

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Anna Beata Kawka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYDATKI INWESTYCYJNE JAKO INSTRUMENT ROZWOJU LOKALNEGO GMIN

Streszczenie: Inwestycje stanowią warunek wzrostu gospodarczego, a zatem są czynnikiem decydującym o konkurencyjności regionów. Stanowią w długim okresie podstawę rozwoju gospodarki, stąd tak ważne jest ich stymulowanie. Władze lokalne podejmują liczne działania na rzecz tworzenia korzystnego klimatu do rozwoju gospodarczego w regionie. Do tego celu stosują instrumenty związane z dochodami i wydatkami budżetu gminy. Celem artykułu jest przedstawienie wydatków inwestycyjnych jako instrumentu stymulującego rozwój gospodarczy.

Słowa kluczowe: gmina, rozwój regionalny, wydatki inwestycyjne.

1. Wstęp

Władze lokalne z jednej strony kształtują rzeczywistość gospodarczą, w której funkcjonują przedsiębiorstwa (poprzez stanowienie lokalnego prawa), z drugiej – oddziałują na lokalny układ gospodarczy poprzez własną działalność gospodarczą, w sferze użyteczności publicznej. Jako aktywny podmiot działający w lokalnym układzie gospodarczym, władze lokalne podejmują liczne działania na rzecz tworzenia korzystnego klimatu do rozwoju gospodarczego w regionie. Do tego celu stosują instrumenty związane z dochodami i wydatkami budżetu gminy.

Samorządy lokalne poprzez dochody i wydatki mogą oddziaływać na rozwój gospodarczy [Kołodziejczyk 2002, s. 68], przeznaczając środki finansowe na te zadania, które wspierają rozwój lokalny. Podczas planowania wydatków na zadania własne gminy władze lokalne opracowują z jednej strony zadania przewidziane do realizacji, z drugiej zaś wydatki na ich sfinansowanie. Zawsze wybór zamierzonych zadań wiąże się z wydatkami na ich realizację [Dębowska-Romanowska 1996, s. 206].

Celem artykułu jest przedstawienie wydatków inwestycyjnych jako instrumentu stymulującego rozwój gospodarczy po stronie wydatków budżetu gmin.

2. Uwarunkowania lokalnego rozwoju gospodarczego

W czasach wzrastającej integracji państw i traktowania granic administracyjnych w sposób umowny szczególnego znaczenia nabiera dyskusja nie tyle o różnicach w rozwoju poszczególnych krajów, ile o nierównościach w rozwoju poszczególnych regionów. W literaturze przedmiotu spotykamy wiele definicji lokalnego rozwoju gospodarczego. Rozwój lokalny możemy określić jako proces pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, zachodzących w określonej, stosunkowo niewielkiej jednostce terytorialnej (tj. mieście, gminie wiejskiej oraz gminie miejsko-wiejskiej), identyfikującej się określonymi cechami przestrzeni, gospodarki oraz kultury, z uwzględnieniem potrzeb, preferencji czy hierarchii wartości charakterystycznych dla danej jednostki.

W wyniku rozwoju lokalnego powstają nowe wartości, m.in.: nowe firmy, nowe miejsca pracy, nowe dobra i usługi, atrakcyjne lokalizacje (nieruchomości i infrastruktura) oraz wysokiej jakości środowisko przyrodnicze. Ponadto rozwój lokalny prowadzi do tworzenia wartości niematerialnych, tj. wiedzy, podnoszenia kwalifikacji oraz zdobywania nowych umiejętności społeczności lokalnej [Klasik 1996, s. 23].

Planowanie w gminie wymaga dokonania wyboru określonej koncepcji rozwoju. Najczęściej władze lokalne wybierają koncepcję rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*). Koncepcja ta zakłada m.in. wykorzystywanie lokalnych zasobów (w pierwszej kolejności zasobów odtwarzalnych), wybieranie rozwiązań przyjaznych środowisku naturalnemu, ochronę dziedzictwa kulturowego, uznanie więzi społecznych za podstawę rozwoju gospodarczego. Rozwój zrównoważony to rozwój, w trakcie którego zaspokajanie bieżących potrzeb społeczności odbywa się bez zagrożenia możliwości rozwoju przyszłych pokoleń.

Głównym obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego jest świadczenie usług publicznych, których celem jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Gmina nie jest jednak w stanie zaspokoić potrzeb wszystkich mieszkańców w zakresie polityki inwestycyjnej, dlatego przy wyborze inwestycji kieruje się zasadą maksymalizacji korzyści mieszkańców, przy czym korzyści te mogą być odczuwane dopiero po upływie określonego czasu od zakończenia danej inwestycji (np. korzyści z inwestycji polegającej na uzbrojeniu terenów inwestycyjnych widoczne są po tym, jak inwestor stworzy na nich nowe miejsca pracy).

Ze względu na to, że gmina nie może bezpośrednio zajmować się zarządzaniem lokalnym rozwojem gospodarczym, jej zadanie sprowadza się do tworzenia odpowiedniego klimatu do efektywnego rozwoju lokalnego. Na rozwój przedsiębiorczości lokalnej w znacznej mierze wpływa jakość dostarczanych przez gminę usług komunalnych. Określa je art. 6 i 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako zadania własne gminy. Każda zaplanowana przez gminę inwestycja musi mieć odzwierciedlenie w budżecie za dany rok. Chodzi o to, aby zabezpieczyć środki na pokrycie każdego zadania inwestycyjnego. Brak takiego zabezpieczenia

może doprowadzić do przerwania realizacji inwestycji, a nawet pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Filipiak 2004, s. 30–31]. Ważne jest także prawidłowe oszacowanie kosztów zadania inwestycyjnego. Uniknięcie błędów w szacowaniu kosztów oraz przewidzenie możliwie jak najwięcej okoliczności zewnętrznych pozwoli ustrzec się problemów związanych z jego finansowaniem.

Każda gmina jest inna, choćby ze względu na lokalizację, jednak istnieje zespół „wspólnych” cech zwiększających szanse rozwojowe każdej z nich. Są to: połączenia komunikacyjne, występowanie terenów inwestycyjnych, aktywność gospodarza mieszkańców. Działania władz lokalnych powinny być zatem skierowane na wykorzystanie posiadanych warunków i ich wspieranie w zakresie rozwojowym, gdyż każda przeprowadzona przez gminę inwestycja wpływa na jej wizerunek.

3. Instrumenty po stronie wydatków budżetu gminy

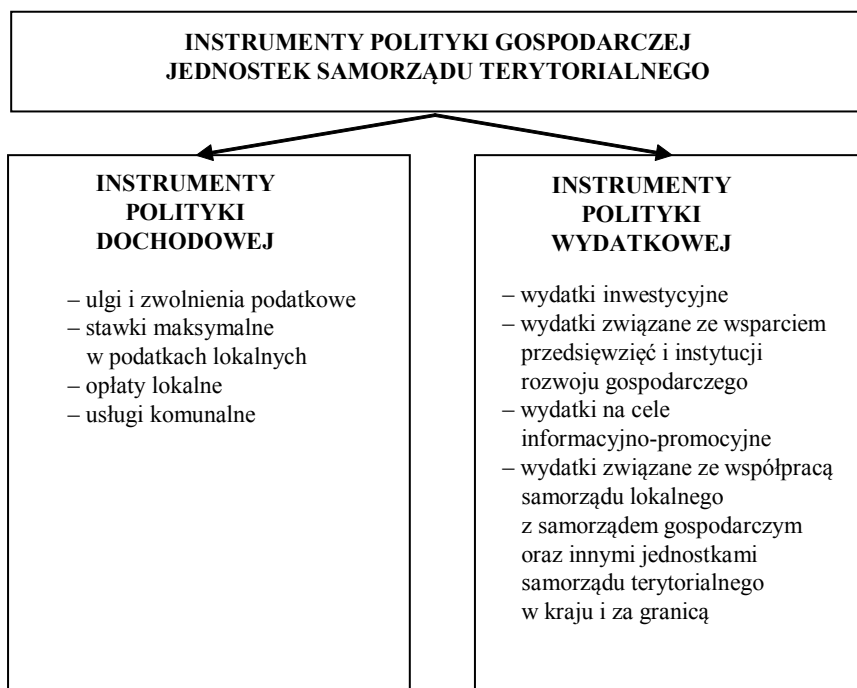
Możemy mówić o kilku rodzajach polityki wykorzystywania instrumentów oddziaływania na rozwój lokalny przez gminę. W literaturze przedmiotu najczęściej stosowany jest podział instrumentów polityki gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego na instrumenty polityki dochodowej oraz wydatkowej (w zależności od tego, po której stronie budżetu wystąpi skutek finansowy w przypadku ich zastosowania). Podział ten związany jest zatem z budżetem gminy.

Biorąc pod uwagę kryterium wspierania przedsiębiorczości, do katalogu instrumentów dochodowych możemy zaliczyć [Kamiński 2003, s. 18–19]: ulgi i zwolnienia podatkowe, obniżanie stawek maksymalnych w podatkach lokalnych, ustalanie niskiego poziomu opłat lokalnych, prowadzenie polityki ograniczonego wzrostu cen za usługi komunalne. Z punktu widzenia pobudzania przedsiębiorczości bardzo ważne jest stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, ale także przejrzystość rozwiązań fiskalnych.

Drugą grupę narzędzi wspierania przedsiębiorczości stanowią instrumenty wydatkowe. Zalicza się do nich [Dziemianowicz i in. 2000, s. 10–16]: wydatki inwestycyjne, wydatki związane ze wsparciem przedsięwzięć i instytucji rozwoju gospodarczego, instrumenty związane z wydatkami na cele informacyjno-promocyjne, inicjowanie współpracy samorządu lokalnego z samorządem gospodarczym oraz innymi jednostkami samorządu terytorialnego w kraju i za granicą. Najważniejszymi instrumentami wydatkowymi wspierającymi przedsiębiorczość są oczywiście nakłady inwestycyjne. Mają one na celu m.in. polepszenie warunków życia mieszkańców oraz prowadzenia działalności gospodarczej dzięki łatwiejszemu dostępowi do mediów, zmniejszenie bezrobocia poprzez firmy związane z inwestycjami, nawiązanie partnerstwa oraz realizację inwestycji wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami albo innymi gminami.

Budżet gmin traktowany jest jako zespół narzędzi i środków służących do realizacji określonych zadań publicznych, w tym także tych o charakterze rozwojowym.

Obejmuje on wydatki na zadania bieżące oraz wydatki majątkowe (wydatki inwestycyjne stanowią część wydatków majątkowych samorządów). Wydatki bieżące są wydatkami sztywnymi, przeznaczonymi na finansowanie funkcjonowania organów gminy oraz usług świadczonych mieszkańcom. Na ogół nie mają one wpływu na rozwój lokalny, a dopiero po ich wypełnieniu gmina może dysponować pozostałymi środkami finansowymi – są to tzw. środki swobodne. To one najczęściej przeznaczane są na inwestycje i decydują o rozwoju gminy. Bez nich jednostka samorządu terytorialnego nie może się rozwijać [Jastrzębska 2002, s. 31].



Rys. 1. Instrumenty polityki gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

O wielkości inwestycji decyduje nie tylko wielkość dochodów, jakie gmina osiąga, a także rosnąca liczba zadań, które gmina chce zrealizować. W przypadku polityki łagodnego fiskalizmu gmina ogranicza dochody publiczne (tym samym gromadzi mniej środków), a co za tym idzie – mniej środków może przeznaczyć na wydatki, także prorozwojowe. Podobnie się dzieje w sytuacji, w której gmina przeznaczająca zgromadzone środki na wydatki inne niż inwestycyjne, np. kulturalne czy zdrowotne. Działania takie powodują, że władze gminy zyskują przychylność biedniejszej części społeczeństwa kosztem gorszego odbioru wśród przedsiębiorców. Jednak najczęstszą przyczyną ograniczenia inwestycji w gminie jest spadek

jej dochodów (spadek dochodów zawsze pociąga za sobą ograniczenie wydatków majątkowych). Sposób dysponowania środkami publicznymi odzwierciedla politykę gminy, może być ona zachowawcza (administracyjno-socjalny charakter budżetu) bądź prorozwojowa (budżet proinwestycyjny). Dla władz lokalnych rodzi to zawsze pewien dysonans: wybrać niepewność i ryzyko podejmowania inwestycji czy wysoki, ale stabilny poziom opodatkowania. Zatem wysokość wydatków inwestycyjnych determinowana jest zarówno poziomem dochodów budżetu jednostki, jak i skalą wydatków bieżących.

Warunkiem skutecznego oddziaływania władz lokalnych na lokalny rozwój gospodarczy jest rozbudowa infrastruktury. Wysoki poziom wyposażenia gmin w infrastrukturę techniczną oraz społeczną jest czynnikiem stwarzającym dogodniejsze warunki do podejmowania działalności gospodarczej oraz pozyskiwania nowych inwestorów. Inwestycje realizowane przez gminy możemy podzielić na inwestycje infrastruktury technicznej oraz inwestycje infrastruktury społecznej. Gminy o dobrze rozwiniętej infrastrukturze technicznej, np. drogowej, przyciągają inwestycje zagraniczne. Z kolei wysokiej jakości kapitał ludzki (infrastruktura społeczna) wpływa na rozwój przedsiębiorczości i stanowi lepsze zaplecze dla potencjalnych inwestorów. Ze względu na to, że infrastruktura jest podstawą wykonywania większości zadań publicznych, jej budowa i modernizacja stały się ostatnio (zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej) priorytetem przy podejmowaniu decyzji strategicznych. Rozwój infrastruktury jest głównym instrumentem lokalnego rozwoju gospodarczego gmin.

Na realizację zadań inwestycyjnych gminy jako jednostki posiadające osobowość prawną mogą pozyskiwać kapitał za pośrednictwem rynku kapitałowego. Reguluje to art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 48 Ustawy o finansach publicznych oraz art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Dostęp do funduszy unijnych stał się w ostatnich latach szansą dla gmin na zwiększenie wydatków inwestycyjnych i stanowi obecnie najważniejszy instrument finansowy dostępny dla gmin.

Istotnym źródłem finansowania gmin jest także emisja obligacji komunalnych. Korzystają z niego głównie duże gminy ze względu na koszty emisji obligacji, zawierające wydatki na obsługę zadłużenia i przygotowanie samej emisji.

4. Planowanie wydatków gmin na rozwój lokalny

Gmina może wydatkować swoje środki finansowe tylko na podstawie wydatków ujętych w budżecie. Dlatego, aby móc realizować zadania własne, gminy muszą zabezpieczyć środki na wydatki w uchwale budżetowej gminy.

Planując inwestycje, władze gminy zobowiązane są opracować harmonogram realizacji dochodów i wydatków budżetu (obowiązek ten nakłada na jednostki samorządu terytorialnego art. 186 ust. 5 Ustawy o finansach publicznych) po to, aby móc zharmonizować strumień posiadanych dochodów z wydatkami budżetowymi, utrzymać płynność finansową gminy i uniknąć problemów z regulowaniem należ-

ności. Do tego celu potrzebny jest dokładny harmonogram, zawierający w określonych odcinkach czasowych zestawienie dochodów, które powinny wpłynąć na rachunek gminy, oraz kwoty i terminy planowanych wydatków. Dobrze sporządzony harmonogram pozwala na prowadzenie gospodarki wolnymi środkami, np. spłatę zaciągniętych kredytów. Układ wykonawczy budżetu stanowi podstawę sporządzenia harmonogramu.

Przed przystąpieniem do konstruowania budżetu organ wykonawczy gminy podaje analizie posiadane zasoby, warunki lokalnego otoczenia oraz potrzeby mieszkańców. Następnie formułowana jest wizja i misja gminy oraz zdefiniowane zostają działania, które pozwolą na osiągnięcie zamierzonych celów. Przybierają one postać sformalizowanych dokumentów, które w przypadku wystąpienia nowych okoliczności są aktualizowane. Dokumentami tymi są: strategia rozwoju, wieloletni plan finansowy, wieloletni plan inwestycyjny, budżet zadaniowy, analiza kosztów-korzyści czy też, w przypadku korzystania z określonych funduszy unijnych, plan rozwoju lokalnego.

Planowanie w kontekście rozwoju lokalnego w gminie jest procesem, którego inicjowanie i nadzór należy zawsze do władz lokalnych. Można wyróżnić trzy podejścia do planowania w zależności od odwołania się do opinii mieszkańców. Pierwsze to plan rozwoju, którego autorami są pracownicy samorządowi posiadający wysokie kwalifikacje zawodowe, będący specjalistami z różnych dziedzin zarządzania. W tym przypadku podejściu do planowania towarzyszy słabe odwołanie się do opinii mieszkańców. Drugie podejście zakłada konstruowanie planu rozwoju przez zewnętrznych ekspertów z różnych dziedzin przy niskim zaangażowaniu urzędników. Tutaj również opinia mieszkańców jest mało znacząca. Trzecie, ostatnie podejście zakłada dyskusję różnych środowisk, w tym odwołanie się do opinii mieszkańców.

Powodzenie przedsięwzięć realizowanych przez gminy zależy niewątpliwie od planowania wydatków gminy. Ważne jest, aby w rocznym okresie obowiązywania uchwały budżetowej zabezpieczone na wydatki środki zagwarantowały realizację zadań ujętych w budżecie. Pomoże to zapobiec przede wszystkim trudnościami związanym z opóźnieniem zadań inwestycyjnych. Stąd tak duży nacisk na właściwe planowanie i niedopuszczenie do powstawania nadwyżek budżetowych (powstałych poprzez rezygnację z niektórych zadań, albo wynikłych z oszczędności na zadaniach, dla których przeszacowano ilość zagwarantowanych środków) kosztem niezaspokajania potrzeb inwestycyjnych [Swianiewicz 2004, s. 185–194].

5. Podsumowanie

Gmina dysponuje wachlarzem instrumentów oddziaływania na lokalny rozwój gospodarczy. Są to instrumenty związane z dochodami i wydatkami budżetu gminy. Wybór instrumentów powinien być rezultatem przemyślanych decyzji władz gminnych. Ograniczenia władz lokalnych w zakresie decydowania o kierunkach rozwoju wynikają głównie z konieczności równoważenia dochodów i wydatków budżeto-

wych. Realizowane przez gminy inwestycje, jako wydatkowe instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego, wywierają ogromny wpływ na rozwój lokalny, chociażby poprzez rozwój przedsiębiorczości. Gminy mogą jednak dokonywać tylko tych, które są dozwolone przez obowiązujące prawo [Jastrzębska 2004, s. 18].

Realizacja inwestycji wymaga od władz lokalnych dobrego przygotowania, począwszy od planów, po dostęp do kapitału. Starania władz lokalnych na rzecz przyspieszenia rozwoju można z pewnością ocenić poprzez udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków budżetowych ogółem. Ich niski poziom stanowi niewątpliwie barierę rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

W ostatnich latach znacznie wzrosła liczba inwestycji zrealizowanych przez gminy. Bezsprzecznie dużą zasługą jest tu dostęp do funduszy strukturalnych oraz innych źródeł kapitału. Nie bez znaczenia jest też większe zaangażowanie władz lokalnych w przygotowywanie proinwestycyjnego budżetu i przedsięwzięć, których celem jest rozwój lokalny.

Literatura

- Dębowska-Romanowska T. [1996], *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, [w:] *Samorządowy Poradnik Budżetowy na 1996 r.*, Muncypium, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M. [2000], *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PAB-Font s.c., Warszawa.
- Filipiak B. [2004], *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne”, nr 3.
- Jastrzębska M. [2002], *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Jastrzębska M. [2004], *Ograniczenia prowadzenia polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 9.
- Kamiński R. [2003], *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa.
- Klasik A. [1996], *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 734, Wrocław.
- Kołodziejczyk D. [2002], *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, IERiGŻ, Warszawa.
- Strahl D. [2003], *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Swianiewicz P. [2004], *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Muncypium, Warszawa.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 (DzU 1994, nr 124, poz. 607).

CAPITAL EXPENDITURES OF COMMUNES AS AN INSTRUMENT OF LOCAL DEVELOPMENT

Summary: Investments constitute the determinant of economic growth and therefore they are the decisive factor for regional competitiveness. In a long time perspective they represent the fundamental condition for economic development and therefore it is of great importance to stimulate them. Local government takes numerous operations in order to create advantageous climate for economic development in the region. It may use some instruments which are related to revenues and expenses of budget. The article presents capital expenditures as an instrument of stimulating regional development.

Keywords: commune, regional development, capital expenditures.