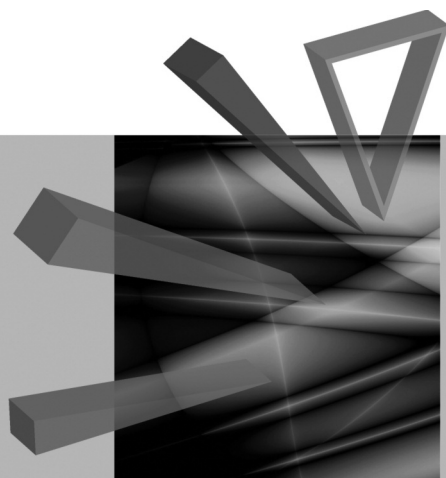


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

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

Artur Myna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

LOKALNA INFRASTRUKTURA TECHNICZNA A ROZWÓJ BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO – OBSZAR STYKOWY MIASTA I GMINY PODMIEJSKIEJ

Streszczenie: Celem niniejszej pracy jest przedstawienie rozwoju budownictwa mieszkaniowego i lokalnej infrastruktury technicznej w gminach podmiejskich. Wyniki pracy są zgodne z postawioną hipotezą, że na obszarach suburbanizacji występują wyraźne dysproporcje między rozwojem budownictwa mieszkaniowego i ich wyposażeniem w urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej. Konsekwencją niedorozwoju kanalizacji sanitarnej i dróg są negatywne efekty zewnętrzne dla mieszkańców, środowiska i ładu przestrzennego.

Słowa kluczowe: suburbanizacja, budownictwo, infrastruktura techniczna.

1. Wstęp

Przez rozwój zrównoważony rozumie się gospodarowanie zasobami naturalnymi, ich ochronę oraz wprowadzanie takich zmian technologicznych i instytucjonalnych, by zarówno obecne, jak i przyszłe pokolenia były zdolne zaspokajać swoje potrzeby materialne i niematerialne [*Our Common Future...* 1987, s. 43]. Rozwój zrównoważony oznacza, że cele ekologiczne, społeczne, ekonomiczne i ład przestrzenny mają jednakową rangę, a zatem jest on pojęciem szerszym niż ekorozwój, w którym nacisk kładzie się na wzbogacanie walorów środowiska przyrodniczego. Narzędziami kształtowania zrównoważonego rozwoju sieci osadniczej jest przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy, energooszczędne budownictwo, ochrona przyrody, tworzenie przyjaznych środowisku systemów komunikacji czy uzbrajanie terenów budowlanych w urządzenia infrastruktury ochrony środowiska.

Berke i Conroy [2000, s. 21–32] stwierdzają, że tylko co trzecia badana przez nich jednostka samorządu terytorialnego uwzględniła w swoich planach rozwojowych zasady zrównoważonego rozwoju. Władze lokalne, dla których priorytetem jest często wzrost dochodów budżetowych, obawiają się, że wprowadzając rygorystycznie zasady zrównoważonego rozwoju, przegrają konkurencję o inwestorów prywatnych [Blakely, Bradshaw 2002, s. 66–67]. Politycy sprawujący funkcje pu-

bliczne i urzędnicy gmin koncentrują się np. na zarządzaniu infrastrukturą [Norton 2003, s. 2] lub udoskonalają metody jej projektowania, nie dostrzegając potrzeby włączenia zasad zrównoważonego rozwoju do programów inwestycyjnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jak zauważa Wojciechowski [2003, s. 32 i 81], władze lokalne podejmują działania „pod ciśnieniem tradycyjnych sposobów myślenia i pod naciskiem bieżących potrzeb i ograniczeń [...] skupiając się na zagadnieniach doraźnych, często wycinkowych albo sprawach związanych z określonym interesem jednostkowym lub grupowym”. Słabą stroną ich działań jest także nienawiązywanie współpracy z sąsiednimi społecznościami lokalnymi w rozwoju infrastruktury technicznej.

W Polsce miejscowe planowanie przestrzenne ograniczono do działalności projektowej o charakterze architektonicznym i technicznym, której zadaniem jest „likwidacja barier” utrudniających wykonanie pojedynczych inwestycji [Dylewski 2009, s. 7]. Korekty planów miejscowych polegają na ogół „na wprowadzeniu kilkudziesięciu odrębnych, punktowych zmian funkcji terenów”, bez uwzględnienia ich miejsca w zagospodarowaniu przestrzennym całości gminy [Gorzym-Wilkowski 2009, s. 36]. Na obszarach podmiejskich żywiłowe procesy suburbanizacji prowadzą często do chaosu przestrzennego i narastania niekorzyści zewnętrznych dla mieszkańców [Bański, Wesołowska 2010, s. 116–126].

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie rozwoju budownictwa mieszkaniowego i lokalnej infrastruktury technicznej na przykładzie gmin wiejskich otaczających Lublin, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru stykowego miasta i gminy wiejskiej Konopnica. W pracy sformułowano hipotezę badawczą, że na obszarze stykowym miasta i gminy podmiejskiej występują wyraźne dysproporcje między rozwojem budownictwa mieszkaniowego i urzędzeń lokalnej infrastruktury technicznej. W analizach wykorzystano materiały źródłowe Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki inwentaryzacji urbanistycznej, którą przeprowadzono na peryferyjnych obszarach zachodniej części Lublina i sąsiadujących z nimi terenach gminy Konopnica.

2. Podstawy teoretyczne

Lokalna infrastruktura techniczna obejmuje stworzone przez człowieka i trwale związane z terenem urządzenia materialne o zasięgu gminnym, które są atrybutem atrakcyjnego środowiska życia i uwarunkowaniem rozwoju gospodarczego. Składają się na nią urządzenia transportu i łączności, zaopatrzenia w wodę, energetyki, ciepłownictwa, gazownictwa oraz ochrony środowiska, które są źródłem pozytywnych efektów ekonomicznych i pozaekonomicznych dla przedsiębiorców i mieszkańców oraz źródłem korzyści społecznych [Frischmann 2005 s. 917–1030]. Wyposażenie terenów budowlanych w urządzenia infrastruktury służy poprawie ładu przestrzennego, który w wąskim znaczeniu oznacza niekolidujące ze sobą rozmieszczenie funkcji i obiektów materialnych, właściwą pionową strukturę zabudowy (zachowa-

nie proporcji wysokości obiektów i dominanty) oraz harmonię w użytkowaniu przestrzeni w zakresie kształtu, wielkości działek czy stopnia ich zabudowy. W szerokim znaczeniu przez ład przestrzenny rozumie się funkcjonalność i czytelność struktur przestrzennych, ich harmonię ze środowiskiem przyrodniczym i kulturowym oraz korzyści zagospodarowania przestrzennego dla mieszkańców i podmiotów gospodujących [Billert 2006, s. 20]. Ład przestrzenny łączy wysoką jakość organizacji przestrzeni z wysoką jakością życia, efektywnym rozwojem gospodarczym, zachowaniem walorów środowiska przyrodniczego i jego zdolności do samoregulacji i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Kształtowanie ładu przestrzennego wymaga interdyscyplinarnej wiedzy i umiejętności rozwiązywania konfliktów, które występują między interesem publicznym i prywatnym, celami długofalowymi i krótkookresowymi, celami ekonomicznymi i pozaekonomicznymi oraz interesem społeczności lokalnej i publicznym interesem ponadlokalnym.

Założeniem teorii wyboru publicznego jest, że urzędnicy oraz politycy sprawujących funkcje publiczne kierują się w swoich działaniach głównie prywatnym interesem. Ich motywem działania jest maksymalizacja dochodów, prestiżu i władzy, której odzwierciedlenie stanowią zasoby materialne, ludzkie i finansowe zarządzanych przez nich jednostek. Na szczeblu lokalnym biurokracja i politycy dążą zatem do powiększenia bazy podatkowej gmin, przyciągając inwestycje deweloperów [Molotch 1976, s. 309–332] i innych inwestorów. Z kolei wzrost bazy podatkowej umożliwia inwestycje w rozwój infrastruktury i powiększanie mienia komunalnego.

Mechanizmy przyciągania mieszkańców przez gminy wyjaśnia np. model Tiebout, gdy Oates i Schwab wskazują na mechanizmy rywalizacji jednostek terytorialnych o inwestorów. Założeniem modelu Tiebout jest, że mieszkańcy charakteryzują się zróżnicowanymi preferencjami co do miejsca zamieszkania i posiadają pełną informację o poszczególnych gminach. Jako miejsce zamieszkania wybierają oni tę gminę, która spełnia ich oczekiwania w zakresie usług publicznych, przy określonej stopie lokalnych podatków. Założeniem modelu jest także nieograniczona mobilność mieszkańców, którzy „głosują nogami”, co oznacza, że jeśli określona gmina nie spełnia ich oczekiwań, migrują oni do jednostki lepiej wyposażonej w urządzenia infrastruktury i usługi publiczne [Tiebout 1956, s. 416–424]. Z kolei głównym narzędziem przyciągania inwestorów jest uzbrajanie terenów budowlanych w urządzenia infrastruktury, które są źródłem korzyści zewnętrznych [Oates, Schwab 1991, s. 129]. Według Broła [2004, s. 208] „wyznacznikami konkurencyjności gminy są skala, struktura i jakość oferty korzyści zewnętrznych oferowanych przez gminę lokalnym podmiotom gospodarczym oraz potencjalnym inwestorom”.

Ellis i Rogers [2000, s. 315–330] twierdzą, że jednostki terytorialne, konkurując ze sobą, na ogół nie zyskują, lecz niepodjęcie przez nie rywalizacji oznaczałoby pogorszenie ich wizerunku. Przedsiębiorcy i mieszkańcy oceniają władze lokalne na podstawie lokalnych polityk rozwojowych i podatkowych. Władze gmin obawiają się politycznej odpowiedzialności za utratę szans na nowe miejsca pracy i surowej oceny wyborców. Niestosowanie narzędzi przyciągania jest bowiem postrzegane

jako brak otwarcia na przedsiębiorców [Hands, Mann 1987, s. 179–190]. Tworzenie korzystnego klimatu dla prywatnych inwestycji stanowi zatem priorytet władz lokalnych i niejako „koszt interesów” zawieranych z prywatnymi inwestorami [Zalewski 2007, s. 15].

Politycy manipulują wyborcami, filtrując i kształtując informacje w taki sposób, by ci ostatni postrzegali cele określonych polityków jako ważne (teoria agencji). Lobbują oni na rzecz lokalizacji inwestycji publicznych w obwodach, w których ubiegają się o mandat radnego. Inwestycje w lokalnej infrastrukturze są zwiększane, dopóki związany z jej rozwojem wzrost liczby głosów wyborców przewyższa utratę liczby głosów wynikającą ze wzrostu stawek lokalnych podatków [Downs 1957, s. 73]. Polityka określana jako *porkbarrelling* przynosi korzyści stosunkowo wąskiej grupie mieszkańców, podczas gdy koszty rozwoju infrastruktury ponoszą wszyscy podatnicy danej jednostki samorządu terytorialnego. Skutkiem lobbingu polityków i grup interesu jest rozpraszanie przestrzennej i rzeczowej struktury inwestycji w infrastrukturze, kosztem niedorozwoju urzędzeń o strategicznym znaczeniu dla ludności i gospodarki danej jednostki terytorialnej. Zamiast urzędzeń, których rozwój jest uzasadniony ekonomicznie (biorąc pod uwagę relację efektów i nakładów) i społecznie (służących wszystkim mieszkańcom, ważnych dla funkcjonowania całej gminy lub eliminujących słabe ogniwa systemu infrastruktury), wykonuje się inwestycje na rzecz wąskich grup interesu. Według Wojciechowskiego [2003, s. 32] zarządzanie gospodarką gmin, w tym infrastrukturą komunalną, „jest bardziej zbiorem luźnych i nieskojarzonych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych, niż spójnym i całościowym systemem”.

Z kolei założeniem teorii interesu publicznego jest, że władze lokalne podejmują przedsięwzięcia prorozwojowe w interesie publicznym, przeciwdziałając kreowaniu negatywnych efektów zewnętrznych. Na przykład w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określają one sposoby zagospodarowania i użytkowania danego terenu, w tym warunki jego uzbrojenia w urządzenia infrastruktury. Przed przystąpieniem do sporządzania planu władze lokalne zabezpieczają środki na finansowanie uzbrojenia terenów budowlanych lub sprawiają, by wykonał je deweloper bądź inny inwestor [Sylwestrzak 2009, s. 81–83]. W Niemczech wykonywanie inwestycji mieszkaniowych, produkcyjnych lub usługowych na terenach nieuzbrojonych w urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej jest niedopuszczalne [Jędraszko 1996, s. 161]. Władze lokalne określają w planach miejscowych granice urbanizacji, przeciwdziałając w ten sposób rozpraszaniu zabudowy [Billert 2006, s. 5], co z kolei sprzyja rozwojowi sieciowych urzędzeń infrastruktury technicznej.

Narzędziem lokalnej polityki realizowanej w interesie publicznym jest również gromadzenie przez gminy gruntów, komasowanie ich i dzielenie na relatywnie duże i foremne działki, które wyposaża się w lokalną infrastrukturę. Innym instrumentem może być przejmowanie przez gminę części parcelowanych gruntów pod funkcje i inwestycje publiczne, np. lokalne drogi czy budownictwo socjalne. W niektórych państwach władze lokalne wydają decyzje akceptujące podział prywatnych grun-

tów na mniejsze działki, pod warunkiem że ich część zostanie przekazana nieodpłatnie przez właścicieli pod inwestycje publiczne. W Niemczech jednostki lokalnego samorządu terytorialnego przejmują większość wzrostu wartości gruntów rolnych wynikającego z ich przekwalifikowania na budowlane i wyposażenia w urządzenia lokalnej infrastruktury [Jędraszko 1996, s. 90] i w ten sposób pozyskują środki na inwestycje.

3. Wyniki

W gminach sąsiadujących z Lublinem władze lokalne dążyły do zwiększenia dochodów gmin z podatków lokalnych, któremu sprzyjał rozwój indywidualnego budownictwa mieszkaniowego (tab. 1). Władze gminy Niemce zachęcały mieszkańców Lublina do osiedlenia się w niej, jednocześnie wyrażając sprzeciw wobec propozycji przyłączenia do Lublina giełdy rolnej „Elizówka”, na terenie której funkcjonują liczne podmioty gospodarcze. Jednak władze gminy nie przeciwdziałały budowie domów w korytarzu ekologicznym Doliny Ciemięgi, który znajduje się w jej granicach. Ich priorytetem nie był zatem zrównoważony rozwój, lecz powiększenie wpływów z udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych, które w latach 2001–2009 charakteryzowały się wyraźną tendencją wzrostową (tab. 2).

Tabela 1. Mieszkania oddane do użytku w podmiejskich gminach Lublina

Gmina	Mieszkania oddane do użytku									Razem na 10 tys. mieszkańców
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	liczba									
Głusk	8	6	23	80	55	74	84	138	138	830
Jastków	10	13	63	95	74	79	130	104	111	558
Konopnica	36	36	115	107	94	97	106	128	129	778
Niedrzwica	14	9	36	21	18	23	47	49	47	240
Niemce	4	14	71	93	109	92	115	150	146	487
Wólka	13	19	80	121	106	108	144	144	119	946
Ogółem	85	97	388	517	456	473	626	713	690	606

Źródło: obliczenia własne na podstawie Bank Danych Lokalnych GUS (www.stat.gov.pl).

W gminie Niemce i innych podmiejskich gminach Lublina wystąpiły konflikty interesów między ludnością napływową i zasiedziałą. Wyrazisty przykład stanowi sąsiadująca z Lublinem gmina Wólka, w której część radnych była przeciwna inwestycjom w infrastrukturze technicznej na osiedlu „Turka”, zamieszkanym głównie przez ludność napływową z Lublina. Innym przykładem jest gmina Niedrzwica, w której miejscowości odznaczających się dużym ruchem budowlanym nie wyposażono nawet w sieci wodociągowe. Ludność napływowa z Lublina, która wybudowała w nich domy mieszkalne, zaopatruje się więc w wodę z własnych studni.

Tabela 2. Wpływy z udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych

Gmina	Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca									Ogółem
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	w tys. zł									
Głusk	0,09	0,09	0,10	0,14	0,19	0,23	0,31	0,39	0,41	1,96
Jastków	0,11	0,11	0,11	0,18	0,24	0,29	0,39	0,42	0,44	2,29
Konopnica	0,12	0,14	0,15	0,23	0,29	0,35	0,49	0,53	0,56	2,87
Niedrzwica	0,13	0,13	0,09	0,12	0,13	0,16	0,19	0,21	0,21	1,37
Niemce	0,11	0,10	0,11	0,15	0,19	0,23	0,31	0,38	0,39	1,97
Wólka	0,09	0,08	0,08	0,12	0,14	0,18	0,25	0,28	0,28	1,50
Razem	0,11	0,11	0,11	0,16	0,20	0,24	0,33	0,37	0,38	2,01

Źródło: obliczenia własne na podstawie Bank Danych Lokalnych GUS (www.stat.gov.pl).

W gminach podmiejskich priorytetem ludności napływowej była budowa kanalizacji sanitarnej, oczyszczalni ścieków oraz dróg twardych o nawierzchni ulepszonej na terenach, na których rozwijało się indywidualne budownictwo mieszkaniowe. W gminach Wólka, Niemce i Jastków kanalizację wykonano w niektórych miejscowościach charakteryzujących się rozwojem budownictwa mieszkaniowego. Jednakże w gminie Niemce część ludności zasiedziałej nie podłączyła swoich nieruchomości mieszkalnych do nowej sieci. W konsekwencji ilość zrzuconych do niej ścieków nie osiągnęła minimum, które w warunkach dużych deniwelacji terenu jest niezbędne do funkcjonowania przepompowni. Ubocznym skutkiem niekorzystania przez część mieszkańców z kanalizacji były awarie przepompowni i zakłócenia w jej funkcjonowaniu. Z kolei w gminach Głusk i Niedrzwica Duża w ogóle nie rozwijano kanalizacji, w gminie Konopnica zaś korzystało z niej zaledwie 3,4% mieszkańców (tab. 3).

Na styku zachodnich peryferii Lublina i gminy Konopnica osoby fizyczne i deweloperzy budowali domy jednorodzinne na rozproszonych przestrzennie, stosunkowo małych działkach, których powierzchnia często nie przekraczała 400 m². W latach 2001–2009 na szczegółowo badanym obszarze stykowym miasta i wsi liczba budynków mieszkalnych zwiększyła się niemal dwukrotnie (tab. 4). Jednakże w gminie Konopnica tereny budownictwa mieszkaniowego położone tuż przy granicy z Lublinem na ogół pozostały nieuzbrojone ani w drogi o nawierzchni twardej ulepszonej i oświetlenie, ani w urządzenia kanalizacji sanitarnej (tab. 4). Relatywnie lepiej wyposażone w infrastrukturę drogową i kanalizacyjną były peryferyjne obszary zachodniej części Lublina, aczkolwiek część obszaru określonego jako Raszyńska uzbrojono w nie dopiero w 2010 r.

Tabela 3. Ludność korzystająca z infrastruktury technicznej w gminach podmiejskich Lublina

Wyszczególnienie	Ludność korzystająca z sieci					
	wodociągowej		kanalizacyjnej		gazowej	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009
	w %					
Gminy wiejskie						
Głusk	92,5	94,1	0,2	–	40,4	62,6
Jastków	80,4	82,8	6,6	11,0	17,9	35,0
Konopnica	39,3	45,6	–	3,4	58,8	63,8
Niedrzwica Duża	61,5	61,6	–	–	50,0	57,5
Niemce	79,9	81,7	15,0	20,0	5,9	17,4
Wólka	83,8	88,1	18,4	35,0	29,6	43,3
Gminy wiejskie ogółem						
Województwo lubelskie	64,1	69,1	9,0	13,4	9,2	12,7
Polska	70,2	74,8	17,4	25,5	19,3	20,5

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (stat.gov.pl).

Tabela 4. Budownictwo mieszkaniowe oraz wyposażenie w kanalizację i drogi o nawierzchni ulepszonej na obszarze stykowym Lublina i gminy Konopnica

Gmina	Budynki								Kanalizacja i drogi twarde ulepszone
	mieszkalne			gospodarcze			inne		
	2001	2009	dynamika	2001	2009	dynamika	2001	2009	
	liczba		w %	liczba		w %	liczba		
Lublin									
Kolonia Szerokie	58	110	189,7	27	23	85,2	3	6	na ogół nie
Sławin	195	300	153,8	53	49	92,5	0	1	na ogół tak
Zimne Doty	62	273	440,3	16	21	131,3	1	5	na ogół tak
Raszyńska ¹⁾	163	281	172,4	38	35	92,1	5	7	na ogół tak
Konopnica									
Kolonia Dąbrowica ²⁾	130	182	140,0	80	88	110,0	7	11	nie
Lipniak	96	154	160,4	41	52	126,8	0	0	nie
Szerokie	151	225	149,0	99	108	109,1	6	10	nie
Raszyńska	70	105	150,0	20	11	55,0	8	20	na ogół nie
Ogółem	855	1525	178,4	354	376	106,2	22	40	

¹⁾ w pełni skanalizowana w 2010 r.; ²⁾ na styku gmin Konopnica i Jastków.

Źródło: obliczenia własne na podstawie inwentaryzacji urbanistycznej w terenie.

Na obszarze stykowym Lublina i gminy Konopnica powstawały konflikty przestrzenne, których uwarunkowaniem był niedorozwój lokalnej infrastruktury technicznej. Właściciele domów jednorodzinnych i deweloperzy utwardzali tłuczniem lub

zwirem wąskie drogi gruntowe, na których nie mogą minąć się dwa pojazdy. Budowę lokalnych dróg publicznych o nawierzchni twardej ulepszonej uniemożliwił brak kanalizacji sanitarnej, którą zaprojektowano w osi dróg. Kanalizację na ogół „zastępowano” bezodpływowymi zbiornikami na nieczystości ciekłe, których wywożenie jest uciążliwe i kosztowne. W warunkach braku kanalizacji niektórzy mieszkańcy tej części gminy Konopnica usiłowali rozwiązać problem nieczystości ciekłych, budując przydomowe oczyszczalnie ścieków. Jednak w warunkach relatywnie małych działek i słabo przepuszczalnego gruntu (podłoża lessowego) negatywnym efektem zewnętrznym tego typu oczyszczalni było powstawanie zastoisk wody i wydzielanie się towarzyszącego im nieprzyjemnego zapachu. W gminie Konopnica przydomowe oczyszczalnie ścieków budowano również na oddalonych od miasta dużych działkach (znacznie przekraczających 1000 m²) o przepuszczalnych gruntach. Na takich gruntach, oczyszczalnie, których budowę współfinansowano ze środków Unii Europejskiej, spełniają swoje funkcje, przy czym jedno urządzenie obsługuje niekiedy kilka nieruchomości mieszkalnych.

4. Zakończenie

Wyniki pracy są zgodne z postawioną we wstępie hipotezą badawczą, że na obszarze stykowym miasta Lublina i gminy podmiejskiej Konopnica zaznaczają się wyraźne dysproporcje między rozwojem budownictwa mieszkaniowego i wyposażeniem w urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej. Wśród inwestycji w infrastrukturze przeważają wodociągi, a w niewystarczającym stopniu rozwija się drogi oraz kanalizację sanitarną i oczyszczalnie ścieków, które są narzędziami zrównoważonego rozwoju. Niedorozwój lokalnej infrastruktury technicznej wiąże się z konfliktami interesów ludności napływowej i zasiedziałej. Ludność zasiedziała, która koncentruje się w ośrodku centralnym gminy, oraz reprezentujący ją radni często nie są zainteresowani inwestycjami na obszarze stykowym z miastem, na którym przeważa ludność napływowa. Z kolei w interesie ludności napływowej, pochodzącej głównie z Lublina, są inwestycje na obszarach suburbanizacji charakteryzujących się intensywnym ruchem budowlanym. W konsekwencji niedorozwoju kanalizacji sanitarnej i dróg o nawierzchni twardej ulepszonej powstają negatywne efekty zewnętrzne dla mieszkańców, przedsiębiorców oraz środowiska przyrodniczego i ładu przestrzennego.

Niedorozwój infrastruktury na obszarze stykowym miasta i gminy Konopnica pozostaje w sprzeczności z teorią interesu publicznego i modelami konkurencji terytorialnej. Postawa władz gminy Konopnica stanowi przykład braku kompleksowego myślenia o rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej, które jest nieadekwatne do zmiany funkcji terenów podmiejskich z rolniczej na mieszkaniową. Wydaje się, że władze gminy Konopnica zdają się na działanie korzyści aglomeracji Lublina, którego bliskość stanowi czynnik przyciągający ludność na obszary podmiejskie (gdzie ceny działek budowlanych są niższe niż w mieście).

Wyniki pracy są potwierdzeniem spostrzeżeń Berke'a i Conroy [2001, s. 20–21], którzy wskazują na fakt, że deklaracje władz lokalnych o priorytecie zrównoważonego rozwoju często nie znajdują odzwierciedlenia w inwestycjach gmin. W 2009 r. gminy Głusk i Niedrzwica Duża nie były w ogóle wyposażone w kanalizację, a w gminie Konopnica korzystało z niej mniej niż 5% mieszkańców. W latach 2008–2015 Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie będzie wdrażać program rozwoju infrastruktury kanalizacyjnej na obszarach miasta i niektórych stykających się z nimi terenach gmin Konopnica i Głusk, na które „rozlewa” się zabudowa mieszkaniowa. Wykonywane w jego ramach inwestycje będą współfinansowane ze środków własnych spółki, dochodów miasta, dotacji Unii Europejskiej i kredytów.

Literatura

- Bański J., Wesołowska M. [2010], *Transformations in housing construction in rural areas of Poland's Lublin region – influence on the spatial settlement structure and landscape aesthetics*, „Landscape and Urban Planning”, no. 94 (2), s. 116–126.
- Berke P.R., Conroy M.M. [2000], *Are We Planning for Sustainable Development? An Evaluation of 30 Comprehensive Plans*, „Journal of the American Planning Association”, no. 66 (1), s. 21–32.
- Billert A. [2006], *Planowanie przestrzenne a polityka – „trzecia droga” do „Trzeciego Świata”?*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej*, red. T. Ossowicz i T. Zipser, Wyd. Urbanista, Warszawa.
- Blakely E.J., Bradshaw T. [2002], *Planning Local Economic Development*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Brol R. (red.) [2004], *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Downs A. [1957], *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York.
- Dylewski R. [2009], *Jaka przestrzeń, taki rozwój*, „Gazeta Wyborcza” z 16 marca, s. 7.
- Ellis S., Rogers C. [2000], *Local economic development as a prisoners' dilemma: The role of business climate*, „Review of Regional Studies” no. 30 (3), s. 315–330.
- Frischmann B.M. [2005], *An economic theory of infrastructure and commons management*, „Minnesota Law Review”, no. 89, s. 917–1030.
- Gorzym-Wilkowski W. [2009], *„Maszyna wzrostu” w rozwoju przestrzennym podlubelskiej gminy Głusk*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3 (1203), Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 357–365.
- Hands D.W., Mann B.D. [1987], *Urban industrial tax subsidies: a non-cooperative equilibrium approach*, „Regional Science and Urban Economics”, no. 17, s. 179–190.
- Jędraszko A. [1996], *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Molotch H. [1976], *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, „The American Journal of Sociology”, no. 82 (2), s. 309–332.
- Norton R. [2003], *Shifting Paradigms, Planning and Local Decision-Making: Sustainable Development as a Conceptual Bridge Between Theories of Planning and Theories of Governance*, „Urban and Regional Research”, no. 3, s. 2.

- Oates W., Schwab R. [1991], *The allocative and distributive implications of local fiscal competition*, [w:] *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, eds D.A. Kenyon, J. Kincaid, The Urban Institute Press, Washington, s. 127–145.
- Our Common Future, World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford 1987.
- Sylwestrzak J. [2009], *Porównanie kierunków kształtowania środowiska mieszkaniowego w Warszawie i Kopenhadze*, „Architecturae et Artibus”, nr 1, s. 77–83.
- Tiebout Ch. [1956], *A Pure Theory of Local Expenditure*, “Journal of Political Economy”, no. 64, s. 416–424.
- Wojciechowski E. [2003], *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Zalewski A. [2007], *Reformy sektora publicznego ducha nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa, s. 11–73.

LOCAL TECHNICAL INFRASTRUCTURE AND DEVELOPMENT OF HOUSING CONSTRUCTION – THE ADJOINING AREA OF TOWN AND RURAL MUNICIPALITY

Summary: The aim of the paper is the presentation of the housing construction and local technical infrastructure development in suburban municipalities. The results of the study confirm formulated hypothesis that there are large disparities between the development of housing construction and supply in local technical infrastructure on the suburban areas. The consequence of underdevelopment of sewers and roads are negative externalities for inhabitants, environment and spatial order.

Keywords: suburbanization, housing construction, technical infrastructure.