

Dorota Burzyńska

Uniwersytet Łódzki

WYDATKI EKOINWESTYCYJNE GMIN JAKO INSTRUMENTY ROZWOJU LOKALNEGO

Streszczenie: Obowiązkiem gminy jest zaspokoić podstawowe potrzeby jej mieszkańców. Potrzeby w dziedzinie ochrony środowiska znacznie przekraczają dostępne środki. Oznacza to konieczność dokonywania wyborów przeznaczenia i wysokości środków. Charakter wydatków na cele ekologiczne ma pozytywny wpływ na rozwój lokalny. Realizowanie tych wydatków wpłynie bezpośrednio i pośrednio na rozwój lokalny i poprawę warunków życia mieszkańców gmin.

Słowa kluczowe: wydatki gminne, wydatki ekologiczne.

1. Wstęp

Samorząd terytorialny realizuje szereg zadań, których nadrzędnym celem jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy. W obecnych warunkach trwałe wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji, dlatego szanse rozwoju gospodarczego gminy można oceniać na podstawie zakresu oraz rodzaju prowadzonych inwestycji. Traktowanie ochrony środowiska jako działania zmierzającego do przywrócenia równowagi przyrodniczej jest przesłanką dla wyróżnienia określonych inwestycji w kategorii inwestycji ekologicznych. Inwestycje ekologiczne jednostek samorządu terytorialnego są wydatkami na zakup lub wytworzenie materialnych składników majątkowych związanych z realizacją ustawowych zadań na rzecz środowiska. Obejmują one działania z zakresu użyteczności publicznej¹. O istotności inwestycji ekologicznych decydują następujące cechy:

- dobrze zaplanowane inwestycje infrastrukturalne warunkują kolejne inwestycje (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo przyciąga inwestorów budowlanych);

¹ J. Famielec, *Rola gmin w procesach inwestowania ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska*, [w:] A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny – zadania – gospodarka – rozwój*, Antykwa, Chrzanów 2001, s. 155.

- inwestycje finansowane przez gminę dają pracę lokalnym firmom, napędzając tym samym koniunkturę na rynku np. usług budowlanych;
- inwestycje są jedną z najskuteczniejszych metod zapobiegania bezrobociu, a inwestycje infrastrukturalne i komunalne podnoszą standard życia mieszkańców²;
- brak niezbędnych inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska, jak również w innych sferach działalności, staje się barierą rozwoju zrównoważonego³.

Infrastrukturę dość trudno jest zdefiniować. Określa się ją jako podstawowe urządzenia i instytucje niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa⁴. Najogólniej można stwierdzić, że przez infrastrukturę publiczną należy rozumieć dobra publiczne mające charakter dóbr podstawowych o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki i społeczeństwa, umożliwiające przemieszczanie mediów (energii, pojazdów, wody, informacji), osób i rzeczy, udostępniane bezpłatnie lub za odpłatnością częściową, pozostające w gestii władz publicznych (państwowych i lokalnych), na których spoczywa obowiązek jej tworzenia i utrzymywania w dobrym stanie. Na całość infrastruktury publicznej składają się infrastruktura gospodarcza (zwana inaczej ekonomiczną, techniczną, techniczno-ekonomiczną) oraz infrastruktura społeczna, pełniące różne funkcje, ważne zarówno dla kraju, jak i społeczeństwa⁵. Pierwsza z nich obejmuje urządzenia, dzięki którym świadczy się usługi w zakresie komunikacji i transportu (np. sieć drogowa, kolejowa), energetyki (sieć energetyczna, ciepłownicza, gazowa), a także urządzenia związane z regulacją rzek, melioracją i dostawą wody. Druga obejmuje urządzenia i instytucje, dzięki którym można świadczyć usługi w zakresie nauki i oświaty, ochrony zdrowia, ochrony prawa i bezpieczeństwa, usługi w zakresie kultury. Infrastrukturę należy traktować jako zespół urządzeń i instytucji, które są niezbędne do świadczenia określonego zestawu usług i stanowią najczęściej niepodzielne kompleksy techniczne⁶.

Inwestycje z zakresu infrastruktury są jednym z podstawowych warunków rozwoju danej jednostki samorządowej. Polityka inwestycyjna gminy i rozwój infrastruktury komunalnej mają znaczenie nie tylko dla pełnego zaspokajania potrzeb mieszkańców, ale także dla tworzenia korzyści zewnętrznych, zdolnych do przyciągnięcia inwestycji o tzw. swobodzie lokalizacji. Powstaje bowiem efekt poten-

² 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.

³ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2004, s. 89.

⁴ *Nowy Leksykon PWN*, PWN, Warszawa 1998, s. 679.

⁵ K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach Project Finance*, Centrum Doradztwa i Wydawnictw Multi-Press Sp. z o.o., Warszawa 2005, s. 19-20.

⁶ K. Brzozowska, J. Rosińska, *Możliwości finansowania infrastruktury w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, II Forum Samorządowe Samorząd Terytorialny w zintegrowanej Europie, nr 401, Szczecin 2005, s. 107-108.

cjału wyrażający się w nadwyżce świadczeń infrastrukturalnych ponad ich aktualne zapotrzebowanie, co może stanowić zachętę dla podmiotów gospodarczych do rozszerzania istniejącej działalności lub lokalizacji nowych podmiotów⁷. Inwestycje takie wpływają na działalność już istniejących podmiotów w obszarze gminy, tworzą miejsca pracy w lokalnych przedsiębiorstwach zaangażowanych w ich realizację oraz w jednostkach kooperujących z nimi i w instytucjach otaczających⁸. Ukierunkowane są na działania osiągnięcia efektów rzeczowych, ale także spełniają ważne funkcje o szerokim, ekonomicznym i społecznym zasięgu działania. Specyfika tych inwestycji ma wpływ na zmianę jakości życia mieszkańców, na lepszą dostępność do wody, kanalizacji, utylizacji i segregacji odpadów itp., a więc tych wszystkich elementów, które wpływają na byt mieszkańców i poprawę warunków życia zgodnie z otaczającym środowiskiem.

2. Oddziaływanie ekoinwestycji na rozwój lokalny

Definiując rozwój lokalny, warto odwołać się do często cytowanej w rodzimej literaturze przedmiotu definicji autorstwa R. Broła. Ujmuje ona rozwój lokalny jako „...zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej oraz pozostałych podmiotów, funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego”⁹. Należy zauważyć złożoność tego terminu, wynikającą z różnorodności celów, którym rozwój lokalny powinien służyć, oraz z różnorodności działań mających go kształtować. W skali lokalnej identyfikacja pola rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego staje się szczególnie skomplikowana, ponieważ gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości, korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach i jednocześnie dostarcza swe produkty otoczeniu oraz wchłania fundusze pochodzące z zewnątrz i przekazuje własne środki na inne obszary¹⁰.

Rozwój lokalny jest kategorią rozwoju społeczno-gospodarczego. W takim ujęciu mieści się zarówno tworzenie nowych miejsc pracy, jak i kompleksowe kształtowanie najlepszych w danym czasie warunków do życia w środowisku lo-

⁷ B. Koszyk-Białobrzeska, M. Szybicka, *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 54.

⁸ F. Kapusta, *Infrastruktura jako czynnik aktywizacji gminy*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 6, s. 56-60.

⁹ R. Broł, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, M. Obrębalski (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wyd. AE, Wrocław 1998, s. 11-14.

¹⁰ R. Broł, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wyd. AE, Wrocław 1998, s. 9-10.

kalnym. Rozwój lokalny jest zharmonizowanym i systematycznym działaniem społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzających do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce terytorialnej, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego¹¹. Jest więc wielopłaszczyznowym i kompleksowym procesem pozytywnych przemian, powodujących poprawę jakości środowiska życia mieszkańców i wzrost konkurencyjności danej jednostki samorządowej. Tak rozumiany rozwój jest oparty na potencjale wewnętrznym z uwzględnieniem jego zewnętrznych uwarunkowań. Skala i tempo procesów rozwojowych są w znacznym stopniu zależne od poziomu uświadomienia mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w kwestii formułowania i rozwiązywania problemów lokalnych.

Coraz częściej w literaturze przedmiotu akcentowany jest rozwój ekologiczno-przestrzenny, który wiąże się z poszanowaniem walorów środowiska przyrodniczego oraz odpowiednim kreowaniem ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych. Rozwój tej sfery uzyskuje się poprzez: redukcję zanieczyszczeń, poszanowanie i odbudowę zasobów naturalnego środowiska przyrodniczego, instalowanie urządzeń zapobiegających emisji zanieczyszczeń, stosowanie technologii proekologicznych. Rozwój ten warunkowany jest przez czynniki wynikające z posiadanych zasobów, wytwarzanych produktów, relacji z otoczeniem oraz prowadzonej przez władze lokalnej polityki rozwoju. Rozwój danego obszaru jest wynikiem kumulowania się różnorodnych czynników, które przyczyniają się do trwałej przewagi strukturalnej danego sektora w stosunku do innych. Gminy różnią się wieloma czynnikami o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Czynniki wewnętrzne wynikają z potencjału społecznego i gospodarczego, stanu posiadania i dostępności zasobów. Dotyczą one położenia geograficznego, jakości zasobów czynników produkcji, wyposażenia infrastrukturalnego, poziomu przedsiębiorczości i innowacyjności, poziomu postępu naukowo-technicznego, skłonności i atrakcyjności inwestycyjnej, kumulacji środków własnych na cele rozwojowe, zdolności absorpcji środków pochodzących z różnych źródeł itp. Są wyznacznikami aktywności i kreatywności społeczności lokalnej. Czynniki zewnętrzne wynikają z relacji z otoczeniem w wymiarze regionalnym i krajowym. O rozwoju obszaru decydują zasoby ludzkie, w tym kwalifikacje, zasoby fizyczne czy kapitałowe oraz poziom infrastruktury.

Jednym z zasadniczych czynników oddziaływania na rozwój lokalny jest środowisko przyrodnicze. Niezmiernie ważny, z punktu widzenia wykorzystania gospodarczego zasobów przyrody, jest problem zużywania, wyczerpywania oraz odnawiania tych zasobów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera racjonalna i oszczędna gospodarka zasobami, a zwłaszcza uwzględnianie w działalności gospodarczej potencjału środowiska, co gwarantuje utrzymanie

¹¹ R. Brol, *Rozwój lokalny...*, s. 11-14.

pożądanego dla środowiska stanu równowagi. Istotnym czynnikiem rozwoju jest zagospodarowanie infrastrukturalne, szczególnie poziom techniczny, dostępność i możliwości wykorzystania sieci: wodnej, kanalizacyjnej, energetycznej, gazowej itp. Infrastruktura techniczna i środowisko odgrywają ważne role w kształtowaniu procesów rozwoju i są postrzegane jako czynniki sprawcze realizacji koncepcji rozwoju lokalnego.

3. Długoletnie przedsięwzięcia gminy integralną częścią wieloletniej prognozy finansowej

Samorząd lokalny powinien mieć odpowiednie instrumenty, aby móc osiągać zamierzone cele. Rozwój lokalny wymaga bowiem nie tylko odpowiednich przepisów, regulacji, instrumentów, ale i planowania, dzięki któremu wszystkie instrumenty sterowania rozwojem zostaną sensownie i efektywnie wykorzystane. Włączenie planowania wieloletniego inwestycyjnego (art. 166 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) w obowiązki gmin, a obecnie w część wieloletniej prognozy finansowej (WPF), ma przyczynić się do lepszego zarządzania środkami publicznymi, a także pozwolić oceniać możliwości inwestycyjne jednostek oraz ich zdolność kredytową.

Wieloletnie planowanie finansowe nie jest dla samorządów rzeczą nową, jednak do 2010 r. narzędzia te nie były dostateczne i kompletne. Zmiany w ustawie o finansach publicznych w 2009 r. wprowadzają od roku 2010 wieloletnie prognozy finansowe jednostki samorządu terytorialnego¹². Obowiązek uchwalenia po raz pierwszy wieloletniej prognozy finansowej wraz z uchwałą budżetową przewidziano na rok 2011, zgodnie z art. 122 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Zgodnie z art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹³ prognoza ma obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzy kolejne lata. Wymogi dotyczące opracowywania prognozy zostały określone w art. 226-232 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te wskazują na wymagania, które muszą się znaleźć w prognozie. Oddając istotę WPF, należy stwierdzić, że tego rodzaju plan strategiczny zespala ze sobą trzy wzajemnie współzależne wieloletnie plany finansowe: wieloletnią prognozę budżetów, wieloletnią prognozę długu i program przedsięwzięć wieloletnich. WPF jednostki może być bardzo pomocne w planowaniu i realizacji inwestycji, o czym świadczy uprawnienie wynikające z art. 228 ustawy, które zawiera upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć, a także z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości i działania jednostki i z

¹² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

¹³ Tamże.

których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Oznacza to zerwanie z zasadą roczności w wydatkowaniu środków publicznych. Skutkiem takiego upoważnienia może być przyspieszenie procesu wydatkowania środków oraz realizacji inwestycji. Najistotniejszymi zaletami planowania wieloletniego jest bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego, zwiększenie wiarygodności, przejrzystości, a także przewidywalności polityki fiskalnej oraz dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym. Za przygotowaniem prognozy przemawiają głównie dwa argumenty:

- **czasowy** – w sytuacji, gdy budżet jest przyjmowany na rok, a inwestycje są przygotowywane i w większości wypadków realizowane przez wiele lat, nie zawsze możliwa jest odpowiednia koordynacja działań;
- **techniczny** – jeżeli na inwestycje przeznaczona jest niewielka kwota i gdy jest ich realizowanych zbyt mało, może to powodować dekapitalizację majątku, hamować rozwój, ograniczać realizację zadań statutowych.

Istotą planu jest odniesienie przewidywanych kosztów do wszystkich środków, tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych, którymi gmina może dysponować na realizację inwestycji, w tym ekoinwestycji. Priorytety ze strategii rozwoju gminy oraz ustalenia z WPI z praktycznego punktu widzenia stanowią dane wyjściowe w fazie gromadzenia materiałów do właściwych prac projektowych nad WPF. Wieloletnie planowanie w swojej istocie stanowi proces, którego efektem ma być stworzenie odpowiednich warunków rozwoju społeczności lokalnej, osiągane w drodze poprawy czynników sprzyjających rozwojowi, a celem bezpośrednim – zwiększenie korzyści z angażowania środków publicznych. Ostateczne dokonanie wyborów inwestycji powinno być prowadzone w sposób usystematyzowany, dając określone metody numeryczne i opisowe jako podstawę kwalifikacji. Najistotniejsze jest jednak to, aby procedury ocen i wyborów inwestycji były oparte na prostych i czytelnych zasadach. Uwzględniając specyfikę inwestycji ekologicznych, z uwagi na długi okres ich realizacji i wysokie koszty, prognoza jest koniecznym narzędziem do ich realizacji.

4. Specyfika wydatków gmin na cele ekologiczne

Racjonalność wydatków budżetowych polega na dostosowaniu ich rozmiarów i struktury do poziomu wymaganego z punktu widzenia ich efektywności oraz skuteczności realizacji zadań jednostki samorządowej. Z jednej strony efektywność polega na poszukiwaniu oszczędności w wydatkach, z drugiej strony wiąże się z poszukiwaniem rozwiązań zapewniających uzyskiwanie najlepszego efektu społecznego, często przy zaangażowaniu określonych do pewnej wysokości nakładów

finansowych¹⁴. Dążąc do zracjonalizowania wydatków budżetowych, władze samorządowe doprowadzają do kompromisu pomiędzy rozwiązaniami zapewniającymi pożądany efekt ekonomiczny, ekologiczny i oczekiwany społeczny. Konsekwentne mierzenie efektów wydatków publicznych jest potrzebne dla zagwarantowania właściwego poziomu usług świadczonych przez instytucje publiczne¹⁵. Przy realizacji zadań na rzecz ochrony środowiska należy uwzględnić np.: elementy przyrodnicze, położenie geograficzne, wybór technologii przy realizacji urządzeń i instalacji ekologicznych. Podstawowym problemem pozostaje odpowiedź na pytania: jakie są oczekiwania co do wydatków samorządów terytorialnych, co jest wyznacznikiem ich działań i jak mierzyć rezultaty tych działań¹⁶.

Gmina, wykonując zadania publiczne, jest odpowiedzialna za bieżące utrzymanie infrastruktury komunalnej w stanie sprawności technicznej, a także za jej modernizację i rozbudowę. Zakres rzeczowy i wartościowy potrzeb inwestycyjnych w sektorze usług komunalnych, w powiązaniu z koniecznością osiągnięcia środowiskowych standardów unijnych, stanowi jeden z ważniejszych problemów rozwojowych wielu polskich samorządów gminnych. Cechą charakterystyczną finansowania gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej jest przede wszystkim duża skala potrzeb inwestycyjnych wynikających z wdrażania prawodawstwa krajowego i unijnego oraz wysoki koszt pojedynczych inwestycji, które w zdecydowanej większości nie wytwarzają bezpośrednio dochodów uzasadniających ich realizację.

W procesie planowania wydatków na powyższe cele uwzględniane są takie cechy inwestycji, jak długi cykl realizacyjny i niepodzielność techniczna oraz wzajemne uzupełnianie się realizacji usług użyteczności publicznej i ochrony środowiska. Sektor wodociągowo-kanalizacyjny jest klasyfikowany jako technologicznie i technicznie skomplikowany, a tym samym szczególnie kapitałochłonny. Charakterystyczną cechą systemów kanalizacyjnych i wodociągowych są wysokie koszty stałe ich funkcjonowania, specyficzna polityka cenowa i inwestycyjna zależna od czynników politycznych, a struktura techniczna systemów często jest niezgodna ze strukturą administracyjną gmin. Występuje także wysoki poziom oddziaływania inwestycji na otoczenie społeczno-gospodarcze. Istotną cechą inwestycji jest także specyfika trwałości inwestycji i jej nieodwracalność. Programowanie inwestycji ekologicznych jest podstawową zasadą efektywnego zarządzania środkami pu-

¹⁴ M. Jastrzębska, *Polityka wydatkowania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Finanse Komunalne”, 2004, nr 1, s. 14.

¹⁵ W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, Tom I, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wyd. UMCS, Lublin 2005, s. 158.

¹⁶ G. Kozuń-Cieślak, *Mierzenie i ocena wyników działalności jednostek samorządu terytorialnego – koncepcja i metodologia*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Tom 2, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 39, Wyd. UE, Wrocław 2008, s. 120.

blicznymi w gminie i stanowi punkt wyjścia do realizacji celów strategii rozwojowej każdej gminy¹⁷.

Zadaniom gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w samorządzie terytorialnym przypisuje się według klasyfikacji budżetowej takie wydatki, jak: wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę, gospodarka mieszkaniowa, gospodarka komunalna i ochrona środowiska. W publikacjach statystycznych wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnia się spośród wydatków majątkowych i prezentuje jako sumę bezpośrednich wydatków inwestycyjnych tych jednostek oraz dotacji celowych na finansowanie zadań inwestycyjnych podmiotów budżetowych (w latach poprzednich jeszcze gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych) i funduszy celowych. Wydatki te służą przede wszystkim odtworzeniu, modernizacji i powiększeniu bazy materialnej do świadczenia usług publicznych. Wydatki inwestycyjne decydują o poziomie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej danego obszaru, przez co warunkują ogólny lokalny rozwój gospodarczy. Poziom wydatków inwestycyjnych i ich struktura determinowane są możliwościami finansowymi gminy oraz charakterem realizowanych inwestycji i przyjętą strategią inwestycyjną gminy. Skłonność gmin do inwestowania odzwierciedla udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem oraz ogólny poziom i dynamika wydatków na poszczególne cele (tab. 1). Wysokość wydatków inwestycyjnych potwierdza tezę, że gminy są jednym z najważniejszych inwestorów. Skala realizowanych inwestycji jest podyktowana potrzebą nadrobienia zaległości ubiegłych lat oraz występowaniem luki cywilizacyjnej pomiędzy obecnym a pożądanym stanem świadczenia usług publicznych. Wyraźny był także obraz przyspieszenia inwestycji w związku z przygotowaniem się do wejścia do Unii Europejskiej. Zauważa się też niższe tempo realizacji inwestycji w wielu gminach po wejściu Polski do Unii, co wynika z kalendarza dostępności środków unijnych na następny okres. Nominalne kwoty wydatków budżetowych są bezpośrednio związane z zakresem zadań i kompetencji gminy. Znaczący udział mają wydatki o charakterze majątkowym (inwestycyjnym). W strukturze wydatków inwestycyjnych gmin dominują wydatki na infrastrukturę techniczną, w tym ekologiczną. Struktura wydatków inwestycyjnych na gospodarke wodno-ściekową w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich jest bardzo podobna. Zmiany zachodzące w ich obrębie mają zbliżony charakter. Wspólną cechą jest wyższy wzrost wydatków w latach 2004-2006 niż w okresie 2001-2003.

W kategorii oczyszczania miast i wsi dominują z oczywistych względów najwyższe wydatki w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Jednak zauważalny jest spadek wydatków na te cele. W strukturze wydatków nie przekraczają one w 2008 r. 17%. Interesującym zjawiskiem jest wzrost wydatków gmin wiejskich na utrzymanie zieleni na swoich terenach. Jeszcze w 2001 r. w struk-

¹⁷ Gminy mają obowiązek uchwalania programu ochrony środowiska zgodnie z Ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU 2001, nr 25, poz. 150 ze zm.).

turze wydatków stanowiło to w tych gminach zaledwie 1,68%, a w 2008 r. wzrosło do 4,28%. W wielu gminach tereny zieleni były marginalnie finansowane ze środków budżetowych. Wzrosły walory estetyczne takich terenów dzięki rosnącym wydatkom na ten cel. Wydatki na utrzymanie porządku, czystości i zieleni w gminach, wpisane w regulaminy gmin, charakteryzują się równym poziomem przez cały okres badań.

Wydatki gmin na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu są marginalne w ogólnej strukturze wydatków gmin (zaledwie 1,57%), ale największe w gminach miejskich. W badanym okresie 2001-2008 wydatki te uległy podwojeniu. Cel ten nie jest jednak dominujący w charakterze wydatków gminnych w okresie badań. Z analizy danych empirycznych wynika wniosek o niskim zaangażowaniu gmin w gospodarkę odpadami. Jedynie w okresie akcesyjnym wydatki były najwyższe, do ok. 10% w ogólnej strukturze. Zauważa się także ich wzrost w gminach miejsko-wiejskich. Natomiast gminy wiejskie w wydatkach na ten cel odnotowały spadek z 19,74% w 2001 r. do 11,82% w 2007 r. Ostatnie dwa lata przynoszą wzrost udziału wydatków do 16,39%. Wymogi realizacji celów planów odpadowych w perspektywie następnych lat niewątpliwie przyniosą wzrost takich wydatków i zaowocują poprawą stanu gospodarki odpadowej na terenie gmin.

Analiza struktury wydatków jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na priorytetowe znaczenie dla gmin inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Dokonując wydatków na cele ekologiczne, gmina stwarza korzystne warunki dla podniesienia atrakcyjności terenu jednostki samorządowej. Na ten czynnik szczególną uwagę zwracają potencjalni inwestorzy poszukujący korzystnych lokalizacji dla podjęcia określonej działalności gospodarczej. To dzięki tym wydatkom jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła czerpać w przyszłości dodatkowe dochody z tytułu udziałów w podatkach państwowych płaconych przez przedsiębiorców oraz pracowników, a także zmniejszać wydatki bieżące na pomoc społeczną dla swoich mieszkańców. Kiedy analizuje się strukturę wydatków na gospodarkę wodną według kierunków wydatkowania w podziale na miasto i wieś, widoczna jest tendencja wyrównywania dysproporcji między gminami o charakterze miejskim i wiejskim. Jednak w szczegółowych wydatkach w ostatnich latach w gminach miejskich przybywa nowych ujęć i doprowadzeń wody, co może być spowodowane pozyskiwaniem nowych terenów pod inwestycje i budownictwo mieszkaniowe, natomiast na terenach wiejskich wzrastają nakłady na modernizację stacji uzdatniania wody, co świadczy o podjęciu działań mających na celu poprawę jakości wody pitnej. Poprawa jakości wody do celów spożywczych jest zadaniem priorytetowym w polityce ekologicznej państwa, wynika z realizacji dyrektyw unijnych i odnosi się zwłaszcza do terenów wiejskich.

Tabela 1. Struktura wydatków na cele ekologiczne (w %)

Jednostka terytorialna	Wydatki majątkowe ogółem (w tys. zł)							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska	2 637 579	2 403 181	2 341 160	2 689 363	3 123 369	3 692 117	3 822 212	4 275 828
Gminy:	Struktura według typów jednostek terytorialnych							
miejskie	52,80	46,78	43,78	48,03	49,77	56,81	58,26	57,66
miejsko-wiejskie	25,93	29,33	28,55	27,12	29,01	24,01	22,15	24,81
wiejskie	21,28	23,89	27,67	24,85	21,22	19,18	19,59	17,53
	Zakłady gospodarki komunalnej							
Polska	4,26	6,96	7,34	8,18	6,50	6,34	6,65	7,35
Gminy:	Struktura według typów jednostek terytorialnych							
miejskie	78,96	67,67	63,07	64,74	59,10	58,24	56,34	55,95
miejsko-wiejskie	9,18	13,92	16,33	13,47	14,40	16,89	17,55	17,57
wiejskie	11,86	18,41	20,60	21,79	26,50	24,87	26,12	26,48
	Oczyszczanie miast i wsi							
Polska	19,96	22,37	21,82	19,57	18,01	16,71	16,51	16,95
Gminy:	Struktura według typów jednostek terytorialnych							
miejskie	65,32	64,92	64,12	64,61	64,43	64,82	65,32	64,67
miejsko-wiejskie	20,79	21,03	20,59	21,18	20,67	21,43	21,27	22,17
wiejskie	13,89	14,05	15,28	14,22	14,90	13,75	13,41	13,16
	Utrzymanie zieleni w miastach i gminach							
Polska	10,37	10,87	9,93	8,93	8,81	9,47	10,28	11,38
Gminy:	Struktura według typów jednostek terytorialnych							
miejskie	83,88	83,51	80,68	78,66	79,24	77,94	81,06	80,61
miejsko-wiejskie	14,45	14,28	16,89	17,44	16,89	17,83	15,48	15,11
wiejskie	1,68	2,21	2,43	3,90	3,86	4,23	3,46	4,28
	Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu							
Polska	0,78	0,93	0,45	0,61	0,70	1,28	1,04	1,57
Gminy:	Struktura według typów jednostek terytorialnych							
miejskie	27,50	44,32	49,69	42,93	71,77	51,53	59,03	53,27
miejsko-wiejskie	63,50	46,67	34,90	29,99	8,88	34,20	27,27	25,36
wiejskie	9,00	9,00	15,41	27,08	19,35	14,27	13,70	21,38
	Gospodarka ściekowa i ochrona wód							
Polska		62,11	67,45	64,37	67,30	68,35	71,64	71,07
Gminy:	Struktura według typów jednostek terytorialnych							
miejskie	*	39,99	37,76	39,29	44,15	54,59	55,61	54,19
miejsko-wiejskie	*	31,35	28,77	29,46	30,07	23,49	21,83	25,94
wiejskie	*	28,66	33,47	31,25	25,77	21,92	22,56	19,87
	Gospodarka odpadami							
Polska		6,58	7,90	9,06	6,43	6,87	7,05	5,94
Gminy:	Struktura według typów jednostek terytorialnych							
miejskie	*	61,45	67,78	74,55	71,23	64,98	66,06	61,65
miejsko-wiejskie	*	18,81	19,93	14,21	16,25	23,20	21,15	21,96
wiejskie	*	19,74	12,29	11,24	12,52	11,82	12,80	16,39

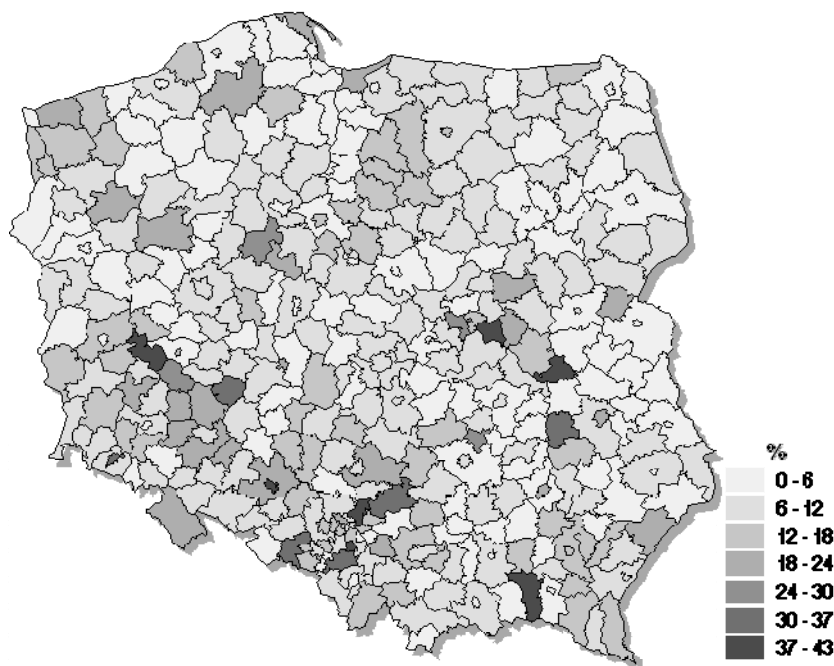
* Inna klasyfikacja danych w roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów BDR.

Inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej charakteryzują się wyższym niż przeciętne wkładem środków zagranicznych dla wydatków inwestycyjnych ogó-

łem. Wynika to przede wszystkim z relatywnie wysokiego poziomu dofinansowania tych dziedzin z funduszy Unii Europejskiej. Spadek zaangażowania własnych środków budżetowych rekompensowany był środkami unijnymi. Pojawienie się nowych źródeł finansowania zmobilizowało gminy do większego wysiłku inwestycyjnego.

Prezentacja zmian udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2005-2008 (rys. 1) bardzo wyraźnie wskazuje na ogromne dysproporcje pomiędzy gminami. Zauważyć można wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych w powiatach piaseczyńskim, ryckim, opolskim, jasielskim, pszczyńskim, tyskim, raciborskim, będzińskim, zawierciańskim, wschowskim, znińskim i milickim. W pozostałych powiatach utrzymywały się one na wyrównanym, niższym poziomie wydatków. Obszar Polski wschodniej i północno-wschodniej charakteryzuje się najniższymi udziałami takich wydatków w wydatkach ogółem.



Rys. 1. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2005-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR.

Rysunek 2 ukazuje wyszczególniony rodzajowo udział wydatków gmin na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska zaprezentowany w wydatkach ogółem. Porównując te dane z prezentacją na rys. 1 można sądzić, że klasyfikacja wydatków inwestycyjnych ogólnie niesie w znacznej części wydatki na cele ochrony środowiska i gospodarki komunalnej. Jednak w części wschodniej Polski zauważyć można kilka powiatów o bardzo niskim udziale tego typu wydatków. Najniższe



Rys. 2. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w wydatkach ogółem w latach 2005-2008 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR.

udziały wzrostu miały też gminy w powiatach kartuskim, kętrzyńskim, pilskim, łomżyńskim, pińczowskim, kaliskim. Wyróżniają się powiaty pucki, rycki i piaseczyński z największymi udziałami wydatków na te cele. Największe zaangażowanie inwestycyjne w celach środowiskowych i komunalnych było w powiatach piaseczyńskim, ryckim, jasielskim, zawierciańskim, tyskim, będzińskim, opolskim, milickim i wschowskim. Najniższe zaangażowanie występuje w Polsce północno-wschodniej. Ten nierównomierny rozkład w Polsce centralnej i południowo-zachodniej dowodzi dysproporcji rozwoju gmin. Obok powiatu jasielskiego, o najwyższych wzrostach udziału wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, sąsiadują powiaty o najniższych udziałach, mimo że ich położenie geograficzne jest podobne.

5. Zakończenie

Mimo że znaczenie wydatków ekoinwestycyjnych dla rozwoju gmin jest sprawą oczywistą, to, z uwagi na wielowymiarowy charakter tego rozwoju oraz specyfikę inwestycji samorządowych, związek między tymi zjawiskami jest bardzo złożony. Rozszerzenie zakresu realizacji zadań publicznych ukazuje coraz bardziej widoczną dysproporcję pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi a możliwościami ich zaspokajania. Obok dążenia do usprawnienia gospodarki budżetowej, jednym

ze sposobów stało się rozmyślnie dokonywanie wyborów i efektywne etapowanie w czasie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz intensywne poszukiwanie środków na ich sfinansowanie. W realizacji szeregu zaplanowanych przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska realizowanych w samorządach terytorialnych występują środki unijne. To dzięki funduszom unijnym realizuje się m.in. projekty mające na celu podniesienie aktywności gospodarczej mieszkańców, finansowanie innowacyjnych technologii, tworzenie właściwej infrastruktury, w tym realizacji szeregu inwestycji ekologicznych. Zaangażowanie samorządów w ich pozyskiwanie jest bardzo duże i zróżnicowane. Inwestycje na cele ekologiczne mogą być źródłem dochodów gminy, mogą również budować strumień dochodów gminy w sposób pośredni dzięki temu, że wpływają na rozwój lokalny, w którym są realizowane. Inwestycjom towarzyszy powstawanie wielu podmiotów gospodarczych obsługujących inwestora oraz aktywizacja podmiotów już istniejących. Zatem zwiększa się ilość podatników gminy, a co za tym idzie, rosą jej dochody¹⁸. W przypadku inwestycji, których efekty prowadzą do wzrostu dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej na danym terenie, dokonuje się oszacowania wymiernych efektów. Możliwości rozwoju lokalnego są uzależnione od wielu czynników, z których najbardziej oczywisty to wielkość środków finansowych własnych będących w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego. Niedorozwój infrastruktury technicznej stanowi istotny czynnik hamujący lokalny rozwój gospodarczy. Infrastruktura została uznana za czynnik podnoszący atrakcyjność lokalizacyjną. Jest także niezbędnym elementem trudnego procesu pozyskiwania zewnętrznych inwestorów, którzy byliby gotowi ulokować swoje przedsięwzięcie właśnie w tej, a nie innej przestrzeni o odpowiednim poziomie infrastruktury. Aspekt wzrostu rozwoju lokalnego przez ekoinwestycje w obecnym czasie jest bardzo istotny. Stwarzanie lepszych warunków życia przez przedsięwzięcia ekologiczne tworzy przyjazny i korzystny klimat dla rozwoju danego terytorium. Postrzegać to zjawisko można zarówno z punktu widzenia indywidualnych mieszkańców, jak i całej zbiorowości, łącznie z jednostkami gospodarczymi usytuowanymi na danym terytorium. Inwestycje środowiskowe mają charakter dóbr publicznych, które cechuje brak konkurencyjności w konsumpcji oraz wysokie koszty wyłączenia z konsumpcji. W związku z tym nie mogą one być sprawnie dostarczane przez rynek i konieczna jest interwencja sektora publicznego. Ważnym argumentem są też korzyści skali związane z monopolem lokalnym na inwestycje i potencjał finansowy, jakim dysponuje samorząd terytorialny, korzystający ze środków własnych i unijnych.

¹⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 58-62.

Literatura

- 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.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wyd. AE, Wrocław 1998.
- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach Project Finance*, Centrum Doradztwa i Wydawnictw Multi-Press Sp. z o.o., Warszawa 2005.
- Brzozowska K., Rosińska J., *Możliwości finansowania infrastruktury w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, II Forum Samorządowe Samorząd Terytorialny w zintegrowanej Europie, nr 401, Szczecin 2005.
- Famielec J., *Rola gmin w procesach inwestowania ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska*, [w:] A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny – zadania – gospodarka – rozwój*, Antykwa, Chrzanów 2001.
- Jastrzębska M., *Polityka wydatkowania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1.
- Kapusta F., *Infrastruktura jako czynnik aktywizacji gminy*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 6.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2004.
- Koszyk-Białobrzaska B., Szycka M., *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- Kozuń-Cieślak G., *Mierzenie i ocena wyników działalności jednostek samorządu terytorialnego – koncepcja i metodologia*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Tom 2, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 39, Wyd. UE, Wrocław 2008.
- Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, Tom I, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wyd. UMCS, Lublin 2005.
- Nowy Leksykon PWN*, PWN, Warszawa 1998.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

ECOINVESTMENT EXPENDITURE OF LOCAL COMMUNITIES AS AN INSTRUMENT OF LOCAL DEVELOPMENT

Summary: Local authorities play a very important role in the creation of local development. It is responsible for the creation of conditions of social-economic development and fulfils local community's needs. Expenditures for the purpose of natural environment protection enables to restore, modernize and extend the base for services for natural environment protection. Such expenditures have an impact on local development possibilities.