

Artur Myna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

POSTAWY I BARIERY W PLANOWANIU INWESTYCJI NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

1. Wstęp

W ostatnich kilkunastu latach polskie gminy podjęły ogromny wysiłek inwestycyjny mający na celu rozwój infrastruktury komunalnej. Wybudowano tysiące kilometrów sieci wodociągowych, wiele ujęć wody oraz oczyszczalni ścieków. Gminy pokrywały wydatki na rozwój urządzeń infrastruktury na zasadzie montażu, łącząc własne i zewnętrzne źródła finansowania inwestycji [7, s. 183-200]. W warunkach scentralizowanego systemu budżetowego i chaotycznej polityki regionalnej [8, s. 18-34], dotacje celowe na inwestycje były dzielone między gminy na ogół w sposób uznaniowy. Brak obiektywnych, przejrzystych kryteriów dofinansowania inwestycji gmin powodował rozproszenie środków na drobne przedsięwzięcia lokalne. Niekiedy nowe urządzenia infrastruktury technicznej nie tworzyły spójnej całości w szerszym układzie przestrzennym i nie przyczyniały się do kreowania dochodów i miejsc pracy w sektorze prywatnym.

Niepokojące jest to, że gminne plany rozwoju infrastruktury często nie spełniają wymogów programów pomocowych Unii Europejskiej, współfinansujących inwestycje gmin [5, s. 30-38]. Krótkookresowe planowanie inwestycji i pozorowanie przez niektóre gminy działań długofalowych jest głównie konsekwencją ciągłych zmian finansów lokalnych, rosnących zadań gmin i niedoboru środków niezbędnych do ich wykonania.

Badania lokalnej polityki inwestycyjnej koncentrują się w literaturze na hierarchii celów, dylematach decyzyjnych, sposobach pokonywania barier rozwoju oraz determinantach i źródłach finansowania strategii rozwojowych [1, s. 152-169; 2, s. 35-52; 7, s. 183-200; 8; 11, s. 1-179]. Powyższe wybory są pochodną warunków

środowiska oraz kultury, kompetencji i preferencji władz lokalnych¹. Ważnym zagadnieniem badawczym są także zmiany wydatków inwestycyjnych względem dochodów gmin. Według H. Wolmana [13, s. 245-264] w okresach napięć w budżetach lokalnych wydatki inwestycyjne są ograniczane jako pierwsze. Z kolei Z. Gilowska [1, s. 42] twierdzi, że na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku gminy chroniły wydatki inwestycyjne, zmniejszając do minimum nadwyżki budżetowe. Wnioski Z. Gilowskiej są zgodne z teorią „city limits” Petersona [9], która głosi, iż wszystkie miasta powinny projektować i wykonywać programy rozwojowe, politykę redystrybucyjną zaś są zdolne prowadzić ośrodki miejskie o wysokich potencjałach podatkowych.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie postaw i barier w projektowaniu inwestycji na przykładzie gmin województwa lubelskiego. Przeprowadzono wywiady ze skarbnikami 37 gmin, głównie wiejskich i miejsko-wiejskich. Programy (plany) inwestycyjne analizowano z punktu widzenia ich horyzontu czasowego i stopnia konkretyzacji: źródeł finansowania, harmonogramów działań czy priorytetów rozwoju infrastruktury. W pracy sformułowano hipotezę badawczą, iż programy rozwojowe gmin na ogół nie zawierają skwantyfikowanych celów oraz przewidywanych efektów działań i są oderwane od źródeł finansowania. Powszechnie przyjmuje się, że barierą w planowaniu inwestycji lokalnych i ich współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej są ograniczone zasoby finansowe gmin, w tym zwłaszcza brak własnego wkładu finansowego. Jeżeli wyniki badań potwierdziłyby powyższą tezę, to oznaczałoby to potrzebę zwiększenia dochodów własnych gmin i zapewnienia zewnętrznych źródeł prefinansowania lokalnych projektów rozwojowych. Jeśli wskazywałyby one na inne niż zasoby finansowe przyczyny braku skonkretyzowanych programów inwestycyjnych gmin, to należałoby poszukiwać odmiennego instrumentarium pokonania tej bariery rozwoju lokalnego.

2. Typologia gmin według planów inwestycyjnych

Wyniki badań wskazują, że większość analizowanych gmin województwa lubelskiego nie ma wieloletnich planów inwestycyjnych. Skarbnicy gmin twierdzą, że w warunkach niepewności, ciągłych zmian i kryzysu finansów publicznych niezmiernie trudno jest wykonywać nawet średniookresowe projekcje dochodów i wydatków. Podkreślają oni, iż sytuacja finansowa gmin w średnim okresie nie poprawi się, a jeśli dług publiczny przekroczy poziom 60% PKB, to zostanie wprowadzony zakaz zaciągania zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego [12].

¹ Na przykład radni gmin często rozpraszają środki inwestycyjne, preferując rozwój urządzeń infrastruktury blisko swojego miejsca zamieszkania.

Z punktu widzenia podejścia do projektowania, horyzontu czasowego i stopnia konkretyzacji programów inwestycyjnych można wyróżnić następujące typy gmin:

- posiadające strategie prorozwojowe (inwestycyjne), często roszczeniowe, nie zawierające skonkretyzowanych celów i oderwane od dochodów gmin oraz zdolności do realizacji dalekosiężnych wizji,
- projektujące 3-4 – letnie programy ramowe jako zbiory planowanych przedsięwzięć, przedstawiające nazwy inwestycji, podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie i przewidywane okresy realizacji,
- projektujące skonkretyzowane, na ogół roczne, plany określające koszty czy źródła finansowania inwestycji,
- w których odbywają się dyskusje nad planami inwestycyjnymi nie prowadzące do żadnych konkretnych rozwiązań – „co posiedzenie rady gminy, to inny plan inwestycyjny”,
- nie podejmujące w ogóle prac nad planami inwestycyjnymi, w których dominują działania bieżące, a inwestycje stanowią margines wydatków.

Tylko 5 spośród 37 badanych gmin opracowało skonkretyzowane plany inwestycyjne obejmujące kadencję rady gminy. Na ogół programy inwestycyjne gmin województwa lubelskiego przyjmują charakter ogólnego zarysu przedsięwzięć rozwojowych na „najbliższy okres”. Są one uszczegółowiane w sposób kroczący – wydatki na poszczególne zadania inwestycyjne określa się tuż przed rozpoczęciem danego roku budżetowego. Regułą jest, że ich wykonanie nie pokrywa się z planem. Należy jednakże podkreślić, że gminy zmieniają wydatki na inwestycje w taki sposób, że w ich strukturze jest zachowana:

- systematyczność w ponoszeniu nakładów, które co roku przekraczają określony udział w wydatkach ogółem gminy,
- konsekwencja w kończeniu rozpoczętych inwestycji,
- płynność w przechodzeniu od wykonywania jednej inwestycji do innej, będąca rezultatem reorientacji struktury wydatków inwestycyjnych (stopniowo zmniejszane są nakłady na budowę urządzenia infrastruktury X i równocześnie zwiększane na Y).

Skarbnicy tłumaczyli rozmijanie się planów inwestycyjnych z ich wykonaniem głównie napięciami w budżetach gmin. Jedna z badanych gmin poręczyła kredyt na budowę oczyszczalni ścieków i nie była w stanie zaciągać nowych zobowiązań i kontynuować tej inwestycji (po pewnym czasie wznowiono ją i zakończono). Spadek wydatków inwestycyjnych wiązał się często z zakończeniem dużej inwestycji bądź ograniczeniem dotacji z budżetu państwa. Niekiedy skutkiem niedoborów finansowych były cięcia wydatków inwestycyjnych bądź przerwanie realizacji danego przedsięwzięcia lub przesunięcie planowanej inwestycji na kolejny rok lub następną kadencję rady gminy. Generalnie inwestycje określane jako „pilne” gminy realizowały w pierwszej kolejności, te zaś, które „mogły poczekać” wykonywały stopniowo w ciągu kilku lat.

Istotne zmiany w planowaniu inwestycji gmin województwa lubelskiego nastąpiły wraz z wykonywaniem programu SAPARD, współfinansującego rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich. Gminy zaczęły konkretyzować plany inwestycyjne, określając przewidywane efekty, koszty czy źródła finansowania zadań w kolejnych latach. Niektóre gminy składające wnioski o dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych z programu SAPARD zostały niejako zmuszone do wykupu gruntów przeznaczonych pod daną inwestycję, opracowania jej dokumentacji technicznej czy rozpisania harmonogramu przetargów, tak by spełnić wymagania Unii Europejskiej. Mimo postępów w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie inwestycji w pierwszej połowie 2004 r. spośród 1700 projektów rozwojowych gmin (objętych internetowym systemem ewidencji Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie) aż trzy czwarte nie odpowiadało wymogom proceduralnym i formalnym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Słabą stroną planów inwestycyjnych gmin województwa lubelskiego jest to, że zbyt rzadko gminy podejmują wspólne inwestycje (3 badane jednostki przewidują budowę międzygminnych składowisk odpadów komunalnych, jedna planuje wspólną oczyszczalnię ścieków i kanalizację, inna zaś zamierza współuczestniczyć w wykonaniu drogi o znaczeniu powiatowym). W badanych gminach wśród planowanych urządzeń infrastruktury przeważają oczyszczalnie ścieków i sieci kanalizacji sanitarnej oraz drogi. Stanowi to istotną zmianę w strukturze inwestycji w stosunku do ostatniej dekady ubiegłego wieku, kiedy to gminy wiejskie wykonywały głównie wodociągi, ujęcia wody i stacje jej uzdatniania. Niepokojące jest, że część gmin w najbliższym czasie w ogóle nie planuje nowych inwestycji i zamierza tylko kończyć rozpoczęte przedsięwzięcia.

3. Bariery w projektowaniu lokalnych programów inwestycyjnych

W wyniku przeprowadzonych wywiadów ze skarbnikami gmin można wyodrębnić następujące bariery w opracowywaniu programów inwestycyjnych:

- 1) systemu finansowego i przekształceń własnościowych,
- 2) popytu na usługi komunalne,
- 3) systemu budżetowego i braku kompetentnych kadr,
- 4) planowania przestrzennego oraz dominacji działań krótkookresowych.

Pierwsza grupa barier w planowaniu inwestycji jest związana głównie z systemem dochodów gmin, w którym przeważają transfery z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji. Niewystarczające w relacji do wykonywanych zadań i na ogół mało przewidywalne² dochody są czynnikiem utrudniającym gminom zarówno planowanie wydatków inwestycyjnych, jak i zgromadzenie wkładu własnego na rozwój urządzeń infrastruktury współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

² Na przykład gminy otrzymują informacje z Ministerstwa Finansów o dotacjach tuż przed rozpoczęciem danego roku budżetowego.

W jednostkach wiejskich i małych miastach wśród podmiotów wykonujących usługi komunalne przeważają zakłady budżetowe (których inwestycje są finansowane przez gminy) bądź spółki gmin [6, s. 36-37]. Niska rentowność usług komunalnych, niewielki majątek oraz niska płynność finansowa i zdolność kredytowa świadczących je podmiotów są w wyżej wymienionych gminach barierą w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania infrastruktury. Projektowaniu inwestycji finansowanych z kredytów, pożyczek czy wpływów z emisji obligacji komunalnych nie sprzyja niechęć (na ogół niezamożnych gmin województwa lubelskiego) do zadłużania się związana ze świadomością konieczności spłaty długoterminowych zobowiązań finansowych. Planowanie inwestycji utrudnia także mała skłonność gmin do tworzenia związków komunalnych i wykonywania wspólnych przedsięwzięć oraz znikome zainteresowanie kapitału prywatnego współfinansowaniem rozwoju infrastruktury w województwie lubelskim.

Druga z wymienionych – bariera ograniczonego popytu na rozwój usług komunalnych wiąże się z dominacją rolnictwa w gospodarce obszarów wiejskich województwa lubelskiego oraz małą skłonnością ludności do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej. W warunkach wysokiej stopy bezrobocia (często przekraczającej 20%) i biedy ludność jest zmuszona do oszczędzania na opłatach za usługi komunalne³ [6, s. 34-44]. W konsekwencji następuje spadek dochodów z wykonywanych usług i potencjału inwestycyjnego gmin.

Z kolei barierą systemu budżetowego w planowaniu inwestycji stanowi brak średniookresowego projektowania budżetów gmin oraz systematycznych i konsekwentnych działań zmierzających do zapewnienia środków finansowych na wykonywanie planowanych przedsięwzięć. Niedobór specjalistów posiadających umiejętności programowania rozwoju lokalnego i zarządzania finansami wiąże się z rekrutacją pracowników gmin na zasadach nepotyzmu. Wobec napięć w budżetach lokalnych, ciągłych zmian kompetencji gmin i procedur oraz krótkich terminów realizacji zadań często nie przygotowani merytorycznie urzędnicy nie są w stanie ani kompleksowo, ani systematycznie zajmować się projektowaniem inwestycji.

Nie ma także wzajemnego związku między miejscowym planowaniem przestrzennym a wydatkami inwestycyjnymi gmin, które są istotnym czynnikiem kształtowania ładu przestrzennego. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i skonkretyzowanych programów rozwoju lokalnego stanowi w większości gmin barierę informacyjną. W rezultacie jest utrudnione pozyskiwanie gruntów pod inwestycje publiczne. Urzędnicy gminni, z którymi przeprowadzono wywiady, podkreślali ograniczenia w postaci wolnych gruntów o charakterze przyrodniczym (bardzo dobre gleby), prawnym (mało jest gruntów komunalnych)

³ Ludność niekiedy unika ponoszenia opłat za usługi komunalne i czerpie wodę ze studni kopanych zamiast z wodociągów sieciowych bądź nie odprowadza ścieków do kanalizacji, usuwając je do dziurawych zbiorników „bezodpływowych”.

oraz finansowym. Wysokie koszty wykupu gruntów wiążą się z długotrwałą procedurą wywłaszczenia terenów przeznaczonych pod inwestycje publiczne, co zachęca właścicieli do żądania wysokich cen za grunty.

Generalnie, w gminach, których działania zostały zdominowane przez problemy bieżące, na ogół brak jest długofalowego myślenia i działania kategoriami strategicznych wyborów w zakresie rozwoju lokalnego, inwestycji prorozwojowych i ładu przestrzennego.

4. Wnioski

Plany inwestycyjne badanych gmin województwa lubelskiego na ogół mają charakter roszczeniowy. Nie zawierają one skwantyfikowanych celów i przewidywanych efektów działań oraz są oderwane od potencjałów inwestycyjnych gmin i źródeł finansowania inwestycji. Istotnym założeniem jest współfinansowanie przedsięwzięć rozwojowych gmin za pomocą środków Unii Europejskiej. Rozbudzone oczekiwania w tym zakresie pozostają w sprzeczności z często niską jakością lokalnych programów inwestycyjnych. Niektóre gminy województwa lubelskiego, przygotowując programy rozwoju infrastruktury, liczą na łut szczęścia, że otrzymają wsparcie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej niezbędne jest odejście od spontanicznego rozwoju lokalnego, preferującego działania *ad hoc* w okresie jednego roku budżetowego. Konieczne staje się projektowanie skonkretyzowanych programów inwestycyjnych w średnim okresie, odpowiadających wymogom i procedurom funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Główną barierą w planowaniu inwestycji jest zdominowanie działań prorozwojowych gmin przez problemy bieżącego ich funkcjonowania. W gminach, które na co dzień borykają się z finansowaniem szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego, masowym bezrobociem i powszechnym ubóstwem, nie ma klimatu do myślenia i działania w kategoriach długofalowego, czy średniookresowego rozwoju. Wyniki badań potwierdzają wnioski Z. Gilowskiej [1, s. 152-169], że planowaniu wydatków inwestycyjnych gmin nie sprzyja zwłaszcza niepewność. Zamęt w podziale kompetencji, ich dublowanie przez administrację samorządową, rządową oraz różnorodne agencje i fundusze, uznaniowość w rozdzielaniu środków publicznych, ciągłe zmiany prawa oraz niska jakość ustaw [10] i brak niektórych rozporządzeń niezbędnych do korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej powodują chaos, który rozprzestrzenia się na szczebel lokalny. Projektowanie przedsięwzięć inwestycyjnych utrudniają też na ogół niskie kwalifikacje urzędników gmin.

Ograniczenie kosztów działalności państwa na szczeblu centralnym i przesunięcie części zaoszczędzonych środków finansowych na szczebel lokalny jest koniecznym, aczkolwiek niewystarczającym warunkiem wydłużenia horyzontu czasowego i konkretyzacji planów inwestycyjnych gmin. Niezbędna jest także profesjonalizacja działań administracji publicznej, w tym przyjęcie merytorycznych

kryteriów doboru i oceny pracowników gmin, którzy powinni reprezentować wysokie standardy moralne i posiadać konkretne umiejętności⁴ programowania rozwoju lokalnego, w horyzoncie przekraczającym rok budżetowy.

W aspekcie geograficznym skutkiem wymienionych barier w planowaniu inwestycji lokalnych będzie postępująca polaryzacja, czyli powiększanie się przestrzennych różnic w wyposażeniu gmin w infrastrukturę techniczną i społeczną. Większe szanse na rozwój społeczno-gospodarczy w zjednoczonej Europie będą miały duże i średnie miasta oraz gminy posiadające kompetentną kadre i doświadczenie w projektowaniu programów inwestycyjnych, spełniających rygorystyczne wymogi Unii Europejskiej. Na ogół duże i średnie miasta są lepiej wyposażone w kapitał ludzki, infrastrukturę i majątek komunalny niż gminy wiejskie i małe ośrodki miejskie. Paradoksalnie gminy wiejskie i małe miasta województwa lubelskiego, najbardziej potrzebujące wsparcia z funduszy Unii Europejskiej, mają relatywnie mniejsze szanse, by je uzyskać.

Literatura

- [1] Gilowska Z., *Bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, „Studia Regionalne i Lokalne” 1998, nr 25 (58), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.
- [2] Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- [3] Gilowska Z., *Polityka inwestycyjna gmin w 1991 r.*, Cooperation Fund - Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1993.
- [4] Grosse T., *Rola kontraktów wojewódzkich w rozwoju polskich regionów*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 12.
- [5] Myna A., *Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9.
- [6] Myna A., *Przekształcenia własnościowe usług wywozu i składowania komunalnych odpadów stałych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5.
- [7] Myna A., *Regionalne instrumenty wspomagania strategii rozwoju lokalnego*, [w:] *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej*, red. T. Gruszecki, KUL, Lublin 2000.
- [8] Newton K., Karran T., *The Politics of Local Expenditure*, Macmillan, Basingstoke 1985.
- [9] Peterson P.E., *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago 1981.
- [10] Porzycki M., *Lawina bełkotliwych przekładów*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 marca 2004 r.
- [11] Swianiewicz P., *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, „Transformacja Gospodarki” 1996, nr 73.
- [12] Ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. DzU nr 155, poz.1014, z późn. zmian.
- [13] Wolman H., *Understanding Local Government Strategies Responses to Fiscal Pressure*, „Journal of Public Policy” 1983, nr 3.

⁴ Niekiedy nie potrafią oni posługiwać się technikami komputerowymi, których wykorzystanie jest niezbędne w projektowaniu i monitorowaniu inwestycji.

ATTITUDES AND BARRIERS OF INVESTMENT PLANNING ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES OF THE LUBLIN VOIVODSHIP

Summary

The paper presents the findings of an analysis of attitudes and barriers of investment planning, as exemplified by the poorly urbanised municipalities of the Lublin voivodship. The treasurers of 37 gminas were interviewed face to face about formulating the investment plans. The results of the study indicate that investment plans of the municipalities usually cover a one-year term. Such an attitude is enhanced by the awareness of overcoming elementary barriers to local development in the conditions of a permanent lack of funds in municipalities and the increasing stress of current tasks. Investment expenditure planning is impeded by the uncertainty - permanent changes of law, low predictability and difficulties with the implementation of communal revenue. Barriers to projecting of investment medium-range plans are created by the inability to prepare them, which is connected with low political culture and education of clerks in some of the municipalities. Faced with barriers in planning of investment, some rural municipalities and small towns of Lublin region will most probably not be able to use Structural Funds and Cohesion Fund. In this way they would forfeit the prospective benefits of the integration with the European Union. As a result, regional social-economic development disparities would deep.