zaledwie czterema wskaźnikami, a w miastach – z dwoma. Wysokość wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na mieszkańca jest relatywnie najsilniej powiązana ze wzrostem wysokości dochodów budżetowych gmin

³⁹ Zob. szerzej: D. Kołodziejczyk, *Wpływ przedsiębiorczości na sytuację finansową gmin*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 3.

⁴⁰ Zob. szerzej: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 14-32.

⁴¹ Przyrost ten został ustalony dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, na podstawie taksonomicznego miernika rozwoju Z. Hellwiga. Za równoprawne cechy diagnostyczne przyjęto przyrost gęstości sieci rozdzielczej wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, sieci dróg gminnych o twardej nawierzchni, a w przypadku gmin miejsko-wiejskich również przyrost osetka osób obsługiwanych przez komunalne oczyszczalnie ścieków.

⁴² Wśród mierników znalazły się: liczba osób pracujących na 100 osób w wieku produkcyjnym, liczba jednostek zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 mieszkańców, liczba jednostek prywatnych z udziałem kapitału zagranicznego zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 mieszkańców, dochody budżetowe gmin w zł *per capita*, dochody własne gmin w zł *per capita*, dochody z podatków i opłat lokalnych w zł *per capita* oraz dochody z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w zł *per capita*. Zob. szerzej: A. Żimny, *Inwestycje gminne w sferze infrastruktury technicznej a rozwój lokalny*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wydawnictwo WSKiZ w Poznaniu, Poznań 2005, s. 229.

($r = 0,619$ dla gmin wiejskich i $r = 0,572$ dla gmin miejsko-wiejskich), a w szczególności dochodów własnych (odpowiednio $r = 0,638$ i $r = 0,591$). Niestety działalność inwestycyjna gmin w znacznie mniejszym stopniu wpływa na wzrost liczby nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na ich terenie. Oddziaływanie to jest wprawdzie statystycznie istotne, jednak wyłącznie w gminach wiejskich, gdzie istnieje stosunkowo silny związek między realizowanymi inwestycjami a pobudzaniem aktywności podmiotów prywatnych z udziałem kapitału zagranicznego ($r = 0,649$) oraz wzrostem liczby osób pracujących ($r = 0,443$). W pozostałych gminach zależność taka nie występuje.

Wyniki powyższych analiz utwierdzają w przekonaniu, że infrastruktura techniczna jest instrumentem skutecznie przyciągającym nowe podmioty gospodarcze, zwłaszcza w mniejszych gminach. Znajduje to również odzwierciedlenie w wyznaczanych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zadaniach o priorytetowym znaczeniu dla rozwoju gminy. Wśród najbardziej pożądanых blisko 30% stanowią działania mające na celu poprawę infrastruktury, natomiast kolejne 30% zadań w sposób pośredni wiąże się z podejmowaniem inwestycji w sferze infrastruktury technicznej⁴³.

Pamiętać jednak należy, że infrastruktura jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla wywołania aktywności sektora prywatnego⁴⁴. Z punktu widzenia podmiotu rozważającego podjęcie działalności na terenie gminy, samo istnienie określonych urządzeń infrastrukturalnych jest niewystarczające. Równie ważne jest dla niego to, czy będzie mógł z nich skorzystać – czy będzie miał dostęp do oczyszczalni ścieków, czy parametry sieci energetycznej pozwolą na uruchomienie produkcji zgodnie z oczekiwaniami, czy z łatwością uzyska numery w centrali telefonicznej itp. Innymi słowy, dla funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych ogromne znaczenie ma dostępność, sprawność i niezawodność urządzeń infrastrukturalnych⁴⁵.

Dotychczasowe rozważania oscylują przede wszystkim wokół znaczenia inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie infrastruktury technicznej, tak ważnej dla przyciągania nowych podmiotów gospodarczych. Zbawiennych skutków realizowania inwestycji przez gminy nie można jednak w żadnym razie sprowadzać wyłącznie do tego aspektu. Infrastrukturalne przedsięwzięcia inwestycyjne wpływają bowiem w pozytywny sposób również na działalność już istniejących podmiotów⁴⁶ – powodują na ogół wzrost zatrudnienia w lokalnych firmach zaangażowanych w ich realizację oraz w jednostkach kooperujących z nimi i w instytucjach otoczenia biznesu. Dając pracę miejscowym podmiotom, tworzą koniunkturę na rynku – szczególnie rynku usług budowlanych. Powstaje więc spirala inwestycyjna: przemysłane inwestycje infrastrukturalne pociągają za sobą kolejne, co jest najskuteczniejszą metodą zapobiegania bezrobociu⁴⁷.

⁴³ Por. wyniki akcji „Masz głos – masz wybór. Samorząd jest Twój” przeprowadzonej przez Fundację im. Stefana Batorego, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, listopad 2004.

⁴⁴ M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4, s. 91.

⁴⁵ S. Denczew, *Systemowe ujęcie sektorów inżynierskich gospodarki komunalnej*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 1, s. 57.

⁴⁶ Zob. szerzej: F. Kapusta, *Infrastruktura jako czynnik aktywizacji gminy*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 6, s. 56-60.

⁴⁷ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 34.

Generalnie rzecz biorąc, inwestycje władz gminnych w sferze infrastruktury technicznej stwarzają warunki do tego, aby zarówno potencjalne, jak i już istniejące podmioty gospodarcze mogły na ich terenie prowadzić swoją działalność⁴⁸. Owocuje to wzrostem zatrudnienia miejscowej ludności oraz powiększeniem się puli dochodów własnych gminy w postaci podatków i opłat lokalnych oraz udziałów w podatkach dochodowych, które są istotnymi miernikami poziomu lokalnego rozwoju gospodarczego.

Na zakończenie rozważań na temat roli gminnych inwestycji infrastrukturalnych dla pobudzania rozwoju lokalnego w wymiarze ekonomicznym należy podkreślić, że nie są one jedynym instrumentem stymulowania tego rozwoju. Za ich wykorzystaniem przemawia jednak to, że oprócz aktywizowania podmiotów gospodarczych są one równocześnie działaniem na rzecz wspólnoty samorządowej, a dokładnie rzecz ujmując – zaspokajania jej materialno-bytowych potrzeb⁴⁹.

1.4.2. Znaczenie inwestycji w sferze infrastruktury technicznej dla warunków życia mieszkańców gminy

Mimo że teza o korzystnym wpływie rozwoju infrastruktury na warunki życia ludności jest powszechnie akceptowana i ma swoje logiczne uzasadnienie (już sam dostęp do instalacji wodno-kanalizacyjnych, gazu, telefonu itp. jest elementem wyższego standardu życia w porównaniu z ludnością nie mającą takiego dostępu), to jednak trudno w sposób wymierny określić siłę tego wpływu. Zazwyczaj bowiem w syntetycznych badaniach warunków życia, infrastruktura techniczna nie jest ujmowana jako osobna kategoria, a jej poszczególne elementy stanowią części składowe wybranych wskaźników cząstkowych, w szczególności opisujących warunki mieszkaniowe⁵⁰.

Zważywszy na wspomniane trudności, na uwagę zasługuje próba określenia roli rozwoju infrastruktury dla poziomu i jakości życia podjęta przez ekspertów Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Badanie zostało przeprowadzone wśród mieszkańców wsi, a wykorzystano w nim wskaźniki obiektywne dla pomiaru poziomu życia oraz wskaźniki subiektywne dla oceny jakości życia⁵¹.

Ocena wpływu zagospodarowania infrastrukturalnego na poziom życia społeczności lokalnej została dokonana na podstawie analizy związków korelacyjnych między poszczególnymi wskaźnikami charakteryzującymi rozwój infrastruktury⁵², a zmiennymi przyjętymi jako reprezentanty poziomu życia (rozpatrywanego przez pryzmat poziomu zamożności)⁵³ dla wybranych gmin wiejskich. Uzyskane współczynniki korelacji wskazują na istnienie dodatniej zależności między odsetkiem go-

⁴⁸ Por. R. Koszyk-Białobrzeska, M. Szybicka, *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 54.

⁴⁹ Inaczej mówiąc, wewnętrzne cele inwestowania są nierozzerwalnie połączone z celami zewnętrznymi. Por. M. Kułesza, *Samorząd kreuje warunki rozwoju*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 2; *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002, s. 11.

⁵⁰ Por. T. Śmiłowska, *Zróżnicowanie rozwoju powiatów woj. łódzkiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 6, s. 31; S. Sitek, *Zróżnicowanie poziomu i jakości życia w woj. śląskim*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 9, s. 47-55.

⁵¹ *Wpływ infrastruktury wiejskiej na stopę życiową mieszkańców*, red. B. Pięcek, IRWiR PAN, Warszawa 1999, s. 24-32.

⁵² W badaniu wykorzystano m.in. informacje na temat odsetka gospodarstw wyposażonych w wodociąg, kanalizację i telefon przewodowy oraz gęstości dróg gminnych o twardej nawierzchni.

⁵³ Ze względu na brak pełnych danych o dochodach ludności, do określenia poziomu życia przyjęto m.in.: wartość sprzedaży produktów rolnych, odsetek gospodarstw posiadających samochód oraz odsetek gospodarstw realizujących inwestycje.

spodastw wyposażonych w wodociąg a przeciętną wartością sprzedaży produktów rolnych ($r = 0,25$), odsetkiem gospodarstw realizujących inwestycje ($r = 0,37$), odsetkiem gospodarstw posiadających samochód ($r = 0,47$). Taki sam kierunek związków, lecz o nieco wyższej sile, odnotowano między stopniem wyposażenia gospodarstw w urządzenia kanalizacyjne a przyjętymi wskaźnikami zamożności. Powiązania między poziomem rozwoju infrastruktury technicznej a poziomem życia mieszkańców gminy wskazują zatem na dodatnie umiarkowane skorelowanie tych zjawisk. Podkreślić należy jednak, że zaprezentowane wyniki dotyczą obszarów wiejskich, na których ludność w znacznie większym stopniu odczuwa braki urządzeń infrastrukturalnych, aniżeli mieszkańcy miast. W miastach istnienie infrastruktury jest zazwyczaj standardem, a na pierwszy plan często wysuwają się inne problemy i bolączki (problemy komunikacyjne, przestępczość itp.). Należy zatem przypuszczać, że siła zależności w odniesieniu do ludności miejskiej jest słabsza, choć z całą pewnością związek ten jest nadal istotny.

O wpływie inwestycji infrastrukturalnych na poziom życia mieszkańców wsi w sposób pośredni świadczy także związek między odsetkiem gospodarstw wyposażonych w wodociąg, a dynamiką ludności w gminie. W latach 1970-1988 największy ubytek ludności (powyżej 11%) zaobserwowano w gminach, w których w ogóle nie było mieszkań wyposażonych w wodociąg sieciowy, ubytek rzędu 4-5% w gminach, w których wyposażenie to miało do 50% mieszkań, a w gminach, w których odsetek ten przekraczał 60% liczba ludności zwiększyła się o 2-3%⁵⁴.

Omówiony wyżej wpływ inwestycji w sferze infrastruktury technicznej na poziom życia mieszkańców gminy nie uwzględnia skali korzyści poszczególnych osób (gospodarstw) wynikających z rozwoju infrastruktury. W wymiarze obiektywnym pod uwagę brany jest bowiem jedynie dostęp do urządzeń infrastrukturalnych, przy jednoczesnym pominięciu związanych z tym kosztów. Tymczasem zdarzają się sytuacje, w których poprawa wyposażenia infrastrukturalnego gminy nie idzie w parze z możliwością korzystania z tych urządzeń (wysokie koszty przyłączenia do sieci, wysokie opłaty eksploatacyjne)⁵⁵. Tym samym, mimo realizowania inwestycji przez władze samorządowe, subiektywna ocena stopnia zaspokojenia potrzeb przez poszczególnych mieszkańców może być zdecydowanie negatywna⁵⁶. Zmiany jakości życia pod wpływem inwestycji infrastrukturalnych są zatem różnie postrzegane przez mieszkańców w zależności od ich położenia materialnego. W związku z tym, uzasadnione jest zaprezentowanie wyników badań ankietowych dotyczących subiektywnych korzyści odczuwanych przez ludność badanych gmin wiejskich na skutek rozwoju infrastruktury.

Ogólnie rzecz biorąc, mieszkańcy obszarów wiejskich dość wysoko oceniają korzyści płynące z możliwości korzystania z wodociągów. Można zatem stwierdzić, że to właśnie rozwój sieci wodociągowej jest szczególnym wyróżnikiem zarówno poziomu, jak i jakości życia miejscowej ludności, a powszechność usług wodociąg-

⁵⁴ *Wpływ infrastruktury wiejskiej...*, s. 30.

⁵⁵ Por. B. Pięcek, *Zróżnicowany wpływ inwestycji infrastrukturalnych na warunki życia ludności wiejskiej*, „Problemy Integracji Rolnictwa” 2000, nr 3, s. 52-55.

⁵⁶ Nie dotyczy to oczywiście dróg gminnych, za korzystanie z których nie jest wymagane uiszczenie żadnych opłat. Dlatego budowa tego elementu infrastruktury technicznej prowadzi wyłącznie do polepszenia jakości życia mieszkańców gminy. Por. R. Cwiertnia, *Finansowanie inwestycji drogowych z programów unijnych*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 11, s. 25.

gowych niejako „papierkiem lakmusowym” standardu cywilizacyjnego⁵⁷. Z drugiej jednak strony, ci sami respondenci zapytani o hierarchię preferencji w odniesieniu do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, za pierwszoplanowe inwestycje na obszarze pozbawionym jakiegokolwiek infrastruktury uznali doprowadzenie prądu elektrycznego i budowę drogi utwardzonej, a następnie wodociągu i kanalizacji. Różnica między potrzebą elektryfikacji i budowy drogi a zwodociągowania i skanalizowania gminy okazała się stosunkowo duża – wyniosła dwa punkty w 10-punktowej skali⁵⁸.

Przedstawiona hierarchia potrzeb inwestycyjnych gmin w opinii mieszkańców znajduje również potwierdzenie w systematycznych badaniach prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Badania te dotyczą wprawdzie wszystkich problemów występujących na poziomie lokalnym, które wymagają pilnego rozwiązania przez władze samorządowe, jednak kilka z nich można bezpośrednio powiązać z podejmowaniem działań inwestycyjnych. I tak, zgodnie z omówionymi wcześniej rezultatami badań, absolutny prym wiedzie stan dróg (46% respondentów wskazało na ten właśnie problem jako jeden z najpilniejszych do rozwiązania). Pozostałe problemy infrastrukturalne znalazły się na dalszych pozycjach (ochrona środowiska – 11% wskazań, kanalizacja – 6% oraz zaopatrzenie w wodę – 4%)⁵⁹. Słuszne wydaje się zatem realizowanie przez gminy w pierwszej kolejności inwestycji drogowych jako tych, które w największym stopniu przyczyniają się do poprawy warunków życia ludności.

Podsumowując powyższe rozważania, warto zwrócić uwagę, że gminne inwestycje infrastrukturalne nie powinny być postrzegane wyłącznie jako element poprawy poziomu i jakości życia ludności. Konieczne jest spojrzenie na rozwój infrastruktury w znacznie szerszym kontekście. Warunkuje ona bowiem możliwości postępu cywilizacyjnego całej gminy, zwiększenia spójności terytorialnej, a także, w pewnym stopniu, zmniejszenie tzw. odległości społecznych między jej mieszkańcami⁶⁰.

1.4.3. Rola inwestycji infrastrukturalnych w kształtowaniu i ochronie środowiska

Działania inwestycyjne gmin w sferze infrastruktury technicznej mają ogromne znaczenie dla stanu środowiska naturalnego nie tylko na obszarze gminy realizującej inwestycje, ale również gmin sąsiednich oraz powiatu i województwa, na terenie których znajduje się gmina-inwestor. W związku z tym, uzasadnione wydaje się rozpatrywanie gminnych inwestycji infrastrukturalnych w znacznie szerszym kontekście aniżeli przez pryzmat ochrony przyrody na terenie gminy.

Błędem byłoby stwierdzenie, że inwestycje samorządowe przyczyniają się wyłącznie do poprawy stanu ekosystemu lub jego degradacji. Wprawdzie urządzenia infrastruktury technicznej będące rezultatem omawianych inwestycji są wytworem wprowadzonym do środowiska przez człowieka i dlatego z samej swej natury w pewnym stopniu oddziałują w sposób niekorzystny na otoczenie, niemniej jednak w wielu przypadkach to negatywne działanie jest rekompensowane przez korzyści wiążące

⁵⁷ Por. M. Gorczyca, *Infrastruktura wodociągowa w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 1, s. 23.

⁵⁸ *Wpływ infrastruktury wiejskiej...*, s. 87.

⁵⁹ Por. K. Pankowski, *Zadania nowych samorządów*, komunikat z badań CBOS, Warszawa 2003, s. 2.

⁶⁰ Por. L.H. Klaassen, J.H.P. Paelinck, S. Wagenaar, *Systemy przestrzenne*, PWN, Warszawa 1982, s. 64.

się z ich budową i eksploatacją. Wpływ ten zatem ma zawsze charakter dwukierunkowy.

Pozytywne oddziaływanie na środowisko przypisuje się zazwyczaj inwestycjom w zakresie sieci wodno-kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków. Świadczy o tym zależność między inwestycjami wodno-kanalizacyjnymi a osiągniętą w ich następstwie poprawą klasy czystości wód powierzchniowych⁶¹ – wysokie, ujemne wartości współczynników korelacji, szczególnie efekty inwestycji infrastrukturalnych, potwierdzają pozytywny wpływ tego typu działań gmin na poprawę stanu środowiska naturalnego.

Negatywnego oddziaływania na środowisko upatruje się natomiast w podejmowaniu inwestycji drogowych. Już bowiem w trakcie realizacji przedsięwzięcia powstają straty ekologiczne w następstwie zaangażowania do budowy ciężkiego sprzętu budowlanego, który porusza się po terenie przyległym do drogi oraz zanieczyszczenia tych terenów materiałami budowlanymi⁶². Z kolei sama droga, czyli rezultat działań inwestycyjnych, jako obiekt o charakterze liniowym narusza naturalny krajobraz⁶³. Idąc dalej można by wymienić szereg innych, negatywnych aspektów wynikających z istnienia dróg i związanego z nimi ruchu samochodowego, jak chociażby emisję spalin, hałas komunikacyjny czy wypadki drogowe. Problemy te jednak dotyczą przede wszystkim dróg krajowych i wojewódzkich, na których natężenie ruchu jest nieporównywalnie większe niż na drogach gminnych, które zazwyczaj pełnią jedynie rolę „nitek” łączących poszczególne miejscowości z centrum gminy lub wspomnianymi drogami⁶⁴. Nie oznacza to oczywiście, że mają one zupełnie obojętny wpływ na środowisko, jednak ich budowa i użytkowanie stanowi niejednokrotnie mniejsze obciążenie dla ekosystemu, niż rezygnacja z inwestycji.

Przedstawiony wyżej problem jest jeszcze bardziej wyrazisty w przypadku inwestycji w zakresie gospodarki odpadami. Budowa składowisk odpadów ma z jednej strony zapewnić sprawne funkcjonowanie całego systemu gospodarowania odpadami, z drugiej jednak powoduje pogorszenie stanu środowiska w miejscu lokalizacji inwestycji i w jego najbliższym otoczeniu. Gmina może jedynie stracić się o zmniejszenie negatywnych skutków przedsięwzięcia. Ważne jest zatem dokonanie przez samorząd kompleksowego rachunku zysków i strat, który powinien uwzględniać zarówno wszystkie koszty, jak i korzyści związane z realizacją inwestycji, np. w postaci likwidacji tzw. dzikich wysypisk, czy też wzrostu dochodów budżetowych z tytułu opłat pobieranych za składowanie odpadów, które z kolei mogą być przeznaczone na działania zmierzające do zmniejszenia uciążliwości składowiska dla ekosystemu.

Każdy rodzaj inwestycji infrastrukturalnych podejmowanych przez gminy powoduje mniejsze lub większe zmiany w środowisku naturalnym. Często jednak ich realizacja jest mniejszym złem aniżeli zaniechanie jakichkolwiek działań.

* * *

Podsumowując, można powiedzieć, że szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy gminy w zasadniczym stopniu dokonuje się dzięki inwestycjom podej-

⁶¹ Por. *Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 153-157.

⁶² Por. M. Bondyra, *Eksploatacja dróg szybkiego ruchu na terenach leśnych*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 3, s. 100.

⁶³ K. Wojewódzka-Król, *Infrastruktura transportu a środowisko*, „Przegląd Komunikacyjny” 1999, nr 9, s. 7.

⁶⁴ Szacuje się, że na 5% najważniejszych dróg koncentruje się prawie 50% całego ruchu pojazdów. E. Szot, *Droga przez wieś*, Katalog Drogownictwa, <http://www.drogi.com>.

mowanym przez władze samorządowe. Realizacja inwestycji sprawia, że samorząd stopniowo ewoluuje od tradycyjnej roli administratora spraw publicznych w kierunku nowoczesnego podmiotu – animatora rozwoju lokalnego. Nie będzie zatem błędem stwierdzenie, że rozwój społeczno-gospodarczy gminy jest pochodną jej działalności inwestycyjnej.

Rozdział 2

Kierunki i sposoby poprawy efektywności inwestycji gminnych

2.1. Efektywność inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej oraz próba klasyfikacji działań sprzyjających jej poprawie

W powszechnym rozumieniu efektywność oznacza relację wyników osiągniętych z podjęcia i realizacji określonego działania do poniesionych w związku z tym nakładów. W podobny sposób pojęcie efektywności jest definiowane w literaturze ekonomicznej, przy czym zwraca się uwagę, że zarówno wielkości nakładów, jak i wyników powinny być wyrażone w postaci liczb przyjmujących pewne jednostki miary¹. Odnosząc to do problematyki niniejszego rozdziału, można powiedzieć, że efektywność inwestycji gminnych to nic innego, jak stosunek między uzyskanymi dzięki nim efektami a środkami wydatkowanymi na ich realizację².

Dążenie inwestorów do wzrostu efektywności inwestycji jest czymś naturalnym i oczywistym – wynika ono z jednej strony z ograniczoności dostępnych zasobów, z drugiej natomiast z nieograniczoności istniejących potrzeb. Problem ten dotyczy również gmin, które z uwagi na skromne zazwyczaj środki finansowe będące w ich dyspozycji, w porównaniu z ogromnymi wręcz potrzebami infrastrukturalnymi³, powinny poszukiwać wszelkich rozwiązań, które mogłyby się przyczynić do poprawy efektywności wydatkowania środków na cele inwestycyjne. Punktem wyjścia tych poszukiwań powinna być zmiana sposobu zarządzania gminą. Fakt, że samorządy gminne poświęcają 80-90% swoich zasobów finansowych na dostarczanie usług wymaga spojrzenia na nie jak na przedsiębiorstwa⁴. I mimo że są w pewnym sensie monopolistami na swoim terenie, a więc znajdują się w uprzywilejowanej pozycji, to jednak rosnące potrzeby mieszkańców sprawiają, że należy wprowadzać niektóre procedury i narzędzia stosowane w zarządzaniu komercyjnymi organizmami gospodarczymi, oczywiście pamiętając przy tym, że nie wszystkie rozwiązania funkcjonujące w sektorze prywatnym można bezkrytycznie adaptować do warunków gminnych⁵. Jednocześnie władze lokalne podejmując inwestycje powinny posługiwać się również rozwiązaniami specyficznymi dla sektora samorządowego, które mogą

¹ Zob. m.in.: *Ocena efektywności przedsięwzięć gospodarczych*, red. E. Nowak, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 11; R. Ciborowski, E. Gruszeńska, K. Meredyk, *Podstawy rachunku efektywności inwestycji*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001, s. 17. Wymierność wyników i nakładów odróżnia efektywność od racjonalności. Zob. szerzej: Z. Fedorowicz, *Efektywność gospodarowania a system gospodarczy*, w: *Metodologiczne problemy ekonomicznej efektywności gospodarowania*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGPiS, Warszawa 1990.

² Kwestia pomiaru efektywności została szeroko omówiona w rozdziale 4.

³ Problemy te zostały przedstawione w rozdziale 3.

⁴ Por. K. Pakoński, *Zarządzanie finansowe i strategiczne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 9.

⁵ Wynika to z kolizji występujących między racjami społecznymi i ekonomicznymi. Por. E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 416-417.

sprzyjać poprawie efektywności ich inwestycji. Nie chodzi tutaj jednak o rozwiązania, do których stosowania gminy są zobligowane na mocy przepisów prawnych (np. zamówienia publiczne, które wymuszają konkurencję, a tym samym przyczyniają się, a przynajmniej powinny przyczyniać się do efektywnego wykorzystania wydatkowanych środków), ale takie, które mogą być przez nie wykorzystywane w sposób dobrowolny. Rozwiązania te, z uwagi na ich charakter, można sklasyfikować w ramach trzech grup działań: planowania, współdziałania i koordynacji. Do pierwszej należy zaliczyć rozwiązania polegające na wdrożeniu kompleksowych technik planowania inwestycyjnego, do drugiej te, których celem jest współpraca gminy z innymi podmiotami, tj. firmami, mieszkańcami oraz sąsiednimi samorządami przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, natomiast do działań w zakresie koordynacji rozwiązania, które zmierzają do skorelowania inwestycji realizowanych przez gminy z prowadzoną przez nie gospodarką nieruchomościami.

Wspomniane wyżej działania zostały szerzej omówione w dalszej części opracowania. Ponadto wskazano na argumenty przemawiające za potrzebą ich podejmowania oraz wyjaśniono, dlaczego mogą być postrzegane jako rozwiązania sprzyjające poprawie efektywności inwestycji gminnych w infrastrukturze technicznej.

2.2. Opracowanie i wdrożenie technik planowania inwestycyjnego

Proces zarządzania rozwojem gminy powinien mieć charakter aktywny i być nastawiony na kreowanie jej przyszłości. Inaczej mówiąc, powinien być oparty na podejściu długookresowym, w którym działania średniookresowe i bieżące wynikają z ustaleń o charakterze perspektywicznym. W tym miejscu pojawia się pojęcie, które w ostatnich latach należało niemal do zakazanych i uznawane było za relikw przeszłości, a mianowicie planowanie⁶. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi tutaj o proces o charakterze autokratycznym, w którym pewne rozwiązania narzucane są przez wąskie grono decydentów, lecz o planowanie demokratyczne, oparte na autentycznym porozumieniu wszystkich najważniejszych gminnych środowisk społecznych i grup interesu. Zaangażowanie jak największego grona społeczności lokalnej w proces przygotowania i późniejszej realizacji planów jest wprawdzie zadaniem trudnym, ale jednocześnie przynosi wiele korzyści, wśród których można wymienić m.in.⁷:

- możliwość przygotowania planów o bardzo dużej zgodności z potrzebami społecznymi oraz z uwzględnieniem priorytetów i możliwości finansowania zadań inwestycyjnych,
- możliwość wypracowania planu i uzyskania jego społecznej akceptacji ponad podziałami politycznymi, różnicami interesów grupowych oraz różnymi lokalnymi konfliktami,
- zachowanie ciągłości i trwałości polityki inwestycyjnej prowadzonej przez gminę przez dłuższy czas, przekraczający okres jednej kadencji,

⁶ Zob. *Planowanie i realizacja inwestycji na obszarach wiejskich*, red. J. Kawala, Brytyjski Fundusz Know How, Fundusz Współpracy, Warszawa 2000, s. 18.

⁷ D. Zbińkowska, J. Dębczyński, *Jednak planowanie rozwoju gmin*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 6, s. 18.

- łatwość angażowania osób uczestniczących w opracowaniu planu w jego realizację i dokonywanie niezbędnych korekt w kolejnych latach,
- łatwość rozwiązywania bieżących problemów organizacyjnych, formalnych i społecznych, które pojawiają się w trakcie realizacji planu,
- wzrost zaufania mieszkańców do władz oraz integracja wokół wspólnych celów i zamierzeń.

Demokratyczny sposób planowania jest kluczem do efektywnego wykorzystywania dostępnych środków, gdyż obiektywizuje decyzje inwestycyjne gminy, przyczynia się do poszukiwania optymalnych sposobów realizacji zadań i stosowania alternatywnych rozwiązań⁸, a także pozwala zredukować lub zminimalizować stopień niepewności w trakcie realizacji inwestycji oraz unikać przedsięwzięć skazanych na niepowodzenie. Szczególnie ważne jest jednak to, że planowanie jest jednocześnie podstawą do podejmowania kolejnych działań, które mogą przyczynić się do wykorzystania dostępnych środków inwestycyjnych w sposób skuteczny i efektywny.

2.2.1. Budżet zadaniowy oraz budżet celów i efektywności

Plany działania władz lokalnych znajdują odzwierciedlenie przede wszystkim w budżecie gminy, który jest podstawowym narzędziem zarządzania finansami samorządu, a tym samym powinien odgrywać istotną rolę w procesie poprawy efektywności inwestycji gminnych⁹. Niestety, tradycyjny sposób przygotowywania planów finansowych, oparty na podziale według klasyfikacji budżetowej, nie wymusza efektywnego i skutecznego dysponowania dostępnymi środkami. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, prawnie obowiązujący typ budżetu nie sprzyja przejrzystości w wykazywaniu wydatków gminy, gdyż wydatki bieżące i inwestycyjne wykazywane są razem. Po drugie, brakuje jasności co do charakteru dochodów, które mogłyby być odniesione do określonych kategorii wydatków. I wreszcie po trzecie, nie ma możliwości precyzyjnego skonfrontowania zwiększonych wydatków, w szczególności inwestycyjnych, ze skutkami, jakie należy osiągnąć w wyniku ich zwiększenia. Zdaniem ekspertów od finansów samorządowych, obowiązująca konstrukcja budżetu dostosowana jest raczej do monitorowania budżetu centralnego, niż do zarządzania na szczeblu gminy¹⁰. Poza tym samo budżetowanie, czyli czynności związane z przygotowaniem budżetu, jego realizacją i kontrolą są zazwyczaj utożsamiane wyłącznie z planowaniem dochodów i wydatków (podejście typowo administracyjne), zamiast postrzegania ich jako narzędzia służącego zwiększeniu efektywności wydatków publicznych (podejście menedżerskie)¹¹.

Alternatywnym sposobem wobec tradycyjnego przygotowywania planu finansowego dochodów i wydatków samorządu gminnego może być opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego lub budżetu celów i efektywności, które wiążą ze sobą cele

⁸ Por. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 112; A. Drobniak, W. Frenkiel, *Planowanie portfela projektów w skali lokalnej*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 122.

⁹ Jedną z funkcji budżetu gminy jest bowiem funkcja optymalizacji efektywności działania. Zob. szerzej: *Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 32-33.

¹⁰ Por. M. Jastrzębska, *Ograniczenia prowadzenia polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 9, s. 9.

¹¹ J. Komorowski, *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, PWN, Warszawa 1997, s. 13.

i środki przeznaczone na ich realizację oraz wymagają stosowania miar i ocen, aby można było określić kierunki zachodzących zmian¹².

Budżet zadaniowy

Budżetowanie zadaniowe polega na opracowaniu listy zadań przez dysponentów budżetu, na podstawie priorytetów wynikających ze strategii rozwoju gminy, prognozy danych makroekonomicznych oraz wstępnie przewidywanych limitów środków. Następnie, w odniesieniu do każdego zadania, które jest najmniejszą jednostką rozliczeniową, określa się wymierne efekty, jakie zamierza się osiągnąć w wyniku jego realizacji, wyznacza osoby odpowiedzialne za wykonanie oraz przyporządkowuje wydatki, niezależnie od tego, do jakiego działu klasyfikacji budżetowej należą¹³. Szczegółowość informacji zawartych w budżecie zadaniowym zależy przy tym wyłącznie od indywidualnego podejścia gminy.

Budżet w układzie zadaniowym składa się z dwóch integralnych części, zróżnicowanych co do charakteru i zakresu: budżetu operacyjnego (bieżącego) oraz budżetu inwestycyjnego (kapitałowego). Budżet operacyjny dotyczy wyłącznie dochodów i wydatków bieżących, czyli takich, które wiążą się z bieżącą działalnością gminy. Wynik tego budżetu określany jest mianem nadwyżki operacyjnej. Pozwala ona na określenie, jaka część dochodów gminy przeznaczana jest na bieżące utrzymanie i zapewnienie świadczenia codziennych usług na rzecz społeczności lokalnej. Poziom nadwyżki operacyjnej jest punktem wyjścia do konstruowania budżetu inwestycyjnego, w którym sumuje się kolejno dochody kapitałowe, czyli wpływy ze sprzedaży i prywatyzacji majątku komunalnego, dotacje na inwestycje i inne przychody przeznaczone na cele inwestycyjne oraz odejmuje wydatki kapitałowe tzn. środki kierowane na inwestycje oraz wydatki związane z obsługą zadłużenia. W konsekwencji powstaje nadwyżka budżetowa lub deficyt budżetowy¹⁴.

Oddzielenie wydatków bieżących od inwestycji i odrębne potraktowanie źródeł ich finansowania sprawia, że w swej konstrukcji budżet zadaniowy jest zbliżony do rozwiązań stosowanych w przedsiębiorstwach – występuje bowiem analogia do rachunku zysków i strat oraz rachunku przepływów pieniężnych. Podział taki jest obecnie stosowany w samorządach amerykańskich i w wielu krajach europejskich (m.in. w Finlandii, Francji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii)¹⁵. Praktykują go również niektóre gminy w Polsce, przede wszystkim największe miasta¹⁶.

Budżetowanie zadaniowe wiąże się z wieloma korzyściami. Już samo rozdzielenie części operacyjnej i inwestycyjnej skłania do planowania wydatków z zachowaniem tzw. złotej zasady zrównoważonego budżetu, czyli zbilansowania wydatków bieżących dochodami bieżącymi, pozwala precyzyjniej myśleć o finansowaniu inwestycji oraz uświadamia, jakie środki są konsumowane, a jakie inwestowane. Powiązanie

¹² Ze względu na obowiązujące przepisy prawne przygotowanie budżetu zadaniowego lub budżetu celów i efektywności nie zwalnia jednak z konieczności opracowania tradycyjnego dokumentu. Ambitne gminy są zatem skazane na prowadzenie podwójnych budżetów. Por. Z. Grzegorzewski, *Biznesowy budżet gminy*, „Wspólnota” 2005, nr 7, s. 27.

¹³ Por. *Budżet – poradnik programu USAID*, red. K. Pakoński, Local Government Partnership Program, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2000.

¹⁴ Por. K. Domański, B. Kozyra, J. Szolno-Koguc, *Narzędzia efektywnego zarządzania – planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym*, Lubelska Szkoła Biznesu, Warszawa 2000, s. 10.

¹⁵ Zob. Z. Grzegorzewski, *Biznesowy budżet gminy*, „Wspólnota” 2005, nr 7, s. 27.

¹⁶ Takie postępowanie zostało na nich wymuszone przez międzynarodowe instytucje bankowe, głównie Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

konkretnych wydatków z zadaniami umożliwia precyzyjne zaplanowanie części operacyjnej budżetu oraz dokonywanie lepszej alokacji dostępnych zasobów, co tym samym odpowiada ustawowym postulatом celowości wydatkowania środków publicznych¹⁷. Ponadto układ zadaniowy oraz prezentacja mierników wykonania zadań sprawiają, że budżet staje się bardziej czytelny, przejrzysty i zrozumiały zarówno dla jego wykonawców, pracowników poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych gminy, jak i dla radnych oraz mieszkańców. Wdrożenie nowej metody budżetowania wymaga jednak ze strony samorządu znacznego wysiłku organizacyjnego.

Przedstawione wyżej zalety sporządzania budżetu w układzie zadaniowym powodują, że jest uznawany za efektywny instrument realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Dokonywanie właściwego i świadomego wyboru celów i zadań oraz określenie, jaki ma być efekt poniesionego wydatku, zwiększa bowiem jasność prezentacji planu inwestycyjnego oraz ułatwia jego prowadzenie i kontrolę realizacji, a także sprawia, że cele strategiczne samorządu znajdują lepsze odzwierciedlenie w budżecie.

Budżet celów i efektywności

Proces przygotowania budżetu celów i efektywności rozpoczyna się od sformułowania programów zawierających określone cele wraz deklaracją wyników dla każdego z nich, tzn. oczekiwanych zmian, jakie powinny zajść w rezultacie wykonania programu¹⁸. Ponadto określa się całość środków, które zostaną wydane na dany program oraz źródła ich finansowania. Kolejnym krokiem jest sporządzenie listy planowanych zadań, które mają służyć jak najlepszej realizacji celów ujętych w poszczególnych programach.

Niezmiernie ważnym elementem w opracowaniu budżetu celów i efektywności jest określenie obiektywnych miar pozwalających ocenić zachodzące zmiany. Wymaga to starannego zgromadzenia informacji związanych z danym zagadnieniem. Jeśli są nim, na przykład, warunki przemieszczania się mieszkańców gminy, to będą to dane charakteryzujące układ drogowy: liczba, stan i przepustowość dróg, liczba i dynamika przyrostu zarejestrowanych pojazdów, dane o ruchu tranzytowym i jego prognozy, stan i możliwości rozwoju transportu zbiorowego, preferencje i oczekiwania mieszkańców w tym zakresie itp. Wykorzystując te informacje określa się wspomniane miary oraz dokonuje wyboru tych, które będą najlepszymi wskaźnikami efektywności (miernikami zmiany stanu) dla oceny osiągania przyjętych celów¹⁹. Oprócz nich proponuje się również uwzględnienie standardowych mierników dotyczących m.in.: dyscypliny budżetowej, efektywności kosztowej oraz poziomu zadowolenia klienta i nadanie im odpowiedniej wagi, w zależności od stopnia ważności²⁰. Ważne, by były rzetelne, zrozumiałe i możliwe do sprawdzenia. Taki sposób budżetowania wydaje się szczególnie przyjazny dla mieszkańców gminy, których zazwyczaj mniej interesuje, jakie działania władze podejmują, a bardziej skutki tej działalności.

¹⁷ Pozwala to jednocześnie na dokładniejsze określenie, co ile kosztuje: J. Filas, M. Piszczek, *ABC budżetu zadaniowego*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Kraków 1999, s. 10-24.

¹⁸ Por. *Budżet – poradnik programu USAID*, red. K. Pakoński, Local Government Partnership Program, Municipium, Warszawa 2000.

¹⁹ Metoda ta jest więc ściśle powiązana z techniką zarządzania zwaną „zarządzanie przez cele”. Zob. T. Lewcock, *Zarządzanie przez cele – cykl ulepszeń*, materiały na konferencję Local Government Partnership Program „Budżet celów i efektywności – czyli jak i po co stosować mierniki efektywności”, Jachranka k. Warszawy, 28-29 czerwca 2000 r.

²⁰ Zob. T. Lewcock, *Opracowanie mierników budżetu pod kątem efektywności i wyników*, materiały na konferencję Local Government Partnership Program „Budżet celów i efektywności – czyli jak i po co stosować mierniki efektywności”, Jachranka k. Warszawy, 28-29 czerwca 2000 r.

Uznanie budżetu celów i efektywności za narzędzie sprzyjające poprawie efektywności inwestycji gminnych uwarunkowane jest przede wszystkim ideą jego konstruowania opartą na wyznaczaniu konkretnych programów i zadań dla wydatkowania środków oraz koniecznością określania wskaźników służących do pomiaru skuteczności i efektywności realizowanych działań²¹.

2.2.2. Wieloletnie planowanie inwestycyjne

Wieloletni plan inwestycyjny (WPI) jest planem działania złożonym ze zbioru projektów inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w ciągu najbliższych kilku lat. Wskazując priorytetowe kierunki i sposoby wydatkowania środków inwestycyjnych stanowi swoisty pomost między perspektywicznymi ustaleniami zawartymi w strategii rozwoju gminy a jej rocznym budżetem i jest instrumentem koordynującym wszystkie czynności związane z przygotowaniem i przebiegiem procesu realizacji inwestycji gminnych²². Ma charakter planu kroczącego – co oznacza, że przed upływem danego roku budżetowego opracowuje się plan na rok następny nie objęty planem – oraz planu dynamicznego, gdyż ze względu na zmienność warunków wewnętrznych i zewnętrznych jest co roku aktualizowany i modyfikowany²³.

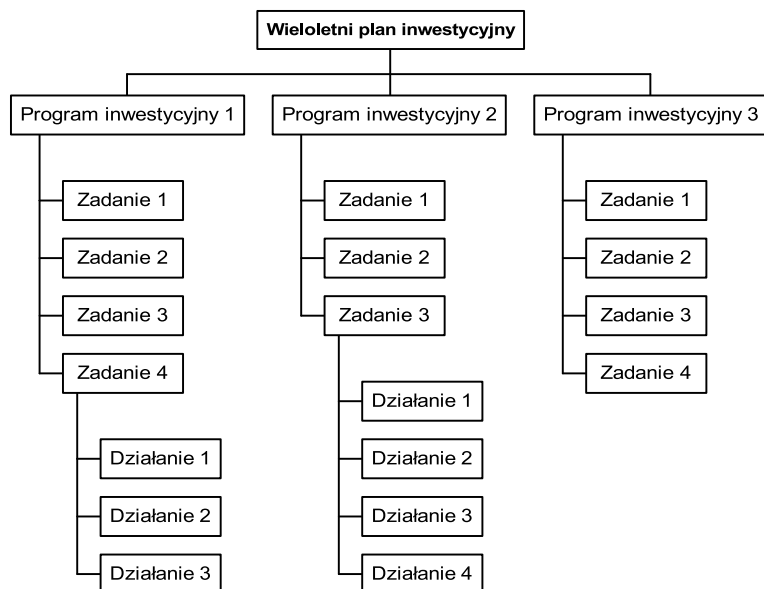
Wieloletni plan inwestycyjny nie jest wyczerpującym zbiorem wszystkich zadań przewidzianych do realizacji przez władze lokalne. Koncentruje się wyłącznie na przedsięwzięciach o znaczeniu strategicznym i nie obejmuje bieżących zadań remontowych i modernizacyjnych ani kwot, jakie muszą być pozostawione w budżecie gminy na wypadek konieczności usunięcia niespodziewanych awarii lub skutków klęsk żywiołowych²⁴. Struktura wieloletniego planu inwestycyjnego została przedstawiona na rysunku 2.

²¹ *Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 118.

²² Strategia jest podstawą sporządzania wieloletniego planu inwestycyjnego, a jednocześnie realizacja przedsięwzięć zawartych w planie warunkuje osiąganie celów rozwoju zapisanych w strategii. Roczne plany inwestycyjne oraz wielkość środków finansowych przeznaczonych na ich realizację są z kolei uszczegółowieniem planu wieloletniego, który kumuluje w sobie wspomniane plany.

²³ W. Jankowski, *WPI instrumentem zarządzania strategicznego*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 10, s. 30.

²⁴ Por. T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Wydawnictwo Hamal Books” Łódź 2000, s. 125.



Rys. 2. Struktura wieloletniego planu inwestycyjnego gminy

Źródło: K. Domański, B. Kozyra, J. Szolno-Koguc, *Narzędzia efektywnego zarządzania – planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym*, Lubelska Szkoła Biznesu, Warszawa 2000, s. 82.

Ramy prawne dla sporządzania wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy gminne zostały po raz pierwszy nakreślone w ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²⁵. Obecnie natomiast kwestię tę normuje art. 166 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁶, który mówi o wieloletnich programach inwestycyjnych, które mogą być załącznikami do uchwały budżetowej²⁷. Przepisy prawne nie nakładają jednak na władze lokalne obowiązku sporządzania takich programów – planowanie jest dobrowolne i zależy wyłącznie od woli gminy.

Procedura opracowania wieloletniego planu inwestycyjnego rozpoczyna się od zidentyfikowania aktualnych i przyszłych potrzeb. Informacje na ten temat można czerpać m.in. na podstawie oceny popytu na usługi publiczne świadczone przez gminę, danych o stanie technicznym i funkcjonalnym majątku komunalnego, z różnego rodzaju planów i programów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wniosków i postulatów społeczności lokalnej i miejscowych podmiotów gospodarczych. Ostatni z wymienionych sposobów jest najczęściej realizowany za pomocą metody ankietowej, w której mieszkańcy na standardowych kwestionariuszach określają własne preferencje i priorytety inwestycyjne. Tak rozpoznane potrzeby stają się następnie podstawą sporządzenia wniosków inwestycyjnych, na podstawie których opracowuje

²⁵ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014.

²⁶ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104.

²⁷ Załącznik powinien określać nazwę i cel programu, projektu lub zadania, które będą finansowane z budżetu, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację programu, projektu lub zadania lub koordynującą jego wykonywanie, okres realizacji programu, projektu lub zadania i łączne nakłady finansowe, wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104, art. 166.

się listę priorytetów²⁸. Jest to konieczne, ponieważ liczba i zakres rzeczowy zgłaszanych wniosków przekracza możliwości finansowe gminy. Wyselekcjonowanie zadań priorytetowych (tzw. rankingowanie inwestycji) pozwala skoncentrować środki na tych zadaniach, które należy rozpocząć w pierwszej kolejności. Wybór ten jest dokonywany poprzez wycenę punktową poszczególnych zadań, przy wykorzystaniu ustalonych wcześniej kryteriów i ich wagi, opartych na jasnych i prostych zasadach. Konieczność uwzględniania warunków miejscowych i celów strategicznych gminy sprawia, że nie ma uniwersalnego zestawu kryteriów oceny projektów. Zazwyczaj bierze się pod uwagę m.in.: poparcie społeczne dla inwestycji, wpływ na zmniejszenie istniejącego zagrożenia zdrowia mieszkańców, tworzenie nowych miejsc pracy, przewidywany okres użytkowania obiektu, procent mieszkańców objętych korzyściami wynikającymi z realizacji projektu, dostępność środków finansowych oraz wpływ na środowisko naturalne²⁹. Lista priorytetów inwestycyjnych nie jest jednak jeszcze planem inwestycyjnym. Można ją uznać za wstępną wersję planu wieloletniego dopiero wtedy, gdy wybrane spośród niej zadania zostaną skonfrontowane z wewnętrznymi możliwościami finansowymi gminy. Analiza możliwości wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania prowadzi z kolei do przygotowania wersji projektowej planu, która po przeprowadzeniu konsultacji i naniesieniu niezbędnych korekt staje się zrównoważonym projektem wieloletniego planu inwestycyjnego. Pełnym wyrazem woli władz gminy co do kierunków inwestowania na najbliższe lata jest ostatecznie podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia planu.

Z reguły wieloletni plan inwestycyjny jest przyjmowany na 4-5 lat. Taki horyzont po części wynika z długości cyklu wyborczego³⁰. Aby jednak wraz z pojawieniem się nowych władz nie były wyznaczane zupełnie inne priorytety inwestycyjne, należy w procesie planowania zapewnić szerokie zaangażowanie społeczności lokalnej. Uspołecznienie prac nad przygotowaniem wieloletniego planu inwestycyjnego jest szczególnie ważne przy podejmowaniu decyzji związanych z rozwojem urządzeń infrastrukturalnych, które przyczyniają się do poprawy warunków ich życia³¹. Metody włączania społeczeństwa są różne, w zależności od ogólnej świadomości i poczucia wspólnoty oraz zaangażowania w działania rozwojowe.

Odpowiednio skonstruowany i wdrożony wieloletni plan inwestycyjny przynosi gminie szereg korzyści, które niewątpliwie sprzyjają poprawie efektywności jej działalności inwestycyjnej. Na przykład systematyczne pozyskiwanie informacji o potrzebach mieszkańców i o poziomie ich zaspokojenia należy uznać za działania mające na celu podniesienie efektywności gospodarowania³². Efektywniejszej alokacji środków w największym stopniu sprzyja jednak uszeregowanie przedsięwzięć i realizacja w pierwszej kolejności tych, które zostały najwyżej ocenione w świetle

²⁸ Zob. I.R. Rubin, *The politics of public budgeting. Getting and spending, borrowing and balancing*, Chatham House Publishers, New Jersey 1997, s. 4-5.

²⁹ Zob. J. Kawala, *Realizacja projektów infrastrukturalnych w gminach wiejskich*, Lemtech, Kraków 2002, s. 21-22. Podobne kryteria prezentuje również A. Gutowska, która wymienia wśród nich m.in.: skuteczność inwestycji, jej efektywność, wpływ na budżet, wpływ na aktywność gospodarczą, stan przygotowań technicznych, zasięg oddziaływania, oddziaływanie na środowisko oraz poparcie społeczne dla przedsięwzięcia. A. Gutowska, *Strategia rozwoju, WPI, PRL*, „Samorząd Europejski” 2004, nr 3, s. 32.

³⁰ Por. Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998, s. 216.

³¹ Por. R. Chelchowski, *Proces inwestycyjny*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 8, s. 29.

³² Por. M. Jastrzębska, *Ograniczenia prowadzenia polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 9, s. 11.

obowiązujących kryteriów. Eliminuje to, a przynajmniej ogranicza wiele niekorzystnych zjawisk, wśród których można wymienić m.in.: wydłużenie okresu wykonania inwestycji, przekraczanie ustalonych terminów przekazania do eksploatacji, wrażliwość procesu inwestycyjnego na ruchy polityczne oraz dążenie do osiągania spektakularnych sukcesów w okresie przedwyborczym bez względu na kondycję finansową gminy w przyszłości. Analiza walorów gminy, która towarzyszy opracowaniu wieloletniego planu inwestycyjnego, pozwala na uniknięcie błędnej lokalizacji inwestycji. Dzięki wdrożeniu WPI poprawiają się procedury przygotowania i rozliczania zadań inwestycyjnych, możliwa jest skuteczniejsza kontrola gminnych wydatków na nie, lepsze zarządzanie lokalnym długiem oraz sprawniejsza realizacja podstawowych założeń i celów rozwoju, gdyż plan zorientowany jest na realizację celów oraz osiągnięcie określonych efektów³³. Wyznaczenie priorytetów inwestycyjnych sprzyja ponadto podniesieniu wiarygodności gminy, co z kolei jest znaczącym argumentem w trakcie ubiegania się o zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację przedsięwzięć, bądź wyboru korzystnych źródeł ich finansowania, jak również może stanowić płaszczyznę współpracy między różnymi gminami³⁴.

Zaprezentowane wyżej korzyści wynikające z opracowania i wdrożenia wieloletniego planu inwestycyjnego dotyczą zarówno całej wspólnoty gminnej, jak i poszczególnych jej grup z osobna. Jednocześnie sprawiają, że WPI sprzyja efektywnemu wydatkowaniu środków.

2.3. Współdziałanie gmin z innymi podmiotami w realizowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych

Podmioty, z którymi władze lokalne mogą współdziałać można podzielić na trzy grupy: instytucje publiczne, prywatne firmy oraz osoby i stowarzyszenia.

Tabela 2. Potencjalni partnerzy samorządów gminnych

Wyszczególnienie	Grupa	Podgrupa
Instytucje publiczne	agendy rządowe	regionalne i lokalne agendy rządowe
	władze lokalne	administracja lokalna
		związki gmin
	instytucje użyteczności publicznej	szkoły, wyższe uczelnie publiczne instytucje zajmujące się pomocą społeczną i zdrowiem

³³ Por. W. Jankowski, *WPI instrumentem zarządzania strategicznego*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 10, s. 30; Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998, s. 213.

³⁴ Por. K. Kuniewicz, *Planowanie inwestycji w gminach – aspekty prawne*, Local Government Partnership Program, materiał ze strony internetowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, <http://www.frdl.org.pl>

Prywatne firmy	przedsiębiorstwa usług komunalnych	usługi kulturalne, radio, prasa instytucje usługowe
	spółdzielczość rolnicza	spółdzielnie i związki spółdzielni
	inni producenci	firmy o zasięgu ponadlokalnym stowarzyszenia gospodarcze
	instytucje finansowe	banki rolnicze kasy pomocy wzajemnej
	Osoby i stowarzyszenia	towarzystwa regionalne
		stowarzyszenia rozwoju lokalnego stowarzyszenia na rzecz ochrony środowiska
		stowarzyszenia kulturalne
		stowarzyszenia zajmujące się kulturą, sportem i organizacją czasu wolnego stowarzyszenia realizujące misję społeczną lub religijną
		mieszkańcy lub grupy
		mieszkańcy grupy nieformalne
	stowarzyszenia ochrony interesów	związki i stowarzyszenia zawodowe

Źródło: Partnerstwo w rozwoju lokalnym, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003, s. 13.

W dalszej części opracowania uwagę skoncentrowano na współdziałaniu gmin przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z trzema potencjalnymi partnerami, tj. prywatnymi firmami, sąsiednimi gminami oraz społecznością lokalną. Korzystanie z ich doświadczeń i kompetencji oraz zaangażowania finansowego pozwala w sposób skuteczny i efektywny realizować uzgodnione wcześniej wspólne cele oraz umożliwić optymalizację wykorzystania dostępnych środków³⁵.

2.3.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w podejmowaniu inwestycji

Przyczyn coraz większej popularności procesów współdziałania podmiotów sektora publicznego i prywatnego jest wiele. Jedną z nich jest światowa tendencja do decentralizowania władzy oraz prywatyzowania gospodarki³⁶, jednak za podstawową przesłankę należy uznać brak wystarczających środków na realizację zadań przez podmioty publiczne. Nie wszystkie formy współdziałania można określić mianem partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Za partnerstwo uznaje się bowiem formy współpracy o charakterze komercyjnym, które oparte są na długoterminowej, notarialnej umowie cywilnoprawnej. W umowie tej partnerzy określają swoje prawa i obowiązki w sposób dowolny (oczywiście w ramach obowiązującego prawa) pozostawiając jednocześnie w gestii podmiotu publicznego strategiczną kontrolę nad realizowanym przedsięwzięciem³⁷.

³⁵ Niewątpliwie z tych właśnie powodów idea współdziałania jest szczególnie promowana przez Unię Europejską. Świadczy o tym chociażby inicjatywa LEADER, w ramach której udzielane jest wsparcie dla projektów, których realizacja wymaga zaangażowania szerokiego grona partnerów lokalnych. Zob. W. Kępka, *LEADER daje szansę rozwoju wsi*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 7, s. 20; U. Budzich-Szukała, *Perspektywy wdrożenia działań typu Leader w Polsce*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2004.

³⁶ Por. S. Connolly, A. Munro, *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall Europe, London 1999, s. 413; N. Flynn, *Public sector management*, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, London 1997, s. 16-20.

³⁷ Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003, s. 9; H. Wolska, M. Jefremienko, *Porządkujemy pojęcia*, „Wspólnota” 2002, nr 1, s. 20; B. Nowak, *Partnerstwo publiczno-prywatne za granicą – w ujęciu sektorowym*, „Finanse Komunalne” Ekstra 2003, nr 2, s. 57.

Zalety płynące z PPP najwcześniej, bo już w latach sześćdziesiątych XX w. dostrzeżono w Stanach Zjednoczonych. W Europie nasilenie zainteresowania partnerstwem przypada natomiast na lata osiemdziesiąte ubiegłego stulecia. W Polsce z kolei realizacja pierwszych przedsięwzięć publiczno-prywatnych miała miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Pomimo braku odpowiednich uregulowań prawnych w zakresie partnerstwa sektora publicznego i prywatnego przed rokiem 2005, polskie ustawodawstwo nie wykluczało współpracy gmin z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą³⁸. Możliwość została przewidziana zarówno w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁹, jak i ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴⁰. Szczególnie duże zainteresowanie partnerstwem publiczno-prywatnym pojawiło jednak po 2000 r., co z jednej strony uwarunkowane było poszukiwaniem przez samorządy gminne nowych źródeł finansowania inwestycji⁴¹, z drugiej natomiast tym, że PPP zaczęło się jawić jako szansa pozyskania udziału własnego do realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych⁴². Owocem tego zainteresowania było przyjęcie w 2005 r. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴³, która uregulowała zasady i tryb podejmowania wspólnych działań przez samorządy i prywatne firmy⁴⁴.

Mimo że partnerstwo publiczno-prywatne może obejmować wiele rozmaitych form współdziałania pomiędzy samorządem gminnym a prywatną firmą, oczywiście pod warunkiem, że zostały sformułowane we wspomnianej wieloletniej umowie cywilnoprawnej, niemniej jednak można je sklasyfikować trzech modelach, które zostały wyszczególnione na rysunku 3.

³⁸ Należy w tym miejscu podkreślić, że mimo iż w polskich warunkach do sektora publicznego i prywatnego można zaliczyć wiele podmiotów, to jednak zważywszy na zakres opracowania autor w dalszych rozważaniach ograniczył stronę publiczną do samorządu gminnego, natomiast stronę prywatną do przedsiębiorstw lub przedsiębiorców prywatnych.

³⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

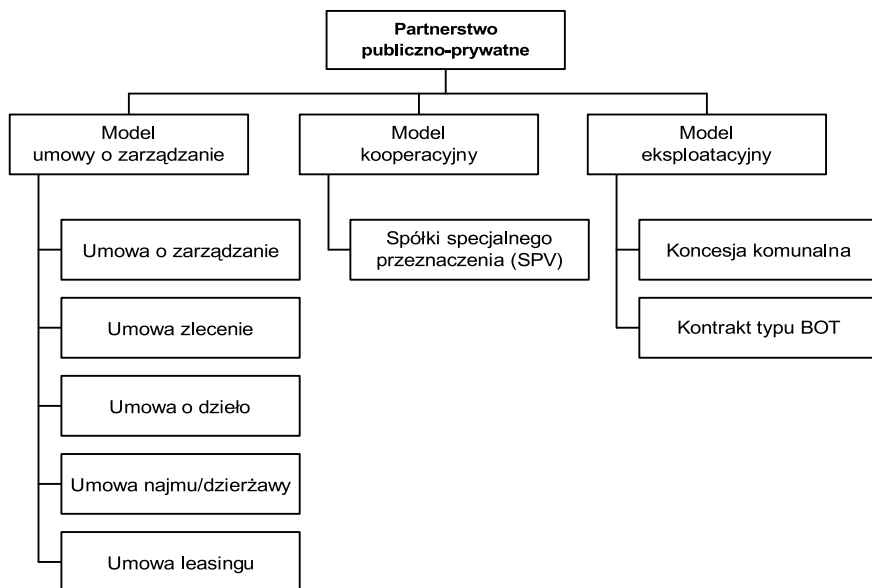
⁴⁰ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43.

⁴¹ Według szacunków Ministerstwa Gospodarki i Pracy prywatni przedsiębiorcy mogliby przeznaczać na budowę i modernizację infrastruktury gminnej nawet 1,5 mld dolarów rocznie. Zob. S. Wikariak, *Dwie ustawy o tym samym*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 294.

⁴² Problem możliwości wykorzystania PPP w realizacji inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych jest jednak dość skomplikowany, gdyż pojawia się sprzeczność między subsydiarnym celem dotacji unijnych, a dochodowym nastawieniem partnera prywatnego. Zob. szerzej: B. Korbus, *PPP bez euro*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2006, nr 1, s. 5-6.

⁴³ Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420.

⁴⁴ Zob. art. 44 omawianej ustawy.



Rys. 3. Modele partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: J. Szreder, *Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym*, Wyższa Szkoła Zarządzania w Słupsku, Słupsk 2004, s. 125.

Najprostszymi i zarazem najpowszechniej stosowanymi formami partnerstwa są te wyróżnione w modelu umowy o zarządzanie. Współpraca podmiotów sprowadza się wówczas do realizacji zadań o charakterze bieżącym, natomiast odpowiedzialność za planowanie, finansowanie oraz realizację inwestycji spoczywa na partnerze publicznym, który ponosi również całe ryzyko związane z przedsięwzięciem⁴⁵. W związku z tym, w dalszej prezentacji zagadnienia skoncentrowano się na dwóch pozostałych modelach, które obejmują szersze formy współpracy. Ich przedmiotem jest nie tylko sama eksploatacja infrastruktury lub świadczenie usług, ale również wspólne podejmowanie kapitałochłonnych przedsięwzięć inwestycyjnych przez partnerów. W formach tych obydwie strony w różnym zakresie odpowiadają za całość projektu, począwszy od przygotowania dokumentacji technicznej, poprzez realizację inwestycji, a na eksploatacji powstałych obiektów i urządzeń infrastrukturalnych skończywszy⁴⁶.

W modelu kooperacyjnym podstawową formą współpracy są spółki specjalnego przeznaczenia (SPV). Powstają w wyniku umowy między partnerami, w której zdefiniowane są prawa i obowiązki każdej ze stron, a ich celem jest realizacja konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Spółka umożliwia zorganizowanie odpowiedniego konsorcjum inwestorów, uzyskanie finansowania projektu, doprowadzenie jego budowy do końca zgodnie z wymaganiami i warunkami uzgodnionymi w umowie oraz jego późniejsze utrzymywanie. Wszystkie działania związane z realizacją przedsięwzięcia, tj. planowanie, wykonanie oraz eksploatacja i konserwacja powstałego obiektu lub urządzenia, są podejmowane wspólnie przez partnerów.

⁴⁵ W. Hartung, *PPP kontra prawo zamówień publicznych*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 1, s. 32.

⁴⁶ *Standardy partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2, s. 138.

Większy udział partnera prywatnego przewidują formy współdziałania zaliczone do modelu eksploatacyjnego. W ramach koncesji komunalnej bowiem to podmiot prywatny finansuje inwestycje związane z budową nowych obiektów oraz modernizacją lub rozbudową już istniejących, w zamian za prawo do uzyskiwania dzięki nim przychodów w postaci opłat pobieranych bezpośrednio od usługobiorców. Koncesja jest na ogół udzielana na 15-30 lat. Okres ten powinien umożliwić zwrot poniesionych nakładów wraz z założoną przez inwestora stopą zwrotu. Po wygaśnięciu umowy, zarówno aktywa udostępnione firmie, jak i nowo powstałe, stają się własnością gminy. Bardziej złożoną formą PPP jest zawieranie przez samorząd wieloletnich umów z podmiotami prywatnymi, gwarantujących realizację zamierzeń zgodnych z polityką gminy⁴⁷. Najbardziej popularne są kontrakty typu BOT, czyli „buduj, eksploatuj, przekaz”. Złożoność kontraktowania polega na tym, że firma prywatna podejmuje się zaprojektowania, sfinansowania, wybudowania, oddania do użytku, eksploataowania i utrzymania obiektu w stanie odpowiadającym uzgodnionym normom przez czas kontraktu (najczęściej 25-30 lat), a po jego zakończeniu do przekazania majątku samorządowi. Wiąże się to z koniecznością zdefiniowania źródeł finansowania, sposobów zabezpieczenia zadłużenia niezbędnego dla realizacji projektu oraz całego systemu umów wiążących i zabezpieczających partnerów oraz inne instytucje finansujące w trakcie trwania umowy. Projekty te są zazwyczaj kosztowne z powodu dużej skali oraz ryzyka, natomiast negocjacje z nimi związane są bardzo długie i żmudne. Niemniej jednak są zalecane w ramach sektora wodno-kanalizacyjnego oraz gospodarki odpadami⁴⁸.

Przygotowanie współpracy między stronami w formach partnerstwa publiczno-prywatnego zaliczanych do modelu kooperacyjnego i eksploatacyjnego jest bardzo czasochłonne i kosztowne oraz wymaga znacznej regulacji, dlatego formy te są zdecydowanie mniej rozpowszechnione niż współdziałanie na podstawie umowy o zarządzanie. Niemniej jednak to właśnie takie rozwiązania należy uznać za „pełny” wyraz partnerstwa, gdyż przewidują udział partnera prywatnego w realizowanych inwestycjach.

W trakcie realizacji przez gminę w ramach PPP przedsięwzięć inwestycyjnych mogą się pojawić pewne niebezpieczeństwa. Na pierwszy plan wysuwa się wysoki poziom skomplikowania procesu przygotowania współpracy, który może sprawić, że inwestycja będzie trwała dłużej i będzie droższa, niż gdyby została zrealizowana samodzielnie przez samorząd. Współdziałanie z partnerem prywatnym może również zaowocować wyższymi kosztami związanymi z koniecznością korzystania z usług profesjonalnych doradców, chociażby w trakcie przygotowywania umowy o współpracy. Jeśli chodzi o fazę eksploatacji obiektu lub urządzenia powstałego we wspólnej inwestycji, to możliwe jest pojawienie się tendencji do stopniowego zwiększenia opłat dla użytkowników, które wcześniej były częściowo pokrywane przez gminę, a nawet możliwość powstania prywatnego monopolu i dyktowania przez podmiot prywatny cen usług komunalnych⁴⁹. Kolejnym niebezpieczeństwem mogą być nieja-

⁴⁷ Por. A. Noworól, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1998, s. 158.

⁴⁸ Z jednej strony inwestycje realizowane w ramach tych sektorów są szczególnie kapitałochłonne, z drugiej przewidywalność strumienia przyszłych przychodów z ich realizacji jest stosunkowo najwyższa. Zob. szerzej: A. Kamiński, *Zastosowanie modelu project finance*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 12, s. 29.

⁴⁹ Por. S. Pastuszka, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2, s. 69.

sne relacje pomiędzy kapitałem prywatnym a administracją publiczną, co prowadzi do nadużyć lub korupcji.

Mając na uwadze przedstawione niebezpieczeństwa warto uwzględnić uniwersalne zasady, które powinny sprawić, że partnerstwo będzie korzystne dla obu stron, a przedsięwzięcie efektywniejsze niż, gdyby samorząd gminny realizował je samodzielnie (co zresztą uznaje się za podstawowy warunek podjęcia współpracy⁵⁰). Do najważniejszych można zaliczyć m.in.:

- zrozumienie i uświadomienie sobie przez partnerów interesów drugiej strony, co pozwala na obiektywną analizę warunków współdziałania,
- wyraźne rozdzielenie celów społecznych, politycznych i gospodarczych przez partnera publicznego, co ułatwia analizę korzyści i kosztów społecznych oraz podjęcie decyzji o rozpoczęciu współpracy,
- zapewnienie realizowanemu projektowi akceptacji społecznej, dzięki szerokiemu dialogowi społecznemu i wskazaniu na korzyści płynące ze współdziałania,
- unikanie nacisków politycznych oraz wysokiego stopnia sformalizowania podejmowania decyzji w sektorze publicznym, co negatywnie wpływa na szybkość ich podejmowania.

Współdziałanie władz lokalnych z prywatnymi firmami w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych można traktować jako czynnik sprzyjający poprawie efektywności inwestycji gminnych z uwagi na szereg korzyści wynikających z tego tytułu dla samorządu⁵¹. W pierwszej kolejności należy niewątpliwie wymienić wykorzystanie kapitału pochodzącego z sektora prywatnego w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych i ograniczenie w ten sposób bezpośrednich wydatków budżetowych, przy jednoczesnym zachowaniu strategicznego nadzoru nad realizowaną inwestycją i powstałymi w jej następstwie obiektami i urządzeniami infrastrukturalnymi. Poza tym środki partnera prywatnego pozwalają na przyspieszenie decyzji o podjęciu inwestycji oraz skrócenie czasu jej realizacji. Udział partnera prywatnego dysponującego odpowiednim kapitałem, zapewniającego właściwą inżynierię finansowania inwestycji, umożliwia uzależnienie cyklu prac wyłącznie od wymogów technologicznych, co prowadzi do optymalnego – ze względu na koszt inwestycji – harmonogramu jej realizacji⁵². Zaangażowanie wyspecjalizowanych podmiotów do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, oprócz wykorzystania ich kapitału, pozwala również na skorzystanie z ich wiedzy i umiejętności (*know-how*), zarówno od strony organizacji samego procesu inwestycyjnego, jak i w późniejszej eksploatacji i utrzymaniu wytworzonej w jego wyniku infrastruktury. Partner prywatny, posiadający odpowiednie doświadczenie, dysponujący kadrą specjalistów z różnych dziedzin jest bowiem w stanie

⁵⁰ Por. ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420, art. 3.

⁵¹ Korzyści te zostały wyszczególnione na podstawie następujących opracowań: K. Marcinek, *Ryzyko projektów inwestycyjnych*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 28; J. Pitera, *Partnerstwo publiczno-prywatne: korzyści i zagrożenia*, „Finanse Komunalne” Ekstra 2/2003, s. 53; M. Rytel, *Finansowanie projektów publicznych – co daje partnerstwo publiczno-prywatne?*, „Gmina” 2004, nr 85, s. 8; M. Słodowa-Helpa, *Partnerstwo – podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wydawnictwo WSKiZ w Poznaniu, Poznań 2005, s. 184; *Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.

⁵² Partner prywatny nie jest zainteresowany opóźnieniem rozpoczęcia użytkowania realizowanych obiektów, gdyż będzie to opóźniało uzyskiwanie dochodów z zainwestowanego kapitału.

zastosować najkorzystniejsze i sprawdzone już rozwiązania techniczne oraz organizacyjne by zminimalizować całkowity koszt przedsięwzięcia (budowy, utrzymania i obsługi). Następuje tym samym transfer nowoczesnych technologii, przez co ograniczane są koszty przedsięwzięcia oraz uzyskuje się lepszą jakość usług świadczonych dzięki wybudowanym obiektom i urządzeniom infrastrukturalnym. Kolejną korzyścią z realizacji inwestycji gminnych w formule PPP jest zapewnienie szczegółowej analizy ekonomicznej przedsięwzięcia przez doświadczonych inwestorów prywatnych, co gwarantuje opłacalność. Jest to jednocześnie szansa na określenie realnych kosztów inwestycji i unikania tzw. kosztów nieprzewidzianych. W trakcie realizacji tego typu przedsięwzięcia z kolei następuje dużo większa niż w formach tradycyjnych kontrola zgodności ponoszonych kosztów z zaplanowanymi. Niebagatelną korzyścią ze współpracy samorządu z podmiotami prywatnymi w podejmowaniu przedsięwzięć jest również podział ryzyka inwestycyjnego między partnerów. W przypadku inwestycji bez udziału firmy prywatnej gmina ponosi bowiem całe ryzyko samodzielnie. Jednym słowem, każda ze stron w ramach PPP jest w stanie wywiązać się z powierzonych jej zadań sprawniej niż druga – partnerzy uzupełniają się wzajemnie, zajmując się tą częścią wspólnego działania, którą wykonują najlepiej, dzięki czemu możliwe jest osiągnięcie jak najbardziej efektywnego ekonomicznie sposobu tworzenia infrastruktury⁵³.

2.3.2. Współpraca międzygminna w działalności inwestycyjnej

Samorządy gminne zobligowane są do zapewnienia mieszkańcom dostępu do urządzeń infrastrukturalnych, których budowa często przekracza ich możliwości finansowe, a ponadto problemy, które mają zostać dzięki nim rozwiązane nierzadko wykraczają poza ich obszar. Sytuacja ta jest dodatkowo komplikowana przez to, że efektywne wykorzystywanie tych urządzeń wymaga zapewnienia odpowiedniej liczby użytkowników dostosowanej do ich możliwości przerobowych. Widać to wyraźnie w przypadku inwestycji związanych z ochroną środowiska. Jednym ze sposobów zapewnienia obiektów infrastrukturalnych przez gminę na jej terenie może być zatem współpraca z sąsiednimi gminami w celu wspólnego sfinansowania najbardziej kapitałochłonnych przedsięwzięć⁵⁴. Dla przykładu, jednym z najkosztowniejszych elementów infrastruktury technicznej są oczyszczalnie ścieków. Generalnie, relatywnie tańsza jest budowa dużych obiektów, gdyż koszty jednostkowe na mieszkańca ulegają obniżeniu wraz ze wzrostem liczby obsługiwanych osób i ilości odprowadzanych ścieków⁵⁵. Zważywszy zatem, że pojawia się tutaj efekt korzyści skali, wariantem najkorzystniejszym dla mniejszych gmin jest współdziałanie z sąsiednimi gminami służące wspólnej realizacji inwestycji. Z kolei w odniesieniu do przedsięwzięć mających rozwiązać problem utylizacji odpadów, współpraca gmin jest wręcz koniecznością. Przyjmuje się bowiem, że efektywna gospodarka odpadami możliwa jest dopiero dla skupiska większego niż 100 tys. mieszkańców⁵⁶. Współpraca ta nie jest natomiast

⁵³ Por. B. Korbus, *Pieniądże na składowiska*, „Inwestycje komunalne” 2005, nr 6, s. 7.

⁵⁴ Por. M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994, s. 92; *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1996, s. IV-10.

⁵⁵ J. Adamiak, W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 254.

⁵⁶ M. Jendra, *Związki gmin skutecznie utylizują odpady*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 10.

konieczna jeśli chodzi o inwestycje w sieć wodociągową, jednak jak wskazują doświadczenia wielu gmin, wspólne podejmowanie przedsięwzięć w tym zakresie, a przynajmniej powiązanie systemów zaopatrzenia w wodę sąsiadujących ze sobą gmin ma pewne zalety. Otóż w sytuacjach kryzysowych rozwiązanie takie może okazać się formą asekuracji, mogącą przez jakiś czas uzupełnić niedobory spowodowane awariami technicznymi lub klęskami żywiołowymi⁵⁷.

Ważnym argumentem przemawiającym za potrzebą podejmowania wspólnych przedsięwzięć jest ograniczanie barier w ubieganiu się o zewnętrzne źródła finansowania, co pozwala zwiększyć szanse przy występowaniu o pomoc unijną.

Możliwość wykonywania zadań własnych przez gminy we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przewiduje art. 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁸. To „łączenie sił” może przybierać różne formy organizacyjno-prawne, gdyż ustawodawca pozostawia gminom znaczną swobodę w tym zakresie. Na szczególną uwagę zasługuje jednak tworzenie i przystępowanie przez gminy do związków międzygminnych oraz zawieranie porozumień międzygminnych, których zasady znajdują się w rozdziale 7 wspomnianej ustawy, gdyż są jedynymi przypadkami, w których dochodzi do przekazania przez gminy odpowiedzialności za wykonywanie zadania własnego.

Związek międzygminny powstaje na zasadzie dobrowolności, a przy jego tworzeniu gminy powinny kierować się takimi kryteriami jak: celowość, racjonalność, odpowiednio duży obszar działalności itd. Związek w swojej działalności w zasadzie nie różni się od tworzących go gmin. Posiada osobowość prawną i przejmuje prawa i obowiązki gmin we współdziałaniu, które następnie wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zastosowanie tej formy organizacyjno-prawnej jest zasadne szczególnie przy realizacji zadań budowlanych i utrzymania urządzeń wodociągowych, energetycznych i ciepłych, kanalizacyjnych, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz utylizacji odpadów⁵⁹. Niestety, mimo że liczba związków międzygminnych rośnie, przynależność do nich wciąż nie jest zbyt powszechna, a te które powstają, prawie wyłącznie nastawione są na rozwiązywanie problemów utylizacji odpadów⁶⁰.

Drugą ze wspomnianych form współpracy jest porozumienie międzygminne, które w przeciwieństwie do związku nie stanowi odrębnego podmiotu. Poprzez porozumienia mogą być co prawda wykonywane takie same zadania jak przez związki międzygminne, ale w inny sposób. Realizacja zadania będącego przedmiotem porozumienia zostaje bowiem powierzona jednej z gmin, pozostałe natomiast są zobowiązane do partycypacji w kosztach realizacji. Zawijazywanie porozumień może więc okazać się przydatne w sytuacji, gdy jedna gmina posiada środki i zaplecze techniczne do realizacji określonych zadań lub ma większe doświadczenie, a dla gmin uczestniczących w porozumieniu bardziej opłacalne jest finansowanie zadań realizowanych przez inną

⁵⁷ R. Suwała, *Budowa wodociągu – błędy inwestorów*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8, s. 7.

⁵⁸ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

⁵⁹ Por. M. Baldyga, *Publicznoprawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Europejski” 2005, nr 5, s. 37.

⁶⁰ Na dzień 31 grudnia 2004 r. w rejestrze związków międzygminnych, prowadzonym przez ministra właściwego ds. administracji publicznej, wpisane były 242 związki. Liczba ta w stosunku do stanu na koniec roku 2003 wzrosła o 14. Zob. *Sprawozdanie z działalności regionalnych Izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2005.

gminę niż podejmowanie działań na własną rękę⁶¹. Doskonałym przykładem może być wspólna organizacja transportu publicznego.

Uznanie przedstawionych wyżej form współpracy gmin, jak również innych przejawów współdziałania między samorządami w podejmowaniu inwestycji gminnych, za działania sprzyjające poprawie ich efektywności, wynika przede wszystkim z możliwości zmniejszenia kosztów inwestycji dla każdej z gmin. Tym samym pozwala rozwiązać problemy związane z budową urządzeń infrastrukturalnych, z którymi nie byłaby w stanie samodzielnie sobie poradzić. Nie bez znaczenia jest również to, że dzięki takiej współpracy obniżają się jednostkowe koszty budowy i późniejszej eksploatacji urządzeń⁶². Zdaniem ekspertów samorządowych, współpraca międzygminna powinna być częścią planowanych i skoordynowanych działań, które wpływają na kształtowanie potencjału rozwojowego poszczególnych samorządów. Izolacja gminy i brak wspólnej realizacji inwestycji z sąsiednimi gminami opóźnia bowiem jej rozwój społeczno-gospodarczy i może spowodować obniżenie dotychczasowego poziomu życia jej mieszkańców⁶³.

2.3.3. Udział społeczności lokalnych w przedsięwzięciach inwestycyjnych

Aktywność społeczności lokalnych może dotyczyć różnych dziedzin życia, jednak z punktu widzenia gminy i władz lokalnych szczególnie istotne znaczenie ma zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych, które oznacza ich gotowość do współuczestnictwa w finansowaniu budowy urządzeń infrastrukturalnych⁶⁴. Powołuje się więc lokalne komitety, stowarzyszenia, wspólnoty lub inne inicjatywy obywatelskie, które widząc pilną potrzebę budowy niezbędnych dla siebie obiektów i urządzeń (dróg lokalnych, wodociągu, kanalizacji, sieci telefonicznej lub gazowej) mogą z powodzeniem dofinansować ich wykonanie. Są to zazwyczaj mniejsze przedsięwzięcia, np. budowa peryferyjnych odcinków sieci, będąca uzupełnieniem działań gminy angażującej się przede wszystkim w realizację dużych inwestycji o strategicznym znaczeniu. Tak rozumiana aktywność jednostek i grup społecznych jest lepiej rozwinięta i zorganizowana tam, gdzie występują konkretne potrzeby infrastrukturalne, choć należy podkreślić, że zależy ona również od świadomości i postaw mieszkańców⁶⁵. Chęć współuczestniczenia w finansowaniu inwestycji jest bowiem tym większa, im bardziej identyfikują się oni z gminą, im silniej odczuwają potrzebę działalności na rzecz wspólnego dobra jako powinność, im wyżej oceniają skuteczność poczynań władz lokalnych, a także, im większym szacunkiem darzą miejscowe autorytety⁶⁶. Za istotny czynnik aktywizacji społeczności lokalnej należy uznać także odpowiedni przepływ informacji. Władze gminy powinny dbać

⁶¹ Por. M. Bałdyga, *Publicznoprawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Europejski” 2005, nr 5, s. 37.

⁶² Por. G. Dziarski, W. Kłosowski, *Usługi publiczne, w tym usługi komunalne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 48.

⁶³ Zob. M. Rulińska, *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 5.

⁶⁴ Nie chodzi jednak o udział poprzez wnoszenie opłat adiacenckich, ale o współfinansowanie inwestycji na zasadach dobrowolnych.

⁶⁵ J. Kwiatkowski, *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 12.

⁶⁶ Por. K. Pająk, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wydawnictwo WSiB w Poznaniu, Poznań 2001, s. 94; *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo WSB, Poznań 2004, s. 104.

o bieżące informowanie mieszkańców o podjętych decyzjach i zamierzeniach inwestycyjnych w prosty i zrozumiały dla nich sposób. Z drugiej strony, mieszkańcy powinni mieć prawo do informacji odnośnie wszystkich kwestii spornych lub budzących wątpliwości oraz możliwość uczestniczenia, jako obserwatorzy, w komisji przetargowej. Bez jawności poczynań gminy mogą bowiem mieć podejrzenia, być podatni na plotki i w konsekwencji wycofywać się z udziału w inwestycji. Poza tym, warto podkreślić, że stopień zaangażowania w przedsięwzięcia inwestycyjne, w przypadku, gdy wiąże się to z wydatkowaniem środków pieniężnych przez mieszkańców (a nie wykonywaniem określonych prac) w znacznej mierze uzależniony jest również od ich zamożności.

Powyższe rozważania nasuwają pytanie, w jaki sposób finansowy bądź rzeczowy udział społeczności lokalnej w realizacji przedsięwzięć może przyczyniać się do poprawy efektywności gminnej działalności inwestycyjnej? Otóż po pierwsze, współudział mieszkańców, dochodzący nawet do 50% wartości inwestycji⁶⁷, pozwala na zmniejszenie wkładu finansowego gminy, przy osiągnięciu takich samych rezultatów. Ponadto, zainteresowani często sami decydują się na wykonanie części robót, co sprawia, że są tańsze, niż gdyby zaangażowano firmę z zewnątrz. Po drugie, zaangażowanie własnych pieniędzy zmienia stosunek mieszkańców gminy do inwestycji – uważają ją za bardziej „swoją”, identyfikują się z nią. Współudział w finansowaniu przedsięwzięcia wpływa na wzrost poczucia odpowiedzialności mieszkańców zarówno za realizację, gdyż sprawia, że interesują się postępami prowadzonych prac oraz pilnują, by zostały wykonane prawidłowo i w terminie, jak i funkcjonowanie, ponieważ bardziej szanują i oszczędniej użytkują urządzenia, za które częściowo zapłacili. Inaczej mówiąc, zwiększa się świadomość dobra wspólnego, a zrealizowane w ten sposób inwestycje nie są traktowane jak niczyje. Udział mieszkańców w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych pozwala także na uniknięcie konfliktów związanych z zajmowaniem gruntów pod budowę urządzeń i prowadzenie sieci oraz płacenia odszkodowań⁶⁸. Władze gminy powinny zatem tworzyć stabilne i przejrzyste zasady partycypacji mieszkańców w realizacji przedsięwzięć, określające odsetek środków wydatkowanych przez gminę na poszczególne rodzaje inwestycji oraz sposób i zakres współpracy z organizacjami i osobami zainteresowanymi ich współfinansowaniem, jak również podpisywać tzw. umowy partycypacyjne. Działanie takie jest nie tylko dozwolone w świetle obowiązujących przepisów⁶⁹, ale nawet pożądane, gdyż „odgórna” inicjatywa sprzyja większemu zaangażowaniu społeczności lokalnej w finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na terenie gminy.

2.4. Koordynacja działalności inwestycyjnej z gospodarką nieruchomościami

Inwestycje gminne mają to do siebie, że wymagają nie tylko znacznych nakładów finansowych na ich realizację, ale również to, że są związane z terenem⁷⁰. Dlatego

⁶⁷ Zob. R. Chelchowski, *Proces inwestycyjny*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 8, s. 28.

⁶⁸ T. Topczewska, W. Siemiński, *Gospodarka gruntami w gminie*, Difin, Warszawa 2003, s. 33.

⁶⁹ Na takim stanowisku stanął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny, opowiadając się za dopuszczalnością ustalania przez radę gminy, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasad dobrowolnego udziału mieszkańców w realizacji gminnych zadań inwestycyjnych. Zob. Wyrok NSA z 1993 r., SA/Wr 841/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1995, nr 1, poz. 7; *Partycypacja mieszkańców w kosztach budowy infrastruktury*, „Wspólnota” 2006, nr 8, s. 24.

⁷⁰ Problem ten został szerzej omówiony w rozdz. 1.2.

działalność inwestycyjna samorządów lokalnych nie może być prowadzona we właściwy sposób bez związku z wieloma dziedzinami funkcjonowania gminy⁷¹. W szczególności powinna być połączona i skoordynowana z gospodarką nieruchomościami⁷². Chodzi tutaj przede wszystkim o dwa aspekty, a mianowicie o aktywną politykę tworzenia gminnych zasobów nieruchomości, które przeznaczone zostaną na realizację inwestycji infrastrukturalnych oraz korzystanie z możliwości, jaką stwarza ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a która dotyczy pobierania opłat adiacenckich⁷³. W dalszej części rozdziału opisano szerzej te dwa aspekty gospodarowania nieruchomościami oraz przedstawiono argumenty przemawiające za traktowaniem ich jako działania sprzyjające poprawie efektywności inwestycji realizowanych przez gminy.

Nieruchomości tworzące gminny zasób nieruchomości można podzielić na trzy grupy: nieruchomości funkcjonalne (niezbędne dla świadczenia usług komunalnych), instrumentalne (niezbędne przy realizacji polityki przestrzennej, mieszkaniowej, społecznej, kulturalnej, gospodarczej, budżetowej itp.) oraz zbywalne (zbędne dla gminy i gotowe do sprzedaży, wydzierżawienia itp.)⁷⁴. Każda z tych grup nieruchomości stwarza różne możliwości ich wykorzystania i zarazem wymaga specyficznego zestawu narzędzi zarządzania. Z punktu widzenia działalności inwestycyjnej gminy szczególne znaczenie mają nieruchomości o charakterze instrumentalnym. W myśl obowiązującego ustawodawstwa mogą być wykorzystywane przez gminy na „cele rozwojowe i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych”⁷⁵. Prowadzenie aktywnej polityki tworzenia gminnych zasobów nieruchomości, rozumianej jako pozyskiwanie przez władze gminy gruntów pod przyszłe inwestycje infrastrukturalne z odpowiednim wyprzedzeniem i – w miarę możliwości – w sposób nieodpłatny⁷⁶, pozwala zatem na zmniejszenie całkowitych kosztów przedsięwzięcia. W sytuacji, gdy samorząd nie podejmie znacznie wcześniej stosownych kroków, pojawia się szereg problemów. Nie chodzi tutaj jednak o ewentualny brak środków finansowych ze strony gminy na zakup gruntów pod inwestycję bezpośrednio przed jej rozpoczęciem, ale przede wszystkim o konflikty między właścicielami nieruchomości a władzami gminy towarzyszące procedurze ich pozyskiwania. Niejednokrot-

⁷¹ Por. *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1996, s. IV-4.

⁷² Należy w tym miejscu podkreślić, że istotną rolę dla poprawy efektywności inwestycji gminnych upatruje się również w ich koordynacji z gospodarką przestrzenną, która wyraża się przygotowaniem przez władze lokalne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zob. M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9, s. 21). W studium określa się bowiem kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Jednak z uwagi na to, że uchwalenie studium należy do zadań własnych gminy (zob. ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717, art. 3 z późn. zm.), a więc jest działaniem o charakterze obligatoryjnym, w toku dalszych rozważań uwzględniono jedynie koordynację działalności inwestycyjnej z gospodarką nieruchomościami.

⁷³ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

⁷⁴ Zob. C. Kaczmarek, *Final report. Creditworthiness Enhancement Program for the Municipality of Krakow*, DHV Consultants, Krakow 2001, s. 58.

⁷⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603, art. 24 ust. 2 z późn. zm.

⁷⁶ Grunty pod budowę urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej gminy starają się pozyskiwać z zasobów państwowych, tzn. przede wszystkim od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz od wojewodów, w drodze darowizny lub użyczenia. Zob. T. Topczewska, W. Siemiński, *Gospodarka gruntami w gminie*, s. 43.

nie bowiem realizacja inwestycji wymaga ograniczenia lub pozbawienia właścicieli nieruchomości prawa własności⁷⁷ – gmina może dokonać podziału nieruchomości, scalenia i podziału lub wywłaszczenia, na przykład, w celu budowy drogi gminnej. Byłyby to działania stosunkowo proste, gdyż właściciele są z reguły skłonni do wyrażenia zgody na pozbawienie swego władztwa nad nieruchomościami, gdyby nie to, że pociągają za sobą obowiązek zapłaty odszkodowania właścicielom przez gminę. Największy problem tkwi w tym, że zazwyczaj trudno ustalić z właścicielami kwotę tych odszkodowań. Co prawda, w sytuacji, gdy nie zostanie ona ustalona w drodze rokowań, ustala się ją i wypłaca według zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości⁷⁸, niemniej jednak jest to zarzewiem wielu konfliktów na linii właściciele nieruchomości – władze gminy. Ich uniknięcie byłoby możliwe, gdyby gmina dysponowała odpowiednim zasobem nieruchomości pod przyszłe inwestycje. Poza tym część z tych konfliktów mogłaby zostać zminimalizowana dzięki dokonaniu ewentualnej zamiany nieruchomości niezbędnych gminie do realizacji inwestycji na inne nieruchomości (będące w dyspozycji gminy)⁷⁹. Eliminacja i ograniczanie konfliktów z właścicielami nieruchomości z kolei umożliwia realizację inwestycji w sposób zdecydowanie sprawniejszy. W związku z powyższym, prowadzenie aktywnej polityki tworzenia gminnego zasobu nieruchomości można uznać za działanie sprzyjające zwiększeniu efektów inwestycji gminnych, szczególnie efektów o charakterze materialnym.

Innym działaniem dotyczącym gospodarowania nieruchomościami, które również może sprzyjać poprawie efektywności inwestycji w sferze infrastruktury technicznej, jest korzystanie przez władze lokalne, w szerokim zakresie, z możliwości pobierania opłat adiacenckich. Opłaty te mogą być pobierane w związku ze wzrostem wartości nieruchomości z tytułu dokonania jej podziału, scalenia i podziału lub budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Stosowanie opłat adiacenckich w przypadku wzrostu wartości nieruchomości z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej wynika przede wszystkim z zaangażowania do ich budowy środków publicznych. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wówczas, w terminie do trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, zdecydować o wysokości opłaty adiacenckiej. Opłata nie może jednak wynosić więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed podjęciem inwestycji przez gminę, a wartością, jaką ma po jej dokonaniu⁸⁰. Na szczególną uwagę zasługuje sformułowanie „stworzenie warunków”, w myśl którego opłata adiacencka może być pobierana niezależnie od tego czy nieruchomość zostanie faktycznie podłączona do urządzeń infrastrukturalnych, a właściciel będzie korzystał z wybudowanej drogi, czy też nie. Wyniki kontroli przeprowadzonej w latach 1999-2002 przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują jednak, że gminy w niewielkim stopniu korzystają z możliwości ustanawiania i pobierania opłat adiacenckich, zwłaszcza w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, na które wydały znaczne środki własne. Z kolei samorzą-

⁷⁷ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603, art. 112 i 124 z późn. zm.

⁷⁸ Tamże, art. 98 z późn. zm.

⁷⁹ W. Gorzym-Wilkowski, *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999, s. 214.

⁸⁰ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603, art. 145-146 z późn. zm.

dy, które wykorzystują to prawo, często nie w pełni przestrzegają obowiązujących przepisów dotyczących ustalania wysokości opłat, a także nieskutecznie egzekwują zobowiązania z tego tytułu⁸¹. Wszystko to sprawia, że działania większości gmin w tym zakresie nie mają zbyt aktywnego charakteru. Prowadzenie aktywnych działań przez władze mogłoby natomiast być istotnym elementem sprzyjającym zwiększeniu efektów inwestycji gminnych – przede wszystkim efektów rzeczowych, mierzonych zmianą poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego. Należy przypuszczać, że samorządy zmierzające do pełnego wykorzystywania przysługującego im prawa będą starały się realizować inwestycje w taki sposób, aby przy danych nakładach wybudować możliwie długie odcinki sieci infrastruktury technicznej i w konsekwencji stworzyć warunki do przyłączenia do nich możliwie najwięcej nieruchomości, gdyż doprowadzi to do znacznego dopływu do budżetu środków finansowych z tytułu opłaty adiacenckiej.

* * *

Podsumowując należy jednoznacznie podkreślić, że zaprezentowane w niniejszym rozdziale kierunki i sposoby poprawy efektywności inwestycji gminnych z pewnością nie wyczerpują zestawu możliwych działań, a ich wykorzystywanie nie rozwiązuje w pełni problemu poprawy tej efektywności. Niemniej jednak to właśnie one mogą skutecznie przyczynić się do zwiększenia efektu wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez samorządy. I choć wykorzystywane osobno być może nie zagwarantują znaczącej poprawy, to jednak stosowane kompleksowo mogą wyzwolić efekt synergii, który sprawi, że rezultaty będą czymś więcej niż prostą sumą arytmetyczną korzyści z poszczególnych działań.

⁸¹ Kontrola została przeprowadzona w 32 gminach z terenu całego kraju. Zob. szerzej: *Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej*, Najwyższa Izba Kontroli, Olsztyn, kwiecień 2003, s. 4.

Rozdział 3

Inwestycje gminne w sferze infrastruktury technicznej w latach 1996-2004

3.1. Rozmiary i struktura wydatków inwestycyjnych gmin

Poziom wydatków inwestycyjnych i ich struktura determinowane są możliwościami finansowymi gminy oraz charakterem realizowanych przez nią zadań. Sformułowanie to wymaga jednak uszczegółowienia, gdyż o wydatkach decyduje wiele czynników, a każdy, w mniejszym lub większym stopniu, wiąże się z pozostałymi. Kompleksowo wymienił je J. Czempas:

- poziom zurbanizowania gminy,
- poziom usług infrastrukturalnych,
- zdolność i skłonność gmin do akumulowania środków pieniężnych,
- strukturę lokalnej gospodarki i funkcję gminy,
- potencjał demograficzny i gospodarczy gminy,
- poziom życia mieszkańców,
- strategię rozwoju i priorytety inwestycyjne,
- elastyczność reakcji na zmiany dochodów gminnych,
- sposób wspomagania inwestycji lokalnych przez państwo,
- autonomię decyzyjną i odpowiedzialność władz gminnych¹.

Nakłady inwestycyjne polskich gmin kształtowały się w latach 1996-2004 na zróżnicowanym poziomie, wykazując do 2001 r. tendencję wzrostową. Począwszy od 2002 r. zaczęły maleć. Znaczny spadek odnotowano w 2003 r. Następny rok przyniósł jednak poprawę sytuacji – nakłady inwestycyjne wzrosły o 1/4 i ostatecznie ukształtowały się na poziomie 12 187,31 mln zł. Szczegółowe dane na temat wysokości wydatków inwestycyjnych gmin w Polsce w okresie objętym analizą przedstawia tabela 3².

¹ J. Czempas, *Czynniki różnicujące inwestycje w gminach woj. katowickiego*, „Wiadomości Statystyczne” 1998, nr 11, s. 92-93.

² Należy podkreślić, że dane te dotyczą wszystkich gmin, również tych, które w wyniku reformy administracyjnej uzyskały, z początkiem 1999 r., status powiatu grodzkiego (65 gmin miejskich). Pomimo, że są zazwyczaj ujmowane w oficjalnych statystykach jako odrębna kategoria jednostek, w toku dalszych analiz zostały uwzględnione wśród gmin miejskich. Przemawiały za tym dwa argumenty. Po pierwsze, miasta na prawach powiatu w dalszym ciągu realizują zadania przypisane gminom, natomiast pozostałe zadania i kompetencje tych jednostek wynikają ze statusu powiatu grodzkiego. Po drugie, informacje zawarte w kolejnych podrozdziałach opracowania, dotyczące źródeł finansowania inwestycji gminnych oraz poziomu i dynamiki rozwoju infrastruktury technicznej odnoszą się do wszystkich gmin (praktycznie niemożliwe jest uzyskanie danych statystycznych z tego zakresu dla gmin miejskich z wyłączeniem miast na prawach powiatu; ponadto wykluczenie miast grodzkich od 1999 r. spowodowałoby znaczne zmiany i utrudniło tym samym porównanie sytuacji w 2004 r. z rokiem 1996) i w związku z tym, dla zachowania porównywalności nakładów, ich źródeł i efektów, zasadne jest zaprezentowanie wydatków inwestycyjnych także dla miast funkcjonujących na prawach powiatu.

Tabela 3. Wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 1996-2004 (ceny bieżące)

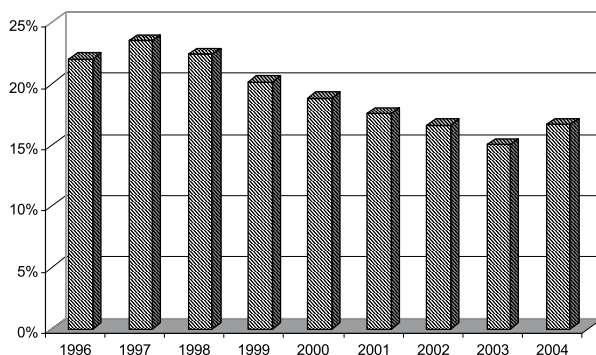
Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	w mln zł								
gminy ogółem	6 941,35	9 523,93	10 659,69	10 637,54	11 176,04	11 209,83	10 997,24	9 753,49	12 187,31
gminy miejskie	3 586,77	5 031,43	5 894,65	6 085,37	6 786,64	6 741,96	6 183,52	4 735,43	6 174,19
gminy miejsko-wiejskie	1 416,37	1 860,94	2 032,21	1 950,34	1 857,22	1 889,10	1 969,48	1 883,80	2 272,42
gminy wiejskie	1 938,21	2 631,56	2 732,83	2 601,83	2 532,17	2 578,77	2 844,23	3 134,25	3 740,70

Źródło: Roczniki Statystyczne RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Powyższe wartości mają charakter nominalny. Uwzględniając wskaźnik inflacji można stwierdzić, że w ujęciu realnym jedynie w latach 1997-1998 i w 2004 r. nakłady inwestycyjne polskich gmin były wyższe w porównaniu z latami bezpośrednio poprzedzającymi. W pozostałych odnotowano zmniejszenie wartości środków przeznaczanych na inwestycje w stosunku do lat poprzednich. Znaczny wzrost wydatków w 2004 r. sprawił jednak, że w ostatecznym rozrachunku gminy przeznaczyły na cele inwestycyjne realnie ponad 3% więcej środków niż w 1996 r.

Skłonność gmin do inwestowania odzwierciedlają dwa wskaźniki: udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem oraz wysokość wydatków inwestycyjnych *per capita*. Poziom pierwszego wskaźnika przedstawia rysunek 4, natomiast wartości drugiego na rysunku 5.

Udział inwestycji w budżetach polskich gmin, po nieznacznym wzroście w 1997 r., zaczął systematycznie maleć – następowało stopniowe ograniczanie możliwości inwestycyjnych gmin, przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących. W 2003 r. na inwestycje przeznaczano tylko co szóstą złotówkę. Tendencja ta została zahamowana dopiero w 2004 r., w którym udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych gmin wyniósł 16,68%.

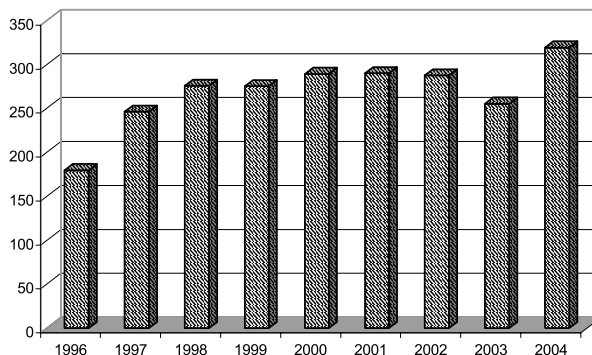


Rys. 4. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 1996-2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

W 1996 r. polskie gminy przeznaczyły na inwestycje średnio prawie 180 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W następnych latach nakłady uległy zwiększeniu

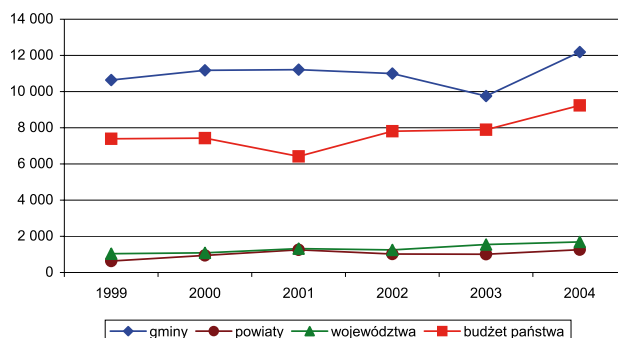
o blisko 100 zł. Znaczny wzrost wartości inwestycji gminnych w 2004 r. spowodował, że omawiany wskaźnik ukształtował się w tym roku na poziomie 320 zł *per capita*.



Rys. 5. Wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1996-2004 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Wysokość wydatków inwestycyjnych gmin sprawia, że są jednym z najważniejszych inwestorów w Polsce³. Skala realizowanych przez nie inwestycji jest znacznie wyższa niż wartość przedsięwzięć podejmowanych przez pozostałe samorządy. Różnice te są widoczne na rysunku 6.

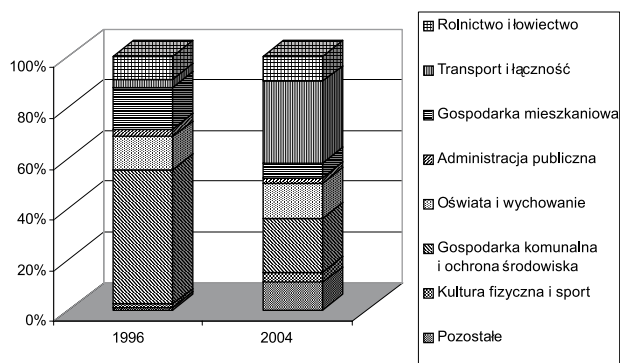


Rys. 6. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa w latach 1999-2004 (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2004.

³ W 2000 r. inwestycje gmin stanowiły nieco ponad połowę inwestycji publicznych w Polsce, podczas gdy ich dochody to tylko 1/3 dochodów publicznych. Zob. A. Kopańska, T. Levitas, *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993-2002*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 5, s. 21. Na tym tle, według danych za 2000 r., polskie samorządy gminne są porównywalne z samorządami w Austrii, Belgii, Danii, Niemczech, Portugalii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, których inwestycje również stanowią ponad połowę inwestycji publicznych w tych krajach. Znacznie więcej inwestują z kolei samorządy w Finlandii, Francji, Irlandii, Włoszech, Holandii i Hiszpanii. Relatywnie najmniejszym udziałem inwestycji lokalnych w ogólnej wartości inwestycji publicznych charakteryzuje się Grecja (około 20%). Zob. *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*, Dexia, Paris 2002.

Struktura wydatków inwestycyjnych gmin została wyznaczona na podstawie działów klasyfikacji budżetowej⁴. Kierunki działalności inwestycyjnej polskich gmin w latach 1996 i 2004 prezentuje rysunek 7. Na jego podstawie można stwierdzić, że około 80% ogółu środków przeznaczanych przez gminy na cele inwestycyjne koncentrowało się w czterech obszarach. W 1996 roku największy udział stanowiły wydatki na gospodarkę komunalną oraz na transport (łącznie ponad 55% nakładów), a najniższy wśród tej grupy – wydatki na rolnictwo (niespełna 9% środków). W 2004 r. struktura ta uległa pewnym zmianom. Otóż największy odsetek stanowiły wydatki na transport i łączność (32,3%), a następnie kolejno na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (21,4%), oświatę i wychowanie (13,7%) oraz rolnictwo i łowiectwo (9,7%).



Rys. 7. Struktura wydatków inwestycyjnych gmin w Polsce w latach 1996 i 2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997 i 2005, GUS, Warszawa oraz Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r., Krajowa Rada RIO, Warszawa 2005.

* * *

Przedstawione wyżej wyniki analizy rozmiarów i struktury wydatków inwestycyjnych należy traktować z pewną dozą ostrożności, ponieważ prezentują sytuację w odniesieniu do wszystkich gmin. Natomiast w przypadku ich podziału według statusu administracyjnego lub w odniesieniu do poszczególnych jednostek, sytuacja niejednokrotnie znacznie odbiega od ogólnych tendencji. Z punktu widzenia tego opracowania, ważniejsza jest jednak inna kwestia – jaka część zaprezentowanych do tej pory nakładów związana jest z inwestycjami w infrastrukturę techniczną. Otóż, zdaniem P. Swianiewicza, wydatki te koncentrują się w trzech działach klasyfikacji budżetowej: rolnictwo i łowiectwo, transport i łączność oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska⁵. Ich udział w całkowitych wydatkach inwestycyjnych gmin ogółem oraz według statusu administracyjnego w kolejnych latach prezentuje tabela 4.

⁴ Należy jednak podkreślić, że ze względu na wprowadzenie od 1 stycznia 2001 r. zmian w klasyfikacji budżetowej zachowanie całkowitej porównywalności wydatków należących do poszczególnych działów nie jest możliwe. Zob. Rozporządzenie ministra finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz.U. z 2000, nr 59, poz. 688.

⁵ Zob. P. Swianiewicz, *Wydatki na inwestycje w infrastrukturę techniczną*, „Wspólnota” 2002, nr 25-26, s. 23-26; P. Swianiewicz, *Ranking inwestycyjny samorządów 2001-2003*, „Wspólnota” 2004, nr 21, s. 14-29.

Tabela 4. Udział wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w wydatkach inwestycyjnych gmin w Polsce w latach 1996-2004

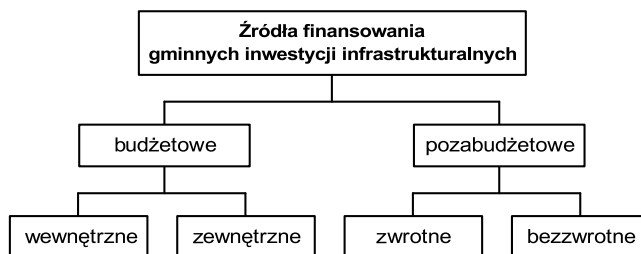
Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	w %								
gminy ogółem	70,27	66,78	66,96	67,42	67,19	62,58	64,10	65,94	64,57
gminy miejskie	74,32	69,50	69,93	69,59	70,40	66,84	67,74	65,56	62,00
gminy miejsko-wiejskie	69,66	63,66	62,75	64,70	62,59	57,23	59,05	64,27	64,31
gminy wiejskie	63,23	63,79	63,69	64,40	61,96	55,38	59,69	67,53	68,95

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Przedstawione wyżej rezultaty obliczeń pozwalają stwierdzić, że inwestycje infrastrukturalne gmin w sferze technicznej pochłaniają średnio 2/3 ich nakładów inwestycyjnych.

3.2. Źródła i formy finansowania inwestycji gminnych

Środki przeznaczane przez władze lokalne na cele inwestycyjne mogą pochodzić z różnych źródeł. Ze względu na specyfikę funkcjonowania sektora samorządowego próba dokonania ich jednolitej i uniwersalnej klasyfikacji napotyka na pewne przeszkody. Umownie można jednak wyróżnić dwa rodzaje źródeł: budżetowe i pozabudżetowe. Ich dalszy podział prezentuje rysunek 8.



Rys. 8. Klasyfikacja źródeł finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie W. Grześkiewicz, *Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego i źródeł ich finansowania w latach 1997-2000*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s.47.

Budżetowe źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych stanowią dochody uzyskiwane przez gminy. Ze względu na zakres swobody w kształtowaniu ich wysokości i stopień wykorzystania w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, źródła dzielą się na wewnętrzne, do których należą dochody własne w formie podatków i opłat lokalnych oraz wpływów z gospodarowania mieniem komunalnym, a także źródła zewnętrzne, które stanowią dochody z udziału gminy w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, subwencja ogólna oraz różnego rodzaju dotacje. Pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji gminnych obejmują natomiast

wszystkie pozostałe środki przeznaczone na cele inwestycyjne, nie stanowiące dochodów budżetowych. Można je podzielić na te o charakterze zwrotnym, czyli pożyczki i kredyty udzielane na zasadach komercyjnych, a także wpływy z emisji papierów wartościowych (obligacji), oraz na te o charakterze bezzwrotnym (lub częściowo zwrotnym), tzn. pożyczki i kredyty udzielane na zasadach preferencyjnych oraz udziały społeczności lokalnej bądź innych podmiotów w finansowaniu inwestycji.

W dalszej części podrozdziału przedstawiono, według zaprezentowanej wyżej klasyfikacji, rolę i znaczenie wspomnianych źródeł w finansowaniu gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych⁶

3.2.1. Budżetowe źródła finansowania inwestycji gminnych

Zasadniczym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie w dłuższym okresie, są dochody budżetowe gmin. Ich systematyczny wzrost w kolejnych latach sprawił, że w 2004 r. osiągnęły one wartość 72 062,3 mln zł⁷. Szczegółowe informacje dla okresu objętego analizą przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Dochody budżetowe gmin w Polsce w latach 1996-2004 (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	w mln zł								
gminy ogółem	30956,38	39 518,25	46 119,41	51 741,68	56 350,18	60 954,01	63 562,89	63 463,08	72 062,30
gminy miejskie	17 514,25	22 104,21	26 251,00	30 794,54	33 907,86	36 656,06	37 206,47	36 083,33	41 406,90
gminy miejsko-wiejskie	5 867,28	7 579,32	8 688,34	9 163,82	9 795,01	10 651,09	11 346,57	11 699,39	13 130,39
gminy wiejskie	7 574,85	9 834,73	11 180,06	11 783,33	12 647,32	13 646,86	15 009,86	15 680,36	17 525,04

Źródło: Roczniki Statystyczne RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Wzrostowa tendencja dochodów budżetowych polskich gmin jest widoczna zarówno w ujęciu nominalnym – dochody zwiększyły się ponad dwukrotnie w 2004 r. w porównaniu z 1996 r., jak i w ujęciu realnym – wzrost wyniósł ponad 30%.

Dochodów budżetowych nie można oczywiście w całości traktować jako źródeł finansowania inwestycji. W pewnym uproszeniu można jednak przyjąć, że w zrównoważonym budżecie na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych przeznaczana jest nadwyżka dochodów od wydatków związanych z realizacją zadań bieżących, głównie o charakterze obligatoryjnym (tzw. wolne środki)⁸. Porównanie tych dwóch wartości pozwala zatem w przybliżeniu oszacować, w jakiej części wydatki inwestycyjne gmin pokrywane są z uzyskiwanych przez nie dochodów (tab. 6)⁹.

⁶ Mimo że pierwotnym zamiarem autora było przesledzenie sytuacji w latach 1996-2004, to jednak w niektórych przypadkach, z uwagi na ograniczoną dostępność informacji, oparto się wyłącznie na publikowanych wcześniej analizach, a tym samym zawężono zakres czasowy badania tylko do kilku lat, w innych natomiast sięgnięto do początku lat dziewięćdziesiątych.

⁷ Zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami co do sposobu prezentacji rozmiarów wydatków inwestycyjnych, w przypadku dochodów budżetowych gmin uwzględniono dochody miast na prawach powiatu. Zob. rozdział 3.1.

⁸ Por. Z. Mykowska, *Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2, s. 39.

⁹ Zważywszy, że budżet nie musi się zamykać saldem zerowym, a może być zrównoważony przychodami i rozchodami, dokonywanie porównań w ujęciu rocznym nie miałyby większej wartości poznawczej. W dłuższym okresie natomiast, przy dość wysokim poziomie agregacji, uzyskaną zależność można niewątpliwie traktować jako miarodajny wskaźnik finansowania wydatków inwestycyjnych dochodami budżetowymi. Ponadto, uzależnienie poziomu wydatków inwestycyjnych od dochodów w dłuższym okresie jest zdecydowanie bardziej wyraziste niż w przypadku analiz rocznych.

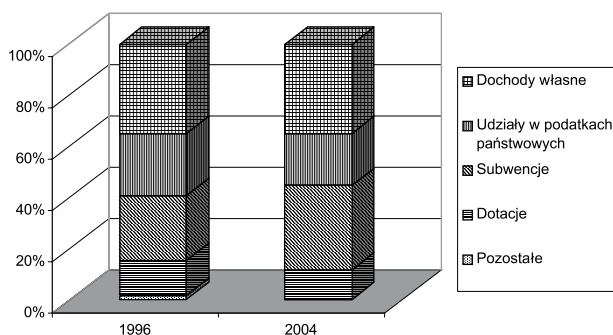
Tabela 6. Suma wolnych kwot i wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez polskie gminy w latach 1996-2004 (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	Suma wolnych środków	Suma wydatków inwestycyjnych	Relacja wolnych środków do wydatków inwestycyjnych
	w mln zł		
gminy ogółem	78 460,97	93 086,43	84,29%
gminy miejskie	40 871,58	51 219,97	79,80%
gminy miejsko-wiejskie	14 854,83	17 131,90	86,71%
gminy wiejskie	22 734,56	24 734,55	91,91%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Na podstawie powyższych informacji można stwierdzić, że wydatki inwestycyjne gmin są w około 84% finansowane uzyskiwanymi dochodami. Odsetek ten jest na zbliżony w kategorii gmin miejsko-wiejskich oraz o prawie 5 punktów procentowych niższy dla gmin miejskich i o ponad 7 wyższy dla gmin wiejskich¹⁰.

Dochody budżetowe składają się z kilku elementów, na kształtowanie których, jak już wspomniano, władze gminy mogą w rozmaity sposób oddziaływać i w różnym stopniu wykorzystywać do finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Ich struktura w latach 1996 i 2004 została przedstawiona na rysunku 9¹¹.



Rys. 9. Struktura dochodów budżetowych gmin w Polsce w latach 1996 i 2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997 i 2005, GUS, Warszawa.

Niestety, w polskich warunkach praktycznie niemożliwe jest ustalenie, w jakiej części wydatki inwestycyjne gmin finansowane są z poszczególnych kategorii dochodów¹². W tej sytuacji autor postanowił z jednej strony oprzeć się na publikowa-

¹⁰ Oznacza to, że w przypadku miast, w przeciwieństwie do gmin wiejskich, istotne znaczenie mają zewnętrzne źródła finansowania, o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

¹¹ Mimo że zgodnie z przepisami prawnymi udziały gmin w podatkach dochodowych traktuje się jako część dochodów własnych, to jednak władze lokalne nie mają żadnego wpływu na konstrukcję systemu podatkowego, a jednocześnie w ograniczonym stopniu mogą oddziaływać na wysokość uzyskiwanych wpływów podatkowych, dlatego autor postanowił przedstawić te kategorie dochodów osobno. Por. E. Denek, *Ustrojowe i ekonomiczne podstawy działania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego*, w: *Usług bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 2000, s. 28.

¹² Problem ten zostałby niewątpliwie rozwiązany po dokonaniu podziału budżetów gmin na część operacyjną i kapitałową.

nych wcześniej analizach wykorzystania wybranych źródeł dochodów budżetowych w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, z drugiej natomiast, zastosować rozwiązanie pośrednie, tzn. przedstawić, na przykładzie wielkopolskich gmin, zależność między wysokością poszczególnych dochodów budżetowych a wysokością wydatków inwestycyjnych.

Dochody własne

Wśród dochodów budżetowych, jako potencjalnych źródeł finansowania inwestycji, największą rolę odgrywają dochody własne, co uwarunkowane jest wspomnianą już swobodą w kształtowaniu ich wysokości i sposobie wydatkowania. Ich wzrost o złotówkę w gminach poszczególnych województw powoduje wzrost wydatków inwestycyjnych średnio o 30-54 groszy¹³. Potwierdzają to również rezultaty analizy przeprowadzonej przez autora w odniesieniu do gmin województwa wielkopolskiego (tab. 7). Generalnie rzecz biorąc, następstwem zwiększenia sumy dochodów własnych gmin w latach 1996-2004 o złotówkę był przyrost nakładów inwestycyjnych średnio o 65 groszy. Poza tym, ustalony współczynnik determinacji pokazuje, że zmiany środków przeznaczonych na inwestycje w blisko 90% spowodowane były zmianami wysokości dochodów własnych¹⁴.

Tabela 7. Dochody budżetowe a wydatki inwestycyjne wielkopolskich gmin w latach 1996-2004

Wyszczególnienie	Dochody budżetowe ogółem	Dochody własne	Udziały w podatkach państwowych	Subwencja ogólna	Dotacje	Pozostałe
Wpływ wzrostu dochodów o 1 zł na zmiany wydatków inwestycyjnych (w zł)						
gminy ogółem	0,22	0,65	0,98	0,69	1,41	2,96
gminy miejskie	0,19	0,60	0,87	0,66	1,00	2,63
gminy miejsko-wiejskie	0,24	0,69	1,04	0,70	1,64	3,07
gminy wiejskie	0,38	0,80	1,74	0,64	1,45	3,41
Odsetek zmienności wydatków inwestycyjnych wyjaśniany zmiennością dochodów (R ²)						
gminy ogółem	79,70	87,39	76,89	59,90	40,42	81,25
gminy miejskie	82,42	93,50	87,86	74,18	32,18	76,95
gminy miejsko-wiejskie	81,20	85,89	69,72	60,97	50,09	72,35
gminy wiejskie	79,98	80,79	82,47	22,40	5,02	87,71

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997 i 2005, GUS, Warszawa.

Zob. P. Swianiewicz, *Sytuacja finansowa samorządów u progu reformy*, materiały na konferencję Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin. „Pozabudżetowe metody finansowania inwestycji publicznych”, Zakopane, listopad 1999 r.

¹³ Zob. L. Klank, *W poszukiwaniu dróg wzrostu. Strategie inwestycyjne gmin*, „Studia Finansowe” 2001, nr 61, s. 22-24; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 198.

¹⁴ Istotny wpływ na skłonność inwestycyjną gmin miały również zmiany pozostałych kategorii dochodów budżetowych, jednak nie dotyczyło to wszystkich gmin, o czym świadczą niższe współczynniki determinacji między wysokością wydatków inwestycyjnych a tymi kategoriami dochodów (z wyjątkiem pozostałych dochodów).

Udziały w podatkach państwowych

Dowolny sposób wydatkowania przez gminy środków pochodzących z udziałów w podatkach państwowych sprawia, że również one są liczącym się źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że zwiększenie dochodów w wielkopolskich gminach o złotówkę owocuje wzrostem wydatków inwestycyjnych średnio o tę samą wartość, przy współczynniku determinacji na poziomie około 77%. Niestety, odsetek dochodów z udziału w podatkach państwowych w dochodach budżetowych gmin w Polsce uległ w latach 1996-2004 spadkowi.

Subwencja ogólna

Finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych gmin możliwe jest także z dochodów otrzymywanych z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej. Rezultaty dokonanych obliczeń wskazują wprawdzie, że wzrost wpływów z tytułu subwencji w gminach województwa wielkopolskiego powoduje zwiększenie wydatków inwestycyjnych średnio o 70 groszy, jednak wyniki te należy interpretować z dużą ostrożnością. Gminy bowiem dysponują swobodą w wydawaniu przyznanych subwencji, jednak w praktyce środki te przeznaczane są zazwyczaj na wykonywanie zadań o charakterze bieżącym i bardzo często nie wystarczają na realizację inwestycji.

Dotacje celowe

Dla wielu gmin realizacja określonych inwestycji jest możliwa dzięki środkom otrzymywanym od podmiotów zewnętrznych w formie dotacji celowych. W przeciwieństwie do wcześniej omówionych źródeł, władze samorządowe są zobowiązane do przeznaczenia ich na ściśle określony cel, a w przypadku niewykorzystania – do ich zwrotu. Szacuje się, że w ostatnich latach z tego źródła finansowanych było około 15% inwestycji gminnych¹⁵. Wartość dotacji otrzymanych przez polskie gminy w latach 1999-2004 przedstawia tabela 8.

Tabela 8. Dotacje celowe na zadania inwestycyjne otrzymane przez polskie gminy w latach 1999-2004 (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	w mln zł					
dotacje celowe ogółem	632,61	786,2	796,47	741,64	532,79	541,68
dotacje celowe z budżetu państwa	464,53	601,45	529,49	470,08	250,49	280,04
dotacje celowe na zadania wykonywane na podstawie porozumień między JST	51,36	52,93	52,91	40,44	33,18	63,09
dotacje z funduszy celowych	116,72	131,82	214,07	231,12	249,12	198,55

Źródło: Dane ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2004.

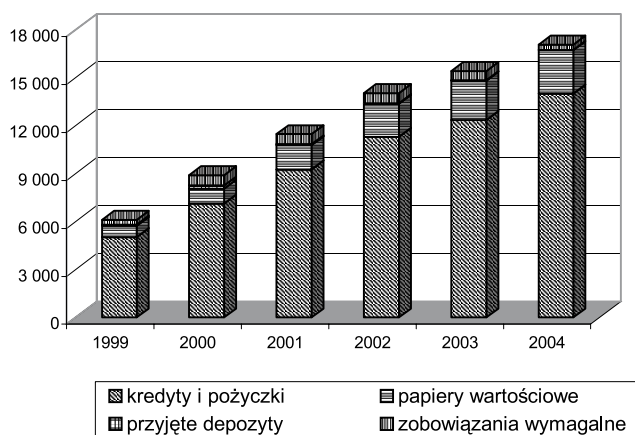
Jak wynika z powyższej tabeli, od 2002 r. kwoty przekazywanych gminom dotacji na zadania inwestycyjne systematycznie maleją. Przyczyną tego są coraz niższe

¹⁵ P. Swianiewicz, *Dotacje na inwestycje*, „Wspólnota” 2002, nr 31, s. 32

transfery ze strony państwa (uwarunkowane zapewne potrzebą ograniczania deficytu budżetowego), szczególnie na realizację zadań własnych (spadek z 439 mln zł w 2001 r. do 236 mln zł w 2004 r.).

3.2.2. Pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji gminnych o charakterze zwrótnym

Ograniczony charakter dochodów budżetowych sprawia, że gminy nie chcą rezygnować z koniecznych inwestycji, w celu ich sfinansowania coraz częściej korzystają ze źródeł pozabudżetowych. I mimo że zaciągnięcie długu wiąże się z dodatkowym ryzykiem wynikającym z możliwości jego spłaty, z roku na rok zadłużenie gmin systematycznie wzrasta, co potwierdzają informacje przedstawione na rysunku 10¹⁶.



Rys. 10. Wartość zadłużenia polskich gmin według tytułów dłużnych w latach 1999-2004 (w mln zł, ceny bieżące)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999-2003, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2004 oraz Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2004, Rada Ministrów, Warszawa 2005.

Stan zadłużenia polskich gmin wzrósł w latach 1999-2004 blisko trzykrotnie, przy czym z łącznej kwoty zobowiązań około 80% przypada na kredyty i pożyczki. Odsetek zadłużonych gmin w 2004 r. osiągnął 100%¹⁷, a ponadto systematycznie zwiększa się dług tych, których mają już zobowiązania (przekraczanie kolejnych, wyższych progów zadłużenia). Tym samym wzrost odnotowuje wskaźnik zadłużenia rozumiany jako relacja zobowiązań ogółem do wykonanych dochodów ogółem (z 11,8% w 1999 r. do 23,68% w 2004 r.).

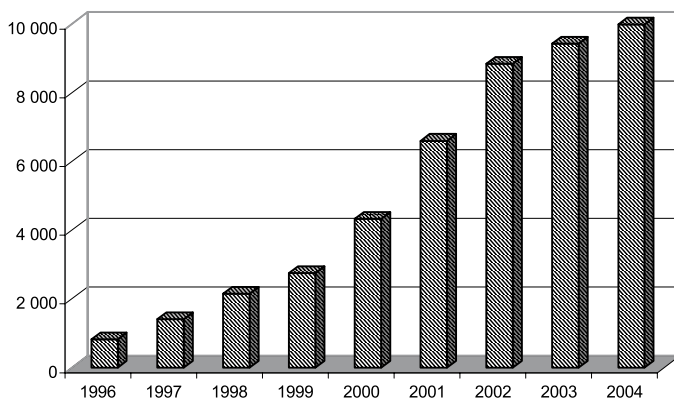
¹⁶ Zestawienia liczbowe dotyczą jedynie lat 1999-2004 ponieważ przed rokiem 1999 nie istniały żadne oficjalne statystyki pokazujące poziom zadłużenia polskich samorządów. Dopiero postanowienia ustawy o finansach publicznych, a w szczególności konieczność liczenia poziomu państwowego długu publicznego sprawiły, że w sprawozdawczości JST pojawiły się informacje zarówno o wielkości zadłużenia, jak i o jego rodzajach.

¹⁷ Na koniec 2004 r. nadmiernie zadłużonych było 12 gmin wiejskich i 4 gminy miejsko-wiejskie. Zob. P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów*, „Wspólnota” 2006, nr 1, s. 22-24.

Mimo że zadłużanie się przez gminy nie jest bezpieczne, to jednak zaciągania zobowiązań w celu realizacji inwestycji nie należy uznawać wyłącznie za wynik złej sytuacji finansowej gmin. Działanie takie ma swoje racjonalne uzasadnienie i wiąże się z szeregiem korzyści. Umiejętne posługiwanie się zewnętrznymi środkami zwrotnymi może bowiem przyspieszyć ukończenie ważnych przedsięwzięć, doprowadzić do oszczędności w wydatkach bieżących, zmniejszyć sumaryczny koszt inwestycji na skutek skrócenia jej cyklu, pozwala na bardziej sprawiedliwe rozłożenie w czasie obciążeń podatkowych mieszkańców, a obecnie umożliwia również skorzystanie z dofinansowania ze środków Unii Europejskiej. Szacuje się, że przychody ze źródeł pozabudżetowych pokrywają w Polsce średnio 20% gminnych wydatków inwestycyjnych¹⁸, przy czym połowa pochodzi ze źródeł o charakterze zwrotnym – przede wszystkim kredytów bankowych i pożyczek, a w ostatnich latach również papierów wartościowych¹⁹.

Kredyty i pożyczki komercyjne

W kategorii pozabudżetowych zwrotnych źródeł finansowania inwestycji gminnych, najważniejszą rolę odgrywają kredyty bankowe. Zobowiązania gmin wobec banków komercyjnych osiągnęły w 2004 r. wartość blisko 10 000 mln zł, co oznacza ponad 12-krotny wzrost w porównaniu z rokiem 1996.



Rys. 11. Wartość zadłużenia polskich gmin wobec banków komercyjnych w latach 1996-2004 (w mln zł, ceny bieżące)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP (dla lat 1996-2000) oraz sprawozdań z wykonania budżetu państwa (dla lat 2001-2004).

Przeznaczenie kredytów bankowych i pożyczek jest zróżnicowane i zależne od potrzeb inwestycyjnych poszczególnych gmin. Analiza wykorzystania tego źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych w odniesieniu do drugiej połowy lat dzie-

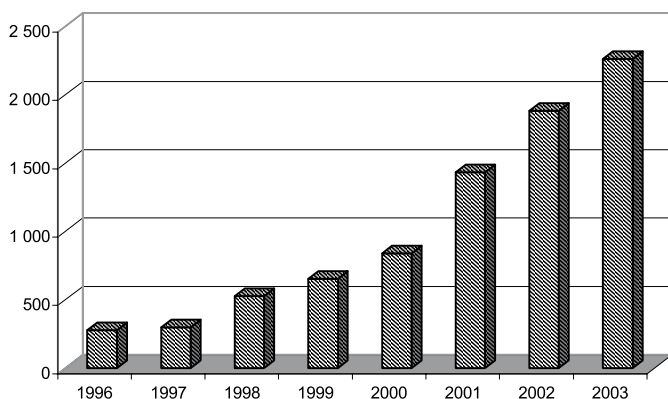
¹⁸ A. Kopańska, T. Levitas, *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993-2002*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 5, s. 18.

¹⁹ Dla porównania, pod koniec lat dziewięćdziesiątych około 79% lokalnych wydatków inwestycyjnych w Danii finansowanych było przez zadłużenie. W innych krajach wskaźnik ten był nieco niższy i wynosił: w Belgii – 30%, w Norwegii – 39%, w Wielkiej Brytanii – 33%, a we Francji – 31%. Zob. B. Dafflon, *The theory of subnational balanced budget and debt control*, w: *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Cheltenham-Northampton 2002.

więćdziesiątych pozwala jednak zaobserwować spadek udziału kredytów zaciąganych na inwestycje wodociągowe, a jednocześnie wzrost kredytów w celu sfinansowania budowy oczyszczalni ścieków i kanalizacji²⁰.

Obligacje komunalne

Alternatywną formą pozyskiwania przez samorządy gminne środków na inwestycje ze źródeł pozabudżetowych o charakterze zwrotnym jest emisja obligacji komunalnych. Jak wynika z informacji przedstawionych na rysunku 12, z każdym rokiem środki pozyskane dzięki papierom wartościowym stają się coraz bardziej znaczącym źródłem zaspokajania potrzeb lokalnych – w 2003 r. wartość emisji zrealizowanych przez 141 samorządów gminnych przekroczyła 2 263 mln zł, co oznacza ponad ośmiokrotny wzrost w porównaniu z 1996 r.



Rys. 12. Łączna kwota obligacji komunalnych wyemitowanych przez polskie gminy w latach 1996-2003 (w mln zł, ceny bieżące)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Juszczynska, Zdolność kredytowa gmin w opiniach regionalnych izb obrachunkowych, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6, s. 31 (dla 1996 roku) oraz danych Fitch Polska S.A., <http://www.fitchpolska.com.pl> (dla lat 1997-2003)

Blisko połowa łącznego zadłużenia polskich samorządów z tytułu emisji obligacji komunalnych przypada na jednostki zlokalizowane w trzech województwach: wielkopolskim, dolnośląskim i kujawsko-pomorskim²¹. Dominują jednak małe emisje niepubliczne, nie przekraczające 5 mln zł²², z których wpływy są najczęściej przeznaczone na inwestycje drogowe i wodno-kanalizacyjne.

Przyczyn rosnącej popularności obligacji jest kilka. Po pierwsze, uwarunkowana jest znacznymi potrzebami finansowymi samorządów i częstymi problemami z realizacją wykonania budżetów²³. Po drugie, wpływy z emisji obligacji są doskonałym

²⁰ Zob. szerzej: *Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, kwiecień 2003. Kontrola została przeprowadzona w 187 gminach całego kraju, charakteryzujących się zróżnicowanym poziomem zadłużenia. Zakres czasowy obejmował lata 2000-2001 oraz I półrocze 2002 r.

²¹ *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych. Podsumowanie roku 2004*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2005, s. 2.

²² Średnia wartość emisyjna programu waha się co prawda w granicach 10-13 mln zł, ale jest zawyżona przez niewielkie emisje o wartości powyżej 50 mln zł realizowane przez największe miasta.

²³ Generalnie rzecz biorąc, liczba emisji obligacji zwiększa się w miarę zbliżania się końca roku budżetowego.

sposobem na zapewnienie wkładu własnego przy ubieganiu się o środki unijne oraz na sfinansowanie przedsięwzięć z tych środków, które są refundowane dopiero po wykonaniu inwestycji. I po trzecie, władze lokalne coraz częściej zaczynają postrzegać emisję obligacji jako narzędzie promocji gminy, które pozwala jej zaistnieć na szerszym forum i niejednokrotnie prowadzi do wzrostu zainteresowania ze strony potencjalnych inwestorów²⁴.

3.2.3. Pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji gminnych o charakterze bezzwrotnym (lub częściowo zwrotnym)

Środki finansowe ze źródeł bezzwrotnych lub częściowo zwrotnych oferowane są zarówno przez krajowe fundusze celowe, jak i fundusze Unii Europejskiej oraz inne instytucje międzynarodowe. Ich rola w finansowaniu gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych zmieniała się z biegiem lat. W latach dziewięćdziesiątych wsparcia dla realizowanych inwestycji poszukiwano przede wszystkim w funduszach krajowych. Obecnie, wraz z napływem środków unijnych, wzrasta znaczenie funduszy UE, przy jednocześnie zmianie funkcji środków ze źródeł krajowych, które coraz częściej pełnią rolę uzupełniającą, umożliwiając wniesienie wkładu własnego.

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Istotnym źródłem finansowania gminnych inwestycji proekologicznych (budowy składowisk odpadów, sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków) są środki pochodzące z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz z kar za działalność nadmiernie szkodliwą dla środowiska, które pozostają w dyspozycji funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wsparcie jest udzielane w różnej formie, jednak najpopularniejsze są preferencyjne pożyczki.

W latach 1996-2004 wartość środków przeznaczonych przez NFOŚiGW oraz fundusze wojewódzkie na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych systematycznie wzrastała. Ogółem, w ciągu 9 lat udzielono wsparcia w wysokości 24 470,9 mln zł, z czego ponad 65% miało charakter zwrotny, a 33% bezzwrotny. W wyniku realizacji przedsięwzięć, na które udzielono pożyczek lub dotacji, stworzono warunki do oczyszczania ponad 6 mln m³ ścieków i uzdatnienia 350 tys. m³ wody na dobę, zretencjonowano ponad 90 mln m³ wody w dużych i 25 mln m³ w małych zbiornikach²⁵. Szacuje się, że w latach dziewięćdziesiątych z pomocy funduszy skorzystało około 80% gmin, z czego połowa więcej niż trzy razy²⁶.

Fundacja EkoFundusz

W finansowaniu inwestycji proekologicznych specjalizuje się także EkoFundusz, który powołany został w celu efektywnego zarządzania środkami uzyskanymi przez Polskę w wyniku tzw. ekokonwersji długu, czyli zamiany części zadłużenia zagranicznego na wspieranie przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska. Dominującą formą pomocy są bezzwrotne dotacje.

²⁴ Por. W. Gonet, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w emisję papierów wartościowych*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 11, s. 28.

²⁵ Zob. szerzej: *Mimo dokonani potrzeby nie maleją*, „Przegląd Komunalny” 2004, nr 11.

²⁶ Zob. szerzej: *Ekoinwestycje w gminach*, „Ekofinanse” 2002, nr 3, s. 6-7.

W latach 1992-2004 EkoFundusz wydatkował łącznie około 1 212 mln zł na dofinansowanie około 1100 projektów, przy czym władze samorządowe stanowiły blisko 45% ogółu beneficjentów. Wiedząc, że średnia dotacja pokrywała około 21% kosztów przedsięwzięcia można ustalić, że Fundacja brała udział w inwestycjach o łącznej wartości równym ponad 6 mld złotych, co tym samym stanowiło około 10-14% rynku inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce we wspomnianym okresie²⁷.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁸

Przedsięwzięcia związane z rozwojem infrastruktury technicznej wsi były w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia i na początku obecnego wieku współfinansowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wsparcia udzielano zarówno ze środków budżetu krajowego, jak i pożyczek Banku Światowego, które zostały zaangażowane w kolejne programy realizowane przez Agencję.

W latach 1994-1997 w ramach programu „ASAL-300” Agencja zawarła z gminami 4327 umów na pomoc w budowie wodociągów, kanalizacji oraz na telefonizację, których wartość przekroczyła 522 mln zł²⁹. Z kolei od 1996 r. gminne inwestycje infrastrukturalne wspierane były ze środków krajowych. Do końca 2000 r. podpisano 4512 umów na łączną kwotę 353,36 mln zł³⁰. Ponadto, Agencja na odbudowę urządzeń infrastrukturalnych na terenach wiejskich dotkniętych klęską powodzi w 1997 r. przeznaczyła 61,98 mln zł, natomiast w wyniku wdrażania Komponentu C Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich – „Infrastruktura wiejska” w latach 2001-2003 finansowała inwestycje drogowe i kanalizacyjne, a w dalszej kolejności wodociągowe oraz systemy gospodarki odpadami stałymi. Wartość pomocy udzielonej w ramach Komponentu C (703 umowy) wynosiła 195 mln zł³¹.

Od 2002 r. wsparcie gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych przez ARiMR realizowane było w ramach Działania 3 programu SAPARD – „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”. W tym przypadku Agencja pełniła jedynie rolę instytucji wdrażającej i płatniczej dla funduszy unijnych, więc źródło to zostanie omówione w dalszej części opracowania.

Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej

Wspomaganiem rozwoju obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej zajmuje się Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej. Pomoc Funduszu udzielana jest głównie w postaci preferencyjnych kredytów.

W ciągu 15 lat Fundusz zawarł z gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi 7258 umów o dofinansowanie inwestycji na łączną kwotę ponad 530 mln zł. Średni udział

²⁷ *Działalność EkoFunduszu w latach 1992-2004*, strona internetowa Fundacji, <http://www.ekofundusz.org.pl>

²⁸ Prezentowane informacje liczbowe na temat wsparcia ze strony ARiMR zostały zaczerpnięte z opracowania *ARiMR – dokonania i zamierzenia*, red. W. Pomajda, Wydawnictwo ARiMR, Warszawa 2004, s.31-34.

²⁹ Około 50% z tej kwoty przeznaczono na inwestycje wodociągowe, 42% na budowę kanalizacji, a 8% na telefonizację. Dofinansowanie zaowocowało wybudowaniem na obszarach wiejskich 25,3 tys. km sieci wodociągowej i 625 stacji uzdatniania wody (doprowadzenie wody do 304,5 tys. gospodarstw), 3 tys. km sieci kanalizacyjnej i 277 oczyszczalni ścieków (podłączenie do kanalizacji 64 tys. gospodarstw) oraz przyrostem liczby abonentów telefonicznych o blisko 80 tys.

³⁰ Ich efektem było wybudowanie 8 tys. km sieci wodociągowej i 101 stacji uzdatniania wody (82,5 tys. przyłączy), 2,5 tys. km sieci kanalizacyjnej i 159 oczyszczalni ścieków (47,4 tys. przyłączy) oraz 3,7 tys. km dróg gminnych.

³¹ Umożliwiło to wybudowanie 508 km dróg gminnych, podłączenie 1170 gospodarstw do kanalizacji, a 6150 do wodociągów oraz budowę 5 składowisk odpadów stałych.

Funduszu w finansowaniu tych projektów ukształtował się tym samym na poziomie około 17%³².

Fundacja Wspomagania Wsi

Inwestycje gminne realizowane na terenach wsi i małych miast mają szansę na wsparcie ze strony Fundacji Wspomagania Wsi. Fundacja udziela preferencyjnych kredytów na budowę wodociągów, kanalizacji i oczyszczalni ścieków, gminnych sortowni odpadów oraz placówek oświatowych.

Ogółem dzięki pomocy Fundacji Wspomagania Wsi do wodociągów przyłączonych zostało ponad 148 tys. gospodarstw. Na uwagę zasługuje fakt, że jako jedna z nielicznych instytucji wspomagających inwestycje infrastrukturalne Fundacja wymaga udziału mieszkańców w przedsięwzięciach³³.

Fundusze Unii Europejskiej

Znaczącym wsparciem dla gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych były, i w dalszym ciągu są, środki z pomocy unijnej napływające do Polski od początku lat dziewięćdziesiątych – najpierw w postaci funduszy przedakcesyjnych, a obecnie w ramach funduszy akcesyjnych. Budzą one duże zainteresowanie polskich samorządów i są impulsem do wydawania pieniędzy na rozwój lokalnej infrastruktury³⁴. W dalszej części opracowania poszczególne fundusze zostały omówione z punktu widzenia ich wkładu w finansowanie inwestycji gminnych.

A. Fundusze przedakcesyjne

Pomoc finansowa udzielana Polsce i 16 innym krajom w ramach funduszy przedakcesyjnych przeznaczona była na ich przygotowanie do członkostwa we Wspólnocie i/lub wspieranie procesu transformacji politycznej i gospodarczej. Do najważniejszych funduszy przedakcesyjnych należały Phare, ISPA i SAPARD, a ich rola w finansowaniu gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych z roku na rok wzrastała³⁵. Tylko w 2003 r. liczba gmin korzystających z funduszy przedakcesyjnych wzrosła ponad dwukrotnie w porównaniu z rokiem 2002.

A1. Phare

Wśród wielu programów w ramach Phare kilka było w mniejszym lub większym stopniu związanych ze wspieraniem gminnych inwestycji infrastrukturalnych. Swym zasięgiem obejmowały zazwyczaj wybrane regiony kraju.

Z pomocy programu Phare STRUDER (Program Strukturalnego Rozwoju Wybranych Regionów) korzystały samorządy województw dotkniętych restrukturyzacją

³² Strona internetowa Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, <http://www.efrwp.com.pl>

³³ M. Węglowski, *Finansowanie lokalnych inwestycji infrastrukturalnych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2001, nr 1-2.

³⁴ Należy jednak odnotować, że w latach 2002-2004 aż 592 gminy nie wykorzystywały ani złotówki pochodzącej ze źródeł unijnych. Zob. P. Swianiewicz, *Ile naprawdę inwestują polskie samorządy*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11, s. 7.

³⁵ Szacuje się, że w 2002 r. sfinansowanych zostało dzięki nim 4% wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu, 1,8% w gminach miejsko-wiejskich oraz 1,5% w gminach wiejskich. Rok później wskaźniki te ukształtowały się odpowiednio na poziomie: 4,5%, 5,8% i 15%, a w 2004 r. przekroczyły 15% w przypadku miast na prawach powiatu oraz gmin miejsko-wiejskich oraz 25% w gminach wiejskich. Zob. P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2, s. 8. Istotne jest ponadto to, że prawie wszystkie pozyskane środki (ponad 95%) wydawane są na cele inwestycyjne. Zob. P. Swianiewicz, *Wyścig po euro już wystartował*, „Współnota” 2004, nr 19, s. 25.

gospodarki³⁶. Jeden z komponentów tego programu pod nazwą „małe projekty infrastrukturalne” pozwolił w latach 1994-1997 na dofinansowanie 188 inwestycji gminnych na łączną kwotę 18,4 mln euro³⁷.

Programem, który miał przeciwdziałać pogłębianiu się dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi regionami kraju był realizowany w latach 1996-1999 program Phare RAPID (Program Rozwoju Infrastruktury na Terenach Wiejskich)³⁸. Wsparcie w wysokości 12,79 mln euro pozwoliło na zrealizowanie 163 inwestycji w 150 gminach³⁹.

Kontynuacją przedstawionych wyżej programów był program Phare STRUDER 2. W jego ramach na realizację 86 małych projektów infrastrukturalnych oraz projektów na rzecz ochrony środowiska przeznaczono w latach 1998-2000 ponad 4,87 mln euro^{40, 41}.

Z kolei około 11,5 mln euro trafiło w latach 1999-2000 do gmin z terenu Polski południowo-wschodniej w związku z realizacją programu Phare INRED (Zintegrowany Rozwój Regionalny). Środki te przeznaczono na 152 inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej⁴².

Od 1994 r. wybrane gminy mogły korzystać z programu Phare CBC (Program Współpracy Przygranicznej)⁴³. Każdego roku budżet programu wahał się w granicach od 40 do 60 mln euro, z czego około 25% zasilalo przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, a 5% kierowano na budowę kanalizacji, gazyfikację oraz telekomunikację⁴⁴.

Zniszczenia powstałe w wyniku powodzi, która nawiedziła Polskę w 1997 r. spowodowały, że podjęto decyzję o przeznaczeniu 64,6 mln euro na odbudowę. Środki te pochodziły z programu Phare ODBUDOWA, a przeznaczone były na naprawę uszkodzonych dróg gminnych, mostów, sieci kanalizacyjnych, na remonty szkół i ośrodków zdrowia⁴⁵. Z kolei skutki powodzi z 2001 r. były usuwane dzięki środkom

³⁶ Należały do nich byłe województwa: katowickie, łódzkie, rzeszowskie, olsztyńskie, suwalskie i wałbrzyskie.

³⁷ Wśród przedsięwzięć dominowały te związane z uzbrojeniem terenu (111 projektów), w rezultacie których powstało 115 km sieci wodociągowych i 130 km kanalizacyjnych, 93,5 km sieci energetycznych, 115 km teletechnicznych, 51 km sieci gazowych oraz 11 ujęć wody i 9 oczyszczalni ścieków. Drugim najważniejszym kierunkiem inwestowania był transport (38 projektów), co przyczyniło się do powstania 57 km dróg gminnych oraz 68 tys. m² parkingów. Zob. szerzej: *Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER w części dotyczącej małych projektów infrastrukturalnych*, BM Consulting Group, Warszawa, grudzień 2000, s. 10-17.

³⁸ Zasięg terytorialny programu obejmował następujące byłe województwa: łódzkie, katowickie, wałbrzyskie, rzeszowskie, suwalskie, olsztyńskie, piotrkowskie, sieradzkie, krosieńskie i nowosądeckie.

³⁹ Ponad połowa środków została wykorzystana na budowę infrastruktury sieciowej (315 km sieci wodociągowej i 212 km kanalizacyjnej, 18 km sieci energetycznych, 46 km teletechnicznych i 35,5 km sieci gazowych), 10% na inwestycje proekologiczne (24 oczyszczalnie ścieków i 1 składowisko odpadów), a 27% na inwestycje drogowe (136 km dróg gminnych oraz 32 tys. m² parkingów). Zob. szerzej: *Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej Phare RAPID*, BM Consulting Group., Warszawa, grudzień 2001, ss. 18-19, 61.

⁴⁰ Ponad połowę środków wykorzystano na budowę infrastruktury sieciowej, 20% na przedsięwzięcia proekologiczne, a 11% na inwestycje drogowe. Zob. M. Niedźwiecki, *Dla rozwoju lokalnego*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2000, nr 45, s. 27.

⁴¹ Z pomocy skorzystały samorządy następujących byłych województw: łódzkiego, katowickiego, wałbrzyskiego, rzeszowskiego, suwalskiego, olsztyńskiego, piotrkowskiego, sieradzkiego, krosieńskiego, nowosądeckiego, koszańskiego, elbląskiego, łomżyńskiego i zamojskiego. Zob. szerzej: *Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER 2*, Indygo Sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2002, s. 5.

⁴² Program był realizowany w trzech województwach: małopolskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Najwięcej projektów dotyczyło budowy kanalizacji (72), kanalizacji z oczyszczalnią ścieków (10) lub oczyszczalni ścieków (9) oraz budowy wodociągów (38). Zob. szerzej: G. Skowron, *Phare INRED po małopolsku*, „Dziennik Polski” z 21 lutego 2001 r.

⁴³ Należały do nich gminy zlokalizowane w rejonie granicy polsko-niemieckiej, polsko-czeskiej, polsko-słowackiej, w rejonie Morza Bałtyckiego oraz na obszarach euroregionów.

⁴⁴ *Phare w Polsce*, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pomerania, <http://www.pomerania.org.pl>

⁴⁵ Pomocą objęto gminy byłych województw: bielskiego, katowickiego i opolskiego.

z programu Phare ODBUDOWA 2001. 24,4 mln euro przeznaczono na 210 projektów, z których 67% dotyczyło odbudowy infrastruktury gminnej⁴⁶.

Przedstawione wyżej programy to tylko niektóre źródła dotowania gminnych projektów inwestycyjnych z funduszu Phare. Należałoby również wspomnieć o programie Phare LSIF (Program Dużych Projektów Infrastrukturalnych), z którego korzystały duże miasta, oraz o jednym z największych programów, czyli Phare ESC (Program Spójności Społecznej i Gospodarczej). Projekty zgłaszane w ramach tych programów były jednak nakierowane na osiąganie efektów w skali ogólnokrajowej lub regionalnej, a inwestycje w infrastrukturę gminną, choć uzyskały znaczące wsparcie finansowe, wspomagane były tylko w takim zakresie, w jakim były integralną częścią większych projektów.

A2. ISPA

Fundusz przeznaczony był na finansowanie dużych inwestycji w zakresie transportu i ochrony środowiska. Samorządy gminne korzystały ze wsparcia tylko w drugiej z wymienionych dziedzin. W dodatku, możliwość dofinansowania inwestycji o minimalnej wartości 5 mln euro powodowała, że praktycznie tylko największe miasta mogły ubiegać się o środki z tego funduszu.

Od momentu uruchomienia funduszu ISPA do zakończenia jego działalności (z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej⁴⁷) sfinansowanych zostało 48 przedsięwzięć związanych z dostarczaniem wody pitnej, oczyszczaniem ścieków, poprawą jakości powietrza i utylizacją odpadów. Kwota wsparcia wyniosła 1,29 mld euro, tj. prawie 60% wartości zrealizowanych inwestycji⁴⁸.

A3. SAPARD

Trzeci instrument unijnej pomocy finansowej koncentrował się na inwestycjach, których celem było wspieranie szeroko rozumianego procesu przekształceń strukturalnych na wsi. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie korzystały z pomocy finansowej funduszu w ramach działania 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”.

Do końca 2004 r. zawarte zostały 4493 umowy z gminami na kwotę 2 022,9 mln zł⁴⁹. Najwięcej z nich, bo aż 48%, dotyczyło budowy dróg gminnych i powiatowych – schemat 3.4 (łączna wartość umów wynosiła 684,57 mln zł, a średnia kwota dofinansowania – 321,8 tys. zł) oraz inwestycji w zakresie kanalizacji i oczyszczalni ścieków – schemat 3.2, tj. 29% umów, których łączna wartość kształtowała się na poziomie 968 mln zł (średnie dofinansowanie 752 tys. zł). Nieco rzadziej zabiegano o dofinansowanie budowy wodociągów – schemat 3.1 (22% umów o wartości 344,55 mln zł i średnim dofinansowaniu 351 tys. zł). Najmniejszą popularnością wśród gmin cieszyły się projekty dotyczące gospodarki odpadami (schemat 3.3) i zaopatrzenia w energię (schemat 3.5)⁵⁰.

⁴⁶ Program obejmował swoim zasięgiem województwa: małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Zob. szerzej: *Phare ODBUDOWA 2001*, http://www.parp.gov.pl/odbudowa/ekran_gl.php

⁴⁷ Po przystąpieniu Polski do UE funkcje i zobowiązania płatnicze funduszu ISPA przejął Fundusz Spójności.

⁴⁸ Zob. *Pomoc przedakcesyjna*, Serwis Europejski PAP, <http://euro.pap.com.pl>

⁴⁹ Dostępne limity środków zostały tym samym wykorzystane w 103,4%. Zob. szerzej: *ARiMR – dokonania i zamierzenia*, red. W. Pomajda, s. 62.

⁵⁰ Na podstawie 64 zawartych umów otrzymano na te cele ogółem 25,71 mln zł. Zob. *Zabrakło pieniędzy*, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 17 sierpnia 2004 r.

B. Fundusze akcesyjne

Z chwilą wejścia do UE jej najbiedniejsze kraje członkowskie, w tym Polska, zaczęły ubiegać się o pomoc z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stopniową likwidację opóźnień w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów. Łączną kwotę wsparcia z tych funduszy dla przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez polskie gminy trudno jednak dokładnie określić. Środki przeznaczone na rozwój gminnej infrastruktury są bowiem dostępne w ramach kilku programów – w niektórych odgrywają one kluczową rolę, w innych natomiast marginalną.

B1. Fundusz Spójności⁵¹

Fundusz koncentruje się na finansowaniu działań w dziedzinie transportu i ochrony środowiska. Jednak z uwagi na specyfikę wspieranych projektów transportowych, władze lokalne mogą ubiegać się o pomoc tylko w drugiej z wymienionych dziedzin⁵², na którą w latach 2004–2006 przeznaczono 1 866,7 mln euro⁵³. Zgodnie z założeniami wykorzystania Funduszu gminy i przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej otrzymają 1 331,4 mln euro na inwestycje związane z poprawą jakości wód powierzchniowych oraz polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do spożycia, 364,7 mln euro na racjonalizację gospodarki odpadami i ochronę powierzchni ziemi oraz 127,5 mln euro na ochronę powietrza⁵⁴.

B2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego⁵⁵

Środki z tego funduszu są dostępne dla polskich samorządów przede wszystkim w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Spośród czterech priorytetów programu dwa: priorytet I „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” oraz priorytet III „Rozwój lokalny” wiążą się ze wspieraniem inwestycji gminnych.

W ramach pierwszego, szczególnie znacznie dla władz lokalnych inwestujących w infrastrukturę techniczną ma działanie 1.1 „Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu drogowego” oraz działanie 1.2 „Infrastruktura ochrony środowiska”, na które przeznaczonych zostanie w latach 2004–2006 łącznie 1 069,64 mln euro z ERDF⁵⁶. Już do końca 2004 r., a więc w ciągu zaledwie kilku miesięcy od uruchomienia programu ZPORR, w ramach wspomnianych działań złożono 593 wnioski o dofinansowanie projektów w wysokości 5 533,8 mln zł⁵⁷. Należy jednak podkreślić,

⁵¹ Prezentowane informacje liczbowe na temat wsparcia z Funduszu Spójności zostały zaczerpnięte z opracowania *Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, grudzień 2003.

⁵² Podobnie jak w ramach funduszu ISPA, wspierane są wyłącznie inwestycje transportowe o transeuropejskim znaczeniu, tj. budowa autostrad, dróg ekspresowych oraz modernizacja linii kolejowych.

⁵³ Dzięki uzupełnieniu tego źródła środkami krajowymi, sfinansowane zostaną przedsięwzięcia o łącznej wartości 2 600,7 mln euro.

⁵⁴ Pozwoli to tym samym na udzielenie wsparcia około 60 projektom dotyczącym gospodarki wodno-ściekowej, 16 projektom związanym z gospodarką odpadami oraz trzem projektom z zakresu ochrony powietrza.

⁵⁵ Prezentowane informacje liczbowe na temat wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zostały zaczerpnięte z opracowania pt. *Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2005. W opracowaniu tym przedstawione zostały również planowane efekty udzielonego wsparcia.

⁵⁶ Wraz ze środkami publicznymi i prywatnymi pozwoli to na sfinansowanie przedsięwzięć o wartości 1 426,19 mln euro.

⁵⁷ *Projekty za 20 miliardów*, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 31 stycznia 2005 r.

że zarówno w działaniu 1.1, jak i 1.2 wspierane będą inwestycje mające decydujące znaczenie dla perspektyw rozwojowych całego regionu, czyli te realizowane w największych miastach.

Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury technicznej obszarów zagrożonych marginalizacją jest natomiast podstawowym celem priorytetu III „Rozwój lokalny”. Chodzi szczególnie o działania 3.1 „Obszary wiejskie” i 3.2 „Obszary podlegające restrukturyzacji”, z których samorządy gminne w latach 2004-2006 mogą liczyć na 469 mln euro⁵⁸, m.in. na inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych oraz lokalnej infrastruktury drogowej. Do końca 2004 r. w ramach tych dwóch działań złożonych zostało 2729 wniosków o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 5 370,5 mln zł⁵⁹.

B3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej⁶⁰

Głównym zadaniem Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EAGGF) jest wspieranie przekształceń struktury rolnictwa oraz wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich. Polskie samorządy mogą korzystać ze środków tego funduszu dostępnych w ramach priorytetu II „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich. Szczególne znaczenie z punktu widzenia zamierzeń inwestycyjnych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ma działanie 2.3 „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”. Ze środków w wysokości 90 mln euro sfinansowanych zostanie bowiem około 1,2 tys. projektów⁶¹.

Prefinansowanie

Od 2004 r. gminy mają możliwość zaciągania pożyczek z budżetu państwa (za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego) na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z funduszy unijnych, które określane są mianem prefinansowania. Pożyczki te mają charakter kredytu pomostowego, który pokrywa koszty realizacji inwestycji do czasu otrzymania zwrotu nakładów z UE. W 2004 r. BGK zawarł z jednostkami sektora finansów publicznych 95 umów o udzielenie pożyczki na łączną kwotę 383,1 mln zł, z czego najwięcej dotyczyło prefinansowania projektów w ramach priorytetu III „Rozwój lokalny” ZPORR⁶². Natomiast w 2005 roku budżet państwa przeznaczył na ten cel ponad 2,5 mld zł, przy czym 1,2 mld zł zarezerwowanych zostało na wsparcie projektów dofinansowanych ze ZPORR⁶³.

⁵⁸ Dzięki uzupełnieniu tego źródła środkami publicznymi i prywatnymi sfinansowane zostaną przedsięwzięcia o łącznej wartości 625,35 mln euro.

⁵⁹ *Projekty za 20 miliardów*, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 31 stycznia 2005 r.

⁶⁰ Prezentowane informacje liczbowe na temat wsparcia z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej zostały zaczerpnięte z opracowania *Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, wrzesień 2004.

⁶¹ Wraz ze środkami publicznymi umożliwi to sfinansowanie przedsięwzięć o wartości 112,5 mln euro. Warto wspomnieć, że rozwój infrastruktury technicznej obszarów wiejskich finansowany będzie również w ramach działania 2.6 „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”. Przewiduje się, że dzięki 28,5 mln euro z EAGGF i 12,21 mln euro z budżetu państwa sfinansowanych zostanie około 12 tys. projektów. Ich beneficjentami nie są jednak gminy, lecz osoby fizyczne lub prawne prowadzące działalność rolniczą.

⁶² *Budżet pożyczki, Unia odda*, „Gazeta Prawna” nr 12 z 18 stycznia 2005 r.

⁶³ I. Jeleń, *Prefinansowanie to narzędzie finansowania inwestycji*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 4.

Poruszając problem wsparcia budżetowego dla gmin realizujących inwestycje współfinansowane ze środków unijnych, warto również wspomnieć o dwóch wzajemnie uzupełniających się instytucjach: Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych oraz Funduszu Poręczeń Unijnych. Pierwszy z nich zajmuje się udzielaniem samorządom gminnym preferencyjnych kredytów na pokrycie kosztów przygotowania projektów przewidzianych do finansowania z funduszy akcesyjnych⁶⁴. Z kolei Fundusz Poręczeń Unijnych udziela władzom lokalnym gwarancji i poręczeń spłaty kredytów lub wykonania zobowiązań z tytułu emisji obligacji, jeżeli są one przeznaczone na inwestycje wspierane środkami UE⁶⁵.

Międzynarodowe instytucje finansowe

Fundusze unijne to niewątpliwie najważniejsze, ale nie jedyne pozakrajowe źródło wsparcia finansowego dla inwestycji realizowanych przez samorządy gminne. Pewna część środków pochodziła bowiem z międzynarodowych instytucji finansowych, a mianowicie Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wprawdzie pomoc tych instytucji kierowana była głównie na przedsięwzięcia o charakterze ogólnopolskim, to jednak skorzystały z niej również niektóre największe miasta realizujące duże projekty inwestycyjne. I tak, wartość pożyczek udzielonych polskim samorządom przez Bank Światowy wyniosła w latach 1990-2001 blisko 36,5 mln dolarów⁶⁶, a zaangażowanie inwestycyjne EBOiR w rozwój infrastruktury w ośmiu miastach ukształtowało się w latach 1991-2004 na poziomie 177,8 mln dolarów⁶⁷. Z kolei z oferty kredytowej EBI skorzystały Warszawa i Kraków – każde z nich zadłużyło się na 45 mln euro⁶⁸. Poza tym, od 2004 r. polskie gminy mają dostęp do środków finansowych w ramach tzw. Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, z których finansowane są m.in. inwestycje zmierzające do ograniczania korzystania z indywidualnych systemów ogrzewania na rzecz podłączenia do komunalnych sieci ciepłych⁶⁹.

Podsumowując należy podkreślić, że o ile jeszcze w 2002 r. odsetek samorządów korzystających ze środków zagranicznych wynosił od 16% w przypadku gmin wiejskich do 47% w odniesieniu do miast na prawach powiatu, o tyle w 2004 r. ukształtował się na poziomie odpowiednio 68% i 92%⁷⁰.

Pozostałe źródła

Źródłami finansowania inwestycji gminnych o wciąż stosunkowo niewielkim znaczeniu, aczkolwiek budzącym spore zainteresowanie ze strony władz lokalnych, są środki pozyskiwane od sektora prywatnego (w formie bezpośredniego zaangażowania firm w konkretne projekty) oraz z udziału samych mieszkańców w kosztach realizowanych inwestycji (w formie samoopodatkowania wszystkich mieszkańców

⁶⁴ Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 1, s. 22.

⁶⁵ I. Walenciak, *Będzie łatwiej o kredyt*, „Rzeczpospolita” nr 92 z dnia 19 kwietnia 2004 r.

⁶⁶ Zob. B. Błaszczak, J. Cukrowski, J. Siwińska, *Evaluation of the World Bank's Role in the Transition: Poland*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, lipiec 2002, s. 55.

⁶⁷ Zob. *EBRD investments 1991-2004*, strona internetowa EBOiR, <http://www.ebrd.com>

⁶⁸ Informacje ze strony internetowej EBI, <http://www.eib.org>

⁶⁹ W. Gogacz, *Fundusz Norweski*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8, s. 17.

⁷⁰ Zob. P. Swianiewicz, *Ile naprawdę inwestują polskie samorządy?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11, s. 8.

dla realizacji określonych przedsięwzięć lub w formie wsparcia finansowego bądź rzeczowego dla inwestycji jedynie przez osoby zainteresowane jej realizacją). Niestety z uwagi na brak jednolitych, pełnych i wiarygodnych informacji na temat wykorzystania tych środków, dokładne oszacowanie zaangażowania inwestorów prywatnych oraz lokalnych społeczności w finansowanie gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych nie jest możliwe.

* * *

Zaprezentowane źródła i formy finansowania inwestycji bardzo często są łączone ze sobą. Ograniczoność środków budżetowych oraz coraz większa konkurencja o środki pozabudżetowe, w szczególności te o charakterze bezzwrotnym, sprawiają, że gminy stają przed koniecznością stosowania coraz bardziej skomplikowanej architektury finansowania, określanej mianem montażu finansowego. Pozwala to z jednej strony zwiększyć prawdopodobieństwo uruchomienia inwestycji, z drugiej natomiast umożliwia odpowiednie rozłożenie ryzyka związanego z poszczególnymi źródłami⁷¹. Należy jednak pamiętać, że wybór źródła i formy finansowania inwestycji powinien być dokonywany przez każdą gminę indywidualnie, po uprzednim przeanalizowaniu wszystkich „za” i „przeciw”⁷². Jest procesem trudnym, ale jego właściwe przeprowadzenie pozwala zaoszczędzić często znaczne kwoty.

3.3. Poziom i dynamika rozwoju gminnej infrastruktury technicznej

Lokalną infrastrukturę techniczną tworzą urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, gazownicze, ciepłownicze, unieszkodliwiania odpadów oraz transportowe i łączności⁷³. Są to zarówno obiekty zainwestowania punkтового, jak i sieciowego warunkujące przebieg procesów gospodarczych w gminach oraz poziom i jakość życia ich mieszkańców.

W dalszej części opracowania scharakteryzowano stan i zmiany wybranych elementów infrastruktury technicznej: sieci wodociągowej rozdzielczej, kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów komunalnych, sieci ciepłej przesyłowej, sieci gazowej rozdzielczej oraz dróg gminnych⁷⁴. Prezentacja rozwoju tych urządzeń została wzbogacona próbą dokonania oceny ich stanu jakościowego.

⁷¹ S. Derlatka, *Dobry montaż finansowy zapewnia sukces inwestycji*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 6, s. 16; M. Jendra, *Inwestycyjne mariaże finansowe*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2006, nr 9, s. I-V.

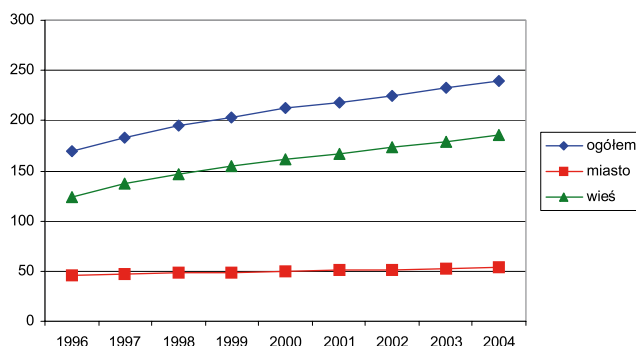
⁷² Por. B. Filipiak-Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 185.

⁷³ Por. *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 217.

⁷⁴ Generalnie rzecz biorąc prezentacją objęto cały badany okres, tj. lata 1996-2004. W nielicznych przypadkach, ze względu na brak kompletnych i porównywalnych danych statystycznych odwołano się wyłącznie do informacji z lat 2000-2004, w innych natomiast uwzględniono sytuację w 1995 r. Ze względu na znaczne różnice w rozwoju infrastrukturalnym miast i wsi, w sytuacji, gdy było to możliwe wyniki zaprezentowano oddzielnie dla każdego z tych obszarów.

Wodociągi

Długość sieci wodociągowej rozdzielczej w Polsce systematycznie wzrastała w ostatnich latach, jednak tempo tego wzrostu z każdym rokiem było coraz mniejsze. W 2004 r. sieć wodociągowa liczyła 239 tys. km i była tym samym dłuższa o 42% niż w roku 1996. Inwestycje miały miejsce głównie na obszarach wiejskich, na których odnotowano wzrost długości sieci w latach 1996-2004 o 50%.



Rys. 13. Długość sieci wodociągowej rozdzielczej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

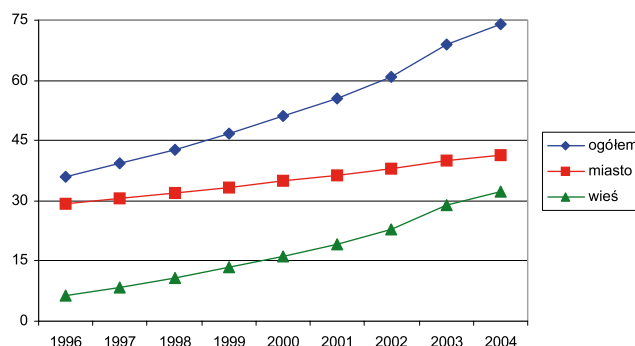
Bezwzględny przyrost sieci wodociągowej w analizowanym okresie o około 70 tys. km przełożył się jednocześnie na wzrost jej zagęszczenia. W 1996 r. na 100 km² przypadało średnio 54 km sieci wodociągowej rozdzielczej, natomiast w 2004 roku blisko 76,5 km. Zmiany te należy ocenić szczególnie pozytywnie biorąc pod uwagę wzrost dostępu do urządzeń wodociągowych. Odsetek korzystających w miastach z wodociągu sieciowego zwiększył się bowiem z 91,1% w 1995 r. do 94,4% w 2004 r., natomiast na obszarach wiejskich z 45,8% do 71,3%.

Odrębną kwestią pozostaje jakość omawianej sieci w polskich gminach. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Izbę Gospodarczą „Wodociągi Polskie”, z uwagi na straty wody w sieci oraz liczbę awarii w ciągu roku znaczny odsetek wodociągów wymaga remontów i modernizacji. Jeśli chodzi o straty wody to w 1998 r. wynosiły one średnio 16 m³ dziennie w przeliczeniu na km sieci, z kolei awaryjność sieci kształtowała się w 2001 r. na poziomie 0,74 na km. Tym samym wskaźniki te w wielu przypadkach znacznie przekroczyły dopuszczalne normy unijne, które wynoszą odpowiednio 10 m³ dziennie w przeliczeniu na km sieci i 0,5 na km⁷⁵. Wynika to z nadmiernego zużycia urządzeń wodociągowych, które, szczególnie w miastach, powstały przed rokiem 1990, a do ich budowy wykorzystano niskiej jakości materiały.

⁷⁵ Por. H. Byłka, *Kilka uwag o stanie polskich wodociągów i kanalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2000, nr 4, s. 58-59; R. Wiertelak, *Wodociągi polskie – trzy lata na drodze do Unii Europejskiej*, „Przegląd Komunalny” 2002, nr 11, s. 82-83.

Kanalizacja

W przeciwieństwie do rozwoju sieci wodociągowej tempo przyrostu kanalizacji w ostatnich latach było coraz większe, co sprawiło, że w 2004 r. polskie gminy dysponowały łącznie około 74 tys. km sieci kanalizacyjnej (wzrost o 105% w porównaniu z rokiem 1996). W analizowanym okresie 2/3 nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej zlokalizowano na obszarach wiejskich.



Rys. 14. Długość sieci kanalizacyjnej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)

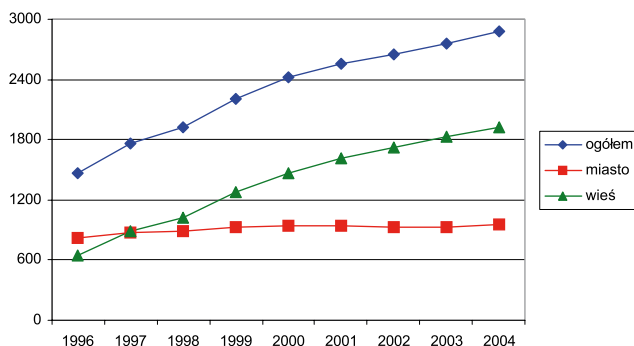
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

W 1996 r. gęstość kanalizacji w polskich gminach wynosiła prawie 11,5 km na 100 km² i zwiększyła się do 23,6 km w 2004 r. Rozwój sieci przyczynił się do znacznego upowszechnienia kanalizacji. Odsetek ludności odprowadzającej ścieki za pomocą sieci wzrósł w miastach z 81,7% w 1995 r. do 84% w 2004 r., a na wsi z 4,7% do 17,3%.

Niestety niska jakość materiałów wykorzystywanych do budowy sieci kanalizacyjnej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, kiedy koncentrowano się przede wszystkim na aspektach ilościowych infrastruktury, ale również ze względu na ograniczenia budżetowe w latach dziewięćdziesiątych spowodowała, że standard sieci często nie odpowiada wymogom danej gminy, a stan samych urządzeń pozostawia dziś wiele do życzenia.

Oczyszczalnie ścieków

W 2004 r. w Polsce funkcjonowało 2875 komunalnych oczyszczalni ścieków, tj. dwukrotnie więcej niż w 1996 r. Ten szybki wzrost liczby obiektów spowodowany był przede wszystkim przyrostem na obszarach wiejskich.



Rys. 15. Liczba komunalnych oczyszczalni ścieków w Polsce w latach 1996-2004

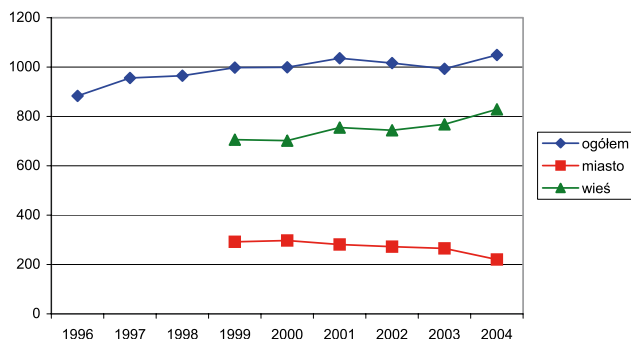
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Oprócz spojrzenia na stronę ilościową rozwoju omawianego elementu infrastruktury, równie ważne jest dostrzeżenie zachodzących zmian jakościowych. Otóż w 1996 r. większość obiektów stanowiły oczyszczalnie biologiczne (78,8%), mniej było oczyszczalni z podwyższonym usuwaniem biogenów (8,4%). W kolejnych latach struktura ta uległa widocznej poprawie – w 2004 r. odsetek oczyszczalni z podwyższonym usuwaniem biogenów zwiększył do 24%.

W ślad za wzrostem liczby oczyszczalni i poprawą ich parametrów, następowało zwiększanie relacji ścieków komunalnych oczyszczanych do ogółu ścieków odprowadzanych siecią kanalizacyjną (z 79% w 1998 r. do 89% w 2004 r.) oraz wzrost odsetka osób obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków (w miastach: z 65,1% w 1995 r. do 84,5% w 2004 r., na obszarach wiejskich z 3,1% do 18,4%).

Gospodarka odpadami

W latach 1996-2004 liczba czynnych składowisk odpadów komunalnych w Polsce zwiększyła się prawie o 20%⁷⁶, ale średnia powierzchnia jednego obiektu zmalała z 3,64 ha w 1996 r. do 3,23 ha w 2004 r.⁷⁷



Rys. 16. Liczba czynnych składowisk odpadów komunalnych w Polsce w latach 1996-2004⁷⁸

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Wzrostowi liczby składowisk towarzyszył spadek ilości wytwarzanych w ciągu roku odpadów komunalnych (z 11 109 tys. ton w 2001 r. do 9 759 tys. ton w 2004 r.). Pomimo tej pozytywnej tendencji należy pamiętać, że rola składowisk odpadów komunalnych jest w polskich warunkach szczególnie ważna. Wynika to z niewielkiego odsetka odpadów unieszkodliwianych jest w procesach kompostowania lub spalania, bądź też poddawania recyklingowi (w 2004 r. odpowiednio: 3,3% i 2,5% ogółu odpadów). Zdecydowana większość odpadów, bo ponad 94% trafia na składowiska⁷⁹.

⁷⁶ Około 90% składowisk jest własnością gmin. W. Rogalski, *Gospodarka odpadami czy wywóz śmieci?*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 4.

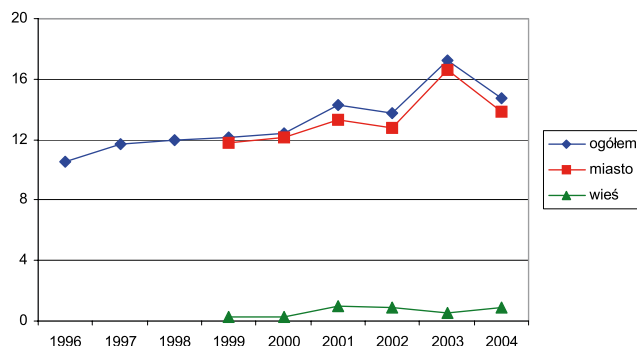
⁷⁷ W ostatnich latach powstawało wiele małych gminnych często nieefektywnych składowisk, co należy uznać za zjawisko niekorzystne. W przyszłości konieczna jest raczej budowa składowisk regionalnych, spełniających bardzo wysokie wymagania stawiane przez UE. Zob. L. Sieja, *Aktualny stan gospodarki odpadami komunalnymi oraz zadania w świetle Krajowego Planu Gospodarki Odpadami*, „Przegląd Komunalny” 2003, nr 2, s. 36.

⁷⁸ Informacje o podziale składowisk na te leżące na obszarach wiejskich i w miastach są dostępne dopiero od 1999 r.

⁷⁹ Zob. *Infrastruktura komunalna w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005.

Ciepłownictwo

Rozbudowa sieci ciepłej miała miejsce prawie wyłącznie w granicach miastach. W 2003 r. miasta dysponowały 16,65 tys. km sieci, czyli prawie 97% jej całkowitej długości⁸⁰.



Rys. 17. Długość sieci ciepłej przesyłowej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)⁸¹

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

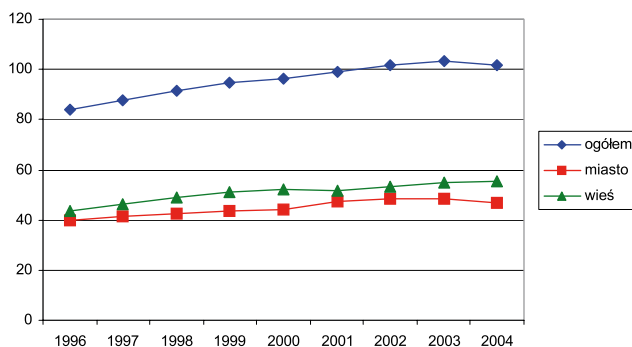
Wraz ze wzrostem długości sieci ciepłej zwiększała się liczba kotłowni – w 2004 r. było ich 14 653, czyli prawie dwa razy więcej niż w roku 1996. Systematycznie wzrastała także kubatura budynków mieszkalnych ogrzewanych przez zbiorowe instalacje centralnego ogrzewania – w 2004 r. ogrzewano łącznie 1 225 731 dam³ budynków, tj. o 16% więcej niż w roku 1997.

⁸⁰ W 2004 r. nastąpił jednak drastyczny spadek wyposażenia miast w ten element infrastruktury. Prawdopodobnie było to spowodowane zaprzestaniem użytkowania najstarszych odcinków sieci będącej w ich dyspozycji.

⁸¹ Informacje o sieci ciepłej w podziale na sieć na obszarach wiejskich i w miastach są dostępne dopiero od 1999 r.

Gazownictwo

W 2004 r. długość sieci gazowej wynosiła w Polsce blisko 102 tys. km, co oznacza przyrost o ponad 20% w porównaniu z rokiem 1996. Budowa sieci gazowej koncentrowała się przede wszystkim na obszarach wiejskich, na których odnotowano wzrost jej długości w latach 1996-2004 o prawie 27%.



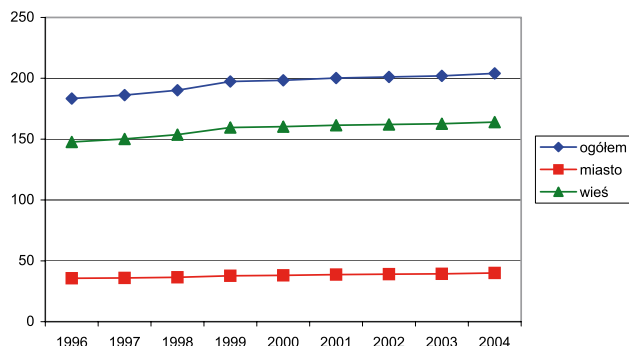
Rys. 18. Długość sieci gazowej rozdzielczej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Przyrost sieci gazowej w badanym okresie przyczynił się do wzrostu jej zagęszczenia. W 2000 r. na 100 km² przypadało średnio 30,84 km gazociągu, natomiast w 2004 r. około 32,6 km. Zmiany te zaowocowały także wzrostem liczby odbiorców gazu – z 6 570 tys. w 1995 r. do 7 001,5 tys. w 2004 r. Szacuje się, że w 2004 r. z sieci gazowej korzystało około 51,8% ludności Polski (73,2% w miastach i 20% na wsiach).

Drogi gminne

W latach 1996-2004 nastąpiły stosunkowo niewielkie zmiany sieci dróg gminnych w Polsce – ich długość osiągnęła w 2004 r. prawie 204 tys. km, z czego ponad 80% stanowią drogi zlokalizowane na terenach wiejskich.



Rys. 19. Długość dróg gminnych w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

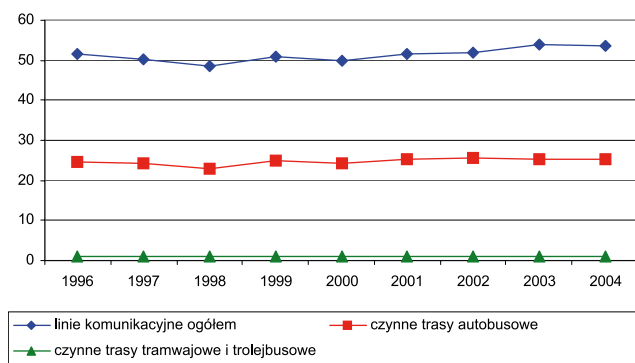
Gęstość dróg gminnych ogółem w 1996 r. wynosiła 58,65 km na 100 km² i wzrosła do 65,17 km na 100 km² w 2004 r. Działania inwestycyjne mające na celu poprawę stanu dróg były podejmowane w badanym okresie przez wszystkie typy gmin. Ich rezultatem był przyrost wskaźnika gęstości dróg o nawierzchni twardej ulepszonej o prawie 6 km, tj. o 36%.

Problemem pozostaje jednak nie długość dróg, ale ich struktura. Sieć drogową polskich gmin jest bowiem zdominowana przez drogi gruntowe, których udział w łącznej długości dróg oscyluje w granicach 55-57% (61-62% na obszarach wiejskich i 31-33% w miastach). Ponadto, szacuje się, że blisko 80% istniejącej nawierzchni nadaje się do remontu, przy czym koszty remontów są niejednokrotnie zbliżone do kosztów budowy nowej drogi⁸².

⁸² Por. M. Makowiecki, *Polskie drogi*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2000, nr 5, s. 44-45; B. Rzeczyński, *Stan utrzymania dróg w Polsce*, „Przegląd Komunalny” 1999, nr 9, s. 53-55.

Komunikacja miejska

Od lat długość linii obsługiwanych przez komunikację miejską niezmiennie kształtuje się w granicach 50-53 tys. km. Odnotowuje się natomiast zjawisko systematycznego spadku liczby jednostek taboru komunikacji miejskiej. Regres w tej dziedzinie przekłada się na zmniejszenie liczby miejsc w wozach komunikacji miejskiej. W przeliczeniu na 1000 ludności miast obsługiwanych przez komunikację miejską liczba ta zmalała ze 107 w 1996 r. do 97 w 2004 r.



Rys. 20. Długość linii komunikacji miejskiej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych RP z lat 1997-2005, GUS, Warszawa.

Przedstawione wyżej zmiany były z pewnością następstwem spadku liczby pasażerów przewożonych w skali roku z 5 909,9 mln w 1995 r. do 4 189,8 mln w 2004 r., a tym samym z 16,2 mln do 11,4 mln na dobę, czyli o 30%. Proces ten wydaje się być nieodwracalny, więc cały wysiłek inwestycyjny władz lokalnych w zakresie komunikacji zbiorowej powinien być skierowany na wymianę i modernizację taboru, w celu oszczędności i obniżania bieżących kosztów eksploatacji, a jednocześnie poprawy warunków podróżowania pasażerów.

* * *

Tendencje rozwoju poszczególnych elementów infrastruktury technicznej w polskich gminach wskazują na poprawę stanu ich wyposażenia w sieci, urządzenia i obiekty infrastrukturalne oraz stopniowe zmniejszanie istniejącej luki infrastrukturalnej między obszarami miejskimi a wiejskimi. Oczywiście ze względu na odmienną specyfikę tych obszarów wyrażającą się przede wszystkim strukturą sieci osadniczej do całkowitego wyrównania poziomów rozwoju infrastruktury z pewnością nigdy nie dojdzie, niemniej jednak sytuacja ta stanowi dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich spore wyzwanie na kolejne lata.

Jeśli chodzi o ogólną ocenę stanu jakościowego gminnej infrastruktury technicznej, to należy podkreślić, że wciąż charakteryzuje się ona nadmiernym zużyciem technicznym i ekonomicznym (pomimo znacznej poprawy w tym zakresie w ostatnich latach) oraz niskim standardem wielu urządzeń infrastrukturalnych.

3.4. Potrzeby inwestycyjne gmin w sferze infrastruktury technicznej

Potrzeby gmin w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury technicznej można rozpatrywać w aspekcie ilościowym i jakościowym. Pierwszy z nich wiąże się z potrzebą budowy nowych urządzeń infrastrukturalnych, by poprawić wciąż stosunkowo niską dostępność dla mieszkańców, drugi natomiast wynika z konieczności poprawy niskiego standardu już istniejących urządzeń i świadczonych przez nie usług.

W dalszej części opracowania zaprezentowano wybrane szacunki gminnych potrzeb inwestycyjnych oraz omówiono ich przesłanki⁸³. Ponadto, opierając się na dostępnych danych statystycznych, wskazano na dystans jaki dzieli Polskę pod względem poziomu rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej od wybranych krajów Unii Europejskiej.

Wodociągi

W zakresie gospodarki wodnej Polska jest zobowiązana na mocy Traktatu Akcesyjnego do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych zmierzających do wdrożenia dyrektywy 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁸⁴ (tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna) oraz dyrektywy 98/83/WE z 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁸⁵. Niestety w związku ze słabą jakością wód powierzchniowych i podziemnych ujmowanych do celów konsumpcyjnych oraz kiepskim stanem znacznej części urządzeń dystrybucyjnych i uzdatniających, jakość wody pitnej dostarczanej mieszkańcom Polski odbiega od surowych standardów UE, jak również norm krajowych⁸⁶. Szacunkowe koszty dostosowania do unijnych norm w tej dziedzinie są więc wysokie. Brak jednak jednomyślności co do ich wysokości. O ile bowiem specjaliści polscy i unijni wyceniają je na około 100 mln euro, o tyle szacunki ekspertów Banku Światowego wahają się w przedziale 3,3-7,3 mld euro⁸⁷. Ciężar realizacji tych przedsięwzięć spoczywa przede wszystkim na samorządach gminnych, gdyż to w ich gestii leży gospodarka wodna. Niewątpliwie o wiele wyższe są natomiast koszty związane z wypełnieniem luki ilościowej w zakresie infrastruktury wodociągowej – dostęp do sieci wodociągowej w Polsce ma nieco ponad 85% ludności, podczas gdy w krajach byłej „piętnastki” wskaźnik ten z reguły sięga 100%⁸⁸. Warto w tym miejscu

⁸³ Łączne potrzeby inwestycyjne gmin są wręcz ogromne. Według analiz przeprowadzonych przez Dexia Kommunal-kredit Holding samorządy muszą zainwestować około 50 mld euro, aby osiągnąć poziom rozwoju infrastruktury zgodny z dyrektywami Komisji Europejskiej. Natomiast w celu osiągnięcia przeciętnego standardu państw dawnej „piętnastki” konieczne jest przeznaczenie na inwestycje aż 150 mld euro. Zob. K. Ostrowska, E. Więclaw, *Nowa oferta banków*, „Rzeczpospolita” nr 147 z 25 czerwca 2004 r.; *Nie tylko fundusze z Unii*, „Gazeta Prawna” nr 218 z 8 listopada 2004 r.

⁸⁴ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal L 327, 22/12/2000.

⁸⁵ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, Official Journal L 330, 05/12/1998.

⁸⁶ Badania Inspekcji Sanitarnej przeprowadzone w latach 1999-2000 wykazały, że 2/3 pobranych próbek nie odpowiadało normom krajowym. Zob. szerzej: *Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003, s. 49.

⁸⁷ R. Miłaszewski, *Koszty dostosowania gospodarki wodno-ściekowej w Polsce do wymagań Unii Europejskiej*, „Gospodarka Wodna” 2000, nr 7, s. 251; *Poland, Complying With EU Environmental Legislation*, The World Bank, Europe and Central Asia Environmental, 1999, s. 18.

⁸⁸ Pod tym względem Polska wypada gorzej także od Czech, w których 90% ludności korzysta z wodociągu sieciowego. Zob. *Statistical Yearbook of the Czech Republic 2004*, Praha 2004, s. 110.

dodać, że w małych miastach i na obszarach wiejskich budowa kilometra sieci wodociągowej rozdzielczej wraz z urządzeniami towarzyszącymi (około 20 przyłączy w postaci studni wodomierzowych, hydrantami i zasuhami) wiąże się z wydatkiem w granicach 30 tys. euro⁸⁹.

Kanalizacja i oczyszczalnie ścieków

Najbardziej kosztownym zobowiązaniem akcesyjnym Polski jest realizacja norm europejskich w zakresie gospodarki ściekowej określonych we wspomnianej Ramowej Dyrektywie Wodnej oraz dyrektywie 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych⁹⁰. Obowiązek wypełnienia surowych wymagań wspólnotowych sprawił, że opracowany został Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK)⁹¹, który stanowi wykaz niezbędnych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie wyposażenia wszystkich miejscowości o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2 tys. osób⁹² (tzw. aglomeracji) w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków komunalnych. Program zakłada budowę, rozbudowę lub zmodernizowanie w latach 2005-2015 ponad 1700 oczyszczalni oraz budowę 37 tys. km sieci kanalizacyjnej w 1577 aglomeracjach. Koszt tych zadań oszacowano na około 42,6 mld zł, przy czym kanalizacja pochłonie około 32 mld zł, a oczyszczalnie – 10,6 mld zł⁹³. Ich rezultatem ma być obsługiwanie przez system odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych w 2015 roku co najmniej 75-85% ludności we wspomnianych aglomeracjach. Obecnie, w skali kraju z urządzeń tych korzysta niespełna 60% ludności, co sprawia, że w porównaniu z innymi krajami UE Polska nie wypada zbyt korzystnie. Dla porównania, w Czechach odsetek ten wynosi 70%, w Niemczech 92,8%, a średnia dla całej Unii to 74,76%⁹⁴.

Zadania nakreślone w KPOŚK będą w głównej mierze realizowane przez gminy. Jednakże budowa standardowej oczyszczalni gminnej to wydatek w granicach 2-4 mln zł⁹⁵, a uzyskanie pełnego nasycenia terenu kanalizacją w gminie miejsko-wiejskiej dysponującej oczyszczalnią i siecią w samym mieście wiąże się z kosztami w wysokości 20-40 mln zł⁹⁶, co budzi obawę, że spełnienie stawianych wymagań będzie bardzo trudne, w szczególności dla gmin najmniejszych, na obszarze których będzie się koncentrowała działalność inwestycyjna w zakresie gospodarki ściekowej (stanowią one bowiem 72% aglomeracji objętych programem). W związku z tym, należy przypuszczać, że wydatki inwestycyjne na budowę kanalizacji i oczyszczalni ścieków będą w ciągu najbliższych 10 lat jedną z najważniejszych pozycji obciążających budżety gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

⁸⁹ Zob. R. Suwała, *Budowa wodociągu – błędy inwestorów*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8, s. 9.

⁹⁰ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, Official Journal L 135, 30/05/1991.

⁹¹ *Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2003.

⁹² Równoważna liczba mieszkańców (RLM) to stosunek ilości odprowadzanych ścieków do z góry przyjętej ilości ścieków wytwarzanych przez jedną osobę.

⁹³ *Projekt aktualizacji załączników do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych do końca 2015 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, kwiecień 2005.

⁹⁴ *Statistische Jahrbuch Österreichs 2005*, Statistik Austria, Wien 2005, s. 537.

⁹⁵ *Rachunek za czyste środowisko*, „Rzeczpospolita” nr 227 z dnia 27 września 2004 r.

⁹⁶ Z. Świgoń, *Trochę diegiciu się przyda*, „Przegląd Komunalny” 2001, nr 1, s. 21-22.

Gospodarka odpadami

Potrzeby gmin w zakresie zagospodarowania odpadów wynikają przede wszystkim z unijnych wymogów sformułowanych w dyrektywie 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów⁹⁷ oraz dyrektywie 99/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowisk odpadów⁹⁸, które określają zasady postępowania z odpadami oraz nakładają obowiązek przygotowywania planów gospodarowania nimi. Plan na poziomie krajowym – Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (KPGO) – przewiduje wybudowanie instalacji zapewniających przyjęcie i przeróbkę w 2010 roku 2,1 mln Mg odpadów do przerobu biologicznego⁹⁹. Koszty przedsięwzięć inwestycyjnych planowanych w ramach KPGO w latach 2004-2014 wynoszą 8,41 mld zł, przy czym środki własne samorządów gminnych będą stanowiły około 30% tej kwoty. Rezultatem tych zadań ma być sukcesywna redukcja składowanych odpadów, aż do poziomu 50% w 2013 r. (reszta odpadów musi być poddana przetworzeniu)¹⁰⁰.

Niestety prawdopodobne jest, że podobnie jak w przypadku gospodarki wodno-ściekowej, tak i w odniesieniu do gospodarki odpadami polskie gminy będą miały duże kłopoty z wywiązaniem się z unijnych zobowiązań. W 2002 r. bowiem odpady z 3/4 gmin trafiały bezpośrednio na składowisko, bez jakiegokolwiek segregacji czy ponownego wykorzystania¹⁰¹. W dalszym ciągu najpopularniejszą metodą unieszkodliwiania odpadów jest ich składowanie na wysypiskach (94%), podczas gdy spalanie odgrywa marginalną rolę (3,3%).

Mimo ambitnych zamierzeń inwestycyjnych postępy w celu poprawy obecnego stanu są niewielkie: w 2004 r. zaledwie 4,5% składowisk posiadało na swoim wyposażeniu kompostownię, a linie sortownicze funkcjonowały na co dziesiątym składowisku¹⁰². Jednocześnie tylko 10% odpadów komunalnych składowanych było na składowiskach spełniających wymagania UE lub wymagających drobnych modernizacji¹⁰³, a ponad 10% trafiało do środowiska w sposób niekontrolowany¹⁰⁴. W dodatku, wyniki kontroli przeprowadzonej w latach 2002-2003 przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują, że w dalszym ciągu problemem jest brak działań samorządów (lub mała ich skuteczność) w zakresie zapobiegania powstawaniu i likwidacji dzikich wysypisk¹⁰⁵. Potwierdzają to także opinie ekspertów OECD, którzy szacują, że dla ucywilizowania gospodarki odpadami w Polsce niezbędne są nakłady inwestycyjne w wysokości 120-150 mln zł rocznie¹⁰⁶.

⁹⁷ Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste, Official Journal L 194, 25/07/1975.

⁹⁸ Council Directive 99/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, Official Journal L 182, 16/07/1999.

⁹⁹ *Jest jeszcze wiele do zrobienia*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 3.

¹⁰⁰ *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2002, s. 67-68.

¹⁰¹ W tej sprawie Polska wypada bardzo niekorzystnie nie tylko na tle całej UE, ale również w porównaniu z krajami sąsiednimi. W Niemczech na składowiska trafia 20% odpadów, a w Czechach i na Słowacji około 70%. Średnia dla całej UE wynosi niespełna 50%.

¹⁰² Zob. *Czego potrzeba składowiskom*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 1.

¹⁰³ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003, s. 18.

¹⁰⁴ Zanotowany w ostatnich latach znaczący spadek ilości zebranych odpadów zapewne nie jest związany ze zmniejszeniem ich wytwarzania. *Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres od 29 października 2002 r. do 29 października 2004 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, styczeń 2005, s. 6.

¹⁰⁵ Zob. szerzej: *Informacja o wynikach kontroli organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi w dużych miastach*, Najwyższa Izba Kontroli, Poznań, grudzień 2004. Kontrola została przeprowadzona w 50 jednostkach z terenu całego kraju.

¹⁰⁶ Zob. *Śmieci wymykają się spod kontroli*, „Gazeta Prawna” nr 83 z 28 kwietnia 2005 r.

Ciepłownictwo i gazownictwo

Wysokie koszty i znaczna energochłonność ciepłownictwa zbiorowego powodują, że mało prawdopodobne jest przechodzenie w Polsce na ten system ogrzewania. Dal-
szy wzrost udziału mieszkań ogrzewanych centralnie jest jednak pożądany. Przyjmuje się, że systemem tym powinno być objętych ponad 90% mieszkań w miastach i 75% na wsi¹⁰⁷. Przy takich założeniach, w 2004 roku centralnie ogrzewanych powinno być około 471,8 mln m² powierzchni użytkowej mieszkań w miastach i 263,5 mln m² na obszarach wiejskich. Zważywszy, że w tym samym roku centralne ogrzewanie miało 78% powierzchni mieszkań w miastach i 58% na wsiach (głównie indywidualne) dla osiągnięcia zakładanych wskaźników brakowało ogółem około 122,6 mln m² w skali całego kraju. Biorąc więc pod uwagę wysokość średniego kosztu na przyrost 1 m² powierzchni mieszkań ogrzewanych centralnie, wartość niezbędnych nakładów inwestycyjnych w tym zakresie wynosi około 38 167,8 mln zł. Szacuje się, że opóźnienie Polski w relacji do przeciętnego poziomu rozwoju infrastruktury ciepłowniczej sięga aż 55 lat¹⁰⁸.

W przypadku dostępności do gazu sieciowego, przewiduje się, że do 2020 r. z gazociągu będzie korzystało około 3 mln gospodarstw domowych w miastach i 0,7 mln na obszarach wiejskich. Oznacza to przyrost w granicach 20-30 tys. odbiorców w ciągu roku. Jeżeli jednak gazociąg ma być rozbudowywany w miejscowościach położonych w pobliżu sieci przesyłowych, a gazyfikacja obszarów wiejskich usytuowanych daleko od sieci gazowej będzie się opierać na dostarczaniu gazu w butlach¹⁰⁹, koszty tych przedsięwzięć są bardzo trudne do oszacowania.

Drogi gminne

Przyczyn fatalnego stanu dróg gminnych w Polsce jest wiele. Najczęściej wymienia się wśród nich niedostosowaną do większego obciążenia niską nośność nawierzchni, brak konserwacji i napraw, naturalne starzenie się nawierzchni i wpływ warunków atmosferycznych, brak odwodnienia korpusu drogi. Jednak wszystkie te czynniki sprowadza się zazwyczaj do wspólnego mianownika, czyli braku środków finansowych. Władze lokalne chcą wydawać jak najmniej środków na utrzymanie istniejących dróg, a jak najwięcej na budowę nowych. Niestety koszt budowy kilometra drogi gminnej wiąże się z wydatkiem w granicach 250-350 tys. zł. I choć gęstość dróg gminnych w Polsce nie odbiega znacząco od przeciętnego poziomu europejskiego, to jednak wymagają one istotnych modernizacji i dostosowania do standardów unijnych¹¹⁰. Minimalne rozmiary potrzeb w tym zakresie wyraża stosunek długości dróg o nawierzchni ulepszonej do długości dróg o nawierzchni twardej. Eksperti oceniają, że przeciętna gmina powinna wybudować lub wyremontować około 40 km

¹⁰⁷ Por. A. Gałązka, J. Sierak, *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Międzykomunalna Spółka Akcyjna „Municipium”, Warszawa 1998, s. 178.

¹⁰⁸ K. Dziworska, *Project finance w rozwoju infrastruktury komunalnej*, w: *Inwestycje i gospodarowanie nieruchomościami. Dydaktyka i badania*, red. A. Nalepka, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 121.

¹⁰⁹ W nielicznych tylko przypadkach przewiduje się budowę zbiorników gazu zaopatrujących kilka budynków lub całą wieś. Por. A. Barczyński, *Zastosowanie gazu ziemnego do celów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 1998, nr 2, s. 6.

¹¹⁰ Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004, s. 42.

dróg utwardzonych¹¹¹. Zatem nakłady inwestycyjne na rozwój infrastruktury drogowej wynoszą co najmniej 15 mld zł¹¹².

Komunikacja miejska

Regularna komunikacja publiczna funkcjonuje w około 270 polskich miastach, a jej podstawowym środkiem transportu są autobusy. Zważywszy, że w ciągu doby każdy z nich przejeżdża średnio 211 km, z użytkowania powinny być wycofane pojazdy ponad 10-letnie, charakteryzujące się największą awaryjnością¹¹³. Niestety to one stanowią większość taboru. Nawet jeśli są one sprawne technicznie, to nie spełniają określonego standardu usług, tzn. nie mają niskiej podłogi na całej długości, udogodnień dla niepełnosprawnych, nie spełniają parametrów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa pasażerów, czy wygody kierowcy. Mimo to, ze względu na brak środków na zakup nowych pojazdów, są utrzymywane „na chodzie”. Potrzeby gmin związane z rozwojem komunikacji miejskiej są szczególnie trudne do oszacowania. Wynika to z różnego stopnia zaangażowania się władz samorządowych w organizowanie przewozów. Niektóre kupują nowy tabor dla własnych przedsiębiorstw komunikacyjnych, prowadząc tym samym swoją politykę w tej dziedzinie, inne natomiast zlecają wykonywanie usług transportowych prywatnym przewoźnikom. Niemniej jednak ocenia się, że zakupy nowych autobusów pokrywają około 60% bieżących potrzeb¹¹⁴.

Mimo wielu przedsięwzięć inwestycyjnych zrealizowanych w ostatnich latach przez samorządy gminne oraz dość wysokiej dynamiki rozwoju infrastruktury technicznej, potrzeby w tym zakresie nadal są bardzo duże. Konieczność ich realizacji, w znacznej mierze wynikająca z unijnych dyrektyw, to jednak nie tylko ogromne koszty. To również znaczny napływ środków finansowych na inwestycje¹¹⁵ (choć nie w każdym przypadku są one antidotum na istniejące potrzeby) oraz szereg korzyści dla samorządów.

W obliczu znacznych potrzeb infrastrukturalnych gmin podejmowanie działań, które mogą sprzyjać poprawie efektywności ich działalności inwestycyjnej nabiera szczególnie istotnego znaczenia.

3.5. Działalność inwestycyjna wielkopolskich gmin na tle kraju – ocena próby

Badaniami, których rezultaty zostały zaprezentowane w dalszej części opracowania, nie objęto wszystkich gmin w Polsce, lecz gminy województwa wielkopolskiego. W związku z tym, konieczne było ustalenie na ile próba ta, wyłoniona w sposób celowy, odzwierciedla sytuację w zakresie gminnej działalności inwestycyjnej w skali całego kraju, a w konsekwencji stwierdzenie, czy możliwe jest uogólnienie uzyskanych wyników na całą zbiorowość. Wykorzystano w tym celu statystyczne testy istotności.

¹¹¹ Por. J. Mabe, *Subwencja – w praktyce nie tylko na drogi*, „Gmina” 2000, nr 43, s. 28-29; M. Kossakowski, *Drogi gminne*, „Przegląd Komunalny” 2002, nr 1, s. 80-81.

¹¹² Przyjęto założenie, że przeciętna gmina powinna wybudować około 20 km dróg i tyle samo kilometrów poddać remontom.

¹¹³ M. Cyrankiewicz, A. Oczkowicz, *Autobusy dla miasta*, „Wspólnota” 2004, nr 22.

¹¹⁴ Tamże.

¹¹⁵ Źródła tych środków zostały przedstawione w rozdz. 3.2.

Za pomocą testu istotności dla wartości oczekiwanej sprawdzono, czy średnie wartości cech w próbie są zgodne z ich średnimi wartościami w populacji w analizowanym okresie. Posłużono się następującym wzorem¹¹⁶:

$$z = \frac{\bar{x} - m_0}{s(x)} \sqrt{n} \quad (3.1)$$

gdzie:

$\bar{x}$ – średnia arytmetyczna z próby,
 m_0 – średnia arytmetyczna z populacji,
 $s(x)$ – odchylenie standardowe z próby,
 n – liczebność próby.

Biorąc pod uwagę przedmiot badań, konieczne było ustalenie zgodności średnich wartości ośmiu cech próby i populacji w latach 1996-2004:

- X_1 – udziału wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w wydatkach budżetowych gmin ogółem,
- X_2 – wysokości wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną *per capita*,
- X_3 – przyrostu sieci wodociągowej rozdzielczej w km,
- X_4 – przyrostu sieci kanalizacyjnej w km,
- X_5 – przyrostu sieci gazowej rozdzielczej w km,
- X_6 – przyrostu ludności obsługiwanej przez komunalne oczyszczalnie ścieków,
- X_7 – przyrostu sieci dróg gminnych o nawierzchni twardej w km,
- X_8 – przyrostu sieci dróg gminnych o nawierzchni twardej ulepszonej w km.

Rezultaty obliczeń dokonanych dla 90 gmin miejsko-wiejskich i 117 gmin wiejskich, na poziomie istotności $\alpha = 0,05$, prezentuje tabela 9¹¹⁷.

Tabela 9. Ocena zgodności parametrów próby i populacji

Cecha	Gminy miejsko-wiejskie			Gminy wiejskie		
	$ z $	z_α	wniosek	$ z $	z_α	wniosek
X_1	1,44	1,96	średnie są zgodne	0,37	1,96	średnie są zgodne
X_2	1,37		średnie są zgodne	1,39		średnie są zgodne
X_3	1,21		średnie są zgodne	0,66		średnie są zgodne
X_4	1,00		średnie są zgodne	1,53		średnie są zgodne
X_5	0,35		średnie są zgodne	2,35		średnie nie są zgodne
X_6	2,28		średnie nie są zgodne	3,21		średnie nie są zgodne
X_7	1,40		średnie są zgodne	0,85		średnie są zgodne
X_8	0,99		średnie są zgodne	0,00		średnie są zgodne

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

¹¹⁶ Statystyka, red. J. Paradysz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 146.

¹¹⁷ Gminy miejskie nie zostały uwzględnione w procedurze pomiaru efektywności inwestycji w sferze infrastruktury technicznej, dlatego pominięto w tym miejscu ocenę zgodności parametrów próby i populacji w odniesieniu do nich. Zob. szerzej rozdz. 4.1.

Z przedstawionych wyżej informacji wynika, że w przypadku gmin miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego jedynie przyrost ludności obsługiwanej przez komunalne oczyszczalnie ścieków w latach 1996-2004 statystycznie różni się od średniego przyrostu dla tej kategorii gmin w całym kraju (jest on istotnie wyższy dla wielkopolskich gmin). Również w odniesieniu do gmin wiejskich różnice w tym aspekcie są statystycznie istotne. Ponadto gminy wiejskie województwa wielkopolskiego charakteryzują się większym przyrostem sieci gazowej rozdzielczej w okresie objętym analizą niż gminy wiejskie w Polsce.

Porównanie działalności inwestycyjnej wielkopolskich gmin z gminami w całym kraju uzupełnione zostało dokonaniem oceny zgodności rozkładów próby i populacji dla określenia, czy ich struktury są zgodne. Wykorzystano w tym celu test zgodności chi-kwadrat w następującej postaci¹¹⁸:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(n_i - \hat{n}_i)^2}{\hat{n}_i}, \quad (3.2)$$

gdzie:

n_i – liczebność próby,

$\hat{n}_i$ – liczebność populacji.

Z obliczeń wynika, że wartość testu chi-kwadrat wynosi 1 779,59 i jest tym samym wyższa od wartości krytycznej odczytanej z tablicy rozkładu χ^2 na poziomie istotności $\alpha = 0,05$ i przy $(n - 1) = 206$ stopniach swobody, która wynosi 240,48. Wynika z tego, że struktura gmin w województwie wielkopolskim pod względem ich statusu administracyjnego różni się statystycznie od struktury gmin w Polsce. Biorąc jednak pod uwagę, że badanie zostało przeprowadzone oddzielnie dla poszczególnych kategorii gmin brak zgodności rozkładów próby i populacji niewątpliwie nie przekreśla przydatności próby dla potrzeb badania¹¹⁹.

Zważywszy, że tylko w przypadku jednej spośród ośmiu cech w kategorii gmin miejsko-wiejskich oraz dwóch cech w kategorii gmin wiejskich odnotowano brak zgodności między próbą a populacją, można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że średnie wartości badanych cech dla próby i populacji są zasadniczo zgodne, a istniejące różnice mają charakter przypadkowy. Należy zatem uznać, że wyłoniona próba dobrze odzwierciedla działalność inwestycyjną gmin w skali całego kraju, a wnioski i spostrzeżenia z badań można ostrożnie odnosić do wszystkich gmin w Polsce.

¹¹⁸ M. Kędełski, I. Roeske-Słomka, *Statystyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 156.

¹¹⁹ Autor wyłonił bowiem dwie próby: jedną składającą się z gmin miejsko-wiejskich, drugą natomiast tworzoną przez gminy wiejskie; zob. szerzej rozdz. 4.3.

Rozdział 4

Propozycja pomiaru efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej

4.1. Wprowadzenie

Odwolując się do pojęcia efektywności inwestycji gminnych, przedstawionego w rozdziale drugim, można powiedzieć, że jej pomiar oznacza określenie relacji między efektami uzyskanymi dzięki tym inwestycjom a nakładami poniesionymi na ich realizację. Generalnie rzecz biorąc, punktem wyjścia dla rozważań nad pomiarem efektywności jest zasada racjonalnego gospodarowania¹. Zgodnie z nią za efektywne należy uznać te inwestycje, które prowadzą do największego efektu przy danych nakładach (zasada największej wydajności) lub danego efektu przy minimalnych nakładach (zasada oszczędności środków).

Jak już wspomniano w rozdziale pierwszym, efektywność jest relatywnie łatwa do ustalenia w przypadku inwestycji realizowanych przez podmioty prywatne. Fakt, że zarówno ich nakłady, jak i efekty mają na ogół charakter wymierny, wyrażany zazwyczaj w mierniku pieniężnym, a decydującą rolę odgrywają kryteria ekonomiczno-finansowe sprawia, że przy ustalaniu efektywności można wykorzystać znane i sprawdzone statyczne oraz dynamiczne metody oceny przedsięwzięć inwestycyjnych. Problem pomiaru efektywności inwestycji jest natomiast zdecydowanie bardziej skomplikowany jeśli chodzi o podmioty sektora publicznego, w tym samorządy gminne. O ile nie ma w zasadzie większych problemów z określeniem wysokości nakładów poniesionych na inwestycje, o tyle wskazanie wszystkich ich efektów jest zadaniem bardzo złożonym i możliwym do realizacji jedynie w ograniczonym zakresie. Z punktu widzenia podmiotu publicznego istotne znaczenie mają bowiem nie tylko efekty ekonomiczno-finansowe inwestycji, ale również (a w zasadzie przede wszystkim) efekty społeczne, gospodarcze, ekologiczne itp., które mają charakter pośredni i niewymierny i ujawniają się ze znacznym opóźnieniem. Konieczność ich uwzględnienia sprawia, że praktycznie niemożliwe jest wykorzystanie standardowych miar efektywności inwestycji stosowanych przez podmioty prywatne. Mimo tych trudności, w niniejszym opracowaniu podjęto próbę ustalenia efektywności inwestycji zrealizowanych przez gminy objęte badaniem, tj. 207 jednostek województwa wielkopolskiego (90 gmin miejsko-wiejskich i 117 wiejskich)². W badaniach, których proce-

¹ Zob. O. Lange, *Ekonomia polityczna*, PWN, Warszawa 1980, s. 147.

² Gminy miejskie zostały wyłączone z badań zmierzających do ustalenia efektywności ich działalności inwestycyjnej, ponieważ w gminach tych część inwestycji infrastrukturalnych realizują spółki gminne, co sprawia, że ich wydatki często nie są odzwierciedlane w budżecie gminy (np. w przypadku zaciągnięcia kredytu inwestycyjnego przez spółkę). Zob. szerzej: P. Swianiewicz, Ile naprawdę inwestują polskie samorządy?, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11, s. 9-12. Ponadto, gminy miejskie woj. wielkopolskiego są bardzo zróżnicowane pod względem liczby ludności (na przeciwnych biegunach znajdują się gmina Obrzycko licząca nieco ponad 2 tys. mieszkańców oraz gmina Piła z ponad 75 tys. mieszkańców), co sprawia, że mają odmienne priorytety i potrzeby inwestycyjne w poszczególnych elementach infrastruktury. Wymienione czynniki zdecydowanie skomplikowałyby zatem dokonywanie wiarygodnych porównań w zakresie poniesionych nakładów i osiągniętych efektów i mogłyby tym samym prowadzić do zniekształceń uzyskanych wyników.

dura oraz przyjęte założenia zostały omówione w dalszej części niniejszego rozdziału oparto się na danych z lat 1996-2004 uzyskanych z Banku Danych Regionalnych GUS³.

W odniesieniu do ogółu inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej za nakłady uznano środki przeznaczone na cele inwestycyjne, które wykazane zostały w trzech działach klasyfikacji budżetowej: rolnictwo i łowiectwo, transport i łączność oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Rozwiązanie to jest logiczne, zważywszy na zakres zadań ujętych w wymienionych działach⁴, a ponadto znajduje potwierdzenie w opiniach specjalistów od finansów samorządowych⁵. Z kolei efekty wspomnianych inwestycji zostały rozpatrzone w ujęciu węższym i szerszym. W pierwszym z nich za efekty uznano stworzenie materialnych warunków świadczenia określonych usług na rzecz mieszkańców gminy, czyli inaczej mówiąc oddane do użytku nowe urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej. W ujęciu szerszym uwzględniono natomiast skutki społeczne, gospodarcze i ekologiczne inwestowania w infrastrukturę techniczną. W związku z tym, przy ustalaniu efektów posłużono się szeregiem wskaźników odzwierciedlających zmianę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, mając jednak świadomość, że działanie to jest raczej dokonywaniem szacunku, który obarczony jest pewnym błędem, niż dokonywaniem pomiaru⁶.

Niezależnie od tego, w jakim ujęciu rozpatrywane były efekty, konieczne było dokonanie ich agregacji, w celu właściwego ustalenia efektywności ogółu inwestycji gminnych w zakresie infrastruktury technicznej, a nie tylko wybranych przedsięwzięć⁷. Potrzeba agregacji efektów wynikała ponadto z tego, że nakłady i efekty inwestycji gminnych są wielkościami niejednorodnymi (nakłady wyrażane są w jednostkach pieniężnych, natomiast efekty zazwyczaj w jednostkach naturalnych lub w formie procentowej), co uniemożliwia ich porównanie. W celu rozwiązania powyższych problemów wykorzystano miary taksonomiczne, dzięki którym określono całkowity efekt inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, zarówno w ujęciu węższym, jak i szerszym. Zważywszy, że wspomniane miary stały się kluczowym narzędziem przeprowadzonych analiz, w dalszej części opracowania przedstawiono ich istotę, zalety oraz procedurę konstruowania.

³ Bank Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl>

⁴ Zob. szerzej: rozporządzenie ministra finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz.U. z 2000, nr 59, poz. 688.

⁵ Zob. P. Swianiewicz, *Wydatki na inwestycje w infrastrukturę techniczną*, „Wspólnota” 2002, nr 25-26, s. 23-26; P. Swianiewicz, *Ranking inwestycyjny samorządów 2001-2003*, „Wspólnota” 2004, nr 21, s. 14-29.

⁶ Nie ma możliwości precyzyjnego zmierzenia wpływu inwestowania gmin w omawianą infrastrukturę na ich rozwój społeczno-gospodarczy. Praktycznie niemożliwe jest ustalenie, w jakim stopniu zmiana poziomu rozwoju gminy jest następstwem jej działalności inwestycyjnej, a w jakim skutkiem innych działań podejmowanych zarówno przez władze lokalne, jak i inne podmioty. Ponadto, korzyści społeczno-gospodarcze z tytułu inwestowania maleją wraz ze stopniowym nasyceniem terenu urządzeniami infrastrukturalnymi. Oznacza to, że w największym stopniu na rozwój gminy wpływa inwestowanie w wodociąg, kanalizację czy drogę po raz pierwszy, natomiast rezultat każdej kolejnej zainwestowanej złotówki jest coraz mniejszy. Por. P. Rosik, *Produktywność publicznych inwestycji infrastrukturalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 2, s. 164.

⁷ Por. Z. Mikołajewicz, *Inwestycje jako czynnik kształtujący zasoby infrastruktury społecznej*, Instytut Śląski, Opole 1991, s. 60.

4.2. Metody taksonomiczne w badaniu efektów inwestycji gminnych

Zainteresowanie metodami taksonomicznymi zapoczątkowały prace Z. Hellwiga, który jako pierwszy zaproponował tzw. taksonomiczną miarę rozwoju gospodarczego⁸. Możliwość szerokiego zastosowania miar taksonomicznych (syntetycznych) uwarunkowana jest licznymi zaletami, z których dwie mają szczególne znaczenie. Po pierwsze, miary te pozwalają na numeryczny opis zjawisk o charakterze jakościowym, których nie można bezpośrednio zmierzyć (np. poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, stopa życiowa ludności, poziom ochrony zdrowia, poziom organizacji procesów produkcyjnych itp.). Po drugie, w przeciwieństwie do miar cząstkowych, które posługując się wieloma liczbami informują o poszczególnych elementach składających się na badane zjawisko, miary syntetyczne wyrażają stan tego zjawiska za pomocą tylko jednej liczby. Inaczej mówiąc są one zmiennymi syntetycznymi, które zastępują opis poziomu zjawiska w wybranym obiekcie przy użyciu zbioru informacji opisem za pomocą jednej, agregatywnej wielkości. Umożliwia to tym samym kompleksowe spojrzenie na poziom tego zjawiska w poszczególnych obiektach, prowadzenie analiz porównawczych obiektów, zarówno w ujęciu przestrzennym, jak i czasowym oraz ich liniowe porządkowanie (budowę rankingu) i klasyfikację.

Obecnie istnieje wiele rozmaitych metod budowy miar taksonomicznych. Każda z nich obejmuje jednak cztery następujące po sobie etapy⁹:

- dobór cech diagnostycznych (wraz z identyfikacją ich charakteru) będących wyznacznikiem poziomu badanego zjawiska,
- standaryzację cech,
- konstrukcję syntetycznej miary poziomu badanego zjawiska,
- porządkowanie i klasyfikację obiektów ze względu na poziom zjawiska, które poprzedzone są wyodrębnieniem zbioru obiektów poddanych analizie ze względu na kształtowanie się badanego zjawiska. Wspomniane etapy zostały omówione poniżej.

Skonstruowanie miary taksonomicznej określającej stan analizowanego zjawiska w wybranych obiektach wymaga przede wszystkim dysponowania odpowiednim zbiorem zmiennych diagnostycznych, które w sposób cząstkowy opisują to zjawisko. Wybór wstępnej listy zmiennych jest dokonywany na podstawie kryterium merytorycznego (uwzględnienie celu i przedmiotu badania oraz jednostki czasu, dla której będzie prowadzone badanie), spośród dostępnych danych statystycznych¹⁰. Następnie, jeżeli lista jest dostatecznie liczna, poszukuje się optymalnego zbioru zmiennych poprzez proces ich redukcji, czyli eliminowania tych cech, które wnoszą takie same lub bardzo podobne informacje o badanym zjawisku (unika się w ten sposób efektu powtarzania informacji, a przez to nadawania im większej wagi) w celu wyboru

⁸ Z. Hellwig, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, nr 4.

⁹ Zob. J. Lira, F. Wysocki, *Zastosowanie pozycyjnego miernika rozwoju do pomiaru poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego powiatów*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 9, s. 40.

¹⁰ T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989, s. 37.

zmiennych, które będą możliwie najlepiej reprezentowały te elementy, które nie weszły do zespołu cech diagnostycznych¹¹. Przy wyborze zmiennych należy kierować się zarówno kryteriami merytorycznymi, jak i formalnymi, przy czym przyjmuje się, że w sytuacjach konfliktowych należy przyznać priorytet tym pierwszym¹². Ostatecznie ustalona lista zmiennych powinna w możliwie dokładny i wyczerpujący sposób opisywać badane zjawisko, a jednocześnie nie powinna być zbyt krótka (rozsądny wydaje się wymóg, aby minimalna liczba cech diagnostycznych, które utworzą mierzalnik syntetyczny nie była mniejsza od czterech)¹³.

Zbiór cech wybranych do opisu badanego zjawiska można zapisać w formie macierzy zmiennych diagnostycznych o m kolumnach (liczba cech diagnostycznych) i n wierszach (liczba obiektów):

$$\begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nm} \end{bmatrix}, \quad (4.1)$$

gdzie:

x_{ij} – wartość empiryczna j -tej cechy w i -tym obiekcie,

$i = 1, 2, \dots, n$ (numer badanego obiektu),

$j = 1, 2, \dots, m$ (numer cechy diagnostycznej).

W powyższym zbiorze mogą znajdować się zmienne wpływające w różnym kierunku na badane zjawisko: zmienne stymulanty (S), których większe wartości świadczą o wyższym poziomie badanego zjawiska (np. wskaźnik zatrudnienia, czyli udział liczby pracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym) oraz zmienne destymulanty (D), których mniejsze wartości świadczą o wyższym poziomie zjawiska (np. wskaźnik bezrobocia, czyli udział liczby bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym)¹⁴.

Zmienne diagnostyczne wykorzystywane do konstrukcji zmiennej syntetycznej są zazwyczaj wyrażone w różnych jednostkach miary. W celu wyeliminowania wpływu tych jednostek na wynik badań należy sprowadzić wartości cech z macierzy (4.1) do wzajemnej porównywalności poprzez dokonanie ich standaryzacji. Najczęściej wykorzystywana jest w tym celu następująca formuła:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j} \quad (4.2)$$

dla $i = 1, 2, \dots, n$,

$j = 1, 2, \dots, m$,

¹¹ M. Cierpiał-Wolan, E. Wojnar, *Analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, „Wiadomości Statystyczne” 2001, nr 10, s. 76.

¹² Zob. *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 59.

¹³ Zob. D. Strahl, *Metody programowania rozwoju infrastruktury komunalnej*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1986, s. 29.

¹⁴ Zmienne destymulanty należy przekształcić na stymulanty, aby ich większe wartości świadczyły o wyższym poziomie badanego zjawiska. Spośród wielu możliwych sposobów przekształcenia najczęściej wykorzystywany jest następujący zabieg: $S = 1/D$. Zob. szerzej: E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990, s. 87.

gdzie:

z_{ij} – standaryzowana wartość j-tej cechy w i-tym obiekcie,

x_{ij} – wartość empiryczna j-tej cechy w i-tym obiekcie,

$\bar{x}_j$ – średnia arytmetyczna j-tej cechy,

s_j – odchylenie standardowe j-tej cechy,

m – liczba cech zmiennych,

n – liczba obiektów.

Rezultatem standaryzacji wartości cech diagnostycznych dla wyodrębnionego zbioru obiektów jest macierz standaryzowana:

$$\begin{bmatrix} z_{11} & z_{12} & \dots & z_{1m} \\ z_{21} & z_{22} & \dots & z_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ z_{n1} & z_{n2} & \dots & z_{nm} \end{bmatrix} \quad (4.3)$$

będąca punktem wyjścia do skonstruowania taksonomicznej miary poziomu badanego zjawiska. Zważywszy jednak, że obecnie istnieje wiele metod budowy tych miar, skoncentrowano się na omówieniu jedynie tej, która została wykorzystana w niniejszym opracowaniu, a mianowicie taksonomicznej miary rozwoju gospodarczego Z. Hellwiga¹⁵.

Taksonomiczny miernik rozwoju należy do grupy miar bazujących się na wyborze punktu wzorcowego. W związku z tym, jego wykorzystanie dla ustalenia poziomu badanego zjawiska w wybranych obiektach wymaga, po uprzednim dokonaniu standaryzacji zmiennych diagnostycznych, wyznaczenia tzw. wzorca rozwoju. Wzorcem tym jest abstrakcyjny punkt (obiekt) P_0 o współrzędnych w postaci wektora:

$$z_0 = [z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0m}] \quad (4.4)$$

określonych za pomocą odpowiedniej relacji:

$$z_{0j} = \max_i \{z_{ij}\} \quad (4.5) \quad \text{lub} \quad z_{0j} = \min_i \{z_{ij}\} \quad (4.6)$$

dla $j = 1, 2, \dots, m$,

w zależności od tego czy zmienna jest stymulantą (4.5) czy destymulantą (4.6). Innymi słowy, współrzędnymi punktu P_0 , czyli wzorca rozwoju są najwyższe standaryzowane wartości cech spośród wszystkich obiektów w przypadku zmiennych stymulant lub wartości najniższe w przypadku zmiennych destymulant.

Następnie obliczana jest odległość każdego obiektu P_i ($i = 1, 2, \dots, n$) od obiektu wzorcowego P_0 zgodnie ze wzorem Euklidesa:

$$d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{0j})^2} \quad (4.7)$$

dla $i = 1, 2, \dots, n$.

¹⁵ Wybór ten został podyktowany tym, że miara ta, jak już wspomniano, stała się pierwowzorem dla kolejnych propozycji. Wszystkie przedstawione dalej wzory zostały zaczerpnięte z opracowania Z. Hellwiga: *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, nr 4.

Wartości d_{i0} oznaczają opóźnienie i -tego obiektu w stosunku do obiektu-wzorca pod względem poziomu badanego zjawiska. Ostatecznie, taksonomiczny miernik rozwoju Z . Hellwiga wyznacza się za pomocą formuły:

$$z_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0} \quad (4.8)$$

dla $i = 1, 2, \dots, n$,

gdzie:

$$d_0 = \bar{d}_0 + 2s_0,$$

przy czym:

$\bar{d}_0$ – średnia wartość wyznaczonych odległości d_{i0} ,

s_0 – odchylenie standardowe wyznaczonych odległości d_{i0} .

Otrzymane wartości taksonomicznego miernika rozwoju należą zazwyczaj do przedziału $[0, 1]$. Większa wartość miary (bliższa jedności) świadczy o wyższym poziomie badanego zjawiska w danym obiekcie, natomiast wartość mniejsza (bliższa zeru) oznacza, że dany obiekt charakteryzuje się niższym poziomem zjawiska.

W oparciu o przedstawione wyżej informacje powstaje pytanie, czy możliwe jest wykorzystanie miar taksonomicznych do ustalenia całkowitego efektu inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej. Dokonując przeglądu literatury przedmiotu dotyczącej metod taksonomicznych można niejednokrotnie odnaleźć przykłady zastosowania zaprezentowanych miar w badaniu rozwoju infrastruktury technicznej czy też rozwoju społeczno-gospodarczego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym¹⁶, trudniej natomiast wskazać opracowania, w których za pomocą tych miar podjęto by próbę określenia efektu inwestycji gminnych. Niewątpliwie wynika to z faktu, że miary taksonomiczne mają charakter statyczny, tzn. określają poziom badanego zjawiska w danym momencie, natomiast efekt, z samej swej natury jest zjawiskiem dynamicznym, a zatem badanie powinno obejmować pewien przedział czasowy¹⁷. Niemniej jednak pojawiają się propozycje wykorzystania miar taksonomicznych, w taki sposób, aby możliwe było zbadanie dynamiki analizowanego zjawia-

¹⁶ Miary te były szeroko wykorzystywane m.in. przez: D. Strahl, *Metody programowania rozwoju infrastruktury komunalnej*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1986; *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998; E. Wędrowska, K. Krukowski, *Infrastruktura techniczna gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2002, nr 4; *Typologia gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 4; J. Lira, F. Wysocki, *Zastosowanie pozycyjnego miernika rozwoju do pomiaru poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego powiatów*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 9; I. Roeske-Słomka, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze województwa wielkopolskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 4; M. Grzebyka, L. Kaliszczak, Z. Kryński, K. Szara, *Ocena rozwoju społeczno-gospodarczego niektórych województw*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 2 i wielu innych.

¹⁷ Zastosowanie rozwiązania polegającego na ustaleniu poziomu rozwoju infrastruktury technicznej lub poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na początku i na końcu okresu objętego analizą, a następnie porównanie w każdej gminie otrzymanych miar taksonomicznych oraz potraktowanie ich zmiany jako efektu inwestycji jest działaniem niepoprawnym. Należy pamiętać, że miary syntetyczne nie są wartościami bezwzględnymi, a jedynie określają położenie obiektów względem siebie. Inaczej rzecz ujmując chodzi o to, że wartość określająca poziom rozwoju infrastruktury technicznej lub rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy w danym roku, wcale nie musi być wyższa w roku następnym, czy za kilka lat. Może wystąpić nawet sytuacja, że wartość ta będzie niższa, co uwarunkowane będzie nie spadkiem poziomu rozwoju danej gminy, ale wzrostem tego poziomu w innych gminach z tego samego zbioru.

ska. W opinii autora, jedna z nich, a mianowicie koncepcja S. Wydymusa, może być wykorzystana w celu ustalenia efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej. Zaproponowany przez niego taksonometryczny miernik tempa rozwoju w swej konstrukcji niczym bowiem nie różni się od taksonomicznej miary rozwoju gospodarczego Z. Hellwiga, jednakże dzięki przyjęciu za cechy diagnostyczne współczynników kierunkowych trendu liniowego wyznaczonego dla każdej zmiennej diagnostycznej w każdym obiekcie (zamiast przyjęcia za cechy diagnostyczne wartości zmiennych w danym momencie) umożliwia uwzględnienie dynamiki zjawiska¹⁸. Miernik ten stał się więc podstawą do oszacowania całkowitego efektu inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej w badanych gminach w okresie objętym analizą, tj. w latach 1996-2004. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że z uwagi na występujące różnice między gminami miejsko-wiejskimi i wiejskimi, chociażby w odniesieniu do liczby mieszkańców, powierzchni¹⁹ czy priorytetów inwestycyjnych, wszystkie obliczenia zostały wykonane oddzielnie dla obydwu kategorii gmin.

4.3. Cechy diagnostyczne przyjęte do pomiaru

Skonstruowanie miary taksonomicznej określającej poziom analizowanego zjawiska w wybranych obiektach wymaga dysponowania odpowiednim zbiorem zmiennych diagnostycznych, które w sposób częściowy opisują to zjawisko. Zważywszy, że badanym zjawiskiem jest efekt ogółu inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, zarówno w ujęciu węższym, jak i szerszym, autor uznał za zasadne w pierwszym przypadku uwzględnić zmienne, które informują o urządzeniach i obiektach tej infrastruktury oddanych do użytku w latach 1996-2004, w drugim natomiast cechy, które wyrażają zmianę wybranych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego gmin we wspomnianym okresie. Procedura oraz rezultaty wyboru zmiennych do pomiaru zostały szczegółowo omówione poniżej.

W celu pomiaru efektów inwestycji gminnych w ujęciu węższym (materialnym), skoncentrowano się na pięciu podstawowych elementach gminnej infrastruktury technicznej: wodociągach, kanalizacji, sieci gazowej, oczyszczalniach ścieków oraz drogach gminnych. Mimo że podstawowym źródłem informacji był Bank Danych Regionalnych GUS, czyli baza dysponująca największym zasobem danych dla poziomu gminnego (NTS-5), wybór zmiennych w odniesieniu do wspomnianych elementów infrastruktury został znacznie ograniczony brakiem kompletnych informacji dla całego badanego okresu. Braki te zmusiły autora do oparcia się wyłącznie na danych o długości sieci wodociągowej rozdzielczej, sieci kanalizacyjnej, sieci gazowej rozdzielczej, liczbie ludności obsługiwanej przez komunalne oczyszczalnie ścieków oraz długości dróg gminnych o nawierzchni twardej oraz twardej ulepszonej.

Zgodnie z tym, co wcześniej zasygnalizowano, w celu uwzględnienia dynamiki badanego zjawiska konieczne było przyjęcie za cechy diagnostyczne współczynników kierunkowych trendu liniowego wyznaczonego dla każdej zmiennej w każdej gminie. Niestety w tym miejscu pojawiła się pewna przeszkoda. Otóż w przypadku długości dróg gminnych występują luki w materiale statystycznym dla niektórych lat

¹⁸ Zob. szerzej: S. Wydymus, *Taksonometryczne mierniki tempa rozwoju społeczno-gospodarczego*, w: *Metody taksonomiczne i ich zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1984, s. 135-144.

¹⁹ Przeciętna liczba mieszkańców gmin miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego jest dwukrotnie większa niż gmin wiejskich, natomiast ich powierzchnia jest większa średnio o 35%.

z okresu 1996-2004, co jednocześnie uniemożliwia wyznaczenie tendencji rozwojowej²⁰. Pominięcie w analizie tego istotnego elementu gminnej infrastruktury technicznej zdecydowanie nie wchodziło w rachubę, więc autor, po wcześniejszych konsultacjach ze specjalistami z dziedziny statystyki i ekonometrii, postanowił zastosować inne rozwiązanie i zastąpić współczynniki kierunkowe trendu liniowego przyrostami wybranych zmiennych w 2004 r. w porównaniu z rokiem 1996 (dane dla pierwszego i ostatniego roku analizy są dostępne), a następnie potraktować je jako cechy diagnostyczne. Na podstawie kryterium merytorycznego skorygowanego o dostępność danych statystycznych stworzono zatem wstępną listę zmiennych dla ustalenia materialnych efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, która została przedstawiona w tabeli 10.

Tabela 10. Wstępna lista zmiennych wybranych do pomiaru efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej w ujęciu węższym

Symbol zmiennej	Nazwa zmiennej	Charakter zmiennej*
X ₁	przyrost długości sieci wodociągowej rozdzielczej w km	S
X ₂	przyrost długości sieci kanalizacyjnej w km	S
X ₃	przyrost długości sieci gazowej rozdzielczej w km**	S
X ₄	przyrost ludności obsługiwanej przez komunalne oczyszczalnie ścieków	S
X ₅	przyrost długości dróg gminnych o nawierzchni twardej w km	S
X ₆	przyrost długości dróg gminnych o nawierzchni twardej ulepszonej w km	S

* S – stymulanta, D – destymulanta

** ze względu na to, że dane na temat długości sieci gazowej w gminach są dostępne dopiero od 2000 r. (wcześniej oficjalne statystyki dotyczyły jedynie miast) zmienna ta wyraża przyrost w latach 2000-2004, a nie tak jak w pozostałych przypadkach przyrost w latach 1996-2004.

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie, na podstawie kryteriów formalnych, spośród dostępnych zmiennych wyłoniono optymalny zbiór cech diagnostycznych. Inaczej mówiąc, ze wstępnej listy wyeliminowano te cechy, które były nadmiernie skorelowane z pozostałymi, a więc nie spełniały nadrzędnego kryterium statystycznego obowiązującego przy konstruowaniu miar taksonomicznych²¹. Zważywszy na przyjęte wcześniej założenie, zgodnie z którym postanowiono ustalić całkowity efekt inwestycji gminnych w zakresie infrastruktury technicznej oddzielnie dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, proces redukcji zmiennych został dokonany odrębnie dla obydwu kategorii gmin. Ostatecznie, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, do badania

²⁰ W związku z tym, że luki te występują w latach 2001-2002 i dotyczą wszystkich gmin, a nie tylko pojedynczych przypadków, w zasadzie niemożliwe jest ich uzupełnienie za pomocą szacunków regresji liniowej. Por. E. Nowińska-Laźniewska, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004, s. 162.

²¹ W procesie redukcji wykorzystano test dla współczynnika korelacji liniowej. Należy w tym miejscu dodać, że przy konstruowaniu miar taksonomicznych eliminuje się również cechy charakteryzujące się niską zmiennością. Z uwagi na to kryterium nie odrzucono jednak żadnej z nich, gdyż wszystkie charakteryzowały się zmiennością na poziomie ponad 85%. Zob. T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989, s. 41.

przyjęto następujące cechy²²: X_1 , X_2 , X_4 , X_5 , X_6 . Zmienne te są stymulantami, co oznacza, że ich wyższe wartości oświadczą o większym całkowitym efekcie inwestycji gminnych, i odwrotnie.

Analizując cechy diagnostyczne przyjęte do pomiaru nietrudno zauważyć, że uwaga została skoncentrowana jedynie na ilości nowo wybudowanych urządzeń. Uwarunkowane jest to tym, że uzyskanie danych jakościowych na ten temat jest praktycznie niemożliwe. Mimo że porównanie poniesionych nakładów z osiągniętymi efektami może, w związku z tym, być obarczone pewnym błędem, to jednak zdaniem autora nie będzie odgrywał większej roli ze względu na stosunkowo wysoki poziom agregacji efektów inwestycji gminnych oraz stosunkowo długi okres objęty analizą. Nie bez znaczenia jest również to że, badany obszar jest dość jednorodny pod względem warunków przestrzennych mających istotne znaczenie dla wysokości nakładów potrzebnych na wybudowanie określonych urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej²³. Poza tym, oparcie się na przedstawionym wyżej zasobie informacji mimo wszystko jest poprawne z metodologicznego punktu widzenia²⁴.

W celu pomiaru efektów inwestycji gminnych w ujęciu szerszym (niematerialnym) skoncentrowano się natomiast na trzech podstawowych aspektach rozwoju gmin: społecznym, gospodarczym oraz ekologicznym. Podobnie jak w przypadku pomiaru efektów w ujęciu węższym, podstawowym źródłem informacji był Bank Danych Regionalnych GUS, a za cechy diagnostyczne, z uwagi na luki w materiale statystycznym występujące w niektórych latach, przyjęto zmiany wybranych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w latach 1996-2004. Na podstawie kryterium merytorycznego skorygowanego o dostępność danych statystycznych wyłoniono zatem wstępną listę zmiennych dla ustalenia niematerialnych efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, którą podzielono na trzy grupy opisujące wymienione wcześniej aspekty rozwoju.

²² Przyjęcie cech diagnostycznych wyrażonych w wartościach bezwzględnych zamiast w postaci wskaźników natężenia lub struktury, co postuluje się przy konstruowaniu miar taksonomicznych, było zamierzone przez autora. Otóż, gdyby posłużono się przyrostami sieci w km na 100 km² okazałoby się, że efekt wybudowania np. 10 km sieci wodociągowej rozdzielczej w gminie o powierzchni 200 km² jest relatywnie mniejszy niż położenie takiego samego odcinka w gminie o powierzchni 100 km², a to z kolei prowadziłoby do zupełnie błędnych wniosków. Podobny problem wystąpiłby w przypadku oparcia się na przyrostach sieci w metrach na mieszkańca gminy – większym efektem mogłyby wówczas charakteryzować się nie tyle gminy, w których wybudowano nowy odcinek sieci, ile te, w których zmniejszyła się liczba mieszkańców i w rezultacie na jedną osobę przypadałoby więcej sieci.

²³ Nizinne położenie gmin województwa wielkopolskiego sprawia, że można przyjąć założenie, iż średni koszt wybudowania danego elementu infrastruktury jest w ich przypadku zbliżony (szczególnie, gdy zostaje uwzględniony podział na gminy miejsko-wiejskie i wiejskie). Problem pojawiłby się natomiast w sytuacji, gdyby zestawiono obok siebie gminy z obszarów nizinnych oraz górskich czy wyspiarskich. Nakład kapitału potrzebny do wybudowania wodociągu czy jakiegokolwiek innego elementu infrastruktury jest o wiele wyższy od środków przeznaczanych na wykonanie odcinka o podobnej długości na terenie nizinnym. I mimo że w każdym przypadku efekt w postaci dostarczenia konkretnej usługi jest taki sam, zniekształceniu ulega relacja nakład-efekt rzeczowy, czyniąc bardziej produktywnymi te przedsięwzięcia inwestycyjne, które są realizowane w lepszych warunkach przestrzennych. Por. C. Hurst, *Infrastructure and Growth: A Literature Review*, „EIB Papers” 1994, nr 23, s. 64.

²⁴ W analizach ekonometrycznych często bowiem praktykuje się ograniczanie szacunków do aspektów ilościowych wybranych urządzeń infrastrukturalnych. Zob. P. Rosik, *Produktywność publicznych inwestycji infrastrukturalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 2, s. 156.

Tabela 11. Wstępna lista zmiennych wybranych do pomiaru efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej w ujęciu szerszym

Symbol zmiennej	Nazwa zmiennej	Charakter zmiennej*
aspekt społeczny		
X ₁	liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym	D
X ₂	przyrost naturalny na 1000 ludności	S
X ₃	zgony niemowląt na 100 urodzeń żywych	D
X ₄	saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na 1000 ludności	S
X ₅	liczba uczniów w szkołach podstawowych na 1 oddział	D
X ₆	liczba uczniów w gimnazjach na 1 oddział	D
X ₇	liczba przychodni na 1000 ludności	S
X ₈	liczba aptek i punktów aptecznych na 1000 ludności	S
X ₉	liczba woluminów bibliotecznych na 1 mieszkańca	S
X ₁₀	liczba wypożyczeń bibliotecznych na 1 mieszkańca	S
X ₁₁	liczba osób na 1 mieszkanie	D
X ₁₂	przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m ²	S
X ₁₃	powierzchnia użytkowa mieszkań w m ² na osobę	S
aspekt gospodarczy		
X ₁₄	liczba pracujących na 100 osób w wieku produkcyjnym	S
X ₁₅	liczba pracujących poza rolnictwem na 100 osób pracujących	S
X ₁₆	liczba podmiotów gospodarczych na 1000 ludności	S
X ₁₇	liczba podmiotów prywatnych gospodarczych na 1000 ludności	S
X ₁₈	liczba podmiotów prywatnych z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 ludności	S
X ₁₉	dochody budżetowe gminy w zł na 1 mieszkańca	S
X ₂₀	dochody własne gminy w zł na 1 mieszkańca	S
X ₂₁	dochody własne z udziałów w podatkach dochodowych w zł na 1 mieszkańca	S
X ₂₂	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w %	S
X ₂₃	wydatki inwestycyjne w zł na 1 mieszkańca	S
aspekt ekologiczny		
X ₂₄	powierzchnia lasów w %	S
X ₂₅	odsetek ścieków oczyszczanych	S
X ₂₆	odsetek ludności obsługiwanej przez komunalne oczyszczalnie ścieków	S
X ₂₇	emisja zanieczyszczeń pyłowych w tonach za rok na km ²	D
X ₂₈	emisja zanieczyszczeń gazowych (bez CO ₂) w tonach za rok na km ²	D
X ₂₉	powierzchnia obszarów prawnie chronionych w %	S
X ₃₀	liczba pomników przyrody na km ²	S

* S – stymulanta, D – destymulanta

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejnym krokiem było zredukowanie wstępnej listy zmiennych, w celu ustalenia optymalnego zbioru cech diagnostycznych. W procesie redukcji najpierw wyeliminowano zmienne, które charakteryzowały się stosunkowo niską zmiennością²⁵, a następnie te, które były istotnie skorelowane z pozostałymi cechami. Z uwagi na znaczną liczbę dostępnych zmiennych zastosowano metodę zaproponowaną przez Z. Hellwiga, w której punktem wyjścia jest macierz R współczynników korelacji między po-

²⁵ Przyjęto minimalną wartość współczynnika zmienności na poziomie 20%. Por. I. Bąk, A. Sompolska-Rzechuła, *Wielowymiarowa analiza porównawcza jakości środowiska naturalnego w ujęciu wojewódzkim*, „Wiadomości Statystyczne” 2005, nr 9, s. 51.

tencjalnymi cechami diagnostycznymi, a kryterium klasyfikacji cech jest parametr r^* , zwany krytyczną wartością współczynnika korelacji²⁶. Ostatecznie do pomiaru zmiany poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, czyli niematerialnego efektu inwestycji gminnych, zarówno w przypadku gmin miejsko-wiejskich jak i wiejskich przyjęto dwie cechy centralne oraz 21 zmiennych izolowanych. W odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich były to odpowiednio X_{13} i X_{16} oraz $X_2, X_3, X_5, X_6, X_7, X_8, X_9, X_{10}, X_{11}, X_{14}, X_{15}, X_{20}, X_{21}, X_{22}, X_{24}, X_{25}, X_{26}, X_{27}, X_{28}, X_{29}, X_{30}$, natomiast w odniesieniu do gmin wiejskich X_{16} i X_{20} oraz $X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_6, X_7, X_8, X_9, X_{10}, X_{11}, X_{12}, X_{14}, X_{15}, X_{22}, X_{24}, X_{25}, X_{26}, X_{27}, X_{29}, X_{30}$. Znalazły się wśród nich zarówno stymulanty jak i destymulanty.

Podsumowując procedurę wyboru zmiennych diagnostycznych służących do pomiaru efektów inwestycji gminnych, zarówno w ujęciu węższym jak i szerszym, należy jednoznacznie powiedzieć, że ostatecznie wyłoniony zbiór cech jest wynikiem kompromisu między możliwościami uzyskania pełnych danych a teoretycznymi aspektami analiz wielowymiarowych. Mimo że jest dość skromny, to jednak, zdaniem autora, w wystarczającym stopniu opisuje całkowity efekt inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej²⁷. Przemawia za tym z jednej strony to, że uwzględnione zostały wszystkie najważniejsze elementy infrastruktury oraz wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego, z drugiej natomiast to, że liczba cech w obydwu przypadkach nie jest mniejsza od czterech.

4.4. Macierz „nakłady-efekty”

W oparciu o wybrane cechy diagnostyczne i zgodnie z procedurą przedstawioną w podrozdziale 4.2, dla każdej gminy wyznaczone zostały dwa mierniki taksonomiczne. Pierwszy z nich określał efekt inwestowania w infrastrukturę techniczną w latach 1996-2004 w ujęciu węższym, a więc efekt w postaci przyrostu urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej, drugi natomiast wyrażał efekt inwestowania w ujęciu szerszym, czyli zmianę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy we wspomnianym okresie. W pierwszym przypadku, przy wyznaczaniu miernika taksonomicznego poszczególnym cechom przypisano odpowiednie wagi wynikające z różnej wartości nakładów inwestycyjnych koniecznych do wybudowania odpowiednich elementów infrastruktury²⁸, w drugim natomiast cechy potraktowano jako równoprawne²⁹. Obliczenia wykonano odrębnie dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich,

²⁶ Zob. szerzej: Z. Hellwig, *Wielowymiarowa analiza porównawcza i jej zastosowanie w badaniach wielocechowych obiektów gospodarczych*, w: *Metody i modele ekonomiczno-matematyczne w doskonaleniu zarządzania gospodarką socjalistyczną*, red. W. Welfe, PWE, Warszawa 1981.

²⁷ Por. D. Strahl, *Dysproporcje rozwojowe w regionalnej przestrzeni Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 28.

²⁸ Oparto się przy tym z jednej strony na szacunkach ekspertów odnośnie średniego kosztu budowy kilometra poszczególnych sieci infrastruktury technicznej (zob. rozdz. 3.4), z drugiej natomiast na informacjach o średnim koszcie budowy tych sieci w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich uzyskanych ze statystyk GUS. W przypadku cechy „przyrost ludności obsługiwanej przez komunalne oczyszczalnie ścieków” posłużono się natomiast średnim kosztem przyłączenia jednej osoby do oczyszczalni, który ustalono jako relację wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych na oczyszczalnię do zwiększenia liczby osób przez nie obsługiwanych. Podobne rozwiązanie zostało zastosowane przez A. Gałązkę i J. Sierakę przy szacowaniu potrzeb inwestycyjnych gmin. Zob. szerzej: A. Gałązka, J. Sierak, *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Municipium, Warszawa 1998, s. 185. I tak poszczególnym cechom nadano następujące wagi: $X_1 = 0,1$, $X_2 = 0,299$, $X_4 = 0,001$, $X_5 = 0,25$, $X_6 = 0,35$.

²⁹ System wag jednostkowych jest często stosowany w praktyce przez specjalistów zajmujących się pomiarem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek przestrzennych. Zob. M. Cierpień-Wolan, E. Wojnar, *Analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, „Wiadomości Statystyczne” 2001, nr 10, s. 78.

a ich rezultaty zaprezentowane zostały w aneksie (tabela A.2 i A.3). Otrzymane wyniki należą do przedziału $[0,1]$, a ich wyższe wartości świadczą o większym efekcie inwestycyjnym, i odwrotnie.

W celu ustalenia efektywności ogółu inwestycji w sferze infrastruktury technicznej w odniesieniu do każdej z badanych gmin, uporządkowano je najpierw pod względem osiągniętego efektu inwestycji (od najlepszej do najgorsze według malejących wartości miernika taksonomicznego), a następnie podzielono na grupy o podobnym efekcie, wykorzystując przy tym dwa parametry opisowe wyznaczonego miernika taksonomicznego tj. średnią arytmetyczną ($\bar{z}$) i odchylenie standardowym (s_z)³⁰. Wyodrębniono następujące grupy gmin³¹:

- grupa 1: $z_i \geq \bar{z} + s_z$,
- grupa 2: $\bar{z} + s_z > z_i \geq \bar{z}$,
- grupa 3: $\bar{z} > z_i \geq \bar{z} - s_z$,
- grupa 4: $\bar{z} - s_z > z_i$.

Kolejnym krokiem zmierzającym do ustalenia relacji nakłady-efekty w poszczególnych gminach było ustalenie całkowitej wartości środków przeznaczonych na inwestycje w infrastrukturę techniczną w latach 1996-2004. Jak już zasygnalizowano na początku rozdziału, za środki te uznano tę część wydatków inwestycyjnych, które zostały wykazane w trzech działach klasyfikacji budżetowej, tj. rolnictwo i łowiectwo, transport i łączność³² oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Po uprzednim sprowadzeniu wydatków z kolejnych lat, począwszy od 1996 r., do ich wartości z 2004 r. (uwzględnienie wpływu inflacji było konieczne dla zachowania porównywalności) zsumowano je uzyskując tym samym wartość nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną poniesionych w całym badanym okresie. Rezultaty wykonanych obliczeń zostały zaprezentowane w aneksie (tabela A.2 i A.3). Następnie dokonano podziału gmin pod względem wysokości wydatków inwestycyjnych, stosując w tym celu procedurę klasyfikacji analogiczną do wykorzystanej przy grupowaniu gmin według osiągniętych efektów. Wyodrębniono zatem następujące grupy³³:

- grupa A: $w_i \geq \bar{w} + s_w$,
- grupa B: $\bar{w} + s_w > w_i \geq \bar{w}$,
- grupa C: $\bar{w} > w_i \geq \bar{w} - s_w$,
- grupa D: $\bar{w} - s_w > w_i$,

³⁰ Zob. szerzej: E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990, s. 93.

³¹ W grupie I znalazły się gminy, które osiągnęły największy efekt zrealizowanych inwestycji w sferze infrastruktury technicznej, natomiast w grupie IV gminy, których całkowity efekt z realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych był najmniejszy.

³² Mimo że dział ten obejmuje oprócz transportu sprawy łączności, to jednak z obliczeń wynika, że w latach 1996-2004 średnio 85% wszystkich wydatków budżetowych w ramach tego działu w gminach miejsko-wiejskich przeznaczanych było na drogi gminne. W gminach wiejskich odsetek ten był jeszcze wyższy. Nie będzie więc błędem przyjęcie założenia, że zdecydowana większość wydatków inwestycyjnych w ramach tego działu transport i łączność przeznaczana jest na budowę dróg.

³³ W grupie A znalazły się gminy, które przeznaczyły najwięcej środków na inwestycje w sferze infrastruktury technicznej, natomiast w grupie D gminy, których nakłady inwestycyjne były najniższe.

gdzie w_i oznacza wartość nakładów inwestycyjnych w i-tej gminie w latach 1996-2004, $\bar{w}$ – średnią wartość tych nakładów dla wszystkich gmin, a s_w ich odchylenie standardowe.

Przeprowadzone klasyfikacje gmin, zarówno pod względem osiągniętego efektu inwestycji w sferze infrastruktury technicznej w latach 1996-2004 jak i wartości nakładów poniesionych na tę infrastrukturę w badanym okresie, pozwoliły na skonstruowanie macierzy nakłady-efekty, czyli dwuwymiarowej tablicy, w której pierwszy wymiar opisuje za pomocą miernika taksonomicznego efekt działalności inwestycyjnej (oddzielnie dla efektów materialnych i niematerialnych), drugi natomiast odzwierciedla łączne wydatki na te inwestycje. Następnie, uwzględniając przynależność gmin do poszczególnych grup o zbliżonych nakładach oraz efekcie inwestycji przypisano każdą z nich do jednej z 16 komórek w macierzy (4 grupy efektów x 4 grupy nakładów). Rezultaty tego zabiegu zostały przedstawione na rysunkach 21 i 22.

Efekt działalności inwestycyjnej w ujęciu węższym (z_i)

		Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Grupa 4	Razem
Nakłady inwestycyjne (w_i)	Grupa A	16	6	8	1	31
	Grupa B	11	19	13	6	49
	Grupa C	8	28	57	23	116
	Grupa D	0	3	3	5	11
	Razem	35	56	81	35	207

Uwaga: wartości liczbowe w komórkach oznaczają liczbę gmin, które zostały przypisane do tych komórek.

Rys. 21. Macierz „nakłady-efekty” – ujęcie węższe

Źródło: Opracowanie własne.

Efekt działalności inwestycyjnej w ujęciu szerszym (z_i)

		Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Grupa 4	Razem
Nakłady inwestycyjne (w_i)	Grupa A	14	13	3	1	31
	Grupa B	4	16	20	9	49
	Grupa C	17	29	49	21	116
	Grupa D	0	3	5	3	11
	Razem	35	61	77	34	207

Uwaga: wartości liczbowe w komórkach oznaczają liczbę gmin, które zostały przypisane do tych komórek.

Rys. 22. Macierz „nakłady-efekty” – ujęcie szersze

Źródło: Opracowanie własne.

Skonstruowane macierze stały się narzędziem pozwalającym na określenie efektywności ogółu inwestycji w infrastrukturze technicznej w badanych gminach. Ich podział na trzy części, które zostały odpowiednio oznaczone na powyższych rysunkach, umożliwił bowiem wyłonienie gmin charakteryzujących się następującymi relacjami nakłady-efekty:

- korzystną – są to gminy, które osiągnęły wysoki efekt przy niskich nakładach, czyli te przypisane do komórek oznaczonych linią poziomą, tj. C1, D1 i D2; opierając się na efektach w ujęciu materialnym można zauważyć, że grupę tę stanowi 11 gmin, natomiast biorąc pod uwagę efekty w ujęciu niematerialnym – 20 gmin,
- umiarkowaną – są to gminy, które osiągnęły przeciętny efekt przy średnich nakładach, bądź wysoki efekt przy wysokich nakładach lub niski efekt przy niskich nakładach, czyli te przypisane do komórek oznaczonych w kratkę, tj. A1, A2, B1, B2, B3, C2, C3, C4, D3 i D4; uwzględniając efekty materialne grupę tę stanowi 181 gmin, natomiast zważywszy na efekty niematerialne – 174 gminy,
- niekorzystną – są to gminy, które osiągnęły niski efekt przy wysokich nakładach, czyli te przypisane do komórek oznaczonych linią pionową, tj. A3, A4 i B4; ze względu na efekty w ujęciu materialnym grupę tę stanowi 15 gmin, natomiast biorąc pod uwagę efekty w ujęciu niematerialnym – 13 gmin.

* * *

Efektywność inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej wyznaczona w sposób przedstawiony w niniejszym rozdziale stała się punktem wyjścia do analiz zaprezentowanych w rozdziale 5.

Rozdział 5

Ocena działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych w świetle badań ankietowych

5.1. Cel, zakres i metodologia badań

W niniejszym opracowaniu wykorzystano ogólnodostępne dane GUS oraz informacje pochodzące bezpośrednio od badanych gmin, które uzyskano w drodze badań ankietowych. Badania te zostały przeprowadzone od maja do lipca 2006 r., we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego. Zakres czasowy badań dotyczył lat 1996-2004, a objęto nimi wszystkie wielkopolskie gminy (bez miast na prawach powiatu).

Kwestionariusz ankiety składał się z 10 pytań, których celem było ustalenie, czy gminy podejmują działania, które mogą sprzyjać poprawie efektywności realizowanych przez nie inwestycji w sferze infrastruktury technicznej oraz poznanie opinii zarządzających gminami na temat barier podejmowania tych działań¹. Ogółem otrzymano 178 wypełnionych ankiet, co oznacza zwrot na poziomie 80% (67% dla gmin miejskich, 77% dla gmin miejsko-wiejskich i 85% dla gmin wiejskich). Łączna powierzchnia gmin, które wzięły udział w badaniu ankietowym wynosiła 23 182 km², co stanowiło 79% obszaru zajmowanego przez wielkopolskie gminy. Były one zamieszkałe ogółem przez 1,85 mln mieszkańców, czyli 73% populacji wielkopolskich gmin.

Podstawowym narzędziem, którym posłużono się w analizie otrzymanych wyników był wskaźnik struktury oraz test niezależności chi-kwadrat (χ^2).

5.2. Rola i znaczenie wybranych działań dla możliwości zwiększenia efektu inwestycji gminnych

W wyniku porównania nakładów poniesionych przez poszczególne gminy na inwestycje w sferze infrastruktury technicznej z osiągniętymi dzięki nim efektami można wskazać samorządy o różnym poziomie efektywności inwestycyjnej. Skala omawianych różnic znajduje odzwierciedlenie w wartości współczynnika korelacji między tymi dwoma wielkościami. W przypadku efektów materialnych wartość ta wynosi 0,587 dla gmin miejsko-wiejskich oraz 0,521 dla gmin wiejskich. Biorąc natomiast pod uwagę efekty niematerialne, wspomniany współczynnik jest równy odpowiednio 0,38 i 0,55. Posługując się z kolei współczynnikami zgodności można stwierdzić, że w gminach miejsko-wiejskich 66%, a w gminach wiejskich 73% zmian materialnego efektu inwestowania w infrastrukturę techniczną zależy od innych czynników niż wysokość poniesionych nakładów (w przypadku efektu niematerialnego wartości współczynnika wynoszą odpowiednio 86% i 70%). Niewątpliwie czynników tych jest

¹ Większość pytań miała charakter zamknięty i sprowadzała się do wskazania jednej z podanych odpowiedzi (najczęściej tak lub nie), zgodnej ze stanem faktycznym w badanej gminie.

wiele. Trudno zidentyfikować wszystkie z nich, niemniej jednak można je podzielić na czynniki egzogeniczne, na które gmina nie ma żadnego wpływu oraz endogeniczne, czyli zależne od gminy. Do drugiej z wymienionych grup można zaliczyć podejmowanie działań, które mogą sprzyjać poprawie efektywności inwestycji gminnych, a które zostały przedstawione w rozdziale drugim niniejszego opracowania. Zdaniem autora, ich stosowanie przez samorządy gminne może bowiem wpływać na osiągany przez nie poziom efektywności inwestycyjnej w sferze infrastruktury technicznej.

W celu weryfikacji powyższego przypuszczenia porównano najpierw odsetek gmin charakteryzujących się wysoką efektywnością (korzystna relacja nakłady-efekty), średnią (umiarkowana relacja) oraz niską (niekorzystna relacja) wśród samorządów, które podejmują bądź nie podejmują poszczególnych działań mogących sprzyjać efektywności inwestycyjnej². Następnie posłużono się testem niezależności chi-kwadrat (χ^2), który jest najczęściej wykorzystywanym narzędziem w badaniach związku między dwiema zmiennymi o charakterze jakościowym. Wartości testu zostały obliczone na podstawie opracowanych wcześniej tablic wielodzzielczych, w których zmienną niezależną stanowił fakt podejmowania bądź niepodjęcia przez gminy działań, które mogą sprzyjać poprawie efektywności realizowanych inwestycji³, a zmienną zależną osiągnięta przez nie efektywność (wysoka, średnia, niska). W dalszej części opracowania ograniczono się jednak do zaprezentowania „wartości p” (p-value) określanych mianem krytycznego poziomu istotności, które obliczono dla testu niezależności chi-kwadrat. Wartości te pozwoliły wskazać na związek między wspomnianymi zmiennymi (jeżeli $p \leq 0,05$, to zależność między zmiennymi jest statystycznie istotna; sytuacja odwrotna tj. $p > 0,05$ świadczy natomiast o braku statystycznie istotnej zależności między zmiennymi)⁴.

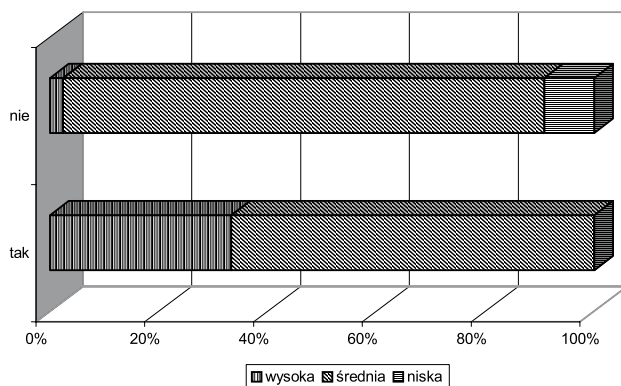
Podjęcie działań w zakresie planowania a efektywność inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej

Jak wynika z rysunku 23, co trzecia gmina, która przed 2000 r. opracowała i wdrożyła budżet zadaniowy w urzędzie oraz w swoich jednostkach i zakładach budżetowych charakteryzuje się wysoką efektywnością ogółu inwestycji w sferze infrastruktury technicznej w ujęciu węższym, natomiast żadna z nich nie cechuje się niską efektywnością. Z kolei wśród gmin, które nie podjęły działań w zakresie budżetowania zadaniowego jedynie 2% charakteryzuje się wysoką efektywnością w ujęciu materialnym, natomiast 9% z nich – niską. Różnice na korzyść gmin sporządzających budżet zadaniowy sprawiają, że zależność między wdrożeniem przez gminy tego budżetu a osiągnięciem przez nie poziomem efektywności jest statystycznie istotna (tab. 12, s. 107). Podjęcie przez gminy działań w zakresie budżetowania zadaniowego nie ma natomiast wpływu na osiągnięty przez nie poziom efektywności w ujęciu szerszym (niematerialnym), co potwierdza zarówno rysunek 24, jak i obliczona wartość p-value (tab. 12).

² Porównania tego dokonano w formie graficznej, tj. w postaci wykresów słupkowych, na których oś rzędnych (y) ilustruje podejmowania (tak) bądź niepodjęcia (nie) przez gminy działań, które mogą sprzyjać poprawie efektywności ich działalności inwestycyjnej, natomiast oś odciętych (x) przedstawia odsetek gmin charakteryzujących się danym poziomem efektywności (wysoka, średnia, niska).

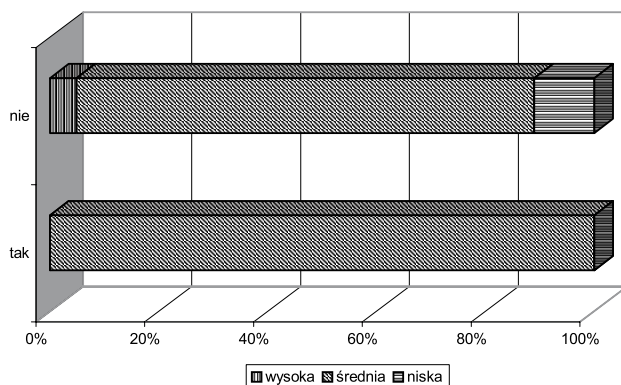
³ W przypadku budżetowania zadaniowego, wieloletniego planowania inwestycyjnego oraz współpracy z sąsiednimi gminami w formie związku lub porozumienia do gmin, które podejmują wymienione działania zaliczono te, w których działania te zostały podjęte przed rokiem 2000.

⁴ Zob. B. Pułaska-Turyńska, *Statystyka dla ekonomistów*, Difin, Warszawa 2005, s. 218.



Rys. 23. Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego
a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym

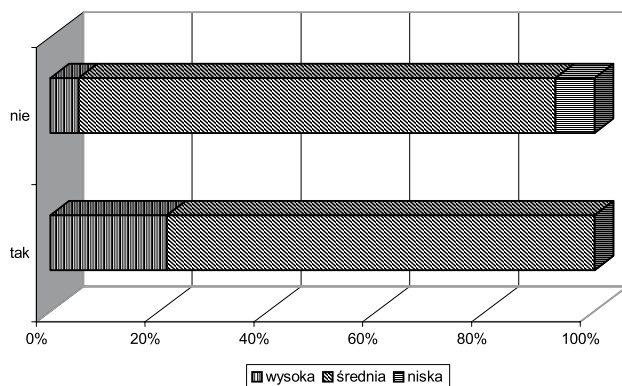
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 24. Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego
a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

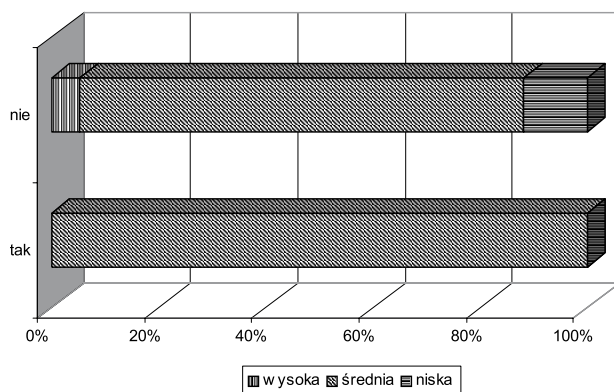
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Podobnie jak w przypadku budżetowania zadaniowego, tak i w odniesieniu do wieloletniego planowania inwestycyjnego nietrudno dostrzec różnice między odsetkiem gmin charakteryzujących się wysoką efektywnością (w ujęciu węższym) wśród tych, które opracowały i wdrożyły wieloletni plan inwestycyjny przed rokiem 2000 (dokonując przy tym hierarchizacji zadań inwestycyjnych według ujednoliconych kryteriów), a wśród gmin, które nie podjęły tego typu działań (rys. 25). Związek między wdrożeniem przez gminy WPI a osiągniętym przez nie poziomem efektywności w ujęciu materialnym jest statystycznie istotny (tab. 12). Jak wynika z rysunku 26 oraz z wykonanych obliczeń, wieloletnie planowanie inwestycyjne nie ma znaczenia dla osiągniętego przez gminy poziomu efektywności inwestycyjnej w ujęciu niematerialnym.



Rys. 25. Opracowanie i wdrożenie wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

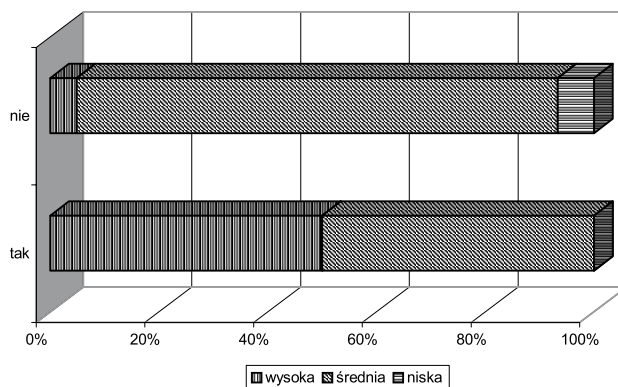


Rys. 26. Opracowanie i wdrożenie wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

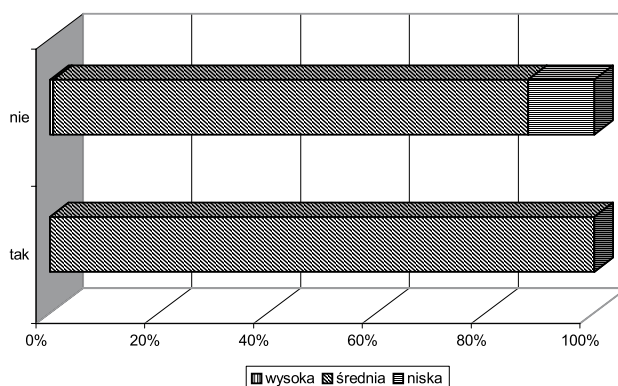
Informacje wynikające z rysunku 27 pozwalają stwierdzić, że gminy, które przed 2000 r. wdrożyły zarówno budżet zadaniowy, jak i wieloletni plan inwestycyjny znacznie częściej osiągają wyższą efektywność inwestycji w ujęciu materialnym niż pozostałe samorządy. Odsetek gmin charakteryzujących się wysoką efektywnością jest w tej grupie 10-krotnie wyższy niż wśród pozostałych samorządów. Poza tym, w grupie samorządów, które podjęły oba działania w zakresie planowania nie ma ani jednej gminy, która cechowałaby się niską efektywnością, natomiast w grupie przeciwnej gminy te stanowią 7% wszystkich samorządów. Sprawia to, że zależność między podejmowaniem działań w zakresie planowania a wąsko rozumianą efektywnością inwestycji gminnych jest statystycznie istotna (tab. 12). Statystycznie istotna zależność nie istnieje natomiast między podejmowaniem omawianych działań a efektywnością w szerokim rozumieniu, choć należy zauważyć, że o ile wśród gmin,

które podjęły tego rodzaju działania nie ma ani jednej, która cechowałaby się niską efektywnością, o tyle w grupie tych, które nie wdrożyły budżetu zadaniowego i WPI gminy o niskiej efektywności stanowią 12% ogółu samorządów (rys. 28).



Rys. 27. Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu wąskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



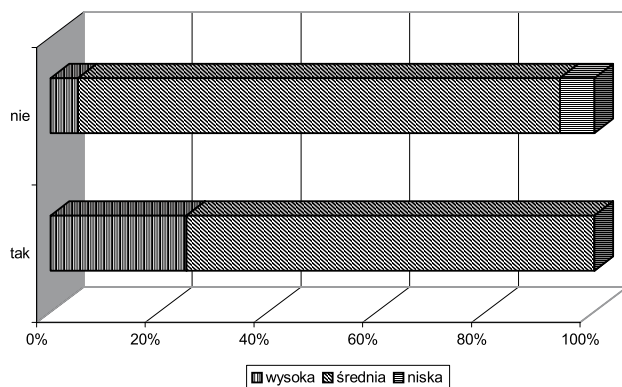
Rys. 28. Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Podejmowanie działań w zakresie współdziałania a efektywność inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej

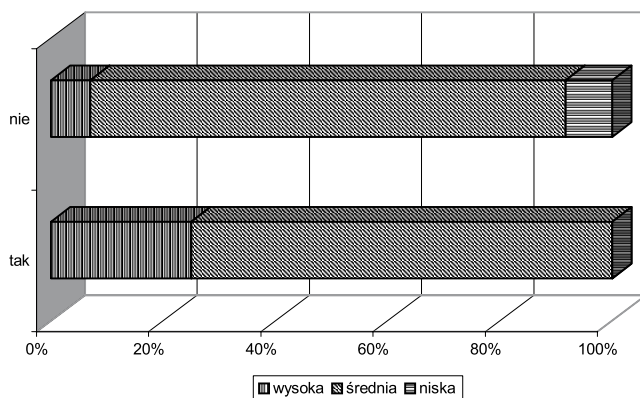
Opierając się na informacjach przedstawionych na rysunku 29 można powiedzieć, że co czwarta gmina, która realizuje lub w przeszłości realizowała wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi, osiągnęła wysoki poziom efektywności inwestycyjnej w ujęciu wąskim. Ten sam poziom efektywności został osiągnięty zaledwie przez co dwudziestą gminę, która nie podejmowała wspólnych przedsięwzięć z prywatnymi firmami. Ponadto 6% spośród tych samorządów cha-

rakteryzuje się niską efektywnością inwestycyjną w ujęciu materialnym. Podobna sytuacja występuje w przypadku szeroko rozumianej efektywności inwestycji gminnych (rys. 30). Mimo owych różnic, obliczone wartości p-value nie pozwalają jednak stwierdzić, że podejmowanie przez gminy współpracy z podmiotami prywatnymi w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przyczynia się do poprawy efektywności ich działalności inwestycyjnej (tab. 12).



Rys. 29. Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu wąskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

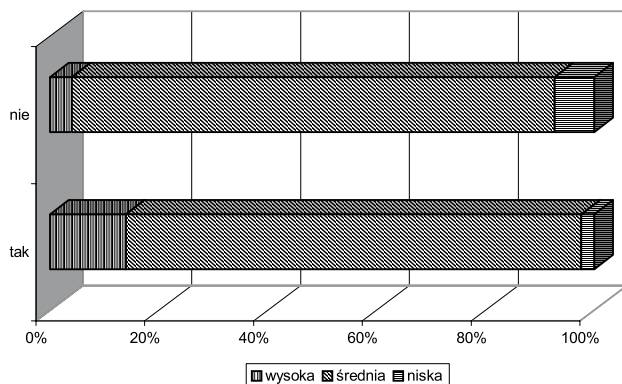


Rys. 30. Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

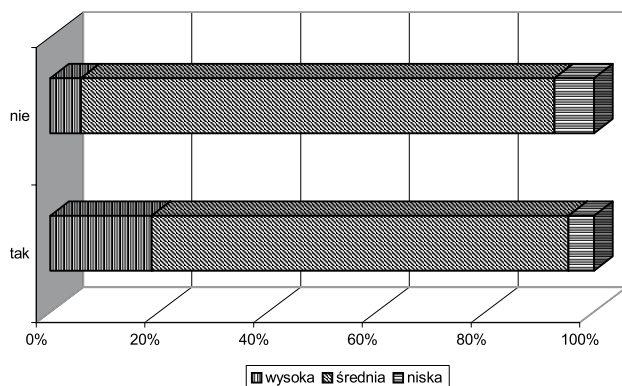
Realizowanie przez gminy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze infrastruktury technicznej w ramach związku lub porozumienia międzygminnego to recepta na poprawę efektywności ich działalności inwestycyjnej, i to zarówno w sensie rzeczowym, jak i niematerialnym. Jak wynika bowiem z rysunków 31 i 32, gminy, które przed rokiem 2000 rozpoczęły współpracę z sąsiednimi samorządami w zakresie inwestycji częściej charakteryzują się wysoką efektywnością, a zarazem rzadziej

niską efektywnością inwestycyjną niż gminy, które takiej współpracy nie podjęły. Potwierdzają to również rezultaty wykonanych obliczeń (tab. 12).



Rys. 31. Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku porozumienia międzygminnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

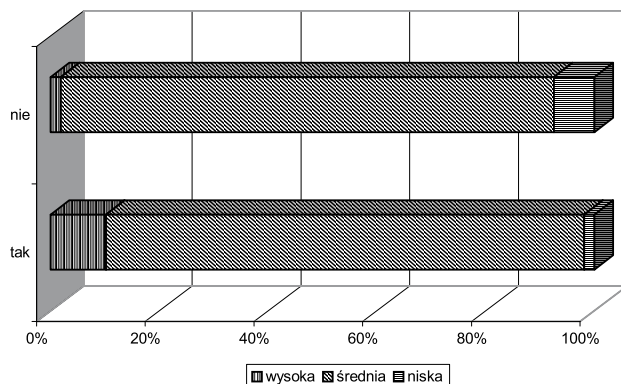


Rys. 32. Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku porozumienia międzygminnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

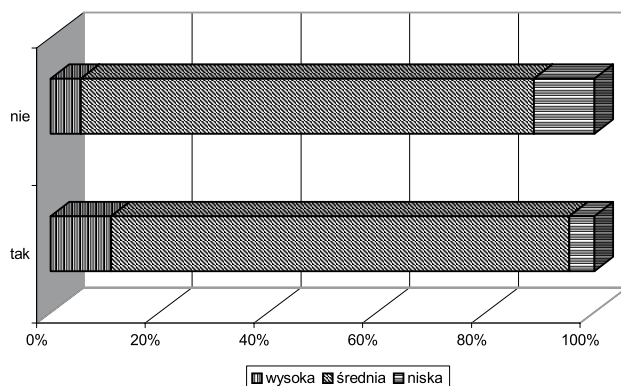
Poprawie wąsko rozumianej efektywności działalności inwestycyjnej gmin w sferze infrastruktury technicznej sprzyja finansowy lub rzeczowy udział społeczności lokalnych w realizacji inwestycji. Wynika to z faktu, że co dziesiąta gmina, której mieszkańcy angażują się w realizację przedsięwzięć gminnych charakteryzuje się wysoką efektywnością, natomiast w przypadku gmin, których mieszkańcy nie uczestniczą w budowie infrastruktury technicznej wysoką efektywnością cechuje się zaledwie co 50 samorząd (rys. 33). Na istnienie statystycznie istotnej zależności między zaangażowaniem społeczności lokalnych a osiągniętym poziomem efektywności wskazuje ponadto obliczona wartość p-value (tab. 12). Z kolei wartość p-value obliczona w odniesieniu do efektywności inwestycji gminnych w szerszym kontekście nie po-

zwala stwierdzić, że jej poprawie sprzyja zaangażowanie mieszkańców w realizację przedsięwzięć inwestycyjnych.



Rys. 33. Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu wąskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

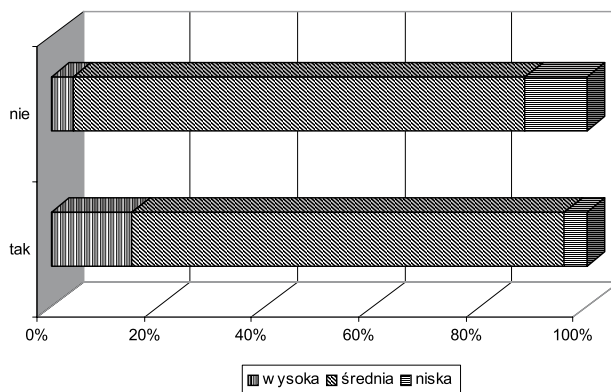


Rys. 34. Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

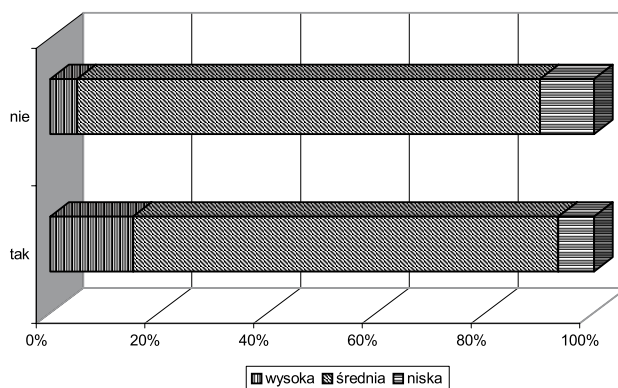
Okolo 15% gmin, które realizują lub w przeszłości realizowały wspólne przedsięwzięcia infrastrukturalne z podmiotami prywatnymi lub z innymi gminami w ramach związku/porozumienia międzygminnego i których mieszkańcy angażują się w budowę gminnej infrastruktury technicznej osiągnęło wysoki poziom efektywności inwestycyjnej w ujęciu wąskim. Niskim poziomem efektywności z kolei cechuje się 4% spośród tych gmin. Relacja ta jest niemal odwrotna dla samorządów, które nie podejmują lub nie podejmowały w przeszłości wspomnianych działań w zakresie współdziałania – wysoką efektywnością charakteryzuje się 4% z nich, natomiast niską 12% (rys. 35). Tym samym, współdziałanie ma istotny wpływ na osiągany przez gminy poziom efektywności inwestycyjnej, co zresztą znajduje potwierdzenie w rezultatach

wykonanych obliczeń (tab. 12). Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do efektywności inwestycji gminnych w ujęciu szerszym, jednak w tym przypadku różnice między odsetkiem gmin o niskiej efektywności wśród samorządów, które podejmują oraz wśród tych, które nie podejmują omawianych działań nie są na tyle duże, aby zależność uznać za statystycznie istotną (tab. 12).



Rys. 35. Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi, z innymi gminami w ramach związku/porozumienia międzygminnego oraz zaangażowanie mieszkańców a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



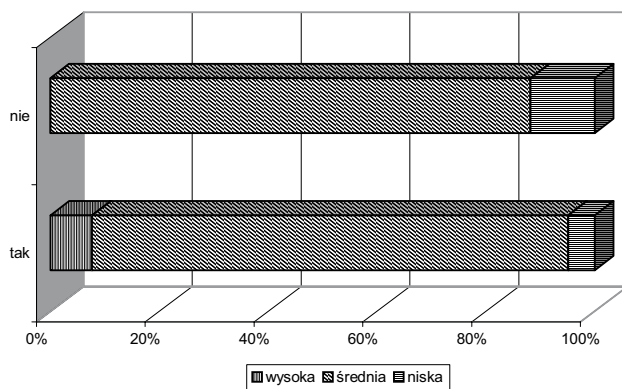
Rys. 36. Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi, z innymi gminami w ramach związku/porozumienia międzygminnego oraz zaangażowanie mieszkańców a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Podejmowanie działań w zakresie koordynacji a efektywność inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej

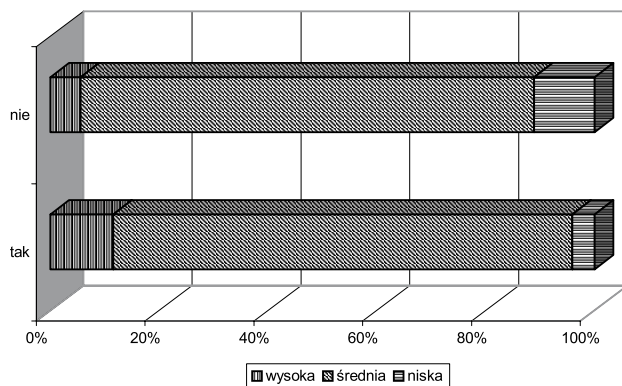
Wysoką efektywnością inwestycji gminnych w ujęciu węższym charakteryzuje się 8% samorządów, które, jak wynika z ich deklaracji, pozyskują z odpowiednim

wyprzedzeniem grunty pod planowane inwestycje. Jednocześnie 5% tych samorządów cechuje się niską efektywnością działalności inwestycyjnej. Z kolei, wśród gmin, które nie pozyskują wcześniej gruntów, żadna nie osiągnęła wysokiej efektywności, a 12% z nich charakteryzuje się niską efektywnością (rys. 37). Podobne relacje występują w przypadku efektywności w ujęciu szerszym, z tą jednak różnicą, że odsetek gmin, które osiągnęły wysoką efektywność wśród samorządów pozyskujących grunty z wyprzedzeniem wynosi 12%, a wśród samorządów niepozyskujących wcześniej gruntów jest równy 6% (rys. 38). Niemniej jednak w obydwu przypadkach obliczone wartości p-value nie pozwalają stwierdzić, że pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje przyczynia się do poprawy efektywności gminnej działalności inwestycyjnej (tab. 12).



Rys. 37. Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu wąskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

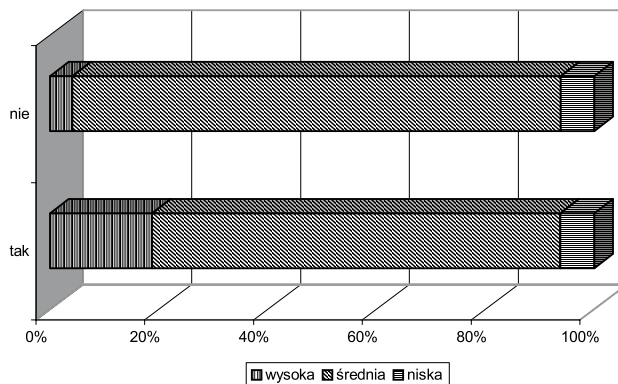


Rys. 38. Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

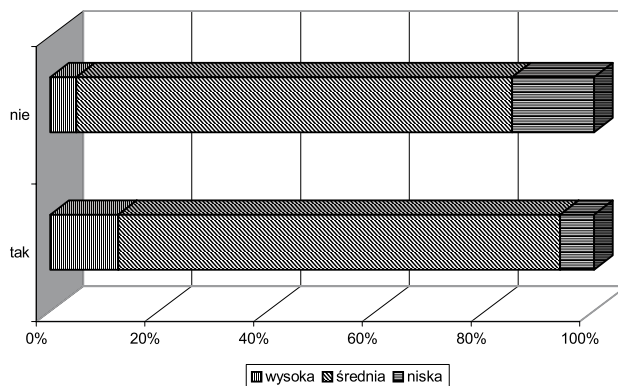
Spośród gmin, które deklarują korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości z tytułu

budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wysoką efektywnością inwestycyjną w ujęciu węższym cechuje się 19% samorządów, natomiast wysoką efektywnością w ujęciu szerszym – 13%. Niskim poziomem efektywności charakteryzuje się z kolei 6% tych gmin (rys. 39 i 40). Rezultaty wykonanych obliczeń wskazują jednak na brak statystycznie istotnej zależności między korzystaniem w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a osiągniętą przez gminy efektywnością ich działalności inwestycyjnej (tab. 12).



Rys. 39. Korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

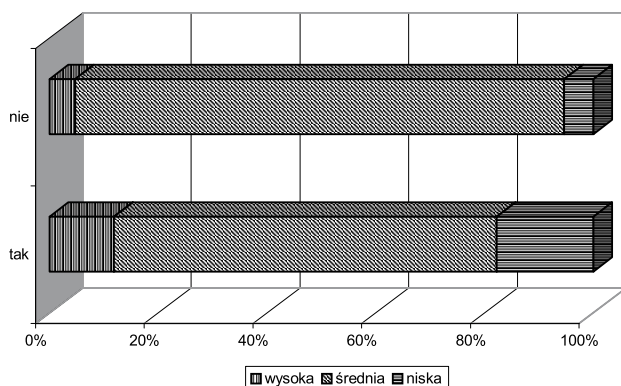


Rys. 40. Korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

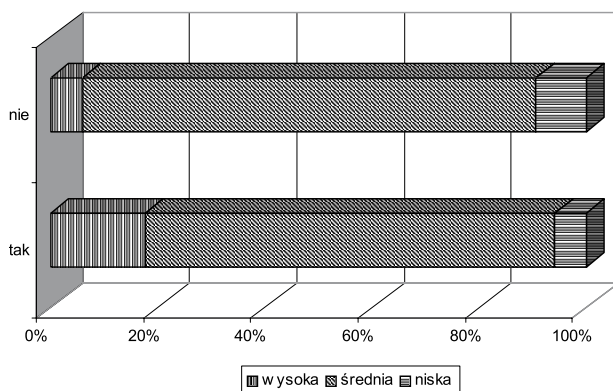
Okolo 12% gmin, które pozyskują z odpowiednim wyprzedzeniem grunty pod planowane inwestycje i zarazem korzystają w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich, osiągnęło wysoki poziom efektywności inwestycyjnej w ujęciu węższym. Tą samą efektywnością w ujęciu szerszym charakteryzuje się 18% wspomnianych gmin. Z kolei wśród gmin, które nie podejmują działań w koordynują-

cych ich działalność inwestycyjną z gospodarką nieruchomościami, odsetek samorządów o wysokiej efektywności wynosi odpowiednio 5% i 6% (rys. 41 i 42). Obliczone wartości p-value prowadzą jednak do wniosku, że podejmowanie działań w zakresie koordynacji nie ma istotnego wpływu na osiągany przez gminy poziom efektywności inwestycyjnej (tab. 12).



Rys. 41. Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje oraz korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu wąszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 42. Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje oraz korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

* * *

Rezultaty wykonanych obliczeń pozwalają stwierdzić, że osiągnięty przez gminy poziom efektywności inwestycyjnej w ujęciu wąszym zależy od tego, czy opraco-

wały i wdrożyły przed 2000 r. budżet zadaniowy i/lub wieloletni plan inwestycyjny (dokonując przy tym hierarchizacji zadań według ujednoliconych kryteriów), czy przed wspomnianym rokiem rozpoczęły współpracę z sąsiednimi gminami w zakresie inwestycji oraz czy ich mieszkańcy angażują się w budowę gminnej infrastruktury technicznej. Z kolei efektywność rozpatrywana w ujęciu szerszym zależy wyłącznie od podejmowania przed 2000 r. wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związku/porozumienia międzygminnego (tab. 12)⁵.

Tabela 12. Zależności między podejmowaniem wybranych działań a efektywnością inwestycji gminnych (p-value)

Wyszczególnienie	Efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	Efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym
Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego	0,007*	0,755
Opracowanie i wdrożenie WPI	0,044*	0,244
Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planu inwestycyjnego	0,019*	0,865
Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi	0,058	0,144
Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego	0,046*	0,035*
Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	0,041*	0,180
Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi, z innymi gminami w ramach związku/porozumienia międzygminnego oraz zaangażowanie mieszkańców	0,023*	0,077
Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje	0,273	0,338
Korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich	0,052	0,311
Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje oraz korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich	0,061	0,201

* zależność statystycznie istotna na poziomie $\alpha = 0,05$

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

⁵ Pomimo braku statystycznie istotnej zależności między podejmowaniem pozostałych działań w zakresie planowania i współdziałania a osiągniętym przez gminy poziomem efektywności inwestycyjnej w ujęciu szerszym błędem byłoby deprecjonowanie roli tych działań. Niewątpliwie wpływają one na efektywniejsze wydatkowanie środków przeznaczanych na cele inwestycyjne, choć ustalenie tego wpływu, podobnie jak ustalenie wpływu inwestowania gmin w infrastrukturę techniczną na rozwój lokalny, jest raczej dokonywaniem szacunku, który obarczony jest pewnym błędem, niż dokonywaniem pomiaru.

Powyższe obserwacje nie napawają optymizmem; zaledwie co siódma gmina, która nie posiada obecnie budżetu zadaniowego, zamierza w ciągu 2-3 lat przystąpić do jego sporządzenia. Bardziej optymistyczne jest natomiast to, że co trzecia gmina, która w tej chwili nie dysponuje wieloletnim planem inwestycyjnym oraz do tej pory nie współpracowała z innymi gminami w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, przygotowuje się do podjęcia działań w perspektywie najbliższych lat.

Podsumowując analizy i rozważania zawarte w niniejszym podrozdziale należy podkreślić, że ustalone zależności uwzględniają jedynie fakt podejmowania przez gminy wybranych działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji. Możliwe jest natomiast, że gmina, która podjęła mniej działań, uczyniła to w lepszy sposób i uzyskała lepsze efekty niż gmina, która wprawdzie podjęła więcej działań, ale uczyniła to mniej skutecznie. W związku z powyższym, należy pamiętać, że sam podejmowanie omawianych działań nie gwarantuje sukcesu, niemniej jednak powinny zostać podjęte, aby ów sukces stał się prawdopodobny.

5.3. Uwarunkowania podejmowania przez gminy działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji

Rezultaty przeprowadzonej analizy, wskazujące na istotne znaczenie niektórych działań dla możliwości zwiększenia efektu inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, skłaniają do postawienia pytania o uwarunkowania podejmowania tych działań przez władze samorządowe. Jakkolwiek uwarunkowań tych może być wiele, niemniej należy przypuszczać, że decydującą rolę odgrywa w szczególności status administracyjny gmin, ich wielkość, charakter oraz stopień samodzielności finansowej i skłonności inwestycyjnej.

W celu potwierdzenia powyższego przypuszczenia podjęto działania analogiczne do tych, które zrealizowano w poprzednim podrozdziale. Porównano zatem odsetek gmin podejmujących działania faktycznie sprzyjające poprawie efektywności ich inwestycji wśród poszczególnych grup samorządów⁶, a następnie za pomocą wartości p (p -value) obliczonych dla testu niezależności chi-kwadrat wskazano na związek między zmienną niezależną, czyli przynależnością gminy do danej grupy, a zmienną zależną, tj. podejmowaniem lub niepodejmowaniem poszczególnych działań.

5.3.1. Status administracyjny, wielkość i charakter gmin a podejmowanie wybranych działań

Ze względu na status administracyjny gminy można podzielić na trzy kategorie: miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie⁷. Przy ustalaniu zależności między statusem administracyjnym gmin a podejmowaniem przez nie działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji w sferze infrastruktury technicznej uwzględniono więc trzy

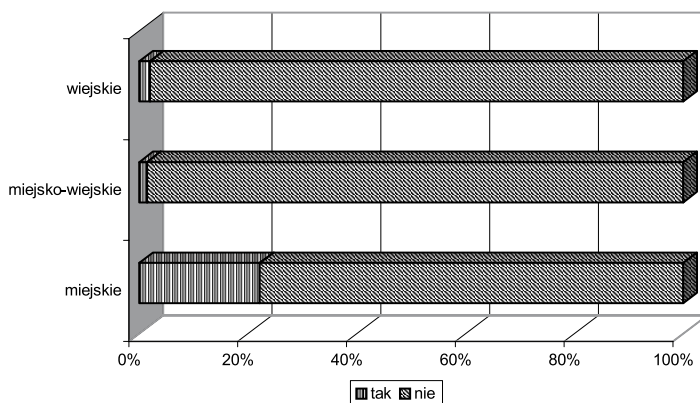
⁶ Ze względu na status administracyjny gminy zostały podzielone na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, z uwagi na wielkość na gminy do 5 tys. mieszkańców, od 5 do 10 tys., od 10 do 20 tys. oraz powyżej 20 tys., ze względu na charakter wyróżniono gminy turystyczne, podmiejskie, przemysłowe (przemysł wydobywczy), popegeerowskie, rolnicze, natomiast ze względu na stopień samodzielności finansowej oraz skłonności inwestycyjnej gminy podzielono na trzy grupy: charakteryzujące się wysokim, średnim oraz niskim stopniem. Podobnie jak wcześniej porównanie zostało dokonane w formie graficznej tj. w postaci wykresów słupkowych, na których oś rzędnych (y) ilustruje przynależność gmin do poszczególnych grup, natomiast oś odciętych (x) przedstawia odsetek gmin, które podejmują (tak) bądź nie podejmują (nie) działania sprzyjające poprawie efektywności ich działalności inwestycyjnej.

⁷ Osobną kategorię stanowią miasta na prawach powiatu, choć w istocie są one gminami miejskimi.

zmienne niezależne oraz dwie zmienne zależne (podejmowanie lub niepodjęcie wybranych działań). Z kolei w przypadku badania związku między wielkością gmin a podejmowaniem przez nie wybranych działań uwzględnione zostały cztery zmienne niezależne, co wynika z dokonanego podziału gmin na te o liczbie mieszkańców do 5 tys., od 5 do 10 tys., od 10 do 20 tys. i powyżej 20 tys. Przy wyznaczaniu zależności między charakterem gmin a podejmowaniem przez nie działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji oparto się na pięciu zmiennych niezależnych, które wynikały z przynależności gmin do pięciu grup, tj. podmiejskich, popegeerowskich, przemysłowych, rolniczych i turystycznych⁸.

Status administracyjny, wielkość i charakter gmin a podejmowanie działań w zakresie planowania

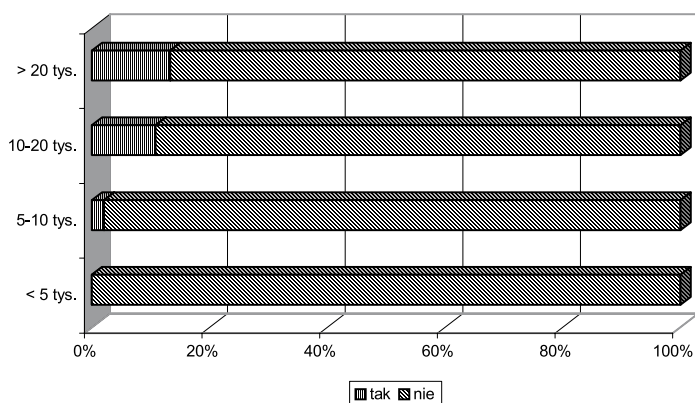
Jak wynika z rysunków 43 i 44, budżet w układzie zadaniowym jest sporządzany przede wszystkim przez gminy miejskie oraz te liczące powyżej 10 tys. mieszkańców. Sprawia to, że zależności między statusem administracyjnym gmin i ich wielkością a opracowaniem i wdrożeniem budżetu zadaniowego są statystycznie istotne (tab. 13, s. 115).



Rys. 43. Status administracyjny gmin
a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

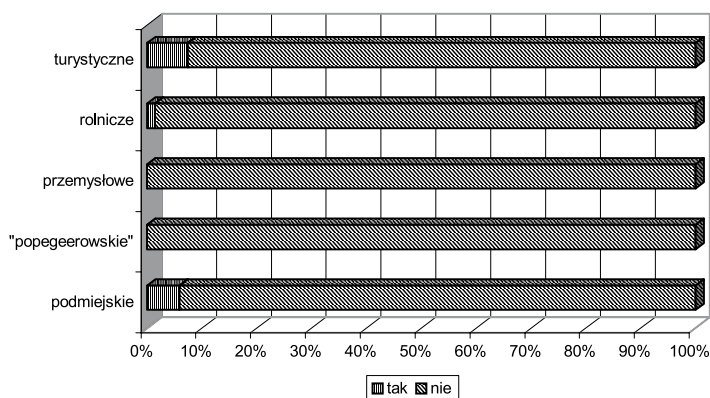
⁸ Podobny podział zastosowali eksperci Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w opracowaniu *Wpływ infrastruktury wiejskiej na stopę życiową mieszkańców*, red. B. Pięćek, IRWiR PAN, Warszawa 1999, s. 34-35.



Rys. 44. Wielkość gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Z kolei biorąc pod uwagę charakter gmin można zauważyć, że odsetek tych, które podjęły działania w zakresie budżetowania zadaniowego jest stosunkowo najwyższy (6-7%) wśród gmin turystycznych i podmiejskich. Wykonane obliczenia wskazują jednak, że charakter gmin nie ma istotnego wpływu na opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego (tab. 13).

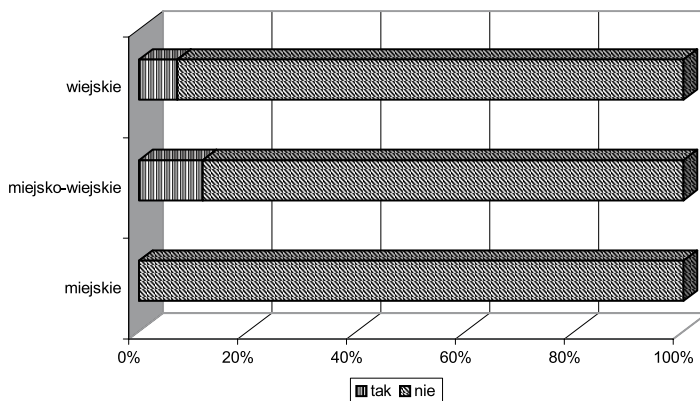


Rys. 45. Charakter gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

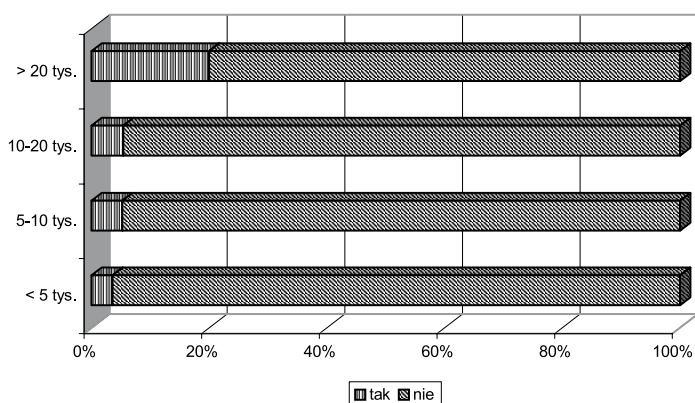
Ciekawie prezentują się wyniki dotyczące sporządzania wieloletnich planów inwestycyjnych przez gminy ze względu na ich status administracyjny oraz wielkość. Otóż przed 2000 r. wieloletnie planowanie inwestycyjne było najczęściej praktykowane w gminach miejsko-wiejskich oraz w gminach zamieszkałych przez więcej niż 20 tys. mieszkańców, najrzadziej natomiast w gminach miejskich (żadna z tych gmin nie posiadała WPI) oraz w gminach liczących poniżej 5 tys. mieszkańców. Wynika więc z tego, że przed 2000 r. wieloletnim planem inwestycyjnym dysponowały największe

gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Przedstawione wyżej różnice nie są jednak na tyle znaczące, aby zależności między statusem administracyjnym i wielkością gmin a posiadaniem przez nie WPI uznać za statystycznie istotne (tab. 13).



Rys. 46. Status administracyjny gmin a opracowanie i wdrożenie WPI

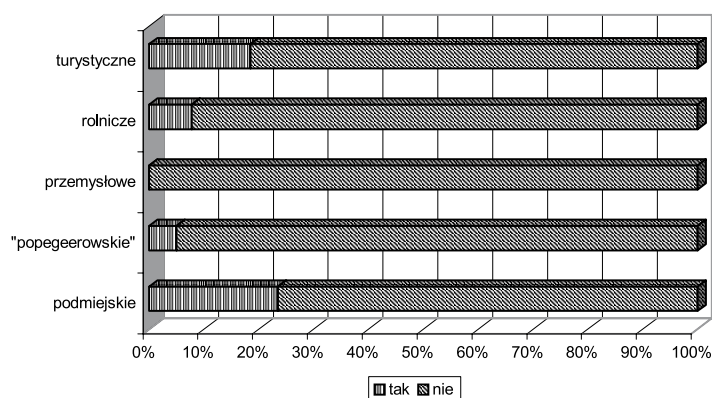
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 47. Wielkość gmin a opracowanie i wdrożenie WPI

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Statystycznie istotna zależność występuje między charakterem gmin a dysponowaniem wieloletnim planem inwestycyjnym. Przed 2000 r. WPI posiadały przede wszystkim gminy turystyczne i podmiejskie (rys. 48). Z drugiej strony wieloletnie planowanie inwestycyjne było najmniej rozpowszechnione wśród gmin przemysłowych i popegeerowskich.

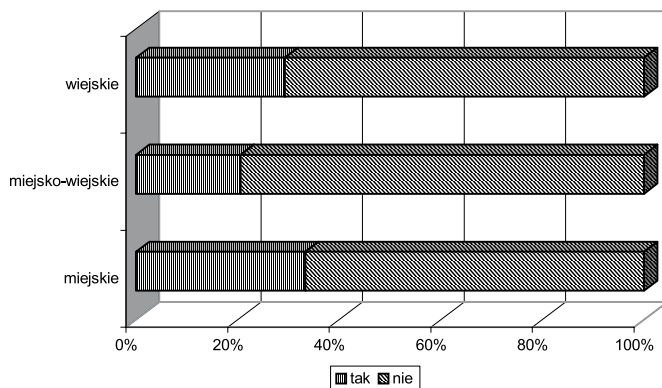


Rys. 48. Charakter gmin a opracowanie i wdrożenie WPI

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Status administracyjny, wielkość i charakter gmin a podejmowanie działań w zakresie współdziałania

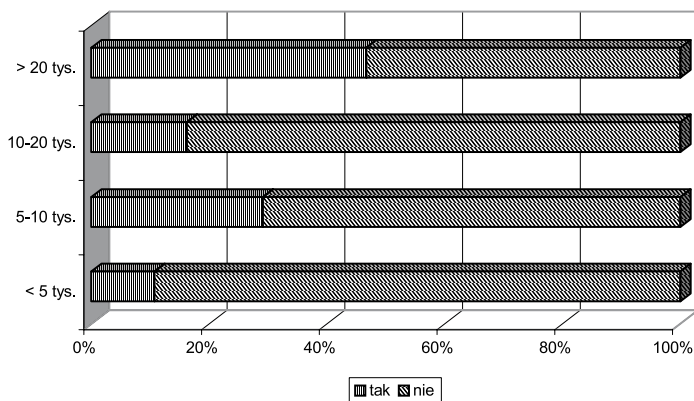
Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w sferze infrastruktury technicznej w ramach związku porozumienia międzygminnego są lub były realizowane przez co trzecią gminę miejską oraz co piątą gminę miejsko-wiejską (rys. 49). Różnice między poszczególnymi kategoriami gmin nie są więc zbyt duże, co powoduje, że zależność między podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć a statusem administracyjnym gmin nie jest statystycznie istotna (tab. 13).



Rys. 49. Status administracyjny gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku porozumienia międzygminnego

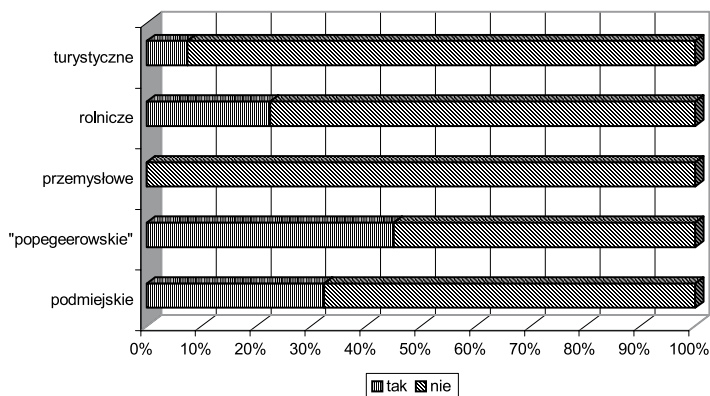
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Podejmowanie przez gminy współpracy z innymi gminami w zakresie inwestycji zależy natomiast od ich wielkości i charakteru. Realizowanie wspólnych przedsięwzięć w sferze infrastruktury technicznej stosunkowo najczęściej deklarują gminy liczące powyżej 20 tys. mieszkańców oraz gminy popegeerowskie, najrzadziej natomiast gminy zamieszkałe przez mniej niż 5 tys. ludności oraz gminy przemysłowe i turystyczne (rys. 50 i 51).



Rys. 50. Wielkość gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

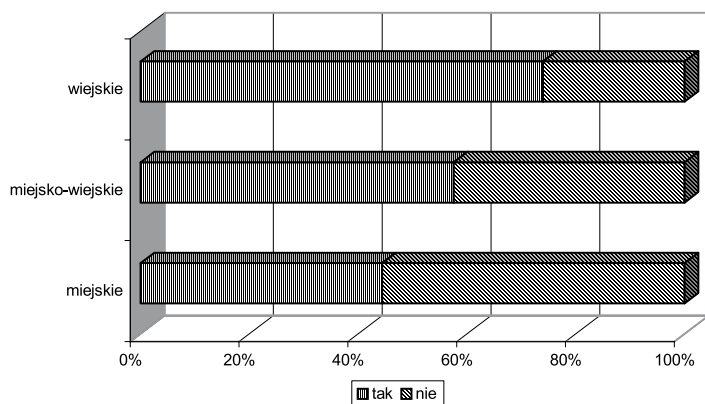


Rys. 51. Charakter gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

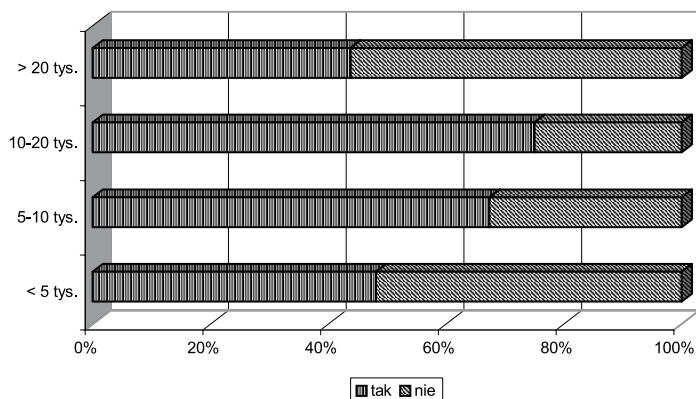
Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych uwarunkowane jest zarówno statusem administracyjnym gmin jak również ich wielkością i charakterem (tab. 13). Analizując kolejne rysunki można zauważyć, że w proces budowy gminnej infrastruktury technicznej najczęściej angażują się społeczności gmin wiejskich, liczących od 5 do 20 tys. mieszkańców oraz tych, które

określić można mianem gmin podmiejskich. Najrzadziej natomiast w realizacji inwestycji gminnych uczestniczą mieszkańcy gmin miejskich, liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz tych, które można nazwać gminami „popegeerowskimi” (rys. 52, 53, 54).



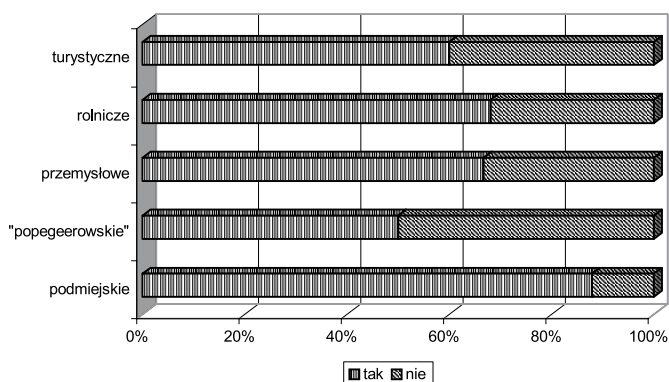
Rys. 52. Status administracyjny gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 53. Wielkość gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 54. Charakter gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

* * *

Opierając się na zaprezentowanych wyżej wynikach można powiedzieć, że opracowanie i wdrożenie przez gminy budżetu zadaniowego uwarunkowane jest statusem administracyjnym i wielkością gmin, opracowanie i wdrożenie wieloletniego planu inwestycyjnego zależy od charakteru gmin, na podejmowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych z innymi gminami w ramach związku porozumienia międzygminnego wpływa wielkość gmin i ich charakter, natomiast zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych zdeterminowane jest każdym z wymienionych wyżej czynników (tab. 13).

Tabela 13. Zależności między statusem administracyjnym, wielkością i charakterem gmin a podejmowaniem działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji (p-value)

Wyszczególnienie	Status administracyjny	Wielkość	Charakter
Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego	0,002*	0,034*	0,252
Opracowanie i wdrożenie WPI	0,364	0,144	0,039*
Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku porozumienia międzygminnego	0,399	0,027*	0,015*
Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	0,036*	0,043*	0,045*

* zależność statystycznie istotna na poziomie $\alpha = 0,05$

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

5.3.2. Finansowe uwarunkowania podejmowania wybranych działań

Wśród finansowych czynników, które mogą determinować podejmowanie przez gminy działań sprzyjających poprawie efektywności ich działalności inwestycyjnej, wyróżniono osiągnięty przez nie stopień samodzielności finansowej rozumiany jako relacja dochodów własnych uzyskanych w latach 1996-2004 do dochodów budżetowych ogółem zrealizowanych w tym okresie oraz stopień skłonności inwestycyjnej, który oznacza udział wydatków inwestycyjnych poniesionych przez samorządy gminne w wydatkach budżetowych ogółem⁹.

Dysponując wartościami obydwu wskaźników (tab. A.1) dokonano podziału gmin na trzy grupy¹⁰:

- grupa I: $m_i \geq \bar{m} + s_m$,
- grupa II: $\bar{m} + s_m > m_i > \bar{m} - s_m$,
- grupa III: $\bar{m} - s_m \geq m_i$,

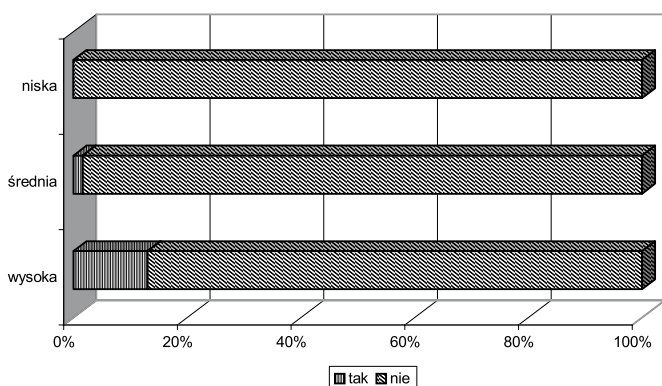
gdzie m_i oznacza stopień samodzielności finansowej/skłonności inwestycyjnej w i -tej gminie w latach 1996-2004, $\bar{m}$ – średnią wartość tej samodzielności/skłonności dla wszystkich gmin, a s_m jej odchylenie standardowe.

Samodzielność finansowa i skłonność inwestycyjna gmin a podejmowanie działań w zakresie planowania

Z rysunku 55 wynika, że wraz ze wzrostem stopnia samodzielności finansowej gmin wzrasta odsetek tych, które sporządzają budżet w układzie zadaniowym. Wśród gmin charakteryzujących się niską samodzielnością odsetek ten jest bowiem równy 0%, natomiast wśród gmin o średniej i wysokiej samodzielności kształtuje się na poziomie odpowiednio 2% i 13%. Odsetek gmin, które podejmują działania w zakresie budżetowania zadaniowego wzrasta również wraz z ich przesuwaniem się do grup o wyższej skłonności inwestycyjnej (rys. 56). O ile jednak samodzielność finansową gmin można uznać za determinantę sporządzania budżetu zadaniowego, o tyle skłonność inwestycyjna nie ma statystycznie istotnego wpływu na sporządzanie budżetu w układzie zadaniowym (tab. 14, s. 121).

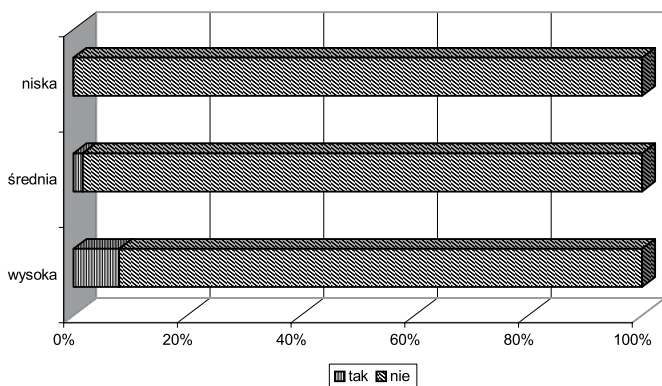
⁹ Por. J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2, s. 138.

¹⁰ W grupie I znalazły się gminy charakteryzujące się wysokim stopniem samodzielności finansowej/skłonności inwestycyjnej, natomiast w grupie III gminy o niskiej samodzielności/skłonności. Podobna procedura została zaproponowana przez W. Janasza, E. Urbańczyka i T. Waśniewskiego w opracowaniu *Gospodarka środkami trwałymi w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1988, s. 218-219.



Rys. 55. Samodzielność finansowa gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego

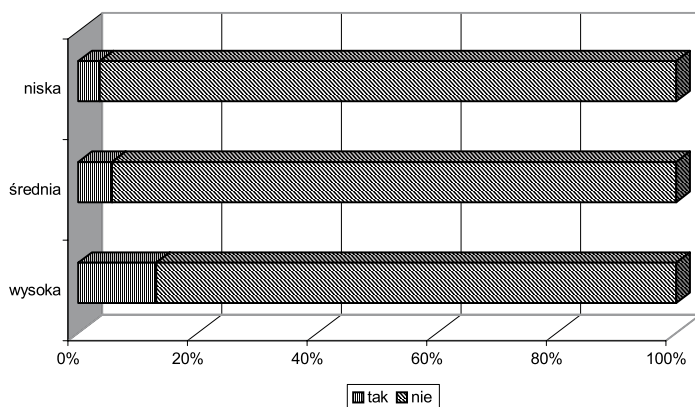
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 56. Skłonność inwestycyjna gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego

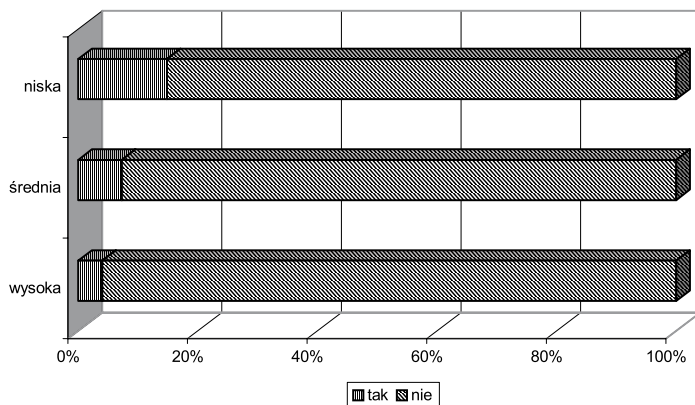
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Podobnie jak w przypadku budżetowania zadaniowego, tak i w odniesieniu do wieloletniego planowania inwestycyjnego nietrudno dostrzec, że wraz ze wzrostem stopnia samodzielności finansowej gmin wzrasta odsetek tych, które dysponują wieloletnim planem inwestycyjnym. Przed 2000 r. WPI posiadało zaledwie 4% gmin o niskiej samodzielności oraz 13% gmin charakteryzujących się wysoką samodzielnością finansową. Odwrotna tendencja występuje natomiast w przypadku uwzględnienia stopnia skłonności inwestycyjnej. Odsetek gmin, które opracowały i wdrożyły WPI jest stosunkowo najwyższy wśród gmin o niskiej skłonności, natomiast najniższy w grupie samorządów cechujących się wysoką skłonnością inwestycyjną (rys. 58). Mimo że różnice między poszczególnymi grupami gmin są widoczne, to jednak wykonane obliczenia (tab. 14) nie pozwalają stwierdzić, że podejmowanie przez gminy działań w zakresie wieloletniego planowania inwestycyjnego zdeterminowane jest stopniem samodzielności finansowej lub skłonności inwestycyjnej.



Rys. 57. Samodzielność finansowa gmin a opracowanie i wdrożenie WPI

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 58. Skłonność inwestycyjna gmin a opracowanie i wdrożenie WPI

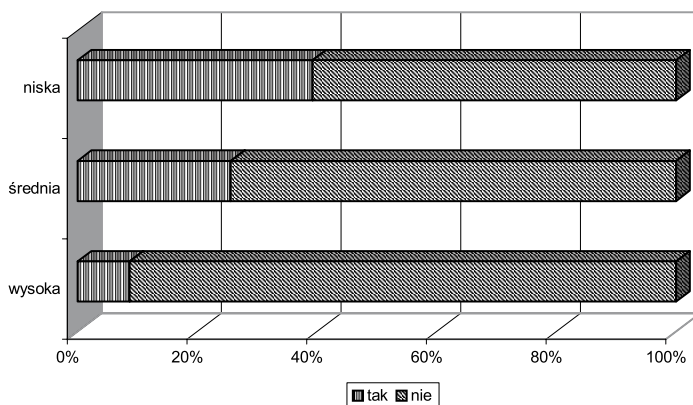
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

Samodzielność finansowa i skłonność inwestycyjna gmin a podejmowanie działań w zakresie współdziałania

Zgodnie z informacjami przedstawionymi na rysunku 59 wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z innymi gminami w ramach związku/porozumienia międzygminnego są znacznie częściej podejmowane przez gminy charakteryzujące niskim stopniem samodzielności finansowej niż przez gminy o wysokiej samodzielności. Rysunek 60 informuje natomiast, że w procesie budowy infrastruktury technicznej współpracują przede wszystkim te gminy, które inwestują znaczną część dostępnych środków finansowych, najrzadziej natomiast współpracę podejmują gminy cechujące się niską skłonnością inwestycyjną¹¹. Powyższe obserwacje znajdują potwierdzenie

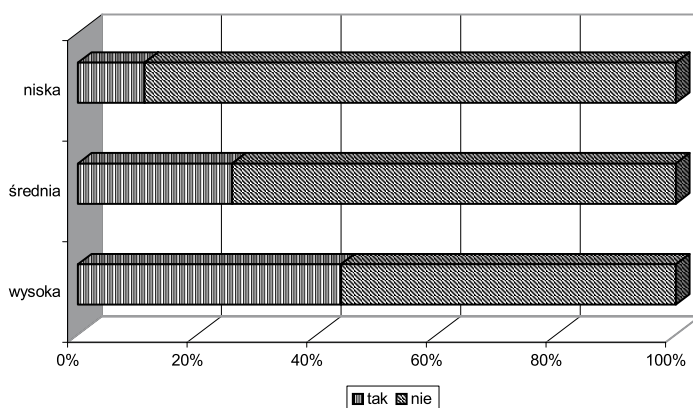
¹¹ Wbrew pozorom otrzymane wyniki nie są ze sobą sprzeczne, gdyż zależność między ustalonym stopniem samodzielności finansowej a skłonnością inwestycyjnej gmin, mierzona współczynnikiem korelacji Pearsona, wynosi zaledwie 0,298.

w obliczonych wartościach p-value i tym samym wskazują, że podejmowanie przez gminy współpracy z sąsiednimi gminami przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych zależy od stopnia ich samodzielności finansowej oraz skłonności inwestycyjnej (tab. 14).



Rys. 59. Samodzielność finansowa gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

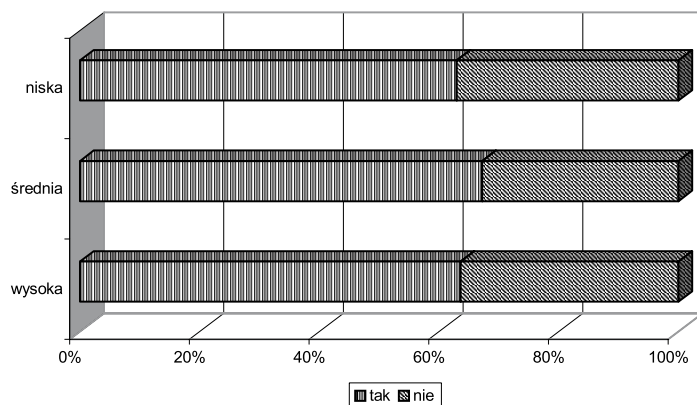


Rys. 60. Skłonność inwestycyjna gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

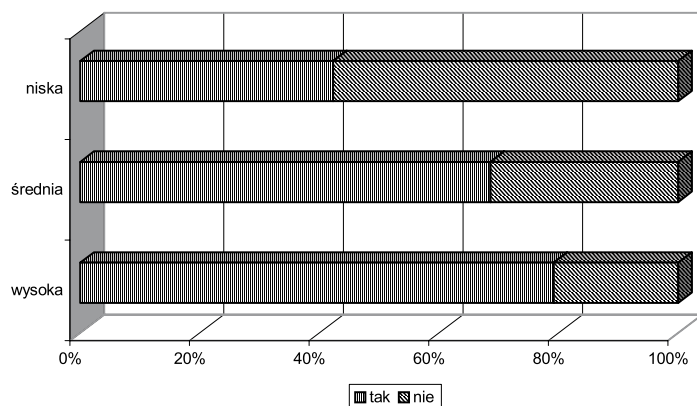
Stopień samodzielności finansowej gmin nie ma praktycznie żadnego wpływu na fakt angażowania się społeczności lokalnych w budowę gminnej infrastruktury technicznej. Potwierdza to zarówno rysunek 61, jak i obliczenia zawarte w tabeli 14. Zaangażowanie mieszkańców w realizację przedsięwzięć inwestycyjnych uwarunkowane jest natomiast stopniem skłonności inwestycyjnej gmin. O ile bowiem 42% gmin o niskiej skłonności deklaruje, że ich mieszkańcy uczestniczą w inwestycjach

gminnych, o tyle wśród gmin o wysokiej skłonności odsetek ten wynosi blisko 80% (rys. 62).



Rys. 61. Samodzielność finansowa gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.



Rys. 62. Skłonność inwestycyjna gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

* * *

Opierając się na powyższych wynikach można stwierdzić, że opracowanie i wdrożenie przez gminy budżetu zadaniowego uwarunkowane jest stopniem ich samodzielności finansowej, podejmowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych z innymi gminami w ramach związku porozumienia międzygminnego zależy zarówno od stopnia samodzielności finansowej, jak i skłonności inwestycyjnej, natomiast

zaangażowanie mieszkańców w realizację przedsięwzięć inwestycyjnych zdeterminowane jest wyłącznie skłonnością inwestycyjną gmin.

Tabela 14. Zależności między stopniem samodzielności finansowej i skłonnością inwestycyjnej gmin a podejmowaniem działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych (p-value)

Wyszczególnienie	Samodzielność finansowa	Skłonność inwestycyjna
Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego	0,006*	0,102
Opracowanie i wdrożenie WPI	0,326	0,309
Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku /porozumienia międzygminnego	0,045*	0,026*
Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	0,884	0,013*

* zależność statystycznie istotna na poziomie $\alpha = 0,05$

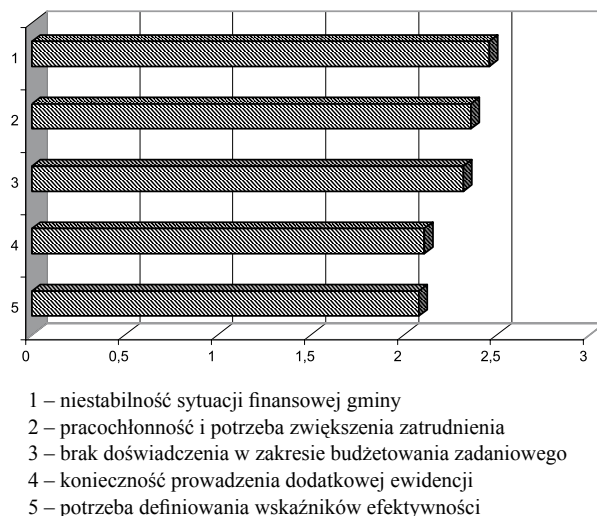
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i wyników badań ankietowych.

5.4. Bariery podejmowania działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych

Podejmowanie działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej napotyka na szereg przeszkód. Przeszkody te oraz ich znaczenie zostały zidentyfikowane dzięki zrealizowanym badaniom ankietowym.

Bariery podejmowania działań w zakresie planowania

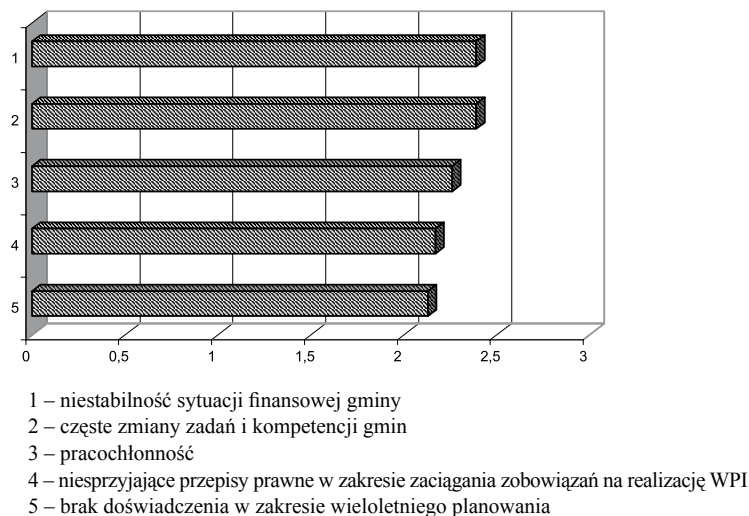
W opinii wójtów/burmistrzów najważniejszą przeszkodą jest niestabilna sytuacja finansowa ich gminy – w skali od 1 (bariera najmniej ważna) do 3 (bariera najważniejsza) waga tego problemu została oceniona średnio na 2,46 punktów. Nieco mniejszą rolę odrywa pracochłonna procedura opracowania i wdrożenia budżetu zadaniowego, a co za tym idzie, potrzeba zwiększenia zatrudnienia (2,36 p.) oraz brak doświadczenia gmin w budżetowaniu zadaniowym (2,32 p.). Stosunkowo najmniejszym problemem jest natomiast potrzeba zdefiniowania wskaźników efektywności wymaganych przy omawianej metodzie budżetowania (2,08 p.).



Rys. 63. Podstawowe bariery dla opracowania i wdrożenia przez gminy budżetu zadaniowego (skala ocen: 1 – najmniej ważne, 3 – najważniejsze)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Podobnie jak w przypadku opracowania i wdrożenia budżetu zadaniowego, tak i w odniesieniu do wieloletniego planowania inwestycyjnego najważniejszą barierą, zdaniem zarządzających gminami, stanowi niestabilna sytuacja finansowa ich gminy (średnia ocena na poziomie 2,39 p.). Równie ważnym problemem są jednak częste zmiany zadań i kompetencji gmin. Relatywnie najmniej rolę odgrywa z kolei brak doświadczenia w zakresie opracowywania wieloletnich planów inwestycyjnych (rys. 64).

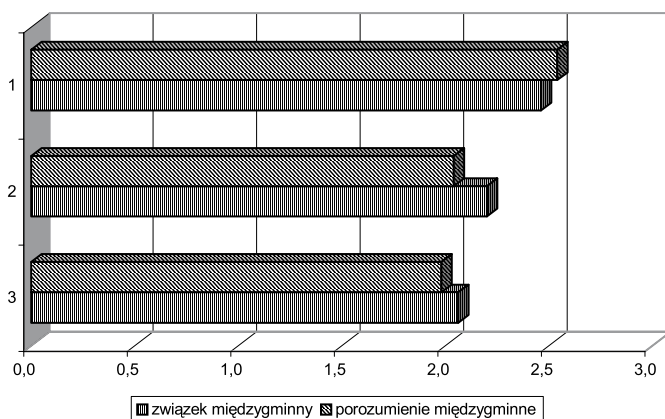


Rys. 64. Podstawowe bariery dla opracowania i wdrożenia przez gminy WPI (skala ocen: 1 – najmniej ważne, 3 – najważniejsze)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Bariery podejmowania działań w zakresie współdziałania

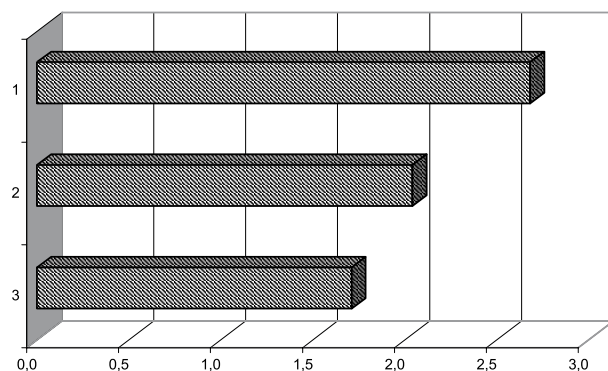
Wspólne podejmowanie przez gminy przedsięwzięć inwestycyjnych z innymi podmiotami również napotyka na pewne przeszkody. Istota i znaczenie tych przeszkód zależy od rodzaju tych podmiotów. I tak, największą barierą dla realizacji wspólnych inwestycji z innymi gminami, zarówno w formie związku, jak i porozumienia międzygminnego, jest brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem (odpowiednio 2,46 i 2,54 p.). Najmniej istotną przeszkodę stanowi natomiast brak doświadczenia we wspólnym podejmowaniu przedsięwzięć (rys. 65). Ponadto, władze dwóch gmin zasygnalizowały problemy z rejestracją związku międzygminnego.



Rys. 65. Podstawowe bariery dla podejmowania przez gminy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związku lub porozumienia międzygminnego (skala ocen: 1 – najmniej ważne, 3 – najważniejsze)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Jeśli chodzi o możliwość zaangażowania mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych, to pierwszoplanową barierą w opinii osób zarządzających gminami jest niski stopień zamożności społeczności lokalnych. Średnia waga tej bariery wynosi 2,68 p. (rys. 66). Spośród innych czynników stanowiących przeszkody dla uczestnictwa mieszkańców w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych najczęściej wymieniany jest brak stabilnych i przejrzystych zasad partycypacji (2,04 p.) oraz brak zainteresowania mieszkańców sprawami gminy (1,71 p.). Poza tym, w jednej gminie zwrócono uwagę na fakt, że mieszkańcy nie mają możliwości uwzględnienia wydatków poniesionych na dofinansowanie inwestycji gminnych przy obliczaniu podatku dochodowego od osób fizycznych.



1 – niski stopień zamożności mieszkańców
 2 – brak stabilnych i przejrzystych zasad partycypacji mieszkańców w realizacji inwestycji
 3 – brak zainteresowania sprawami gminy ze strony mieszkańców

Rys. 66. Podstawowe bariery dla angażowania się mieszkańców w realizację inwestycji gminnych (skala ocen: 1 – najmniej ważne, 3 – najważniejsze)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

5.5. Propozycje rozwiązań usprawniających podejmowanie wybranych działań

Rezultaty przeprowadzonych analiz wskazują, że podejmowanie działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych napotyka na różne przeszkody, których istota w znacznej mierze zależy od charakteru działań. W kontekście dotychczasowych spostrzeżeń powstaje zatem pytanie: czym uwarunkowane jest występowanie przedstawionych przeszkód oraz jakie są możliwości ich ograniczenia?

Przyczyn braku stabilności finansowej gmin oraz związanego z tym braku wystarczających środków finansowych, które ograniczają podejmowanie przez gminy działań sprzyjających poprawie efektywności ich działalności inwestycyjnej, należy upatrywać przede wszystkim w systemie zasilania finansowego polskich samorządów oraz procesie przekazywania zadań ze szczebla centralnego na samorządowy (w szczególności gminny), któremu niestety często nie towarzyszą odpowiednie środki finansowe¹². W konsekwencji gminy z jednej strony nie są w stanie przygotować wiarygodnych projekcji dochodów, z drugiej natomiast są zobligowane do realizacji coraz większej liczby zadań bieżących, do których nierzadko dopłacają. W związku z powyższym, działania zmierzające do ograniczenia niepewności finansowej samorządów gminnych powinny koncentrować się na dwóch kwestiach. Po pierwsze, należałoby stworzyć stabilne i oparte na zobiektywizowanych kryteriach podstawy systemu zasilania finansowego samorządów, i to zarówno poprzez zakotwiczenie go w konkretnych rodzajach dochodów, jak i zachowanie systemu dochodów w czasie. Po drugie, należy dołożyć wszelkich starań, by zagwarantować środki finansowe

¹² Por. M. Jastrzębska, *Ograniczenia prowadzenia polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 9, s. 9.

adekwatne do kolejnych zadań przekazywanych samorządom gminnym. Powyższe wnioski nie są oczywiście niczym nowym. Niejednokrotnie bowiem w mediach oraz literaturze z zakresu finansów publicznych można się spotkać z opiniami specjalistów podkreślających konieczność podjęcia przedstawionych wyżej działań. Wprowadzenie tych zmian wydaje się być jednak szczególnie trudne, gdyż wiąże się ze zmianami wielu ściśle związanych ze sobą ustaw i innych aktów prawnych.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonych badań, problem braku doświadczenia w podejmowaniu poszczególnych działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych odgrywa stosunkowo niewielką rolę. Przeszkoda ta wydaje się być jednak o wiele poważniejsza aniżeli wskazują na to opinie osób zarządzających gminami, gdyż determinuje występowanie kolejnych barier. Zdaniem autora, brak doświadczenia w znacznej mierze wynika z przywiązania władz gmin oraz pracowników samorządowych do istniejącego stanu rzeczy, a co za tym idzie, wątpliwości, a nierzadko również niechęci wobec zmian. Psychologiczny charakter powyższych przyczyn sprawia, że w celu ich ograniczenia konieczne jest rzetelne zapoznanie decydentów gminnych z poszczególnymi działaniami oraz przekonanie ich o zaletach i użyteczności ich podejmowania. Częściowo jest to możliwe dzięki odpowiednio skonstruowanemu systemowi szkoleń, choć decydujące znaczenie ma bez wątpienia obserwacja pozytywnych doświadczeń sąsiednich gmin. Podkreślić należy jednak, że przekonaniu władz gminy o potrzebie podjęcia odpowiednich działań nie sprzyjają niektóre przepisy prawne lub ich brak. Na przykład, w odniesieniu do budżetu zadaniowego brak odpowiednich uregulowań prawnych powoduje, że dysponowanie przez gminy tym budżetem nie zwalnia ich z obowiązku przygotowywania dokumentu w tradycyjnym układzie¹³. Radykalny postęp w zakresie budżetowania zadaniowego wydaje się zatem możliwy tylko poprzez nałożenie na gminy obowiązku sporządzania tego budżetu, choć z drugiej strony nie można zakładać, że przyjęcie rozwiązań prawnych zagwarantuje sukces we wdrażaniu tej metody. Również w odniesieniu do wieloletnich planów inwestycyjnych pojawiają się postulaty ich głębszego osadzenia w prawie, co pozwoliłoby na lepsze powiązanie budżetu z planowaniem inwestycyjnym. Ponadto, opracowaniu i wdrożeniu wieloletnich planów inwestycyjnych nie sprzyjają przepisy prawne związane z zaciąganiem zobowiązań na ich realizację.

Pochodną braku doświadczenia w podejmowaniu działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych jest niewątpliwie przypisywanie im pracochłonności, a co za tym idzie, potrzeba zwiększenia zatrudnienia. Nie można zaprzeczyć, że opracowanie budżetu zadaniowego czy wieloletniego planu inwestycyjnego nie wymaga znacznych nakładów czasu, niemniej jednak doświadczenie w realizacji tych działań prowadzi do ograniczenia pracochłonności. W związku z tym, sposobów minimalizacji omawianej przeszkody należy szukać w tych działaniach, które przyczyniają się do wzrostu doświadczenia i umiejętności pracowników samorządowych.

Jak już wspomniano, istotną barierą dla opracowania i wdrożenia przez gminy wieloletnich planów inwestycyjnych jest tryb zaciągania zobowiązań niezbędnych dla realizacji WPI ustanowiony w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁴, a w zasadzie brak szczególnego trybu zaciągania takich zobowiązań. Oznacza to, że zobowiązania, których spłata ma być dokonana z pieniędzy przeznaczonych na reali-

¹³ Zob. szerzej rozdz. 2.2.1.

¹⁴ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104, art. 166.

zając planu wieloletniego, mogą być zaciągane tylko do wysokości kwot przewidzianych na realizację planu w danym roku budżetowym. A zatem, mimo że w uchwale budżetowej określono limity wydatków na cały okres realizacji planu, a z ustawy wynika obowiązek rytmicznego finansowania planu w kolejnych latach, nie wolno zaciągać zobowiązań, które miałyby być pokryte ze środków, jakie na realizację planu będą uchwalane w kolejnych latach¹⁵. Rozwiązanie tego problemu jest stosunkowo proste – powinno polegać na dołączeniu do art. 166 przepisów stwierdzających, że¹⁶:

- od wejścia w życie uchwały budżetowej, w której ustanowiono plan wieloletni, dozwolone jest zaciąganie zobowiązań związanych z realizacją tego planu,
- łączna kwota zobowiązań zaciągniętych na realizację planu wieloletniego nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej,
- rozkład płatności wynikających z zaciąganych zobowiązań musi być zgodny z limitami wydatków na realizację planu określonymi w uchwale budżetowej.

Pozostając przy ustawie o finansach publicznych warto zasygnalizować istnienie jeszcze jednego, aczkolwiek znacznie mniejszego problemu natury prawnej, który wiąże się z wieloletnim planowaniem inwestycyjnym. Otóż, w świetle art. 166 ust. 4 ustawy zmiana kwot wydatków przeznaczanych na realizację planu możliwa jest w drodze uchwały rady gminy zmieniającej zakres wykonywania planu lub wstrzymującej jego wykonywanie. Przesłanka ta jest niewątpliwie nadmiernie rygorystyczna (choć intencja przepisu wydaje się ogólnie słuszną), jednak celowe byłoby dopuszczenie do zmian kwot na plany wieloletnie, wynikających również z innych przyczyn. Literalnie odczytany przepis nie pozwala, np. na zmniejszenie wydatków, gdy okaże się, że bez zmiany zakresu i terminu ukończenia planu można obniżyć koszty jego realizacji.

Brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem, stanowiący największą barierę dla podejmowania przez gminy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związku lub porozumienia międzygminnego, jest w opinii autora uwarunkowany szeregiem czynników, o dość prozaicznym charakterze. Uwagę należy zwrócić w szczególności na dwie kwestie: rozbieżność celów inwestycyjnych poszczególnych gmin, nierzadko wynikającą z personalnych ambicji decydentów gminnych nie zważających na interes ponadlokalny oraz niski poziom zaufania charakterystyczny dla lokalnej sceny politycznej w Polsce¹⁷. W pierwszym przypadku konieczna jest przede wszystkim zmiana sposobu myślenia władz samorządowych. Powinny one zrozumieć, że szanse i uwarunkowania rozwojowe ich gminy są zazwyczaj zbieżne z szansami i uwarunkowaniami sąsiednich gmin, a inwestycje realizowane u najbliższych sąsiadów często mają istotny wpływ na ich sytuację, i odwrotnie. Chodzi tutaj zarówno o wpływ bezpośredni wyrażający się np. zatrudnieniem mieszkańców sąsiedniej gminy przy realizowanych przedsięwzięciach, jak i wpływ pośredni polegający na wzroście

¹⁵ Jeśli w uchwale budżetowej gmina postanowiła uruchomić wieloletni plan inwestycyjny o łącznej wartości 600 mln zł i ustaliła, że środki na jego realizację będą wynosiły po 120 mln zł rocznie przez 5 kolejnych lat, to nie stanowi to podstawy do zaciągania zobowiązań na jakiegokolwiek kwoty wykraczające poza 120 mln zł przyznane na realizację planu w uchwale budżetowej na pierwszy rok realizacji tego planu.

¹⁶ Por. *Barьеры сектора саморядового финансов публичных*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2, s. 131.

¹⁷ Zob. szerzej: R. Inglehart, *Kultura a demokracja*, w: *Kultura ma znaczenie*, red. L. Harrison, S. Huntington, Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 160.

poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego całego obszaru. Inaczej mówiąc, władze gminy powinny sobie uświadomić, że wbrew obiegowym opiniom, prawdziwym konkurentem dla nich nie jest sąsiednia gmina, ale tereny odległe geograficznie¹⁸. Tylko zrozumienie tej kwestii może przyczynić się do przekonania o konieczności współpracy w rozwiązywaniu istniejących problemów infrastrukturalnych. Jeśli chodzi o niski poziom zaufania między osobami zarządzającymi poszczególnymi gminami, to jej pokonanie jest możliwe jedynie poprzez długotrwałe budowanie pozytywnych sąsiedzkich kontaktów między liderami poszczególnych gmin. Niestety nie sprzyjają temu częste zmiany na stanowiskach wójtów/burmistrzów, a co za tym idzie krótki staż obecnych liderów, a także, w mniejszym stopniu, różnice polityczne między włodarzami gminnymi (choć należy podkreślić, że stopień upartyjnienia polskich samorządów jest najmniejszy wśród wszystkich krajów europejskich¹⁹). Pewnym rozwiązaniem przedstawionych wyżej problemów mogłyby stać się odpowiednie zachęty dla współpracy między samorządami gminnymi. Możliwości stwarzają programy unijne promujące ideę wspólnego działania samorządów.

Niski stopień zamożności mieszkańców to w opinii wójtów/burmistrzów najpoważniejsza bariera dla angażowania się społeczności lokalnych w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych²⁰. Problem jest szczególnie trudny do pokonania przez władze gminne, gdyż samorządy nie dysponują wieloma instrumentami, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji materialnej mieszkańców. Zadanie to wymaga skoordynowanych działań wielu instytucji. Wyzwaniem dla władz samorządowych powinno być stworzenie zasad partycypacji mieszkańców w realizacji inwestycji gminnych. Chodzi tutaj jednak nie o krótkotrwałe rozwiązania, które zmieniałyby się wraz z podejmowaniem kolejnych przedsięwzięć, ale o takie, które zachęcając ich do podejmowania inicjatywy, byłyby stabilne w czasie, mimo zmian władz gminnych oraz przejrzyste dla wszystkich mieszkańców. Z kolei zwiększeniu zainteresowania mieszkańców sprawami gminy mogłoby sprzyjać prowadzenie odpowiedniej akcji promocyjno-informacyjnej w odniesieniu do planowanych przedsięwzięć.

* * *

Spostrzeżenia zawarte w niniejszej części opracowania pozwalają stwierdzić, że bariery dla podejmowania wybranych działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych są w znacznej mierze uwarunkowane czynnikami natury prawnej oraz psychologicznej. W związku z tym, ograniczenie ich wymaga odmiennych rozwiązań. O ile jednak przepisy można stosunkowo szybko zmienić, o tyle zmiana mentalności oraz przełamanie niechęci decydentów gminnych do przyjmowania nowych punktów widzenia wymaga znacznie więcej czasu. Należy jednak pamiętać, że przy braku stosownych zmian podejmowanie omawianych działań będzie w dalszym ciągu bardzo ograniczone.

¹⁸ Por. P. Szczęsny, M. Adamowicz, *Rozwój infrastruktury i zarządzanie ochroną środowiska*, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, materiał ze strony internetowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, <http://www.frdl.org.pl>

¹⁹ P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2, s. 34.

²⁰ Prawdopodobnie jest to również powód, dla którego rady gmin nie wyrażają zgody na korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości z tytułu budowy urządzeń infrastrukturalnych.

Podsumowanie

Istotne znaczenie inwestycji infrastrukturalnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego gmin znajduje potwierdzenie w rezultatach licznych badań i analiz. Inwestycje gminne przyczyniają się z jednej strony do aktywizowania podmiotów gospodarczych, z drugiej natomiast do poprawy warunków życia społeczności lokalnych, więc zaangażowanie gmin w ich realizację często wykracza poza uwarunkowania prawne. Wysiłek inwestycyjny samorządów gminnych, mierzony odsetkiem środków budżetowych przeznaczanych co roku na cele inwestycyjne, kształtuje się na poziomie około 20% i jednocześnie powoduje, że w ujęciu bezwzględny gminy są obecnie jednym z najważniejszych inwestorów w Polsce. Około 2/3 wspomnianych środków pochłaniają inwestycje w infrastrukturę techniczną, co przekłada się na stopniową poprawę wyposażenia gmin w sieci, urządzenia i obiekty infrastrukturalne. Mimo to wieloletnie zaniedbania w jej rozwoju w przeszłości oraz wyzwania jakie stawia przyszłość sprawiają, że potrzeby inwestycyjne gmin są w dalszym ciągu ogromne. Niestety, ograniczone środki finansowe gmin nie są w stanie wypełnić istniejącej luki infrastrukturalnej. Problem ten, potęgowany dodatkowo wzrastającym zadłużeniem samorządów, wymusza na władzach lokalnych poszukiwanie wszelkich rozwiązań, które mogłyby się przyczynić do efektywniejszego wykorzystania środków przeznaczanych na inwestycje. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na rozwiązaniach, które gminy mogą podejmować dobrowolnie. Zostały one sklasyfikowane w ramach trzech grup działań: planowania, współdziałania i koordynacji. Rezultaty przeprowadzonych badań wskazują, że niektóre z nich w znacznym stopniu przyczyniają się do poprawy efektywności.

Badania ankietowe oraz analiza dostępnych danych statystycznych, podparte szeroką podbudową teoretyczną, pozwoliły na sformułowanie następujących spostrzeżeń i wniosków odnoszących się do celu głównego pracy oraz celów szczegółowych:

1. Wąsko rozumiana efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej (uwzględniająca zmianę poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego) uwarunkowana jest opracowaniem i wdrożeniem przez gminy budżetu zadaniowego i/lub wieloletniego planu inwestycyjnego, podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych z innymi gminami oraz zaangażowaniem mieszkańców w budowę gminnej infrastruktury technicznej. Poprawa efektywności inwestycji gminnych w ujęciu węższym (materialnym) możliwa jest również dzięki realizowaniu wspólnych inwestycji z podmiotami prywatnymi, jednak z uwagi na to, że działania te wciąż należą do rzadkości (zgodnie z deklaracjami podejmuje je zaledwie 5% gmin), ich wpływ na osiąganą efektywność nie jest statystycznie istotny. Szeroko rozumiana efektywność inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej (uwzględniająca zmianę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego) uwarunkowana jest z kolei podejmowaniem przez gminy wspólnych przedsięwzięć w ramach związków/poro-

zumień międzygminnych¹. Znaczącego wpływu na osiągnięty poziom efektywności, zarówno w ujęciu węższym, jak i szerszym nie mają natomiast działania w zakresie koordynacji działalności inwestycyjnej z gospodarką nieruchomościami, choć należy podkreślić, że wśród gmin deklarujących korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich², odsetek tych, które charakteryzują się wysoką efektywnością jest znacznie wyższy niż wśród gmin, które nie złożyły wspomnianej deklaracji.

2. Zakres podejmowania działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji realizowanych przez gminy jest zróżnicowany i zależy od ich statusu administracyjnego, wielkości, charakteru oraz stopnia samodzielności finansowej i skłonności inwestycyjnej. Wyniki dokonanych obliczeń wskazują, że opracowanie i wdrożenie przez gminy budżetu zadaniowego uwarunkowane jest ich statusem administracyjnym (budżet w układzie zadaniowym jest sporządzany przede wszystkim przez gminy miejskie, rzadziej natomiast przez pozostałe samorządy), wielkością (odsetek gmin praktykujących budżetowanie zadaniowe wzrasta wraz ze wzrostem ich wielkości mierzonej liczbą mieszkańców) oraz stopniem samodzielności finansowej, mierzonej udziałem dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem (wraz ze wzrostem samodzielności wzrasta odsetek gmin sporządzających budżet w układzie zadaniowym). Opracowanie i wdrożenie wieloletniego planu inwestycyjnego zależy natomiast wyłącznie od charakteru gmin (planowanie inwestycyjne jest najbardziej rozpowszechnione w gminach turystycznych i podmiejskich, najmniej zaś w gminach przemysłowych i popegeerowskich). Na podejmowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych z innymi gminami w ramach związków/porozumień międzygminnych wpływa wielkość gmin (realizowanie wspólnych inwestycji w sferze infrastruktury technicznej najczęściej deklarują gminy największe, najrzadziej natomiast gminy najmniejsze), ich charakter (wspólne przedsięwzięcia są najczęściej realizowane przez gminy popegeerowskie, najrzadziej zaś przez gminy przemysłowe), stopień samodzielności finansowej (wspólne inwestycje z sąsiednimi gminami są częściej realizowane przez gminy charakteryzujące się niskim stopniem samodzielności finansowej niż przez gminy o wysokiej samodzielności) oraz skłonność inwestycyjna (wspólne inwestycje infrastrukturalne są realizowane przede wszystkim przez gminy o wysokiej skłonności inwestycyjnej, najrzadziej natomiast współpracę podejmują gminy cechujące się niską skłonnością). Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych zdeterminowane jest zarówno statusem administracyjnym gmin (w procesie budowy gminnej infrastruktury technicznej najczęściej uczestniczą społeczności gmin wiejskich, najrzadziej natomiast mieszkańcy miast), ich wielkością (udział społeczności lokalnych w budowie gminnej infrastruktury jest najczęściej odnotowywany w gminach średnich, tj. liczących od 5 do 20 tys.

¹ Należy w tym miejscu podkreślić, że pomimo braku statystycznie istotnej zależności między podejmowaniem pozostałych działań w planowaniu i współdziałania osiągniętym przez gminy poziomem efektywności inwestycyjnej w ujęciu szerszym błędem byłoby deprecjonowanie roli tych działań. Niewątpliwie wpływają one na efektywniejsze wydatkowanie środków przeznaczanych na inwestycje, choć ustalenie tego wpływu, podobnie jak wpływu inwestowania gmin w infrastrukturę techniczną na rozwój lokalny, jest raczej dokonywaniem szacunku, który obarczony jest pewnym błędem, niż dokonywaniem pomiaru.

² Chodzi tutaj o opłaty pobierane w związku ze wzrostem wartości nieruchomości z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

mieszkańców, rzadziej zaś w pozostałych gminach), charakterem (zjawisko partycypacji mieszkańców w realizacji gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych jest najczęściej spotykane w gminach podmiejskich, najrzadziej natomiast w gminach popegeerowskich), jak i stopniem skłonności inwestycyjnej (wraz ze wzrostem stopnia skłonności inwestycyjnej wzrasta odsetek gmin deklarujących, że ich mieszkańcy angażują się w budowę infrastruktury gminnej).

3. Warunkiem podejmowania przez gminy poszczególnych działań jest stabilizacja ich sytuacji finansowej oraz zdobywanie doświadczeń przez władze lokalne. O ile pierwsza kwestia nie budzi żadnych wątpliwości, gdyż w świetle badań ankietowych niestabilna sytuacja finansowa gmin została jednoznacznie uznana przez samorządowców za najważniejszą barierę dla opracowania i wdrożenia budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planu inwestycyjnego, o tyle problem braku doświadczenia w podejmowaniu działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych wymaga szerszego wyjaśnienia. Otóż bariera ta jest niewątpliwie o wiele poważniejsza aniżeli wynika to z opinii osób zarządzających gminami, gdyż determinuje występowanie innych przeszkód, chociażby problemu pracochłonności, który jest często wymieniany wśród barier podejmowania omawianych działań.

Analiza literatury i innych materiałów źródłowych pozwoliły na zaproponowanie pewnych rozwiązań, które mogą usprawnić w przyszłości podejmowanie działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej. Sprowadzają się one głównie do skorygowania bądź uzupełnienia odpowiednich przepisów prawnych oraz próby przełamania niechęci decydentów gminnych do zmiany sposobu myślenia i przyjmowania nowych punktów widzenia. Zmiany te powinny przyczynić się do zmniejszenia odsetka gmin, które do tej pory nie podejmowały działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji, i które zarazem nie są jednoznacznie przekonane o potrzebie ich podjęcia w perspektywie najbliższych 2-3 lat. Odsetek ten nadal jest bowiem stosunkowo wysoki – w zależności od rodzaju omawianych działań kształtuje się w granicach 60-75%.

* * *

Rezultaty przeprowadzonych badań empirycznych z jednej strony wskazały konieczność podejmowania pewnych działań w zakresie planowania i współdziałania przy realizacji inwestycji gminnych oraz potwierdziły, że ich podejmowanie w istotnym stopniu przyczynia się do poprawy efektywności całokształtu działalności inwestycyjnej gmin w sferze infrastruktury technicznej, z drugiej natomiast mogą one stanowić punkt wyjścia do dalszych analiz. Analizy te powinny być jednak oparte na innej bazie źródłowej, a w szczególności na studiach monograficznych. Pozwoliłoby to bowiem na bardziej wnikliwy opis korzyści i kosztów płynących z podejmowania poszczególnych działań dla konkretnej gminy oraz zdiagnozowanie specyficznych uwarunkowań i barier ich podejmowania.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak J., Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym: problemy teorii i praktyki*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2001.
- ARiMR – *dokonania i zamierzenia*, red. W. Pomajda, Wydawnictwo ARiMR, Warszawa 2004.
- Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1994.
- Bałdyga M., *Publicznoprawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Europejski” 2005, nr 5.
- Barczyński A., *Zastosowanie gazu ziemnego do celów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 1998, nr 2.
- Bariery sektora samorządowego finansów publicznych*, red. M. Kulesza, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2.
- Barteczek A., *Inwestycje infrastrukturalne jako instrument polityki przestrzennej*, AE w Katowicach, Katowice 1982.
- Bąk I., Sompolska-Rzechuła A., *Wielowymiarowa analiza porównawcza jakości środowiska naturalnego w ujęciu wojewódzkim*, „Wiadomości Statystyczne” 2005, nr 9.
- Biernat-Jarka A., *Wybrane elementy infrastruktury wiejskiej w kontekście uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości*, w: *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w perspektywie integracji z Unią Europejską*, red. K. Gutkowska, I. Ozimek, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2001.
- Bondyra M., *Eksploracja dróg szybkiego ruchu na terenach leśnych*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 3.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.
- Borukchov E., *Optimal Service Areas for Provision and Financing of Local Public Goods*, „Public Finance” 1972, vol. 37.
- Budzych-Szukała U., *Perspektywy wdrożenia działań typu Leader w Polsce*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2004.
- Budżet – poradnik programu USAID*, red. K. Pakoński, Local Government Partnership Program, Municipium, Warszawa 2000.
- Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.
- Bylka H., *Funkcje gminy związane z modernizacją i rozwojem układów wod-kan*, „Przegląd Komunalny” 2003, nr 3.
- Bylka H., *Kilka uwag o stanie polskich wodociągów i kanalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2000, nr 4.
- Chełchowski R., *Proces inwestycyjny*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 8.
- Ciborowski R., Gruszewska E., Meredyk K., *Podstawy rachunku efektywności inwestycji*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001.
- Cierpiał-Wolan M., Wojnar E., *Analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, „Wiadomości Statystyczne” 2001, nr 10.
- Connolly S., Munro A., *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall Europe, London 1999.
- Cyrankiewicz M., Oczkowicz A., *Autobusy dla miasta*, „Wspólnota” 2004.

- Czarny E., Nojszewska E., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2000.
- Czechowski L., Dziworska K., Gostkowska-Drzewicka T., Górczyńska A., Ostrowska E., *Projekty inwestycyjne. Finansowanie, metody i procedury oceny*, ODDK, Gdańsk 1999.
- Czempas J., *Czynniki różnicujące inwestycje w gminach woj. katowickiego*, „Wiadomości Statystyczne” 1998, nr 11.
- Czempas J., *Inwestowanie w gminach województwa śląskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 1.
- Czempas J., *Przestrzenne zróżnicowanie skłonności do inwestowania i potencjału inwestycyjnego gmin województwa katowickiego w latach 1992-1998*, w: *Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych*, red. H. Henzel, AE w Katowicach, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999.
- Ćwiertnia R., *Finansowanie inwestycji drogowych z programów unijnych*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 11.
- Dafflon B., *The theory of subnational balanced budget and debt control*, w: *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton 2002.
- Denczew S., *Systemowe ujęcie sektorów inżynierskich gospodarki komunalnej*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 1.
- Denek E., *Ustrojowe i ekonomiczne podstawy działania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego*, w: *Usług bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 2000.
- Derlatka S., *Dobry montaż finansowy zapewnia sukces inwestycji*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 6.
- Dobroczyńska A., *Planowanie energetyczne w gminach*, „Gmina” 2005, nr 90.
- Domański K., Kozyra B., Szołno-Koguc J., *Narzędzia efektywnego zarządzania – planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym*, Lubelska Szkoła Biznesu, Warszawa 2000.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Hamal Books, Łódź 2000.
- Drażdzińska R., *Czego potrzeba składowiskom*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 1.
- Drobnia A., Frenkiel W., *Planowanie portfela projektów w skali lokalnej*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2001.
- Duriasz-Bulhak J., Milewski R., *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003.
- Dziarski G., Kłosowski W., *Usługi publiczne, w tym usługi komunalne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Dziworska K., *Decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Dziworska K., *Inwestycje przedsiębiorstw*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 1993.
- Dziworska K., *Podstawy zarządzania inwestycjami gmin*, „Finanse Komunalne” 1995, nr 6.
- Dziworska K., *Project finance w rozwoju infrastruktury komunalnej*, w: *Inwestycje i gospodarowanie nieruchomościami. Dydaktyka i badania*, red. A. Nalepka, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Ekoinwestycje w gminach*, „Ekofinanse” 2002, nr 3.
- Fedorowicz Z., *Efektywność gospodarowania a system gospodarczy*, w: *Metodologiczne problemy ekonomicznej efektywności gospodarowania*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGPiS, Warszawa 1990.
- Filas J., Piszczek M., *ABC budżetu zadaniowego*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Kraków 1999.
- Filipiak-Dylewska B., *Ekonomiczne aspekty finansowania wydatków gmin kredytem i obligacjami (ryzyko a efektywność)*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6.
- Flynn N., *Public sector management*, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, London 1997.
- Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 1.

- Gałabuda G., *Finansowanie inwestycji komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2000, nr 24.
- Gałązka A., Sierak J., *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Municipium, Warszawa 1998.
- Gawron H., *Ocena efektywności inwestycji*, Wydawnictwo AEJ w Poznaniu, Poznań 1997.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998.
- Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984.
- Gogacz W., *Fundusz Norweski*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8.
- Gonet W., *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w emisję papierów wartościowych*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 11.
- Gorczyca M., *Infrastruktura wodociągowa w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 1.
- Gorzym-Wilkowski W., *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999.
- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989.
- Gramlich E. M., *Infrastructure Investment: A Review Essay*, „Journal of Economic Literature” 1994, vol. 3.
- Grzebyk M., Kaliszczak L., Kryński Z., Szara K., *Ocena rozwoju społeczno-gospodarczego niektórych województw*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 2.
- Grzegorzewski Z., *Biznesowy budżet gminy*, „Wspólnota” 2005, nr 7.
- Grześkiewicz W., *Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego i źródeł ich finansowania w latach 1997-2000*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.
- Gutowska A., *Strategia rozwoju, WPI, PRL*, „Samorząd Europejski” 2004, nr 3.
- Hartung W., *PPP kontra prawo zamówień publicznych*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 1.
- Hawrylewicz J., *Mimo dokonania potrzeby nie maleją*, „Przegląd Komunalny” 2004, nr 11.
- Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.
- Hellwig Z., *Wielowymiarowa analiza porównawcza i jej zastosowanie w badaniach wielo-
cechowych obiektów gospodarczych w: Metody i modele ekonomiczno-matematyczne
w doskonaleniu zarządzania gospodarką socjalistyczną*, red. W. Welfe, PWE, Warszawa 1981.
- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, nr 4.
- Hirshleifer J., *Investment, interest and capital*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall 1970.
- Hurst C., *Infrastructure and Growth: A Literature Review*, „EIB Papers” 1994, nr 23.
- Inglehart R., *Kultura a demokracja*, w: *Kultura ma znaczenie*, red. L. Harrison, S. Huntington, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Inwestor. Inwestycje rzeczowe: przygotowanie, realizacja, ewidencja inwestycji*, red. W. Flak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Janasz W., Urbańczyk E., Waśniewskiego T., *Gospodarka środkami trwałymi w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1988.
- Janc A., *Metody oceny przedsięwzięć inwestycyjnych w procesie planowania (na przykładzie krajów rozwijających się)*, Wydawnictwa Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 1990.
- Jankowski W., *WPI instrumentem zarządzania strategicznego*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 10.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia prowadzenia polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 9.
- Jastrzębska M., *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9.
- Jeleń I., *Prefinansowanie to narzędzie finansowania inwestycji*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 4.

- Jendra M., *Inwestycyjne mariaże finansowe*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2006, nr 9.
- Jendra M., *Związki gmin skutecznie utylizują odpady*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 10.
- Jog V., Suszyński C., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 1993.
- Juszczynska T., *Zdolność kredytowa gmin w opiniach regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6.
- Kamershen D.R., Mc Kenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Gdańsk 1991.
- Kamiński A., *Zastosowanie modelu project finance*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 12.
- Kapusta F., *Infrastruktura jako czynnik aktywizacji gminy*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 6.
- Kawała J., *Realizacja projektów infrastrukturalnych w gminach wiejskich*, Lemtech, Kraków 2002.
- Kędelski M., Roeske-Słomka I., *Statystyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997.
- Kępka W., *LEADER daje szanse rozwoju wsi*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 7.
- Klaassen L. H., Paelinck J. H. P., Wagenaar S., *Systemy przestrzenne*, PWN, Warszawa 1982.
- Klank L., *W poszukiwaniu dróg wzrostu. Strategie inwestycyjne gmin*, „Studia Finansowe” 2001, nr 61.
- Koczot S., *Nie tylko fundusze z Unii*, „Gazeta Prawna” nr 218 z 8 listopada 2004 r.
- Kołodziejczyk D., *Sytuacja finansowa gmin jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12.
- Kołodziejczyk D., *Wpływ przedsiębiorczości na sytuację finansową gmin*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 3.
- Komorowski J., *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, PWN, Warszawa 1997.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych*, wyd. XXI, Wiedza Powszechna, Warszawa 1991.
- Kopańska A., Levitas T., *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993-2002*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 5.
- Korbus B., *Pieniądze na składowiska*, „Inwestycje komunalne” 2005, nr 6.
- Korbus B., *PPP bez euro*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2006, nr 1.
- Kossakowski M., *Drogi gminne*, „Przegląd komunalny” 2002, nr 1.
- Koszyk-Białobrzeska R., Szybicka M., *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- Kropisz I., *Wpływ poziomu infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich Dolnego Śląska*, w: *Agrobiznes 2002. Przemiany w agrobiznesie i obszarach wiejskich oraz ich następstwa*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Krzyszczak M., *Partycypacja mieszkańców w kosztach budowy infrastruktury*, „Wspólnota” 2006, nr 8.
- Kulesza M., *Samorząd kreuje warunki rozwoju*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 2.
- Kwiatkowski J., *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, PWN, Warszawa 1980.
- Lira J., Wysocki F., *Zastosowanie pozycyjnego miernika rozwoju do pomiaru poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego powiatów*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 9.
- Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1996.
- Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002.
- Łyś G., *Rachunek za czyste środowisko*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 227.
- Mabe J., *Subwencja – w praktyce nie tylko na drogi*, „Gmina” 2000, nr 43.
- Makowiecki M., *Polskie drogi*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2000, nr 5.

- Marcinek K., *Finansowa ocena przedsięwzięć inwestycyjnych przedsiębiorstw*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2004.
- Marcinek K., *Ryzyko projektów inwestycyjnych*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2001.
- Marcysiak A., *Stan infrastruktury a rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie wybranych gmin)*, w: *Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Mikołajewicz Z., *Inwestycje jako czynnik kształtujący zasoby infrastruktury społecznej*, Instytut Śląski, Opole 1991.
- Milaszewski R., *Koszty dostosowania gospodarki wodno-ściekowej w Polsce do wymagań Unii Europejskiej*, „Gospodarka Wodna” 2000, nr 7.
- Musgrae A., Musgrave P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 1984.
- Mykowska Z., *Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2.
- Niedzielski P., *Wybrane aspekty efektywności ekonomicznej inwestycji*, PTE, Szczecin 1997.
- Niedźwiecki M., *Dla rozwoju lokalnego*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2000, nr 45.
- Nowak B., *Partnerstwo publiczno-prywatne za granicą – w ujęciu sektorowym*, „Finanse Komunalne” Ekstra 2/2003.
- Nowak E., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.
- Nowińska-Łaźniewska E., *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004.
- Noworól A., *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1998.
- Nowy słownik ekonomiczny przedsiębiorcy*, red. Z. Dowgiałło, Znicz, Szczecin 2004.
- Ocena efektywności przedsięwzięć gospodarczych*, red E. Nowak, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Ostrowska K., Więclaw E., *Nowa oferta banków*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 147.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wydawnictwo WSZiB w Poznaniu, Poznań 2001.
- Pakoński K., *Zarządzanie finansowe i strategiczne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Paprzycki B., *Jest jeszcze wiele do zrobienia*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 3.
- Pastuszka S., *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2.
- Pięćek B., *Zróżnicowany wpływ inwestycji infrastrukturalnych na warunki życia ludności wiejskiej*, „Problemy Integracji Rolnictwa” 2000, nr 3.
- Pitera J., *Partnerstwo publiczno-prywatne: korzyści i zagrożenia*, „Finanse Komunalne” Ekstra 2003, nr 2.
- Planowanie i realizacja inwestycji na obszarach wiejskich*, red. J. Kawala, Brytyjski Fundusz Know How, Fundusz Współpracy, Warszawa 2000.
- Pułaska-Turyna B., *Statystyka dla ekonomistów*, Difin, Warszawa 2005.
- Ratajczak M., *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4.
- Regulski B., *Zadania gmin w zakresie zaopatrzenia w ciepło*, „Przegląd Komunalny” 2003, nr 3.
- Roeske-Słomka I., *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze województwa wielkopolskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 4.
- Rogalski W., *Gospodarka odpadami czy wywóz śmieci?*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 4.
- Rosik P., *Produktywność publicznych inwestycji infrastrukturalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 2.
- Rubin I. R., *The politics of public budgeting. Getting and spending, borrowing and balancing*, Chatham House Publishers, New Jersey 1997.

- Rulińska M., *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Rytel M., *Finansowanie projektów publicznych – co daje partnerstwo publiczno-prywatne?*, „Gmina” 2004, nr 85.
- Rzeczyński B., *Stan utrzymania dróg w Polsce*, „Przegląd Komunalny” 1999.
- Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Wydawnictwo WSB, Poznań 2004.
- Schneider D., *Investition, Finanzierung und Besteuerung*, Wiesbaden 1990.
- Sitek S., *Zróżnicowanie poziomu i jakości życia w woj. śląskim*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 9.
- Sieja L., *Aktualny stan gospodarki odpadami komunalnymi oraz zadania w świetle Krajowego Planu Gospodarki Odpadami*, „Przegląd Komunalny” 2003, nr 2.
- Skowron G., *Phare INRED po małopolsku*, „Dziennik Polski” z 21 lutego 2001 r.
- Ślódowa-Helpa M., *Partnerstwo – podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wydawnictwo WSKiZ w Poznaniu, Poznań 2005.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa 1998.
- Sobiech J., Denek E., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.
- Standardy partnerstwa publiczno-prywatnego*, red. Kulesza M., „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2.
- Statystyka*, red. J. Paradysz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005.
- Strahl D., *Dysproporcje rozwojowe w regionalnej przestrzeni Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11.
- Strahl D., *Metody programowania rozwoju infrastruktury komunalnej*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1986.
- Suwała R., *Budowa wodociągu – błędy inwestorów*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8.
- Swianiewicz P., *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2.
- Swianiewicz P., *Dotacje na inwestycje*, „Wspólnota” 2002, nr 31.
- Swianiewicz P., *Ile naprawdę inwestują polskie samorządy?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11.
- Swianiewicz P., *Ranking inwestycyjny samorządów 2001-2003*, „Wspólnota” 2004, nr 21.
- Swianiewicz P., *Wydatki na inwestycje w infrastrukturę techniczną*, „Wspólnota” 2002, nr 25-26.
- Swianiewicz P., *Wyścig po euro już wystartował*, „Wspólnota” 2004, nr 19.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie samorządów*, „Wspólnota” 2006, nr 1.
- Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2.
- Swianiewicz P., *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996.
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., *Atrakcyjność inwestycyjna miast: raport z badań*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1998.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.
- Szreder J., *Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym*, Wyższa Szkoła Zarządzania w Słupsku, Słupsk 2004.
- Śmieci wymykają się spod kontroli*, „Gazeta Prawna” nr 83 z 28 kwietnia 2005 r.
- Śmiłowska T., *Zróżnicowanie rozwoju powiatów woj. łódzkiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 6.
- Świogoń Z., *Trochę dziegciu się przyda*, „Przegląd Komunalny” 2001, nr 1.
- Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Topczewska T., Siemiński W., *Gospodarka gruntami w gminie*, Difin, Warszawa 2003.
- Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1994.

- Walenciak I., *Będzie łatwiej o kredyt*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 92.
- Walica H., *Inwestycje przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1996.
- Weiss I., Jurga R., *Inwestycje budowlane: poradnik prawniczy wraz z tekstami aktów prawnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996.
- Węckowski R., *Dochody budżetowe a inwestycje komunalne w gminach wielkopolskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1-2.
- Wędrowska E., Krukowski K., *Infrastruktura techniczna gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2002, nr 4.
- Wędrowska E., Krukowski K., *Typologia gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 4.
- Węglowski M., *Finansowanie lokalnych inwestycji infrastrukturalnych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2001, nr 1-2.
- Wiertelak R., *Wodociągi polskie – trzy lata na drodze do Unii Europejskiej*, „Przegląd Komunalny” 2002, nr 11.
- Wikariak S., *Dwie ustawy o tym samym*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 294.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo UO, Opole 1998.
- Wojewódzka-Król K., *Infrastruktura transportu a środowisko*, „Przegląd Komunikacyjny” 1999, nr 9.
- Wojtuch M., *Budżet pożyczki, Unia odda*, „Gazeta Prawna” nr 12 z 18 stycznia 2005 r.
- Wolska H., Jefremienko M., *Porządkujemy pojęcia*, „Wspólnota” 2002, nr 1.
- Wpływ infrastruktury wiejskiej na stopę życiową mieszkańców*, red. B. Pięcek, IRWiR PAN, Warszawa 1999.
- Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Wydimus S., *Taksonometryczne mierniki tempa rozwoju społeczno-gospodarczego*, w: *Metody taksonomiczne i ich zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1984.
- Zbińkowska D., Dębczyński J., *Jednak planowanie rozwoju gmin*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 6.
- Zimny A., *Inwestycje gminne w sferze infrastruktury technicznej a rozwój lokalny*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wydawnictwo WSKiZ w Poznaniu, Poznań 2005.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

Akty prawne

- Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste, Official Journal L 194, 25/07/1975.
- Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, Official Journal L 135, 30/05/1991.
- Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, Official Journal L 330, 05/12/1998.
- Council Directive 99/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, Official Journal L 182, 16/07/1999.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal L 327, 22/12/2000.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz.U. z 2000, nr 59, poz. 688.
- Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2004 r., nr 204, poz. 2086.

- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, Dz.U. z 2001 r., nr 72, poz. 747.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43.
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. z 1997 r., nr 54, poz. 348.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r., Nr 261.
- Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 628.
- Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2001 r., nr 72, poz. 747 z późn. zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, Dz.U. z 2005 r., nr 267, poz. 2251.
- Wyrok NSA z 1993 r., SA/Wr 841/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1995, nr 1, poz. 7.

Źródła statystyczne

- Bank Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl>
- Eurostat, <http://epp.eurostat.cec.eu.int>
- Infrastruktura komunalna z lat 1996-2005*, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny RP z lat 1996-2005*, GUS, Warszawa.
- Statistical Yearbook of the Czech Republic 2004*, Praha 2004.
- Statistische Jahrbuch Österreichs 2005*, Statistik Austria, Wien 2005.

Źródła internetowe

- Działalność EkoFunduszu w latach 1992-2004*, strona internetowa Fundacji, <http://www.ekofundusz.org.pl>
- EBRD investments 1991-2004*, strona internetowa EBOiR, <http://www.ebrd.com>
- European Investment Bank, <http://www.eib.org>
- Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, <http://www.efrwp.com.pl>
- Kuniewicz K., *Planowanie inwestycji w gminach – aspekty prawne*, Local Government Partnership Program, materiał ze strony internetowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, <http://www.frdl.org.pl>
- Phare ODBUDOWA 2001*, http://www.parp.gov.pl/odbudowa/ekran_gl.php
- Phare w Polsce*, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pomerania, <http://www.pomera-nia.org.pl>
- Pomoc przedakcesyjna*, Serwis Europejski PAP, <http://euro.pap.com.pl>
- Projekty za 20 miliardów*, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 31 stycznia 2005 r.
- Szczęsny P., Adamowicz M., *Rozwój infrastruktury i zarządzanie ochroną środowiska*, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, <http://www.frdl.org.pl>
- Szot E., *Droga przez wieś*, Katalog Drogownictwa, <http://www.drogi.com>
- Zabrakło pieniędzy*, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 17 sierpnia 2004 r.

Pozostałe źródła

- Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER w części dotyczącej małych projektów infrastrukturalnych*, BM Consulting Group, Warszawa, grudzień 2000.
- Błaszczuk B., Cukrowski J., Siwińska J., *Evaluation of the World Bank's Role in the Transition: Poland*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, lipiec 2002.
- Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej Phare RAPID*, BM Consulting Group, Warszawa, grudzień 2001.
- Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER 2*, Indygo Sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2002.
- Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999-2003*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2004.
- Informacja o wynikach kontroli organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi w dużych miastach*, Najwyższa Izba Kontroli, Poznań, grudzień 2004.
- Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej*, Najwyższa Izba Kontroli, Olsztyn, kwiecień 2003.
- Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, kwiecień 2003.
- Informacje z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z lat 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*, Rada Ministrów, Warszawa.
- Kaczmarek C., *Final report. Creditworthiness Enhancement Program for the Municipality of Krakow*, DHV Consultants, Krakow 2001.
- Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2003.
- Lewcock T., *Opracowanie mierników budżetu pod kątem efektywności i wyników*, materiały na konferencję Local Government Partnership Program „Budżet celów i efektywności – czyli jak i po co stosować mierniki efektywności”, Jachranka k. Warszawy, 28-29 czerwca 2000 r.
- Lewcock T., *Zarządzanie przez cele – cykl ulepszeń*, materiały na konferencję Local Government Partnership Program „Budżet celów i efektywności – czyli jak i po co stosować mierniki efektywności”, Jachranka k. Warszawy, 28-29 czerwca 2000 r.
- Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*, Dexia, Paris 2002.
- Masz głos – masz wybór. Samorząd jest Twój*, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, listopad 2004.
- Pankowski K., *Zadania nowych samorządów*, komunikat z badań CBOS, Warszawa 2003.
- Poland, Complying With EU Environmental Legislation*, The World Bank, Europe and Central Asia Environmental, 1999.
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2002.
- Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych. Podsumowanie roku 2004*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2005.
- Projekt aktualizacji załączników do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych do końca 2015 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, kwiecień 2005.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego z lat 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005*, Krajowa Rada RIO, Warszawa.

- Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres od 29 października 2002 r. do 29 października 2004 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, styczeń 2005.
- Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, grudzień 2003.
- Swianiewicz P., *Sytuacja finansowa samorządów u progu reformy*, materiały na konferencję Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin „Pozabudżetowe metody finansowania inwestycji publicznych”, Zakopane, listopad 1999 r.
- System Innowacji w Wielkopolsce – podsumowanie 2-letniego okresu wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji*, red. W. M. Gaczek i T. Strykiewicz, Fundacja UAM – Poznański Park Naukowo-Technologiczny, Poznań, grudzień 2006.
- Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, wrzesień 2004.
- Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2005.
- Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003.

Spis rysunków

Rys. 1.	Funkcje gminnych inwestycji infrastrukturalnych	15
Rys. 2.	Struktura wieloletniego planu inwestycyjnego gminy	30
Rys. 3.	Modele partnerstwa publiczno-prywatnego	35
Rys. 4.	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 1996-2004	46
Rys. 5.	Wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1996-2004 (w zł)	47
Rys. 6.	Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa w latach 1999-2004 (w mln zł)	47
Rys. 7.	Struktura wydatków inwestycyjnych gmin w Polsce w latach 1996 i 2004	48
Rys. 8.	Klasyfikacja źródeł finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych	49
Rys. 9.	Struktura dochodów budżetowych gmin w Polsce w latach 1996 i 2004	51
Rys. 10.	Wartość zadłużenia polskich gmin według tytułów dłużnych w latach 1999-2004 (w mln zł, ceny bieżące)	54
Rys. 11.	Wartość zadłużenia polskich gmin wobec banków komercyjnych w latach 1996-2004 (w mln zł, ceny bieżące)	55
Rys. 12.	Łączna kwota obligacji komunalnych wyemitowanych przez polskie gminy w latach 1996-2003 (w mln zł, ceny bieżące)	56
Rys. 13.	Długość sieci wodociągowej rozdzielczej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)	66
Rys. 14.	Długość sieci kanalizacyjnej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)	67
Rys. 15.	Liczba komunalnych oczyszczalni ścieków w Polsce w latach 1996-2004	68
Rys. 16.	Liczba czynnych składowisk odpadów komunalnych w Polsce w latach 1996-2004	69
Rys. 17.	Długość sieci ciepłej przesyłowej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)	70
Rys. 18.	Długość sieci gazowej rozdzielczej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)	71
Rys. 19.	Długość dróg gminnych w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)	72
Rys. 20.	Długość linii komunikacji miejskiej w Polsce w latach 1996-2004 (w tys. km)	73
Rys. 21.	Macierz „nakłady-efekty” – ujęcie węższe	93
Rys. 22.	Macierz „nakłady-efekty” – ujęcie szersze	93
Rys. 23.	Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	97
Rys. 24.	Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	97
Rys. 25.	Opracowanie i wdrożenie wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	98
Rys. 26.	Opracowanie i wdrożenie wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	98
Rys. 27.	Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	99

Rys. 28.	Opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planu inwestycyjnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	99
Rys. 29.	Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	100
Rys. 30.	Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	100
Rys. 31.	Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	101
Rys. 32.	Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	101
Rys. 33.	Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	102
Rys. 34.	Zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	102
Rys. 35.	Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi, z innymi gminami w ramach związku/porozumienia międzygminnego oraz zaangażowanie mieszkańców a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym.....	103
Rys. 36.	Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne z podmiotami prywatnymi, z innymi gminami w ramach związku/porozumienia międzygminnego oraz zaangażowanie mieszkańców a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym.....	103
Rys. 37.	Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	104
Rys. 38.	Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	104
Rys. 39.	Korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	105
Rys. 40.	Korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	105
Rys. 41.	Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje oraz korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu węższym	106
Rys. 42.	Pozyskiwanie z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje oraz korzystanie w szerokim zakresie z możliwości pobierania opłat adiacenckich a efektywność inwestycji gminnych w ujęciu szerszym	106
Rys. 43.	Status administracyjny gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego...	109
Rys. 44.	Wielkość gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego	110
Rys. 45.	Charakter gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego	110
Rys. 46.	Status administracyjny gmin a opracowanie i wdrożenie WPI	111
Rys. 47.	Wielkość gmin a opracowanie i wdrożenie WPI.....	111
Rys. 48.	Charakter gmin a opracowanie i wdrożenie WPI.....	112
Rys. 49.	Status administracyjny gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego	112
Rys. 50.	Wielkość gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/ porozumienia międzygminnego	113

Rys. 51.	Charakter gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/ porozumienia międzygminnego	113
Rys. 52.	Status administracyjny gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	114
Rys. 53.	Wielkość gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	114
Rys. 54.	Charakter gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	115
Rys. 55.	Samodzielność finansowa gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego	117
Rys. 56.	Słonność inwestycyjna gmin a opracowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego	117
Rys. 57.	Samodzielność finansowa gmin a opracowanie i wdrożenie WPI	118
Rys. 58.	Słonność inwestycyjna gmin a opracowanie i wdrożenie WPI	118
Rys. 59.	Samodzielność finansowa gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego	119
Rys. 60.	Słonność inwestycyjna gmin a wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związku/porozumienia międzygminnego	119
Rys. 61.	Samodzielność finansowa gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	120
Rys. 62.	Słonność inwestycyjna gmin a zaangażowanie mieszkańców w realizację gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych	120
Rys. 63.	Podstawowe bariery dla opracowania i wdrożenia przez gminy budżetu zadaniowego.....	122
Rys. 64.	Podstawowe bariery dla opracowania i wdrożenia przez gminy WP.....	122
Rys. 65.	Podstawowe bariery dla podejmowania przez gminy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związku lub porozumienia międzygminnego	123
Rys. 66.	Podstawowe bariery dla angażowania się mieszkańców w realizację inwestycji gminnych.....	124

Spis tabel

Tabela 1.	Klasyfikacja inwestycji według wybranych kryteriów.....	9
Tabela 2.	Potencjalni partnerzy samorządów gminnych	32
Tabela 3.	Wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 1996-2004 (ceny bieżące)....	46
Tabela 4.	Udział wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w wydatkach inwestycyjnych gmin w Polsce w latach 1996-2004.....	49
Tabela 5.	Dochody budżetowe gmin w Polsce w latach 1996-2004 (ceny bieżące).....	50
Tabela 6.	Suma wolnych kwot i wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez polskie gminy w latach 1996-2004 (ceny bieżące).....	51
Tabela 7.	Dochody budżetowe a wydatki inwestycyjne wielkopolskich gmin w latach 1996-2004.....	52
Tabela 8.	Dotacje celowe na zadania inwestycyjne otrzymane przez polskie gminy w latach 1999-2004 (ceny bieżące)	53
Tabela 9.	Ocena zgodności parametrów próby i populacji	79
Tabela 10.	Wstępna lista zmiennych wybranych do pomiaru efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej w ujęciu węższym	88
Tabela 11.	Wstępna lista zmiennych wybranych do pomiaru efektów inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej w ujęciu szerszym	90
Tabela 12.	Zależności między podejmowaniem wybranych działań a efektywnością inwestycji gminnych (p-value)	107
Tabela 13.	Zależności między statusem administracyjnym, wielkością i charakterem gmin a podejmowaniem działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji (p-value).....	115
Tabela 14.	Zależności między stopniem samodzielności finansowej i skłonności inwestycyjnej gmin a podejmowaniem działań sprzyjających poprawie efektywności inwestycji gminnych (p-value).....	121
Tabela A.1.	Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem	146
Tabela A.2.	Zestawienie gmin miejsko-wiejskich ze względu na efekty działalności inwestycyjnej oraz wysokość nakładów w sferze infrastruktury technicznej w latach 1996-2004.....	151
Tabela A.3.	Zestawienie gmin wiejskich ze względu na efekty działalności inwestycyjnej oraz wysokość nakładów w sferze infrastruktury technicznej w latach 1996-2004	153
Tabela A.4.	Struktura odpowiedzi uzyskanych w toku badań ankietowych (n = 178)	156

ANEKS

Tabela A.1. Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem

Gmina (status admin.) ¹	Liczba ludności ²	Powierzchnia (w km kw.)	Samodzielność finansowa (w %) ³	Skłonność inwestycyjna (w %) ⁴
1	2	3	4	5
Chodzież (1)	20 119	13	55,19	16,37
Budzyń (3)	8 195	207	40,44	26,24
Chodzież (3)	5 275	213	42,05	22,64
Margonin (2)	6 125	122	45,17	19,88
Szamocin (2)	7 241	126	29,53	24,76
Czarnków (1)	11 964	10	59,71	17,19
Czarnków (3)	10 796	348	32,74	14,58
Drawsko (3)	5 898	163	28,38	17,89
Krzyż Wielkopolski (2)	8 841	175	38,01	26,48
Lubasz (3)	6 665	167	32,39	19,18
Połajewo (3)	6 166	142	28,43	23,27
Trzcianka (2)	23 844	375	43,60	16,61
Wieleń (2)	12 817	428	34,66	14,94
Gniezno (1)	70 923	41	46,86	9,71
Czerniejewo (2)	6 676	112	36,80	12,83
Gniezno (3)	7 709	178	52,50	21,68
Kiszkowo (3)	5 336	115	39,77	20,99
Kłecko (2)	7 705	132	39,85	16,10
Łubowo (3)	5 121	113	36,16	25,01
Mieleszyn (3)	4 021	99	26,72	18,53
Niechanowo (3)	5 211	105	36,94	13,73
Trzemeszno (2)	14 163	175	42,46	11,31
Witkowo (2)	13 762	184	37,55	26,29
Borek Wielkopolski (2)	7 773	127	35,11	24,99
Gostyń (2)	27 935	137	50,53	16,53
Krobia (2)	12 889	130	37,36	14,74
Pępowo (3)	6 029	87	35,35	21,11
Piaski (3)	8 184	101	38,66	15,04
Pogorzela (2)	5 217	96	36,78	7,03
Poniec (2)	8 030	132	39,79	16,83
Granowo (3)	4 910	69	38,53	18,56
Grodzisk Wlkp. (2)	18 455	135	48,07	22,85
Kamieniec (3)	6 536	132	35,26	22,07
Rakoniewice (2)	11 896	201	34,63	18,25
Wielichowo (2)	6 902	107	28,29	15,36
Jaraczewo (3)	8 391	133	27,99	20,96
Jarocin (2)	44 455	200	45,89	24,17
Kotlin (3)	7 121	84	41,26	22,37
Żerków (2)	10 665	171	35,28	24,10
Blizanów (3)	9 332	158	29,18	27,72
Brzeziny (3)	5 862	127	21,13	22,82

1	2	3	4	5
Ceków-Kolonia (3)	4 660	88	31,58	17,95
Godziesze Wielkie (3)	8 009	105	26,13	13,36
Koźminek (3)	7 585	88	30,14	22,95
Lisków (3)	5 675	76	24,49	17,45
Mycielin (3)	5 067	111	22,96	14,65
Opatówek (3)	9 900	104	42,29	17,46
Stawiszyn (2)	7 336	78	39,20	10,03
Szczytniki (3)	8 112	111	25,44	19,29
Żelazków (3)	8 916	114	46,90	22,11
Baranów (3)	7 285	74	44,10	21,37
Bralin (3)	5 512	85	41,46	24,51
Kępno (2)	24 515	124	50,73	21,79
Łęka Opatowska (3)	5 160	78	37,55	13,75
Perzów (3)	3 934	75	31,97	19,54
Rychtal (3)	4 043	97	28,65	15,36
Trzcinica (3)	4 751	75	32,53	12,32
Koło (1)	23 882	14	56,05	19,44
Babiał (3)	8 175	134	20,32	29,14
Chodów (3)	3 743	78	28,01	9,32
Dąbie (2)	7 015	130	22,99	18,46
Grzegorzew (3)	5 561	73	23,77	17,59
Kłodawa (2)	13 830	129	50,88	14,26
Koło (3)	6 878	102	33,66	26,63
Kościelec (3)	6 601	106	27,88	15,09
Olszówka (3)	4 978	81	23,58	40,44
Osiek Mały (3)	5 720	87	27,03	23,20
Przedecz (2)	4 459	77	24,56	24,98
Golina (2)	11 235	99	24,50	22,63
Grodziec (3)	5 282	118	17,98	15,52
Kazimierz Biskupi (3)	9 662	108	67,33	32,13
Kleczew (2)	9 762	110	67,20	38,61
Kramsk (3)	9 841	132	21,55	23,33
Krzymów (3)	6 800	93	22,72	19,52
Rychwał (2)	8 358	118	21,69	23,86
Rzgów (3)	6 743	105	21,21	32,00
Skulsk (3)	6 119	85	20,46	19,23
Sompolno (2)	10 607	137	60,42	26,44
Stare Miasto (3)	9 178	98	33,36	28,74
Ślesin (2)	12 893	145	63,43	42,46
Wierzbinek (3)	7 809	148	18,87	20,43
Wilczyn (3)	6 326	83	25,83	26,29
Kościan (1)	24 345	9	49,91	19,44
Czempiń (2)	11 311	142	42,32	21,64
Kościan (3)	14 726	202	46,40	24,86

1	2	3	4	5
<i>Krzywiń (2)</i>	<i>10 029</i>	<i>180</i>	<i>32,15</i>	<i>15,76</i>
Śmigiel (2)	17 485	190	36,29	8,85
Sulmierzyce (1)	2 702	29	38,54	12,90
Kobylin (2)	8 090	112	35,79	16,58
Koźmin Wlkp. (2)	14 025	153	39,33	19,00
Krotoszyn (2)	40 377	256	46,09	19,97
Rozdrażew (3)	5 249	79	32,05	18,35
Zduny (2)	6 980	85	41,96	16,77
Krzemieniewo (3)	8 482	113	33,07	18,33
Lipno (3)	5 288	103	44,43	13,77
<i>Osieczna (2)</i>	<i>8 420</i>	<i>129</i>	<i>44,16</i>	<i>15,54</i>
Rydzyna (2)	7 745	136	44,02	21,69
Święciechowa (3)	6 841	135	49,38	16,58
<i>Wijewo (3)</i>	<i>3 333</i>	<i>61</i>	<i>27,77</i>	<i>15,50</i>
<i>Włoszakowice (3)</i>	<i>8 103</i>	<i>127</i>	<i>36,42</i>	<i>18,34</i>
<i>Chrzypsko Wielkie (3)</i>	<i>3 196</i>	<i>85</i>	<i>33,33</i>	<i>15,87</i>
<i>Kwilcz (3)</i>	<i>6 150</i>	<i>142</i>	<i>34,81</i>	<i>14,43</i>
Międzychód (2)	18 326	307	49,42	20,29
Sieraków (2)	8 788	203	49,33	22,73
Kuślin (3)	5 613	106	31,05	12,85
<i>Lwówek (2)</i>	<i>9 223</i>	<i>183</i>	<i>38,85</i>	<i>13,64</i>
Miedzichowo (3)	3 801	209	35,62	15,68
Nowy Tomysł (2)	23 679	186	53,62	11,37
Opalenica (2)	15 640	148	48,82	11,63
Zbąszyń (2)	13 293	180	37,01	20,91
Oborniki (2)	30 721	340	47,30	17,61
<i>Rogoźno (2)</i>	<i>17 426</i>	<i>218</i>	<i>38,62</i>	<i>11,79</i>
Ryczywół (3)	7 114	155	29,04	16,77
Ostrów Wielkopolski (1)	74 228	42	56,40	18,55
Nowe Skalmierzyce (2)	15 738	125	39,88	21,34
Odolanów (2)	13 793	136	33,68	19,83
Ostrów Wlkp. (3)	17 614	208	32,57	15,73
Przygodzice (3)	11 090	163	28,01	15,00
Raszków (2)	11 171	135	28,17	14,66
<i>Sieroszewice (3)</i>	<i>9 682</i>	<i>164</i>	<i>19,34</i>	<i>21,03</i>
Sośnie (3)	6 584	187	28,57	18,95
<i>Czajków (3)</i>	<i>2 604</i>	<i>71</i>	<i>20,43</i>	<i>12,86</i>
Doruchów (3)	5 094	99	26,11	22,70
Grabów nad Prosną (2)	7 919	124	29,96	16,38
Kobyła Góra (3)	5 899	129	28,57	23,18
Kraszewice (3)	3 681	75	20,68	28,99
Mikstat (2)	6 342	87	27,79	19,43
Ostrzeszów (2)	22 879	187	47,60	13,22
<i>Pila (1)</i>	<i>76 216</i>	<i>103</i>	<i>61,74</i>	<i>22,36</i>

1	2	3	4	5
Białośliwie (3)	4 792	76	39,54	23,15
Kaczory (3)	7 230	150	38,74	25,44
Łobzenica (2)	10 042	190	27,86	18,34
Miasteczko Krajeńskie (3)	3 277	71	36,67	17,06
Szydłowo (3)	6 961	268	41,15	16,49
Ujście (2)	8 004	125	43,91	21,42
Wyrzysk (2)	14 146	161	32,97	18,34
Wysoka (2)	7 099	123	26,32	14,77
Chocz (3)	4 846	73	19,30	17,39
Czermin (3)	4 826	98	20,90	17,88
Dobrzyca (3)	8 268	117	34,40	7,34
Gizalki (3)	4 599	109	16,78	23,88
Gołuchów (3)	9 697	135	36,25	21,59
Pleszew (2)	29 889	180	42,04	16,41
Luboń (1)	23 013	13	56,06	26,53
Puszczykowo (1)	8 746	17	60,14	28,51
Buk (2)	11 649	90	55,03	20,63
Czerwonak (3)	21 101	82	55,56	19,57
Dopiewo (3)	10 238	108	56,43	27,82
Kleszczewo (3)	4 581	75	43,76	22,13
Komorniki (3)	11 467	67	60,96	41,55
Kostrzyn (2)	14 870	154	43,75	22,14
Kórnik (2)	14 982	187	63,39	26,77
Mosina (2)	23 641	171	55,65	27,17
Murowana Goślina (2)	15 132	172	46,06	14,35
Pobiedziska (2)	15 044	189	49,91	18,67
Rokietnica (3)	7 548	79	49,34	34,91
Stęszew (2)	13 289	176	48,97	21,52
Suchy Las (3)	9 636	117	68,01	34,03
Swarzędz (2)	36 655	102	57,16	32,40
Tarnowo Podgórne (3)	14 948	101	68,15	41,92
Bojanowo (2)	8 978	123	32,38	18,97
Jutrosin (2)	7 080	115	27,80	15,52
Miejska Górka (2)	9 393	104	38,91	11,32
Pakosław (3)	4 559	77	31,29	28,84
Rawicz (2)	29 297	134	55,00	22,10
Słupca (1)	14 739	10	47,76	16,54
Łądek (3)	5 838	98	25,40	11,55
Orchowo (3)	3 994	98	31,55	17,73
Ostrowite (3)	5 248	104	24,05	22,51
Powidz (3)	2 094	80	60,16	37,61
Słupca (3)	9 053	145	27,04	18,41
Strzałkowo (3)	9 445	143	37,92	10,50
Zagórów (2)	9 096	160	20,45	21,14

1	2	3	4	5
Obrzycko (1)	2 226	4	37,02	6,00
Duszniki (3)	8 094	156	41,02	28,67
Kaźmierz (3)	6 862	128	47,80	16,30
Obrzycko (3)	4 235	111	38,48	29,10
Ostroróg (2)	4 904	85	36,15	17,46
Pniewy (2)	11 857	159	45,42	20,80
Szamotuły (2)	28 430	175	54,76	26,03
Wronki (2)	18 845	302	53,60	18,40
Dominowo (3)	2 853	79	37,10	12,63
Krzykosy (3)	6 443	110	29,77	11,51
Nowe Miasto n. Wartą (3)	8 997	120	39,98	16,08
Środa Wlkp. (2)	30 131	207	54,41	19,24
Zaniemyśl (3)	6 161	107	41,95	26,57
Brodnica (3)	4 626	96	31,86	10,88
Dolsk (2)	5 735	125	38,96	19,15
Książ Wlkp. (2)	8 321	148	28,14	10,55
Śrem (2)	39 433	206	48,21	15,87
Turek (1)	30 435	16	54,25	16,85
Brudzew (3)	6 304	113	53,40	15,53
Dobra (2)	6 422	132	29,40	11,08
Kawęczyn (3)	5 410	101	19,69	23,13
Małanów (3)	6 467	107	25,86	28,82
Przykona (3)	4 171	111	73,21	25,54
Tuliszków (2)	10 508	149	19,44	17,99
Turek (3)	7 240	109	40,48	21,77
Władysławów (3)	7 707	91	41,98	18,11
Wągrowiec (1)	34 370	18	46,50	21,09
Damasławek (3)	5 672	105	34,16	18,47
Gołańcz (2)	8 611	192	30,45	12,58
Mieścisko (3)	5 864	136	28,71	21,82
Skoki (2)	8 559	198	46,52	19,37
Wapno (3)	3 196	44	28,25	17,06
Wągrowiec (3)	11 332	348	28,94	12,55
Przemęt (3)	13 598	225	33,00	10,98
Siedlec (3)	11 856	205	26,72	18,25
Wolsztyn (2)	29 102	250	48,79	20,99
Kołaczkowo (3)	6 170	116	26,71	12,49
Miłosław (2)	10 422	132	32,25	19,11
Nekla (2)	6 493	96	35,97	19,01
Pyzdry (2)	7 349	138	20,77	14,52
Września (2)	43 410	222	46,44	17,36
Złotów (1)	18 586	11	48,88	15,43
Jastrowie (2)	11 843	353	43,51	11,45
Krajenka (2)	7 284	192	33,73	12,31

1	2	3	4	5
Lipka (3)	5 823	191	30,98	12,57
Okonek (2)	9 192	326	32,72	8,08
Tarnówka (3)	3 106	132	30,67	16,08
Zakrzewo (3)	4 673	163	32,75	12,63
Złotów (3)	9 175	293	27,53	18,70
Ogółem <i>nie uwzględnione w badaniu ankietowym</i>	2 521 626 669 481	29 381 6 199	X	X
gminy miejskie <i>nie uwzględnione w badaniu ankietowym</i>	426 476 158 328	350 156	X	X
gminy miejsko-wiejskie <i>nie uwzględnione w badaniu ankietowym</i>	1 289 940 383 200	14 797 3 949	X	X
gminy wiejskie <i>nie uwzględnione w badaniu ankietowym</i>	805 209 127 953	14 234 2 094	X	X

1 – status administracyjny: (1) gmina miejska, (2) gmina miejsko-wiejska, (3) gmina wiejska

2 – średnia liczba ludności w latach 1996-2004 (wg faktycznego miejsca zamieszkania na dzień 30 VI)

3 – samodzielność finansowa: dochody własne/dochody budżetowe ogółem w latach 1996-2004

4 – skłonność inwestycyjna: wydatki inwestycyjne/wydatki budżetowe ogółem w latach 1996-2004

Uwaga: gminy wyróżnione kursywą nie wzięły udziału w badaniu ankietowym.

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela A.2. Zestawienie gmin miejsko-wiejskich ze względu na efekty działalności inwestycyjnej oraz wysokość nakładów w sferze infrastruktury technicznej w latach 1996-2004

Gmina	Efekt działalności inwestycyjnej w ujęciu węższym (z_i)*	Efekt działalności inwestycyjnej w ujęciu szerszym (z_i)*	Nakłady inwestycyjne w tys. zł (w_i)
1	2	3	4
Margonin	0,14602	0,07884	14 529,58
Szamocin	0,09127	0,06187	16 645,75
Krzyż Wielkopolski	0,10217	0,11834	24 054,17
Trzcianka	0,08876	0,13898	35 749,79
Wieleń	0,05228	0,08451	13 228,95
Czarniejewo	0,06094	0,12466	9 232,16
Kłecko	0,08148	0,12342	8 781,91
Trzemeszno	0,11459	0,13183	14 846,90
Witkowo	0,20403	0,09289	31 903,30
Borek Wielkopolski	0,30685	0,09699	15 730,55
Gostyń	0,08957	0,13237	35 331,00
Krobia	0,07262	0,09395	14 755,51
Pogorzela	0,02069	0,04163	3 763,51
Poniec	0,06890	0,12399	9 326,60
Grodzisk Wlkp.	0,15552	0,13358	43 655,12

1	2	3	4
Rakoniewice	0,06447	0,14737	19 488,25
Wielichowo	0,04268	0,06427	4 351,28
Jarocin	0,19767	0,14267	103 590,36
Żerków	0,07244	-0,03192	19 845,73
Stawiszyn	0,06650	0,10099	6 070,66
Kępno	0,12228	0,10129	41 365,94
Dąbie	0,11619	0,10522	14 175,38
Kłodawa	0,07270	0,09627	17 155,78
Przedecz	0,05852	0,10607	12 337,65
Golina	0,08383	0,09592	21 432,68
Kleczew	0,17754	0,18176	55 618,76
Rychwał	0,13583	0,03583	21 836,26
Sompolno	0,21996	0,09215	30 676,25
Ślesin	0,23132	0,13201	63 530,96
Czempiń	0,08435	0,10587	25 126,34
Krzywiń	0,06154	0,10532	10 405,94
Śmigiel	0,14164	0,13326	14 111,32
Kobylin	0,07875	0,00558	8 940,55
Koźmin Wlkp.	0,12953	0,09107	19 899,75
Krotoszyn	0,18126	0,12089	35 099,82
Zduny	0,05941	0,24749	12 973,84
Osieczna	0,06618	0,13938	9 640,79
Rydzyna	0,04525	0,09890	17 598,07
Międzychód	0,16390	0,12555	40 062,71
Sieraków	0,12217	0,16257	21 415,35
Lwówek	0,08242	0,15075	6 876,05
Nowy Tomyśl	0,17444	0,15586	26 338,88
Opalenica	0,07474	0,18970	12 909,32
Zbąszyń	0,06117	0,11048	21 488,40
Oborniki	0,19620	0,17339	54 166,97
Rogoźno	0,10498	0,10687	21 490,28
Nowe Skalmierzyce	0,12407	0,06848	25 470,63
Odolanów	0,08812	-0,03264	11 077,88
Raszków	0,11673	0,07464	12 651,00
Grabów nad Prosną	0,15005	0,09078	8 979,58
Mikstat	0,12127	0,14047	10 951,43
Ostrzeszów	0,14882	0,15301	19 508,12
Łobżenica	0,06669	0,00797	11 880,46
Ujście	0,11001	0,04044	11 454,07
Wyrzysk	0,08055	0,03980	22 395,34
Wysoka	0,05731	0,02983	12 559,40
Pleszew	0,06020	0,17904	35 679,20
Buk	0,03743	0,14878	16 598,14
Kostrzyn	0,10463	0,11141	30 503,00

1	2	3	4
Kórnik	0,21972	0,27990	45 551,54
Mosina	0,15638	0,15560	67 740,70
Murowana Goślina	0,15394	0,15519	15 728,60
Pobiedziska	0,11353	0,20335	24 493,58
Stęszew	0,08962	0,15588	33 019,23
Swarzędz	0,19934	0,20336	106 613,37
Bojanowo	0,04702	0,04959	11 563,14
Jurtrosin	0,06684	0,08991	8 050,05
Miejska Górka	0,05560	0,10565	6 680,88
Rawicz	0,07882	0,14300	40 818,43
Zagórów	0,13431	0,09572	20 298,07
Ostroróg	0,05451	0,05552	6 763,58
Pniewy	0,12897	0,17195	22 915,77
Szamotuły	0,18329	0,16183	67 357,33
Wronki	0,06894	0,19114	18 923,84
Środa Wlkp.	0,17222	0,12736	54 428,07
Dolsk	0,02786	0,05280	8 430,59
Książ Wlkp.	0,05562	0,06893	6 186,31
Śrem	0,11910	0,02949	56 365,55
Dobra	0,10351	0,06815	8 849,46
Tuliszków	0,12730	0,13730	17 889,14
Gołańcz	0,07422	0,02323	12 486,94
Skoki	0,13502	0,12018	16 470,67
Wolsztyn	0,21092	0,18357	56 164,00
Miłosław	0,07731	0,09566	14 874,68
Nekla	0,15493	0,20991	11 052,71
Pyzdry	0,08903	0,06294	11 565,81
Września	0,09001	0,11069	48 792,68
Jastrowie	0,04513	0,05478	10 450,57
Krajenka	0,04024	0,08828	7 615,11
Okonek	0,13303	0,13047	7 868,29

* 0 – min, 1 – max

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela A.3. Zestawienie gmin wiejskich ze względu na efekty działalności inwestycyjnej oraz wysokość nakładów w sferze infrastruktury technicznej w latach 1996-2004

Gmina	Efekt działalności inwestycyjnej w ujęciu węższym (z_i)*	Efekt działalności inwestycyjnej w ujęciu szerszym (z_i)*	Nakłady inwestycyjne w tys. zł (w_i)
1	2	3	4
Budzyń	0,25078	0,10431	17 758,42
Chodzież	0,16247	0,05446	13 717,39
Czarnków	0,19103	0,08596	13 021,39

1	2	3	4
Drawsko	0,15739	0,07445	9 818,73
Lubasz	0,10311	0,07653	10 460,80
Połajewo	0,10336	0,05259	10 279,00
Gniezno	0,05908	0,10026	15 832,43
Kiszkowo	0,10859	0,12775	12 043,04
Łubowo	0,23406	0,09933	15 680,55
Mieleszyn	0,06695	0,11786	6 834,28
Niechanowo	0,13569	0,08455	6 174,21
Pepowo	0,08747	0,05527	8 503,60
Piaski	0,07570	0,11499	5 480,97
Granowo	0,13080	0,08736	9 012,84
Kamieniec	0,06139	0,07932	8 277,13
Jaraczewo	0,08751	0,05994	12 211,91
Kotlin	0,13182	0,04131	10 047,24
Blizanów	0,32666	0,08862	20 076,21
Brzeziny	0,13514	0,12309	10 653,14
Ceków-Kolonia	0,15028	0,18500	7 456,35
Godziesze Wielkie	0,16974	0,08457	5 426,12
Koźminek	0,14922	0,09792	9 175,67
Lisków	0,18372	0,11975	9 051,94
Mycielin	0,13893	0,00096	4 184,39
Opatówek	0,22868	0,16231	14 768,51
Szczytniki	0,17380	0,07267	12 946,36
Żelazków	0,12935	0,09252	14 056,44
Baranów	0,11783	0,12991	12 374,06
Bralin	0,16593	0,06123	9 655,95
Łęka Opatowska	0,06811	0,08017	3 574,20
Perzów	0,11927	0,05775	6 143,54
Rychtal	0,12722	0,10501	7 093,70
Trzcinica	0,10319	0,04511	4 266,24
Babiak	0,30845	0,09575	20 161,53
Chodów	0,03296	0,07449	3 451,47
Grzegorzew	0,07375	0,06239	7 977,01
Koło	0,13739	0,10931	17 020,25
Kościelec	0,11384	0,13092	6 532,06
Olszówka	0,19092	0,07945	16 908,69
Osiek Mały	0,13581	0,09888	11 235,81
Grodzic	0,06101	0,09543	6 385,66
Kazimierz Biskupi	0,28496	0,19473	42 673,65
Kramsk	0,08740	0,04506	15 708,77
Krzymów	0,08568	0,07123	11 701,79
Rzgów	0,19656	0,05390	16 830,98
Skulsk	0,17460	0,07257	11 203,26
Stare Miasto	0,17661	0,11855	21 278,84

1	2	3	4
Wierzbiniek	0,24704	0,07710	14 082,29
Wilczyn	0,19973	0,10605	17 964,78
Kościąn	0,11969	0,09352	21 816,55
Rozdrażew	0,08716	0,10656	5 420,37
Krzemieniewo	0,03603	0,06717	9 869,32
Lipno	0,13266	0,10887	4 025,50
Święciechowa	0,07337	0,06868	10 255,50
Wijewo	0,03436	0,04709	3 595,26
Włoszakowice	0,19269	0,07332	17 800,62
Chrzypsko Wielkie	0,07293	0,01071	4 494,18
Kwilcz	0,06186	0,08810	5 706,22
Kuślin	0,08209	0,09929	5 266,55
Miedzichowo	0,09068	0,19254	6 970,06
Ryczywół	0,18097	0,05250	8 271,97
Ostrów Wlkp.	0,19645	0,15004	24 760,33
Przygodzice	0,10387	0,08750	12 256,56
Sieroszewice	0,13143	0,08971	12 160,34
Sośnie	0,10067	0,08008	10 441,62
Czajków	0,05551	0,05028	2 156,74
Doruchów	0,10079	0,08995	9 805,97
Kobyła Góra	0,17495	0,06988	13 518,95
Kraszewice	0,07047	0,14015	9 281,45
Białośliwie	0,11199	0,04595	6 018,85
Kaczory	0,19353	0,00538	17 542,40
Miasteczko Krajeńskie	0,03155	0,08526	3 168,70
Szydłowo	0,17496	0,13237	9 971,58
Chocz	0,06429	0,06862	5 252,55
Czermin	0,01669	0,05179	4 201,76
Dobrzyca	0,04696	0,09911	3 979,01
Gizałki	0,28856	0,04884	12 444,35
Gołuchów	0,21017	0,05381	15 955,50
Czerwonak	0,34503	0,17274	28 764,41
Dopiewo	0,28921	0,17714	28 941,63
Kleszczewo	0,04924	0,14704	6 903,66
Komorniki	0,24678	0,19384	67 925,79
Rokietnica	0,20463	0,18760	37 321,59
Suchy Las	0,24386	0,21824	35 529,84
Tarnowo Podgórne	0,31824	0,28185	155 600,47
Pakosław	0,13023	0,21601	11 208,14
Lądek	0,11209	0,10626	7 897,59
Orchowo	0,05207	0,13018	6 019,50
Ostrowite	0,15662	0,11266	13 668,04
Powidz	0,21941	0,16460	16 925,82
Słupca	0,21002	0,06684	14 761,08

1	2	3	4
Strzałkowo	0,24357	0,10100	7 718,76
Duszniki	0,15365	0,13922	20 296,72
Kaźmierz	0,11689	0,14946	11 771,75
Obrzycko	0,13121	0,03938	12 852,09
Dominowo	0,08926	0,03257	3 195,79
Krzykosy	0,10900	0,10089	7 754,14
Nowe Miasto n. Wartą	0,23946	0,07063	13 878,44
Zaniemyśl	0,12986	0,08935	17 985,23
Brodnica	0,05387	0,03962	5 146,09
Brudzew	0,02703	0,09605	6 576,91
Kawęczyn	0,17056	0,09431	12 048,94
Małanów	0,18732	0,13778	15 071,44
Przykona	0,26784	0,11800	17 474,39
Turek	0,17027	0,04176	12 216,03
Władysławów	0,15421	0,10918	9 966,89
Damaśławek	0,11866	0,04952	12 778,12
Mieścisko	0,19929	0,09268	14 621,24
Wapno	0,10257	0,07979	6 448,47
Wągrowiec	0,12814	0,06056	10 036,37
Przemęt	0,16044	0,12103	11 552,81
Siedlec	0,15435	0,13271	16 031,00
Kołaczkowo	0,19576	0,15411	6 454,60
Lipka	0,06473	0,03057	7 869,94
Tarnówka	0,08740	0,00138	6 460,43
Zakrzewo	0,12890	0,03475	7 067,86
Złotów	0,17931	0,11977	7 574,26

* 0 – min, 1 – max

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela A.4. Struktura odpowiedzi uzyskanych w toku badań ankietowych (n = 178)

Lp.	Pytanie	Odsetek wskazań
1.	Czy w sposób regularny badane są preferencje i potrzeby mieszkańców w zakresie inwestycji gminnych (np. za pomocą metody ankietowej)?	Tak – 13% Raczej tak – 21% Raczej nie – 26% Nie – 40%
1a.	Jeśli tak, to od którego roku?	Od roku 2001 lub później – 17%
2.	Czy oprócz tradycyjnego budżetu (wg klasyfikacji budżetowej) w gminie sporządzany jest budżet w układzie zadaniowym?	Tak – 9% Nie – 91%
2a.	Jeśli tak, to od którego roku?	Od roku 2001 lub później – 69%

2b.	Jeśli tak, to czy budżetowanie zadaniowe obejmuje całość administracji (urząd wraz z jednostkami i zakładami budżetowymi) czy wyłącznie urząd?	Całość administracji – 63% Wyłącznie urząd – 37%
2c.	Jeśli nie, to czy w perspektywie najbliższych 2-3 lat planowane jest przystąpienie do sporządzania budżetu zadaniowego?	Tak – 15% Nie – 12% Trudno powiedzieć – 73%
2d.	Jakie czynniki stanowią bądź stanowiły największe bariery dla opracowania i wdrożenia budżetu zadaniowego w Państwie gminie?	Brak doświadczenia w zakresie budżetowania zadaniowego – 42% Konieczność prowadzenia dodatkowej ewidencji – 37% Potrzeba definiowania wskaźników efektywności – 27% Pracochłonność i potrzeba zwiększenia zatrudnienia – 42% Niestabilność sytuacji finansowej gminy – 27% Inne – 1%
3.	Czy oprócz tradycyjnego budżetu (wg klasyfikacji budżetowej) w gminie sporządzany jest budżet celów i efektywności?	Tak – 2% Nie – 98%
3a.	Jeśli tak, to od którego roku?	Od roku 2001 lub później – 66%
3b.	Jeśli nie, to czy w perspektywie najbliższych 2-3 lat planowane jest przystąpienie do sporządzania budżetu celów i efektywności?	Tak – 9% Nie – 17% Trudno powiedzieć – 71%
4.	Czy gmina posiada zapisany, co najmniej 4-letni Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI)?	Tak – 73% Nie – 27%
4a.	Jeśli tak, to w którym roku rada po raz pierwszy uchwaliła WPI?	W roku 2001 lub później – 79%
4b.	Jeśli tak, to czy przy budowie WPI przeprowadzona została hierarchizacja zadań inwestycyjnych według ujednoliconych kryteriów?	Tak – 72% Nie – 28%
4c.	Jeśli tak, to czy przy budowie WPI mieszkańcy składali wnioski do jego projektu?	Tak – 63% Nie – 37%
4d.	Jeśli nie, to czy w perspektywie najbliższych 2-3 lat planowane jest opracowanie WPI?	Tak – 36% Nie – 4% Trudno powiedzieć – 60%
4e.	Jakie czynniki stanowią bądź stanowiły największe bariery dla opracowania i wdrożenia WPI w Państwie gminie?	Brak doświadczenia w zakresie planowania wieloletniego – 27% Pracochłonność – 31% Niestabilność sytuacji finansowej gminy – 32% Częste zmiany ustawowych zadań i kompetencji gminy – 53% Niesprzyjające przepisy prawne w zakresie zaciągania zobowiązań na realizację WPI – 39% Inne – 1%

5.	Czy gmina realizuje bądź realizowała w przeszłości przedsięwzięcia inwestycyjne w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)?	Tak – 5% Nie – 95%
5a.	Jeśli tak, to jakich elementów infrastruktury technicznej dotyczą bądź dotyczyły te przedsięwzięcia?	Wodociągi – 3% Kanalizacja – 5% Oczyszczalnie ścieków – 2% Składowiska odpadów – 1% Drogi gminne – 2% Lokalny transport zbiorowy – 0% Sieć gazowa – 1% Sieć ciepła – 0% Inne – 1%
5b.	Jeśli nie, to czy w perspektywie najbliższych 2-3 lat planowana jest realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych w formie PPP?	Tak – 11% Nie – 15% Trudno powiedzieć – 74%
5c.	Jakie czynniki stanowią bądź stanowiły największe bariery dla podejmowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych z podmiotami prywatnymi w Państwa gminie?	Brak doświadczenia w zakresie wspólnego podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych – 47% Brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem ze strony podmiotów prywatnych – 61% Trudności z przygotowaniem długookresowych umów – 26% Niechęć społeczności lokalnej do przedsięwzięć typu PPP – 30% Inne – 3%
6.	Czy gmina współpracuje bądź współpracowała w przeszłości z sąsiednimi gminami w formie związku międzygminnego?	Tak – 68% Nie – 32%
6a.	Jeśli tak, to w którym roku rozpoczęto współpracę?	W roku 2001 lub później – 29%
6b.	Jeśli tak, to czy realizowane były wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w sferze infrastruktury technicznej w ramach związku?	Tak – 66% Nie – 34%
6c.	Jeśli tak, to jakich elementów infrastruktury technicznej dotyczą bądź dotyczyły te przedsięwzięcia?	Wodociągi – 15% Kanalizacja – 15% Oczyszczalnie ścieków – 8% Składowiska odpadów – 28% Drogi gminne – 3% Lokalny transport zbiorowy – 2% Sieć gazowa – 2% Sieć ciepła – 0% Inne – 0%
6d.	Jeśli nie, to czy w perspektywie najbliższych 2-3 lat planowana jest współpraca z sąsiednimi gminami w formie związku międzygminnego?	Tak – 30% Nie – 9% Trudno powiedzieć – 61%

6e.	Jakie czynniki stanowią bądź stanowiły największe bariery dla podejmowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związku międzygminnego w Państwa gminie?	Brak doświadczenia w zakresie wspólnego podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych – 39% Brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem ze strony innych gmin – 46% Trudności z przygotowaniem długookresowych umów – 34% Inne – 2%
7.	Czy gmina jest bądź była w przeszłości uczestnikiem porozumienia międzygminnego?	Tak – 61% Nie – 39%
7a.	Jeśli tak, to czy realizowane były wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w sferze infrastruktury technicznej w ramach porozumienia?	Tak – 75% Nie – 25%
7b.	Jeśli tak, to jakich elementów infrastruktury technicznej dotyczą bądź dotyczyły te przedsięwzięcia?	Wodociągi – 12% Kanalizacja – 11% Oczyszczalnie ścieków – 6% Składowiska odpadów – 19% Drogi gminne – 10% Lokalny transport zbiorowy – 2% Sieć gazowa – 5% Sieć ciepła – 0% Inne – 1%
7c.	Jeśli nie, to czy w perspektywie najbliższych 2-3 lat planowane jest zawarcie przez gminę porozumienia międzygminnego?	Tak – 15% Nie – 12% Trudno powiedzieć – 73%
7d.	Jakie czynniki stanowią bądź stanowiły największe bariery dla podejmowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach porozumienia międzygminnego w Państwa gminie?	Brak doświadczenia w zakresie wspólnego podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych – 34% Brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem ze strony innych gmin – 48% Trudności z przygotowaniem długookresowych umów – 28% Inne – 0%
8.	Czy społeczność lokalna dobrowolnie uczestniczy bądź uczestniczyła w przeszłości (w formie finansowej lub rzeczowej) w realizacji gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze infrastruktury technicznej?	Tak – 61% Raczej tak – 19% Raczej nie – 7% Nie – 12%
8a.	Jeśli tak, to jakich elementów infrastruktury technicznej dotyczą bądź dotyczyły te przedsięwzięcia?	Wodociągi – 66% Kanalizacja – 59% Oczyszczalnie ścieków – 8% Składowiska odpadów – 1% Drogi gminne – 25% Lokalny transport zbiorowy – 0% Sieć gazowa – 29% Sieć ciepła – 1% Sieć telefoniczna – 12%

8b.	Jakie czynniki stanowią bądź stanowiły największe bariery dla angażowania się mieszkańców w realizację inwestycji gminnych w Państwa gminie?	Brak zainteresowania sprawami gminy ze strony mieszkańców – 29% Brak stabilnych i przejrzystych zasad partycypacji mieszkańców w realizacji inwestycji gminnych – 40% Niski stopień zamożności mieszkańców – 74% Inne – 1%
9.	Czy gmina z odpowiednim wyprzedzeniem pozyskuje grunty pod planowane inwestycje w infrastrukturę techniczną?	Tak – 44% Raczej tak – 43% Raczej nie – 8% Nie – 5%
9a.	Jeśli nie, to jakie są podstawowe przyczyny tego, że gmina nie pozyskuje z odpowiednim wyprzedzeniem gruntów pod planowane inwestycje?	Brak środków finansowych – 7%
10.	Czy gmina w szerokim zakresie korzysta z możliwości pobierania opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej?	Tak – 5% Raczej tak – 7% Raczej nie – 16% Nie – 72%
10a.	Jeśli nie, to jakie są podstawowe przyczyny niewykorzystywania w szerokim zakresie możliwości pobierania opłat adiacenckich?	Ograniczone środki finansowe na zlecenie wyceny wzrostu wartości nieruchomości – 40% Udział właścicieli nieruchomości w kosztach budowy infrastruktury – 52% Pracochłonna i kosztowna procedura związana z ustalaniem opłat – 43% Brak zgody rady gminy – 6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.