

Anna Oleńczuk-Paszal*, Agnieszka Kurdyś-Kujawska**

* Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ** Politechnika Koszalińska

INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE JAKO ELEMENT GMINNEJ POLITYKI WYDATKOWEJ

INFRASTRUCTURE INVESTMENT AS AN ELEMENT OF THE COUNTY SPENDING POLICY

Słowa kluczowe: infrastruktura, inwestowanie, polityka wydatkowa

Key words: infrastructure, investment, spending policy

Abstrakt. Celem polityki prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego jest rozwój społeczno-gospodarczy. Jego poziom zależy m.in. od wykorzystania przez władze samorządowe instrumentów interwencjonizmu lokalnego w celu optymalnego zagospodarowania wewnętrznego potencjału gmin. Podjęto problematykę wydatków inwestycyjnych gminy i ich znaczenia w kreowaniu rozwoju lokalnego. Rozważania koncentrowały się na przedstawieniu istoty interwencjonizmu lokalnego i klasyfikacji jego instrumentów. W części empirycznej przedstawiono inwestycje infrastrukturalne jako jeden z elementów wydatkowej polityki gminy na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego. Analiza dotyczyła dynamiki zmian w zakresie wydatków majątkowych, a także inwestycyjnych, w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2004-2010. Wskazano również na możliwość wykorzystania informacji o wysokości wydatków majątkowych inwestycyjnych jako miernika rozwoju, przy założeniu dynamicznej analizy rozpatrywanych wielkości.

Wstęp

Rozwój lokalny postrzegany jako zmiany ilościowe i jakościowe zachodzące w sferze społecznego i gospodarczego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego jest determinowany przez wiele czynników o różnicowanym charakterze i sile oddziaływania. Poznanie warunków rozwoju lokalnego oraz systemu oddziaływań/instrumentów wykorzystywanych przez samorząd lokalny do zmieniania układu, siły i kierunków oddziaływania poszczególnych determinant rozwoju pozwala na określenie sposobów racjonalnego wykorzystania posiadanych przez gminy zasobów. Ze względu na pogłębiające się zjawisko polaryzacji rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin wiejskich, zagadnienia te wymagają ciągłych i systematycznych badań.

Zasadniczym celem opracowania jest wskazanie znaczenia inwestycji infrastrukturalnych stanowiących element gminnej polityki wydatkowej realizowanej w procesie interwencjonizmu lokalnego. Szczegółowym celem jest analiza dynamiki wydatków budżetowych, w tym inwestycyjnych, dokonywanych przez gminy województwa zachodniopomorskiego, przeprowadzona z uwzględnieniem przydatności informacji o ich poziomie jako syntetycznej miary rozwoju lokalnego.

W artykule określono istotę interwencjonizmu lokalnego i wskazano na rodzaje instrumentów wykorzystywanych przez władze gminne do intensyfikowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Badania przeprowadzono na podstawie danych statystycznych GUS.

Material i metodyka badań

W postępowaniu badawczym wykorzystano dane pochodzące ze źródeł wtórnych, posiłkując się literaturą przedmiotu, materiałami i publikacjami GUS i Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Szczecinie oraz danymi dostępnymi *on line* w Banku Danych Lokalnych.

Zakres terytorialny badań obejmuje gminy województwa zachodniopomorskiego (114) według ich administracyjnego podziału na gminy: miejskie (11), miejsko-wiejskie (52) i wiejskie (51). Zakres czasowy badań dotyczy lat 2004-2010. Przy prezentacji wyników wykorzystano metodę tabelaryczną. W celu wskazania możliwości wykorzystania wydatków inwestycyjnych gmin dla oznaczenia poziomu ich rozwoju przeanalizowano dynamikę zmian w tym zakresie.

Interwencjonizm lokalny – istota i klasyfikacja instrumentów

Rozwój lokalny jest determinowany przez czynniki o charakterze egzo- i endogenicznym. Zewnętrzne uwarunkowania mają charakter makroekonomiczny. Dotyczą one polityki gospodarczej państwa, a w szczególności gwarancji jej stabilności i trwałości, zasad prywatyzacji i inwestowania, określonych preferencji gospodarczych oraz zapewniania bezpośrednich i pośrednich środków finansowania. Natomiast uwarunkowania wewnętrzne, mające charakter mikroekonomiczny, dotyczą społeczno-gospodarczego potencjału mikroregionu oraz aktywności władz samorządowych, instytucji i organizacji działających na terenie gminy. Najważniejsze z nich to uwarunkowania: demograficzne, przyrodnicze, kapitałowe, infrastrukturalne i społeczne [Zarębski 2002]. Przedstawione czynniki wzajemnie się przenikają, determinują i uzupełniają, tworząc dwie koncepcje rozwoju lokalnego - egzo- i endogeniczną.

Rozwój endogeniczny bazujący na wewnętrznym potencjale wspólnot lokalnych wymaga podejmowania konkretnych działań przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz dynamizowania aktywności podmiotów gospodarczych oraz zaangażowania miejscowej ludności. Wykorzystanie pakietu instrumentów interwencjonizmu lokalnego, opartego na przesłankach idei rozwoju endogenicznego, może przyczynić się do ujawnienia i zagospodarowania prywatnej przedsiębiorczości, tworzenia klimatu dla rozwoju, przełamywania barier strukturalnych, efektywniejszego wykorzystania lokalnych i regionalnych czynników i zasobów rozwoju [Kogut-Jaworska 2008].

W myśl koncepcji rozwoju endogenicznego rozwój gospodarczy powinien być stymulowany przez potrzeby lokalne, a postęp techniczny i technologiczny winien bazować na umiejętnościach oraz wiedzy społeczności lokalnych [Szymala 2000]. Instrumenty interwencjonizmu samorządowego powinny więc być ukierunkowane na wspólnotę samorządową, tworzące ją podmioty i relacje między nimi, tak, aby z potencjału wewnętrznego wydobyc wszystkie zdolności i umiejętności oraz wykorzystać je do kreowania postępu.

Powodzenie koncepcji rozwoju endogenicznego zależy od sprawności działania władz lokalnych, ta natomiast jest warunkowana gruntowną wiedzą i doświadczeniem. Przemiany sektora publicznego, będące wynikiem licznych reform, które spowodowały, że sektor ten zwiększył zasięg swojego oddziaływania, swoją wielkość i strukturę, są podstawą dla twierdzenia, że funkcjonuje on w sposób podobny do sektora prywatnego. Samodzielnie realizuje zadania nań nałożone tak, aby osiągnąć wyznaczone cele zgodnie z zasadą racjonalności. Wymaga to od niego zachowań aktywnych nastawionych na optymalne wykorzystywanie wszystkich potencjalnych szans rozwoju prowadzących do ilościowych i jakościowych zmian w przyszłości. Wymagania przed nim stawiane powodują, że dotychczasowe metody skoncentrowane na bieżących problemach oraz likwidowaniu zaistniałych barier rozwoju nie sprawdzają się. Funkcjonowanie „od budżetu do budżetu” (w myśl zasady „jakoś to będzie”) nie mieści się w standardach nowoczesnego sektora publicznego ani rządowego, ani samorządowego.

Zadania i kompetencje, które zostały przyznane gminom w wyniku decentralizacji władzy publicznej, a także instrumenty, które podmioty te mogą wykorzystywać w kreowaniu warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, przesądza o tym, że w sektorze publicznym należy zamienić dotychczasowy sposób rządzenia i administrowania na zarządzanie. Sukcesy w rozwoju gminy wiążą się ze sprawnością zarządzania rozumianego jako wiedza i umiejętność sterowania zasobami oraz procesami rozwojowymi w celu ich optymalnego wykorzystania dla osiągnięcia zamierzonych rezultatów w istniejących warunkach tkwiących zarówno w otoczeniu (szanse i zagrożenia rozwoju), jak i wewnątrz gminy (mocne i słabe strony) [Oleńczuk-Paszal, Sompolska-Rzechuła 2011]. Sposób prowadzenia polityki stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego przez władze lokalne jest tym czynnikiem, który obok uwarunkowań formalno-prawnych, finansowych i organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego przesądza o zakresie, charakterze i efektywności instrumentów stosowanych w ramach interwencjonizmu lokalnego.

Przywołując za Sztando [2000] definicję interwencjonizmu lokalnego, rozumianego jako zmierzanie do osłabiania niedomagań lokalnych rynków i ich więzi z rynkami ponadlokalnymi, a także do korygowania negatywnych dostosowań strukturalnych na lokalnych rynkach, tak aby wprowadzić gminę na długofalową ścieżkę restrukturyzacji i dynamicznego rozwoju, należy zaznaczyć, że jest to pojęcie bardzo rozbudowane, posiadające interdyscyplinarny charakter.

Wielopłaszczyznowość interwencjonizmu lokalnego najpełniej odzwierciedla spektrum narzędzi wykorzystywanych przez władze lokalne do realizacji celów polityki społeczno-gospodarczej. Instrumenty samorządu terytorialnego należy rozumieć jako każdą informację, działanie lub zaniechanie działania władzy lokalnej, wywierające wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych lub na działania instytucji, organów, obiektów materialnych i niematerialnych, a także osób oddziałujących na te podmioty. Instrumentami są również działania i informacje niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych instrumentów [Sztando 1999].

W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele klasyfikacji instrumentów interwencjonizmu lokalnego, które odnoszą się zarówno do ich charakteru, jak i do celu ich zastosowania. Markowski i Kot [1992] proponują podział instrumentów ze względu na kryterium czasu, wyróżniając instrumenty:

- stałe (uwarunkowania) warunkujące powtarzalność procesów decyzyjnych i określające stałe reguły funkcjonowania podmiotów,
- zmienne (bieżące) stymulujące lokalny rozwój w pożądanym kierunku, przy czym pewna ich część, wprowadzając pozytywne zmiany, może przechodzić do grupy instrumentów warunkujących stałe reguły funkcjonowania podmiotów.

W innym podziale wyróżnia się instrumenty bezpośrednie i pośrednie. Przy użyciu instrumentów oddziaływania bezpośredniego uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw podmiotów gospodarki lokalnej względem decyzji organów samorządu terytorialnego. Instrumenty te są zwykle adresowane do konkretnych podmiotów lokalnych (akty prawne, instrumenty finansowe zachęcające do tworzenia miejsc pracy, utrzymania poziomu zatrudnienia). Pośrednie instrumenty przyjmują formę parametrów sterowania ekonomicznego procesami pożądanymi zmian w układzie lokalnym, dotyczą wszystkich podmiotów funkcjonujących w danym układzie lokalnym (podatki i opłaty lokalne) [Patrzalek 1996, Broł 1998].

Ze względu na aspekt finansowy instrumenty interwencjonizmu lokalnego dzielą się na instrumenty polityki dochodowej i wydatkowej. Kryterium to ma szczególne znaczenie, gdyż odnosi się wprost do zagadnień samorządności i wynikających z niej kompetencji oraz samodzielności finansowej władz lokalnych. Wśród instrumentów, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi, po stronie dochodów budżetowych wymienia się instrumenty:

- polityki fiskalnej,
- związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia,
- polityki cenowej,
- związane z gospodarczym kształtowaniem środowiska i kary z tytułu zanieczyszczenia środowiska,
- związane z dochodami w zakresie pomocy publicznej.

Wśród instrumentów, których zastosowanie pociąga za sobą skutki finansowe po stronie wydatków budżetowych wymienia się instrumenty związane z wydatkami:

- inwestycyjnymi,
- na wsparcie instytucji rozwoju gospodarczego,
- na cele informacyjno-promocyjne,
- w zakresie pomocy publicznej.

W przeciwieństwie do instrumentów dochodowych (pasywnych) instrumenty wydatkowe mają charakter czynny (aktywne). Za ich pomocą gminy przeobrażają lokalną rzeczywistość, przystosowując ją do potrzeb społecznych i gospodarczych samorządowej wspólnoty.

Inwestycje infrastrukturalne jako wydatkowy instrument interwencjonizmu lokalnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego

Polityka wydatkowa gminy jest częścią jej polityki budżetowej, polegającą na świadomym i celowym określaniu kierunków rozdysponowania środków publicznych w celu realizacji zadań zaspokajających potrzeby lokalnej wspólnoty. Jest ona warunkowana zakresem samodzielności finansowej gminy, na podstawie której samorząd gminny podejmuje decyzje co do rozdysponowania środków publicznych, z uwzględnieniem poziomu, rodzajów i kierunków wydatków dla realizacji celów polityki społecznej i gospodarczej. O jej powodzeniu decyduje poziom i możliwości pozyskiwania dochodów budżetowych [Kogut-Jaworska 2008].

Z momentem wejścia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. spektrum źródeł pozyskiwania kapitału przez gminy poszerzyło się o cały pakiet unijnych funduszy. Niemniej większość budżetów gminnych, zwłaszcza mniejszych i uboższych gmin, w swej dochodowej części bazuje na tradycyjnych źródłach pozyskiwania kapitału w postaci dochodów własnych, dotacji i subwencji.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dochody gmin ogółem w podziale na 1 mieszkańca w okresie objętym badaniem rosły (tab. 1). Największy ich przyrost odnotowano w grupie gmin wiejskich województwa zachodniopomorskiego. W dwóch pozostałych grupach przyrosty były niewiele mniejsze. Wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca również charakteryzowała tendencja rosnąca – podobnie jak w przypadku dochodów – największy przyrost tych wydatków miał miejsce w grupie gmin wiejskich, co było skutkiem nadrabiania przez nie zaległości rozwojowych. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż wydatki rosły w szybszym tempie niż dochody, co świadczy o pozyskiwaniu przez gminy dochodów ze źródeł zewnętrznych.

Instrumenty polityki wydatkowej rozpatruje się w ujęciu przedmiotowym jako wydatki bieżące i wydatki majątkowe (inwestycyjne). Wydatki bieżące związane z prowadzeniem, utrzymaniem i eksploatacją istniejących obiektów i urządzeń oraz ich bieżącym funkcjonowaniem nie mają takiego wpływu na aktywizację rozwoju lokalnego jak wydatki majątkowe. Przedsięwzięcia majątkowe tworzą fundament pod inwestycje prywatne, poprawiają standard życia mieszkańców oraz umożliwiają skuteczniejsze wypełnianie przez władzę lokalną zadań publicznych [Wołowicz 2005]. Służą celom rozwoju, gdyż w wyniku ich ponoszenia powstają urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej i społecznej [Rudzka-Lorentz, Sierak 2003].

Tabela 1. Dynamika dochodów i wydatków gmin województwa zachodniopomorskiego w latach 2004-2010 w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Table 1. County revenues and expenditures in Zachodniopomorskie voivodeship in 2004

| Gminy/ County type | Dochody ogółem/ Total revenues | | Wydatki ogółem/ Total spending | |
|----------------------------------|-----------------------------------|----------|-----------------------------------|----------|
| | [zł/mieszkańca]//[PLN/inhabitant] | | | |
| | 2004 | 2004=100 | 2004 | 2004=100 |
| Miejskie/Urban | 1906,21 | 163,75 | 1946,17 | 180,93 |
| Miejsko-wiejskie/ Urban-rural | 1801,51 | 168,65 | 1816,67 | 183,27 |
| Wiejskie/Rural | 1939,81 | 170,79 | 1947,15 | 196,26 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Source: based on GUS data

cele inwestycyjne w stu lub prawie 100% (gminy miejskie i miejsko-wiejskie).

Sytuacja, w której wydatki bieżące przewyższają majątkowe, była właściwa dla większości gmin w Polsce, które znaczną część dochodów budżetowych poświęcały na bieżące funkcjonowanie gminy, pozostawiając na działalność inwestycyjną niewielki ich odsetek, niezbędny do zabezpieczenia potrzeb społeczności lokalnej.

Zgodnie z funkcjonalnym ujęciem wydatków wynikającym z przepisów ustawy *o finansach publicznych* wydatki inwestycyjne stanowią część wydatków majątkowych. Analiza struktury wydatków majątkowych stanowi podstawę do stwierdzenia, że występują dwa główne ich rodzaje. Pierwszym z nich są wydatki inwestycyjne, a drugą grupę wydatków majątkowych stanowią pozostałe wydatki (na zakupy inwestycyjne), dotyczące głównie nabywania praw własnościowych w innych podmiotach [Zygmunt, Mach 2011].

Wśród instrumentów wydatkowych decydujące znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego ma działalność inwestycyjna gmin, a zwłaszcza inwestycje w infrastrukturę. W literaturze infrastrukturę definiuje się jako dobra publiczne mające charakter dóbr podstawowych o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki i społeczeństwa, umożliwiający przemieszczanie mediów (energii, pojazdów, wody, informacji), osób i rzeczy, udostępniane nieodpłatnie lub za odpłatnością częściową, pozostające w gestii władz publicznych (państwowych lub lokalnych), na których spoczywa obowiązek tworzenia infrastruktury i utrzymywania jej w odpowiednim stanie. Na całość infrastruktury publicznej składa się infrastruktura gospodarcza (zwana inaczej ekonomiczną, techniczną, techniczno-ekonomiczną) oraz infrastruktura społeczna, odgrywające różne funkcje, ale tak samo ważne dla kraju i społeczeństwa [Brzozowska 2005].

Inwestycje infrastrukturalne tworzą klimat zachęcający do podejmowania inicjatyw gospodarczych, co wynika z następujących faktów [Misterec 2008, Kogut-Jaworska 2008]:

- poprawiają dostępność usług o charakterze publicznym, co wpływa na poziom zadowolenia mieszkańców,
- poprawiają jakość życia społeczności lokalnej,
- aktywizują gospodarczo region,
- ograniczają bezrobocie – spirala inwestycyjna tworzy lokalny rynek pracy,
- poprawiają sytuację ekologiczną regionu, sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi,
- zwiększają bazę dochodową na kolejne lata, gdyż dobrze zaplanowane inwestycje infrastrukturalne determinują kolejne inwestycje.

Analiza poziomu wydatków inwestycyjnych umożliwia ocenę działań prorozwojowych konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, ale może służyć także do porównań przestrzennych pomiędzy nimi. Może być ona przeprowadzona przy uwzględnieniu ujęcia statycznego i dynamicznego. Ujęcie statyczne w analizie wydatków inwestycyjnych informuje o działalności inwestycyjnej gminy w danym momencie. Ze względu na długość procesu inwestycyjnego i rozłożony w czasie proces finansowania jego poszczególnych etapów, bardziej pożądana jest analiza dynamiczna wydatków inwestycyjnych. Umożliwia ona zbadanie zmian w zachowaniach inwestycyjnych gmin, a przy tym zmian w poziomie rozwoju lokalnego w przyjętym do badań okresie.

Poddając analizie dynamikę kształtowania się wydatków majątkowych, w tym majątkowych inwestycyjnych przypadających na 1 mieszkańca należy, zauważyć, że w latach 2004-2010 najwyższy ich przyrost, nastąpił w grupie gmin miejskich (tab. 2). Zaobserwowana prawidłowość jest zgodna z krajową tendencją i wynika m.in. z faktu większej zamożności tych jednostek i większego ich zaangażowania w pobudzanie rozwoju gospodarczego, a także większej sprawności w pozyskiwaniu środków finansowych ze źródeł pozabudżetowych. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w zakresie opisywanego zjawiska charakteryzowały

W latach 2004-2010 w gminach województwa zachodniopomorskiego największy przyrost wydatków ogółem na jednego mieszkańca miał miejsce w grupie gmin wiejskich. Druga pozycja ze względu na obserwowane zjawisko przypadła grupie gmin miejsko-wiejskich, natomiast trzecia grupie gmin miejskich (tab. 2). Analizując strukturę wydatków gminnych według danych za 2004 r., można zauważyć, że gminy wiejskie charakteryzowały się również najwyższym poziomem wydatków majątkowych ogółem na 1 mieszkańca (20% wydatków ogółem), przed gminami miejsko-wiejskimi (17%) i miejskimi (11%). We wszystkich grupach gmin w 2004 r. wydatki majątkowe były przeznaczane na

Tabela 2. Dynamika wydatków gmin województwa zachodniopomorskiego w latach 2004-2010 w przeliczeniu na 1 mieszkańca
Table 2. County expenditure growth in Zachodniopomorskie voivodeship in the period 2004-2010

| Gminy/ County type | Wydatki/Expenses | | | | | | | |
|----------------------------------|----------------------------------|----------|---|----------|--|----------|---|----------|
| | ogółem/total expenditures | | bieżące ogółem/ total current expenditures | | majątkowe ogółem/total property expenses | | majątkowe inwestycyjne/ property investment expenditures | |
| | [zł/mieszkańca]/[PLN/inhabitant] | | | | | | | |
| | 2004 | 2004=100 | 2004 | 2004=100 | 2004 | 2004=100 | 2004 | 2004=100 |
| Miejskie/Urban | 1950,32 | 181 | 1730,44 | 155 | 219,88 | 381 | 209,58 | 359 |
| Miejsko-wiejskie/ Urban-rural | 1817,24 | 183 | 1510,63 | 174 | 306,61 | 232 | 304,67 | 229 |
| Wiejskie/Rural | 1940,29 | 196 | 1544,06 | 179 | 395,74 | 265 | 395,74 | 265 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Source: based on GUS data

się mniejszymi przyrostami, zajmując odpowiednio drugą i trzecią pozycję. Należy również odnotować fakt, że w okresie objętym badaniem wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne, rosły szybciej niż wydatki bieżące, co świadczy o postępującym rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Poza wysokością wydatków i ich wpływem na ogólną sytuację społeczno-gospodarczą jednostek, istotnym zagadnieniem jest struktura dokonywanych wydatków rozpatrywana z punktu widzenia kierunków wydatkowania środków budżetowych. Wyniki wielu analiz empirycznych potwierdzają, że obszarami, w których koncentrują się wydatki gmin, są: oświata i wychowanie, gospodarka komunalna, administracja samorządowa i opieka społeczna. Największy udział w wydatkach majątkowych stanowi gospodarka komunalna i inwestycje transportowe [Kłosiewicz-Górecka 2006]. Struktura wydatków gmin województwa zachodniopomorskiego nie była odmienna. Kogut-Jaworska [2008] zwróciła uwagę na ewolucję z zakresie wydatkowania środków publicznych przez gminy. Badaczka wskazuje, że do połowy lat 90. XX wieku poprzedniego wieku samorzady inwestowały w budowę wodociągów, rozbudowę kanalizacji i utylizację odpadów. W następnych latach środki publiczne przeznaczano natomiast na infrastrukturę transportową.

Jednym z aspektów badania procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy jest analiza wykorzystania instrumentów interwencjonizmu lokalnego przeprowadzana w celu oceny sprawności oddziaływania władz lokalnych na procesy gospodarcze i społeczne w gminie. Poziom wydatków inwestycyjnych, który jest odzwierciedleniem działalności inwestycyjnej podejmowanej przez gminę, jest traktowany jako parametr oceny sprawności gminy w zaspokajaniu potrzeb społeczności. Nie może być jednak traktowany jako jedyny miernik rozwoju. Ze względu na to, że na rozwój lokalny wpływa wiele czynników o charakterze makro- i mikroekonomicznym, przyjęcie poziomu wydatków inwestycyjnych jako jedynego miernika postępu i rozwoju jednostki samorządu terytorialnego byłoby znacznym uproszczeniem. Hipotetycznie może zdarzyć się bowiem sytuacja, w której w gminie charakteryzującej się wysokim poziomem wydatków inwestycyjnych, a przez to rozwiniętą infrastrukturą techniczną i społeczną, brakuje podmiotów korzystających z jej elementów. Efektem takiego stanu rzeczy jest wysoki poziom rozwoju lokalnego w ujęciu statycznym, mierzony jednym miernikiem, co nie jest zgodne z rzeczywistym stanem, w którym rozwój danej jednostki, traktowany jako proces nie następuje. Oceniając poczynania władz gminnych w zakresie wykorzystania instrumentów interwencjonizmu lokalnego, należy więc dokonać analizy wieloaspektowej, uwzględniającej specyficzne uwarunkowania funkcjonowania gminy.

Wnioski

1. Rozwój lokalny jako zjawisko determinowane przez liczne czynniki o charakterze makro i mikroekonomicznym dokonuje się przez optymalne wykorzystanie potencjału gmin, przy użyciu różnorodnych instrumentów interwencjonizmu lokalnego.
2. Poza grupą instrumentów dochodowych określanych mianem pasywnych w praktyce samorządowej wykorzystuje się instrumenty wydatkowe (aktywne), a wśród nich wydatki majątkowe inwestycyjne. Dokonuje się ich w celu przeobrażenia lokalnej rzeczywistości, przez tworzenie i poprawę stanu infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego.
3. W latach 2004-2010 we wszystkich typach gmin województwa zachodniopomorskiego rosły dochody ogółem i wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przy czym przyrost wydatków był większy niż przyrost dochodów, co oznacza, że gminy korzystały przy finansowaniu swoich zadań z zewnętrznych źródeł dochodów.

4. Struktura wydatków ogółem na 1 mieszkańca potwierdza ogólnokrajową prawidłowość, zgodnie z którą poziom wydatków majątkowych ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest niższy od poziomu wydatków bieżących ogółem na 1 mieszkańca. Istotny jest fakt, że w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach objętych analizą, wydatki majątkowe ogółem, a w tym inwestycyjne na 1 mieszkańca charakteryzowały się znacznie wyższą dynamiką niż wydatki bieżące ogółem. Jest to szczególnie ważne w przypadku gmin wiejskich, które w następstwie inwestycji nadrabiają opóźnienia rozwojowe.
5. Poziom wydatków inwestycyjnych utożsamianych z wydatkami infrastrukturalnymi jest wykorzystywany do oceny działalności władz gminnych i traktowany jako syntetyczny miernik rozwoju lokalnego. Można się zgodzić z takim rozwiązaniem, ale tylko wtedy, gdy analiza prowadzona jest w ujęciu dynamicznym. Ujęcie takie pozwala uwzględnić długość procesu inwestycyjnego i rozłożony w czasie proces finansowania jego poszczególnych etapów, co ma istotne znaczenie dla poprawności oceny.
6. W opracowaniu zwrócono uwagę na fakt, iż realizacja zadań gminy zależy od możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Wielkość i struktura dochodów gmin jest z kolei pochodną poziomu ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Ze względu na przenikanie dwóch sfer działalności gminy, a mianowicie działalności dochodowej i wydatkowej i jednocześnie ich wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, istnieje konieczność wieloaspektowej analizy procesów rozwojowych w jednostkach samorządu terytorialnego, w której poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych jest jednym z mierników oceny.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych** [www.stat.gov.pl/gus], odczyt 13.03.2012.
- Brol R.** 1998: Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków. Akademia Ekonomiczna, Wrocław, 16.
- Brzozowska K.** 2005: Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach projekt finance. CeDeWu, Warszawa, 18.
- Kłosiewicz-Górecka U.** 2006: Współdziałanie podmiotów na rynku lokalnym. *Gospodarka Narodowa*, 4, 87.
- Kogut-Jaworska M.** 2008: Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. CeDeWu, Warszawa, 70, 104-105, 107, 140.
- Markowski T., Kot J.** 1992: Ekonomiczne i finansowe elementy polityki przestrzennej. *Samorząd Terytorialny*, 12, 10.
- Misterek W.** 2008: Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Difin, Warszawa, 38.
- Oleńczuk-Paszal A., Sompolska-Rzechuła A.** 2011: Wybrane metody taksonomiczne w zarządzaniu lokalnym. *Samorząd Terytorialny*, 10, 31-32.
- Patrzalek L.** 1996: Funkcje ekonomiczne samorządu w okresie transformacji systemowej w Polsce. Akademia Ekonomiczna, Wrocław, 65.
- Rudzka-Lorentz C., Sierak J.** 2003: Zarządzanie finansami w gminach. [W:] Zarządzanie gospodarką i finansami gminy (red. H. Sochacka-Krysiak). SGH, Warszawa, 186.
- Szymala Z.** 2000: Determinanty rozwoju regionalnego. Ossolineum, Wrocław, 43.
- Sztando A.** 2000: Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 83.
- Sztando A.** 1999: Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 79-108.
- Wołowicz T.** 2005: Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy. *Studia Lokalne i Regionalne*, 1, 76.
- Zarębski M.** 2002: Bariery i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. UMK, Toruń, 6.
- Zygmunt J., Mach Ł.** 2011: Różnicowanie wydatków inwestycyjnych w gminach powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego. *Barometr Regionalny*, 4, 68.

Summary

The aim of county policy is the socio-economic development. Its level depends on using the local interventionism instruments for optimal using the internal potential of community by local authorities. The article examined the problem of investment expenditure and its importance for local development. The theoretical considerations refer to the essence of local interventionism and its instrument classification. In the empirical part of the paper, the infrastructure investment was shown as an element of the county spending policy. The examination focused on the example of Zachodniopomorskie voivodeship counties in years 2004-2010 and concerned the per resident property investment expenditures. The study also showed the possibility of using information about the property investment expenditure growth as a development measure.

Adres do korespondencji:

dr Anna Oleńczuk-Paszal
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami
ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin, tel. (91) 449 69 75
e-mail: anna.olenczuk-paszal@zut.edu.pl

dr Agnieszka Kurdyś-Kujawska
Politechnika Koszalińska
Wydział Nauk Ekonomicznych
ul. Kwiatkowskiego 6E, 75-343 Koszalin
e-mail: agakurdys@op.pl