Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

Jarosław Hermaszewski

Wpływ inwestycji na rozwój gminy – doświadczenia Polkowic

Głogów 2005

Przekazywana w Państwa ręce publikacja stanowi część rozprawy doktorskiej pt. *Inwestycje samorządu terytorialnego i ich znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju gminy Polkowice w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.* Publiczna obrona pracy odbyła się 9 grudnia 2004 r.

Część, którą zdecydowałem się opublikować, dotyczy opisu historii działalności inwestycyjnej gminy Polkowice. Do dnia dzisiejszego wiele się zmieniło i pewne zdarzenia już nie mają miejsca. Niemniej jednak cały proces inwestycyjny w okresie największych możliwości finansowych samorządu Polkowic wart jest pokazania. Polkowice, jako jedna z najbogatszych gmin w Polsce, wyprzedziły inne gminy swoim rozmachem inwestycyjnym. Wszelka działalność na tym tle pokazała, z jakimi zagrożeniami mogą zetknąć się inne samorządy dysponujące większymi środkami finansowymi i przeznaczającymi je na inwestycje. W okresie członkostwa w Unii Europejskiej samorządy polskie mają możliwości pozyskiwania znacznych środków finansowych na działalność inwestycyjną. Doświadczenia gminy Polkowice mogą być bardzo pomocne w celu uniknięcia zagrożeń związanych z dużą zdolności inwestycyjną. Przesłaniem powyższej publikacji jest rozpoznanie i odpowiednie reagowanie na zagrożenia towarzyszące realizacji szerokiego frontu inwestycyjnego.

Układ książki zasadniczo nie odbiega od materiału źródłowego, jakim jest praca doktorska. Jednakże ze względu na obszerność rozprawy zdecydowałem się pominąć rozważania teoretyczne, przekazując jedynie część empiryczną pracy. Cytowanie tej część wymaga jednak zaprezentowania pewnych kwestii teoretycznych stanowiących założenia i tezy badawcze, które w części empirycznej były weryfikowane.

Wprowadzenie do monografii gminy Polkowice jest niemal dosłownie zacytowane z rozprawy doktorskiej, z małymi modyfikacjami gramatycznymi. Zostały w nim przedstawione cele pracy, hipotezy badawcze, metody badawcze oraz konstrukcja pracy. W kolejnej części zostały zaprezentowane zagadnienia podsumowujące rozważania teoretyczne (stanowiące pierwszy i drugi rozdział pracy doktorskiej). Znalazły się tam wyróżniki gmin polskich w latach 90. XX w. oraz czynniki, od których zależą rodzaje i rozmiary inwestycji. Czynniki te zostały zweryfikowane w dwóch rozdziałach opisujących działalność inwestycyjną gminy Polkowice (stanowiących odpowiednio rozdział trzeci i czwarty pracy doktorskiej). W zakończeniu publikacji zostały spisane postulaty i wnioski, obejmujące wszystkie rozważania zarówno teoretyczne, jak i empiryczne pracy doktorskiej.

Myślę, że niniejsza książka będzie ciekawą lekturą dla wszystkich, którzy są zainteresowani sprawnym przebiegiem procesów inwestycyjnych w swoich samorządach.

Za powyższą publikację chciałbym serdecznie podziękować wszystkim, którzy mnie wspierali i zachęcali do jej wydania. Szczególne podziękowania kieruję na ręce władz uczelni - PWSZ w Głogowie, dziękując Rektorowi prof. dr. hab. Eugeniuszowi Józefow-skiemu i Prorektorowi dr. Antoniemu Jeżowskiemu za to, że natchnęli mnie do jej opublikowania.

Jarosław Hermaszewski

Wprowadzenie

Po 40 latach nieobecności demokratycznego modelu sprawowania władzy lokalnej w Polsce w 1990 r. samorząd terytorialny został reaktywowany w nowych warunkach społeczno-gospodarczych. Rozpoczęty wówczas proces wniósł wiele zmian w funkcjonowaniu lokalnych układów społecznych i gospodarczych. Zmiany te dotyczyły w szczególności utrwalenia instytucji mienia komunalnego, układu zadań i kompetencji władz lokalnych oraz kwestii finansowania gospodarki samorządowej. Ponieważ zmiany te zachodziły na różnych szczeblach agregacji, istniała potrzeba formułowania strategii regionalnej oraz strategii lokalnej, obejmującej wybrany obszar. W latach 90. XX w. problematyka szeroko rozumianego gospodarowania w skali lokalnej nabierała coraz większego znaczenia. Praktyka potwierdza, że na najniższym szczeblu samorządowym tworzyło się poczucie gospodarności i więzi społecznej mieszkańców. Uważa się, że samorządy lokalne powinny najlepiej znać potrzeby lokalne i umiejętnie współuczestniczyć w zarządzaniu postawionymi do ich dyspozycji środkami finansowymi.

Prawne podstawy funkcjonowania organów gmin reguluje ustawa o samorządzie gminnym[1] z 1990 r., wskazując na zakres zadań gmin, w tym zwłaszcza zadań własnych. Na ogół w pierwszym okresie funkcjonowania samorządów terytorialnych gminy rozwiązywały głównie problemy bieżące wynikające z zadań i kompetencji samorządów terytorialnych typu administracyjnego. W tym okresie zadania planowania rozwoju lokalnego i określające strategię zostały pominięte. Po 1992 r. notuje się znaczną liczbę gmin opracowujących programy rozwoju lokalnego wspierane częściowo ze środków zagranicznych. Powstanie międzynarodowych programów rozwoju lokalnego (np. program EWG PHARE, projekty Brytyjsko-Polskiego Programu Samorządów Lokalnych i in.) wpłynęło w znacznym stopniu na zwiększone zainteresowanie opracowywaniem lokalnych strategii rozwoju przez polskie gminy.

Przedmiotem zainteresowania w pracy doktorskiej były inwestycje samorządu terytorialnego oraz problematyka związana z rozwojem lokalnym. Okres, jaki objęły badania, dotyczył transformacji ustrojowej - przemian społeczno-gospodarczych i wdrażania reformy samorządowej w Polsce. Charakteryzował się on tym, że uczono się wtedy samorządności i samodzielności w gminach. Był to bardzo trudny czas dla funkcjonowania polskich gmin.

Należy podkreślić, że w okresie pierwszej kadencji samorządu terytorialnego wiele gmin w Polsce - nie mając opracowanej jasno strategii rozwoju, decydowało się na znaczne inwestycje, głównie w zakresie infrastruktury technicznej. Powstawały wtedy problemy dotyczące skuteczności oraz efektywności tych przedsięwzięć.

---

[1] *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (DzU 1990, nr 16, poz. 95).

Rozważania dotyczyły okresu jednoszczeblowego podziału administracyjnego kraju. Na tle zarządzania gminą wyeksponowano w niej problematykę inwestycji samorządowych, które powinny służyć głównie zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej.

Zasadniczym przedmiotem rozważań były inwestycje samorządowe (gminne), ich rodzaje, wielkość i powiązania, źródła finansowania, proces realizacji i etap rozliczania. Inwestycje te powinny podlegać zasadom skuteczności i gospodarności. W praktyce trudne staje się ich ocenianie z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. Dlatego też w pracy przeprowadzono ocenę przebiegu procesu inwestycyjnego, przedstawiono efekty rzeczowe zrealizowanych inwestycji oraz sporządzono analizę porównawczą (na przykładzie celowo dobranej próby).

Przyjęto, że programy inwestycyjne w gminie są zespołem długookresowych i doraźnych działań samorządu, mających na celu określenie potrzeb inwestycyjnych i dążenie do ich zaspokojenia poprzez przygotowanie i realizację różnych rodzajów inwestycji, związanych z infrastrukturą społeczną i techniczną.

Zagadnienia dotyczące zachowań samorządów w sferze działalności rozwojowej (inwestycyjnej) mają charakter wieloaspektowy: ekonomiczny, regulacyjny (prawny), organizacyjny i rzeczowy.

Celem rozprawy doktorskiej było przedstawienie znaczenia inwestycji samorządu terytorialnego dla efektywnego zarządzania gminą, a w szczególności jej funkcjonowania i rozwoju oraz zidentyfikowania czynników, które wpływały na działalność inwestycyjną sprzyjającą rozwojowi lokalnemu - w warunkach transformacji ustrojowej i wprowadzania reformy samorządowej w Polsce w latach 90. XX w.

Na szerokim tle różnych teorii, wzorców zarządzania i uwarunkowań (w tym prawnych) pokazano problematykę inwestycji samorządowych - głównie w Polsce i na przykładzie gminy Polkowice. Chodzi o małą gminę górniczą Zagłębia Miedziowego, która w latach 90. XX w. stała się dużym inwestorem (inwestycje w rozwój społeczno-gospodarczy) i przekształciła się z gminy biednej w bogatą. To m.in. przesądziło o jej wyborze jako podstawowego obiektu badawczego. Przedstawiono też doświadczenia innych gmin w obszarze zarządzania i inwestycji.

Rozważania, wzorce, metody i propozycje mogą okazać się przydatne do usprawniania przebiegu procesów inwestycyjnych prowadzonych przez samorządy w Polsce, w ramach systemu zarządzania gminą. Jest to ważne w sytuacji, gdy działalność samorządów jest poddawana krytycznej ocenie i wymaga doskonalenia.

Podjęta w pracy problematyka inwestycji i rozwoju lokalnego jest ważna i aktualna zarówno w teorii, jak i w praktyce.

Tezy badawcze rozprawy doktorskiej sformułowano następująco: 1) Istniejące prawo w Polsce, w latach 90. XX w. stworzyło dla niektórych gmin korzystniejsze warunki do realizacji lokalnych strategii rozwoju:

- dodatkowe dochody do budżetu gminy z określonych tytułów, np. położenia górniczego gminy (traktowania wyrobiska górniczego jako nieruchomości), występowania zagrożenia ekologicznego - zwiększyły finansową zdolność do inwestowania,
- środki finansowe z różnych źródeł będące w dyspozycji tych gmin umożliwiały nie tylko zaspokajanie bieżących potrzeb społeczności lokalnej, lecz także realizację dużych programów inwestycyjnych, zapewniających osiągnięcie wysokiego stopnia rozwoju w krótkim okresie czasu. 2) W warunkach transformacji ustrojowej i uczenia się samorządności w Polsce niektóre gminy, posiadające duże budżetowe środki finansowe, podejmowały się realizacji inwestycji lokalnych w sposób nietrafny i nie zawsze zgodny z zasadą gospodarności - nie korzystając z doświadczeń innych w zakresie wzorców zarządzania gminą i zarządzania inwestycjami.

Aby zrealizować cel pracy i zweryfikować postawione tezy badawcze, podjęto następujące działania:

- zaprezentowano wybrane modele ustrojowe gmin oraz doświadczenia samorządności z zagranicy,
- pokazano istotę samorządu terytorialnego, jego historycznych rysów, zasad ustrojowych funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce oraz programy pomocowe dla Polski,
- przedstawiono wpływ samorządu terytorialnego na rozwój lokalny z wyeksponowaniem wiodącej roli inwestycji samorządowych; pokazano problemy definicyjne i metodyczne z obszaru inwestycji samorządowych,
- zaprezentowano doświadczenia oraz wyniki badań innych osób i instytucji dotyczące samorządności i inwestycji w Polsce, co umożliwiło ustalenie różnych uwarunkowań,
- określono czynniki wpływające na rodzaje i wielkość inwestycji samorządowych w warunkach transformacji ustrojowej i wdrażania reformy samorządowej w Polsce,
- opisano samorząd terytorialny i program inwestycyjny gminy Polkowice dla lat 1994-1999,
- rozpoznano i poddano analizie kierunki, rodzaje i źródła finansowania inwestycji samorządowych gminy Polkowice oraz zweryfikowano główne czynniki sprzyjające lokalnemu rozwojowi tej gminy,
- przeprowadzono analizę wybranych przedsięwzięć inwestycyjnych gminy Polkowice dla lat 1994-1999, uwzględniając organizację i przebieg realizacji procesu inwestycyjnego oraz osiągnięte efekty rzeczowe; sporządzono analizę porównawczą dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego.

Szczególną uwagę zwrócono na lata 1994-1999, które były okresem największej działalności inwestycyjnej w samorządnej gminie Polkowice. Średnie budżetowe wydatki inwestycyjne stanowiły wtedy ponad 40% ogółu wydatków budżetu gminy.

Przy realizacji celów oraz związanych z nimi działań cząstkowych posłużono się następującymi metodami badawczymi:

- metodą opisu i analizy materiału pozyskanego w wyniku studiów literatury przedmiotu, zwłaszcza w celu scharakteryzowania samorządu terytorialnego jako podmiotu in-

westującego i związanych z tym możliwości wykorzystywania doświadczeń krajowych i zagranicznych,
- metodą analizy dokumentów (głównie programów rozwojowych samorządu lokalnego, planu przestrzennego zagospodarowania oraz budżetu gminy),
- metodą wywiadu kierowanego z pracownikami urzędu gminy, odpowiedzialnymi za procesy inwestycyjne w gminie Polkowice,
- analizą porównawczą.

Przyjęta metodologia badań, m.in. ze względu na zastosowanie różnych metod badawczych, umożliwiła zebranie i przeanalizowanie obszernego materiału teoretycznego i empirycznego dotyczącego procesów inwestycyjnych samorządu terytorialnego, tworząc tym samym podstawę do procesu wnioskowania.

Należy dodać, że autor niniejszej pracy jako praktyk zajmuje się rozwiązywaniem problemów dotyczących gospodarowania na szczeblu lokalnym.

Celowi pracy podporządkowano jej konstrukcję. Praca doktorska składała się z czterech rozdziałów. Poszczególne rozdziały służą przede wszystkim realizacji celu w wymiarze poznawczym, jednak można w nich wyróżnić też elementy aplikacyjne.

Pierwsze dwa rozdziały mają charakter teoretyczno-metodyczo-empiryczny.

Rozdział pierwszy stanowi prezentację samorządu terytorialnego jako podmiotu gospodarującego - prowadzącego działalność inwestycyjną. Został on oparty na literaturze przedmiotu oraz przepisach obowiązującego w Polsce prawa. W tym rozdziale zostały zaprezentowane modele ustrojowe gmin i teorie władzy lokalnej, doświadczenia z zakresu samorządności w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Podstawowa część rozdziału dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce w latach 90. XX w.

Rozdział drugi wyjaśnia m.in. istotę inwestycji gminnych oraz czynników wpływających na rozwój lokalny. Ponadto, została w nim przedstawiona i wyjaśniona terminologia odnosząca się do inwestycji oraz procesu zarządzania gminą; pokazano zintegrowany system zarządzania gminą - doświadczenia amerykańskie. W tym rozdziale zaprezentowano wybrane metody finansowania i analizy ekonomicznej komunalnych projektów inwestycyjnych. W drugiej części rozdziału zostały przedstawione krajowe doświadczenia z obszaru samorządności i inwestycji samorządów terytorialnych oraz wyniki badań (różnych osób i instytucji) odnoszące się do zakresu tematycznego niniejszej pracy. Na podstawie dotychczasowych rozważań zidentyfikowano czynniki, które wpływały na inwestycje sprzyjające lokalnemu rozwojowi. W końcowej części rozdziału podjęto próbę opracowania wzorca służącego analizie i ocenie działalności inwestycyjnej samorządów. Wzorzec ten był zastosowany w dwóch kolejnych rozdziałach pracy.

Rozdział trzeci ma charakter empiryczny. Jego celem jest przedstawienie gminy Polkowice jako obiektu badawczego oraz pokazanie idei tworzenia programu inwestycyjnego tej gminy. Przeprowadzono analizę zebranych materiałów i obowiązującej dokumentacji w gminie Polkowice odnoszącej się do procesów inwestycyjnych (np. program społeczno-gospodarczy

gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Polkowic, raport z badania opinii publicznej itp.). Głównym dokumentem analitycznym była *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice*, która zawierała warianty programu rozwojowego gminy Polkowice w perspektywie 2000 r. - łącznie z kierunkami inwestowania. W rozdziale tym również przedstawiono ocenę przebiegu procesu inwestycyjnego analizowanej gminy.

Rozdział czwarty jest szeroką i pogłębioną prezentacją zrealizowanego programu inwestycyjnego gminy Polkowice w latach 1994-1999. Ilustracja empiryczna dotyczy analizy dochodów i wydatków budżetowych gminy oraz całościowych nakładów inwestycyjnych w omawianym okresie. Ponadto w rozdziale tym zawarto szczegółową charakterystykę dwóch dużych przedsięwzięć inwestycyjnych („Zabudowy Staromiejskiej" i Kompleksu „Aquapark"). Przedstawiono wybrane miary rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Polkowice. Została też przeprowadzona analiza porównawcza - dotycząca wybranych gmin Zagłębia Miedziowego, w odniesieniu do budżetowych wydatków inwestycyjnych oraz miar rozwoju społeczno-gospodarczego. Pokazano miejsce gminy Polkowice wśród innych samorządów terytorialnych w Polsce według rankingów sporządzanych przez niektóre instytucje.

W zakończeniu pracy umieszczono ogólne wnioski i postulaty.

Wyniki rozważań teoretycznych

Biorąc pod uwagę zamieszczone w rozprawie rozważania teoretyczne oraz doświadczenia krajowe i zagraniczne w zakresie zarządzania, finansów i funkcjonowania samorządu terytorialnego można wyróżnić kilka kategorii gmin funkcjonujących w okresie jednoszczeblowego podziału administracyjnego kraju (tab. 1).

Uważa się, że dokonując uogólnień o charakterze badawczym nie należy kierować się jednym kryterium wyróżniającym gminy. Powszechnie stosowanym podziałem gmin jest podział ustawowy na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. W badaniach należy rozróżniać gminy również według innych cech (wyróżników) charakterystycznych. Wyróżniki te powinny być dobierane w zależności od celu i potrzeb badawczych.

Na podstawie przeprowadzonych studiów literatury przedmiotu dotyczących doświadczeń samorządowych oraz badań innych osób (ośrodków) oraz wyżej wymienionych wyróżników gmin, przyjęto założenie, że w warunkach transformacji - rodzaje i rozmiary inwestycji samorządu terytorialnego zależą głównie[2] od:

[2] J. Hermaszewski, H. Towarnicka: *Dylematy z obszaru zarządzania inwestycjami samorządowymi. Aspekty finansowe*, W: *Zarządzanie finansami firm - teoria i praktyka.* Red. T. Jajuga, W. Pluta. Prace Naukowe nr 965. Wrocław: AE 2003, s. 532, zob.: H. Towarnicka: *Inwestycje samorządowe - problemy badawcze*. W: *Inwestycje i nieruchomości. Teoria i praktyka.* Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego. Nr 1/2004 Sopot: Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego i Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, 2004, s. 398 i 399.

1) rozwiązań systemowych umożliwiających samodzielność w podejmowaniu działalności inwestycyjnej przez samorząd terytorialny,
2) rozwiązań finansowo-prawnych kreujących wysokość budżetów gminnych,
3) typu gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska) oraz wielkości gminy,
4) stanu majątku komunalnego,
5) potrzeb społecznych wymagających inwestycji w infrastrukturę społeczną i techniczną,
6) zasobów finansowych, jakimi dysponuje dana gmina,
7) relacji między potrzebami a możliwościami finansowymi gminy,
8) rodzaju otoczenia (w tym rodzaje jednostek gospodarczych - krajowych i zagranicznych, prowadzonych procesów inwestycyjnych na terenie gminy),
9) przedsiębiorczości władz w gminie (np. poziom aktywności i inne),
10) umiejętności współdziałania władzy ze społecznościami lokalnymi,
11) przyjętej lokalnej strategii rozwoju (w tym horyzontu czasowego planu),

Tabela 1. Wyróżniki charakteryzujące polskie gminy w latach 90. XX w.

Lp.	Wyróżnik gminy	Opis (stan)	Określenie wyróżnika
1	Typ gminy	miejska miejsko-wiejska wiejska	Określenie typu gminy jest zapisem ustawowym
2	Wielkość gminy	mała średnia duża	Podział gmin na duże i małe ma zasadnicze znaczenie przy realizacji programu rozwojowego i ingerencji wielu grup nacisków, np. politycy, ośrodki naukowe i inne grupy lobbingowe
3	Położenie gminy	korzystne niekorzystne	Położenie gminy według różnych autorów może być korzystne lub nie. Za korzystne można uznać położenie, np. metropolitalne, turystyczne, górnicze, przy zachodniej granicy Polski
4	Zagrożenie ekologiczne	występuje nie występuje	Zagrożenie ekologiczne występuje w gminach, gdzie zlokalizowany jest głównie przemysł ciężki, emitujący szkodliwe substancje do środowiska
5	Rozwiązania systemowe	korzystne niekorzystne	Korzystne rozwiązania systemowe dotyczą głównie form finansowania gmin z różnych źródeł dochodów, chodzi o dodatkowe specyficzne źródła finansowania, np. podatek od nieruchomości w gminach górniczych
6	Potrzeby społeczne	duże małe	W polskich gminach występuje duże zróżnicowanie geograficzne w wyposażeniu gmin w podstawową infrastrukturę techniczną i społeczną
7	Stan majątku gminy	wymaga dużych nakładów inwestycyjnych nie wymaga dużych nakładów inwestycyjnych	Majątek większości polskich gmin wymaga dużych nakładów inwestycyjnych na jego remont, modernizację oraz nowe budowy
8	Władza samorządowa	przedsiębiorcza mało aktywna	Korzystniejsze warunki rozwoju gminy można stworzyć np. poprzez aktywną postawę polityczną władzy samorządowej, wysokie kwalifikacje zawodowe zarządzających, predyspozycje osobiste burmistrza
9	Lokalna strategia	opracowana w formie dokumentu brak sformułowanej strategii	Lokalna strategia stanowi uporządkowany plan działań, który powinien być realizowany konsekwentnie bez wpływu na opcję rządzącą w gminie
10	Zewnętrzne źródła finansowania	są wykorzystywane w procesach inwestycyjnych nie wykorzystuje się w procesach inwestycyjnych	W systemie finansowania inwestycji gminnych można posiłkować się różnymi formami finansowania zwrotnego i bezzwrotnego, np. środki budżetowe państwa, środki unijne, obligacje własne
11	Doświadczenia zagraniczne z zakresu samorządności	wykorzystuje się w zarządzaniu gminą nie korzysta się z doświadczeń innych	Korzystanie z doświadczeń może być pomocne, by nie popełniać błędów; można stosować sprawdzone już wzorce

Źródło: opracowanie własne na podstawie całokształtu dotychczasowych rozważań

10)wpływu położenia gminy[3] (np. gminy górnicze, gminy metropolitalne, turystyczne),
11)występowania zagrożeń ekologicznych (np. szkody górnicze, zanieczyszczenie środowiska naturalnego) i związanych z tym wpływów do budżetu,
12)wpływu czynników politycznych[4],
13)innych, np.:

- możliwości i umiejętności korzystania z doświadczeń innych krajów w zakresie samorządności,
- wpływu czynników społeczno-kulturowych[5] (np. wzory kulturowe, poziom wykształcenia władz samorządowych, kapitał ludzki).

Należy podkreślić, że trudno jest jednoznacznie podać rangę oraz wpływ wymienionych czynników. Dla społeczno-gospodarczego rozwoju gmin i jego dostosowań do wymagań współczesnej gospodarki rynkowej są niezbędne różne rodzaje inwestycji. Przygotowanie skutecznych i efektywnych przedsięwzięć (projektów) inwestycyjnych samorządów terytorialnych, wynikających ze strategii rozwoju gminy wymaga, obok niezbędnych zasobów, umiejętności dokonywania racjonalnych wyborów (między różnymi rodzajami podejmowanych inwestycji), odpowiedniego przygotowania merytorycznego władz gminy, a także umiejętności współdziałania ze społecznością lokalną.

W następnych fazach cyklu życia projektu dużą uwagę należy poświęcić - zgodnie z zasadą gospodarności - odpowiedniemu nadzorowi nad przebiegiem (realizacją) oraz rozliczeniem inwestycji. Inwestycje samorządowe - obok warunków do rozwoju społecznego - powinny stworzyć warunki rozwoju gospodarczego gminy. Na terenie gminy mogą być podejmowane inwestycje gospodarcze przez podmioty krajowe i zagraniczne oraz osoby prywatne. Przestrzeganie wyżej wymienionych reguł/zasad powinno sprzyjać osiągnięciu prawidłowego i efektywnego rozwoju gminy poprzez racjonalną działalność inwestycyjną. Powinno to zapobiegać ewentualnemu marnotrawstwu publicznych środków finansowych, przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej.

Na podstawie doświadczeń z zakresu samorządności i inwestycji podjęto próbę zbudowania ogólnego schematu oceny procesów inwestycyjnych w gminach (rys. 1).

Model ten ma służyć ocenie przygotowania i realizacji programu inwestycyjnego samorządu; chodzi o inwestycje gminne. W efekcie dokonanych ocen można wskazać poziom rozwoju danej gminy na tle innych gmin. Schemat dotyczy oceny całościowej działalności inwestycyjnej, na którą składają się ocena procesu i ocena efektów.

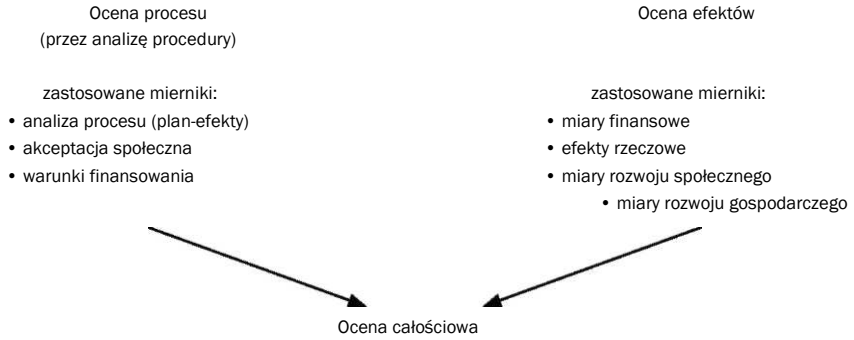
Ocena procesu polega na analizie procedury podejmowania decyzji o inwestowaniu. Zakłada się, że program inwestycyjny jest elementem składowym całościowego programu rozwojowego gminy. Program inwestycyjny powinien być elementem zintegrowanego

---

[3] Zob.: P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz: *Pomocna bliskość metropolii.* „Rzeczpospolita" 2001, nr 914.
[4] W odniesieniu do polskich gmin można znaleźć stwierdzenie, że gminy rządzone przez centroprawicę są bogatsze od tych, którymi rządzi lewica (2001 r.). Pisze o tym M. Kowalski: *Liberałokracja.* „Wprost" 2001, nr 7.
[5] Zob.: J.T. Hryniewicz: *Rozwój gospodarczy gmin i jego terytorialne zróżnicowanie.* „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 4, s. 14.

systemu zarządzania gminą (np. opisane doświadczenia amerykańskie) i powstać na bazie długofalowej wizji lokalnego rozwoju. Tak umiejscowiony program inwestycyjny jest uwarunkowany wieloma procedurami decyzyjnymi, które są podejmowane w trakcie budowania i funkcjonowania systemu zarządzania gminą.

Rysunek 1. Schemat całościowej oceny działalności inwestycyjnej samorządu



Źródło: opracowanie własne

Cały proces podejmowania decyzji ma swoje części kontrolne, w których pewne aspekty podlegają weryfikacji i ciągłej ocenie (rys. 2).

Program inwestycyjny powinien podlegać stałej kontroli: zarówno na etapie tworzenia, jak i na etapie realizacji. Kontrola może odbywać się przy użyciu różnych miar oceny. Według wzorca amerykańskiego do oceny działalności inwestycyjnej można użyć trzech rodzajów miar:

1) miary służące połączeniu planowanego budżetu z wynikami,
2) miary realizacji zadania inwestycyjnego,
3) wskaźniki oceny założenia-plan.

W praktyce polskich samorządów wykształciły się podobne miary oceny procesów/ działalności inwestycyjnej. Można je podzielić na:

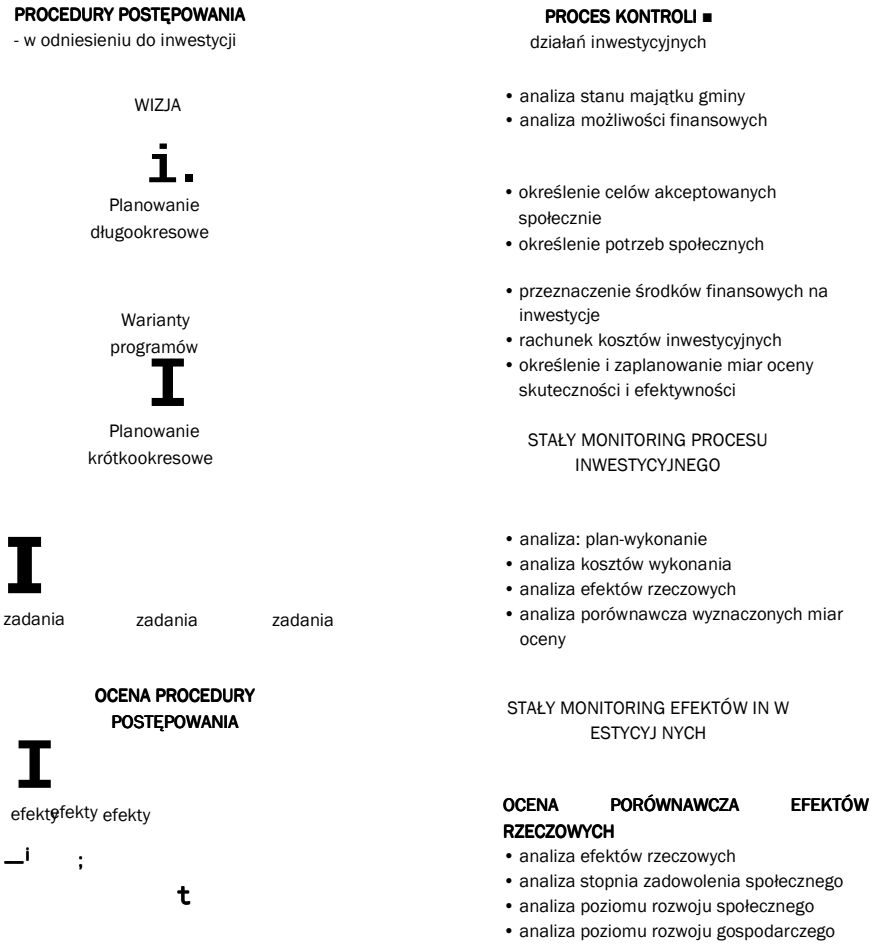
- mierniki aktywności inwestycyjnej,
- mierniki rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej,
- miary rozwoju społeczno-gospodarczego.

Na etapie długookresowego planowania proces kontroli rozpoczyna się na ogół od analizy stanu majątku gminy. Dokładne zdiagnozowanie majątku sprzyja podejmowaniu decyzji zgodnych ze społecznymi potrzebami. Planowanie długookresowe powinno być oparte na możliwościach finansowych gminy. Sporządzanie długookresowych planów finansowych ma uchronić gminę przed formułowaniem nierealnych programów/planów rozwojowych (inwestycyjnych).

Plany rozwojowe powinny być wynikiem kompromisu pomiędzy społecznymi potrzebami a finansowymi możliwościami ich zaspokajania.

Podane mierniki i miary są stosowane w różnym zakresie, w zależności od potrzeb i możliwości. Będą one wykorzystane w rozdziale 2 niniejszej pracy.

Rysunek 2. Wzorzec oceny procedury postępowania i kontroli działalności inwestycyjnej gminy



Źródło: opracowanie własne

W przedstawionej modelowej propozycji realizacja programu inwestycyjnego podlega kontroli przestrzegania zasady gospodarności ekonomicznej, która powinna polegać na racjonalnych wyborach inwestycyjnych i na analizie odchyleń pomiędzy planowanymi wydatkami a faktyczną ich wielkością. Należy dokładnie badać przyczyny przekroczenia (lub niewydatkowania) planowanych środków finansowych i odpowiednio reagować. Re-

akcja może dotyczyć większego zdyscyplinowania osób kontrolujących proces inwestycyjny albo może się wiązać z weryfikacją założonych (planowanych) wielkości finansowych. Jest to uzasadnione w przypadkach, gdy pojawiły się obiektywne czynniki, które powodują, że planowane koszty są wyższe (lub niższe) od zakładanych.

Do kontroli zadań inwestycyjnych można stosować różne miary: zarówno skuteczności (wykonalności zadań); jak i efektywności. Odnośnie do procesu inwestycyjnego - wykonanie zadań wymaga przejścia przez trzy etapy realizacyjne: podjęcia decyzji (na podstawie potrzeb społecznych i możliwości), procesu realizacji oraz zakończenia i oddania do eksploatacji. Poszczególne etapy powinny być monitorowane i kontrolowane. Zakłada się, że podstawowym miernikiem oceny jest analiza finansowa (plan-wykonanie). Natomiast, z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań gminy, istotny jest miernik, który ocenia poziom zadowolenia społecznego lub stopień zaspokajania społecznych potrzeb. Mierniki ekonomiczne również mają swoje zastosowanie - jednakże ich używanie w odniesieniu do gminnych inwestycji, które z założenia nie są dochodowe - może powodować nieodpowiednią interpretację uzyskanych wyników.

Tak przeprowadzony proces kontroli procedury postępowania - przed i po podjęciu decyzji o inwestowaniu - może spowodować, że dokonane wybory będą właściwe, a ich realizacja będzie przebiegała zgodnie z przyjętymi założeniami. Ocenie podlegałyby wszystkie etapy podejmowania decyzji w zakresie inwestowania. Przerwanie procesu lub ominięcie któregoś z etapów może powodować, że kontrola nie będzie kompleksowa i realizacja inwestycji będzie odbywała się bez odpowiedniego przygotowania czy nadzorowania lub rozliczania.

Ocena efektów działalności inwestycyjnej gmin jest trudno mierzalna. Specyficzne warunki (np. ekologiczne) powodują, że trudna jest również ocena porównawcza. Jednak może być ona dokonywana poprzez analizę i porównanie efektów działalności inwestycyjnej danej gminy do działalności innych gmin. Przy doborze próby badawczej należy uwzględniać odpowiednie kryteria (wyróżniki) dotyczące gmin. Układ dobieranych kryteriów (wyróżników) może być różny i powinien zależeć od celów badań i analiz.

Do analizy efektów inwestycyjnych należy wykorzystywać sformułowane wcześniej miary oceny. Mogą one dotyczyć trzech elementów gminy: gospodarowania finansami, rozwoju gospodarczego i rozwoju społecznego. Do tego celu należy wybrać odpowiednie cechy opisujące dane zagadnienie. Porównując miary poszczególnych gmin, można uzyskać różne informacje, np. dotyczące finansów: kształtowanie się struktury dochodów i wydatków gminy, główne kierunki inwestowania, dynamika wydatków inwestycyjnych; dotyczące rozwoju społecznego: dynamika przyrostu naturalnego, przyrost liczby obiektów oświatowych i miejsc w placówkach oświaty, jakość obsługi medycznej itp.; dotyczące rozwoju gospodarczego: przyrost sieci technicznych w gminie, polepszenie jakości dróg, liczba oddanych mieszkań na jednego mieszkańca itp.

Ocena procedury postępowania w procesach inwestycyjnych powinna być prowadzona równolegle do analizy porównawczej. W ten sposób powinno się uzyskać odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście analizowana gmina się rozwija, czy być może w całym cyklu inwestycyjnym popełniła błędy wynikające z nieznajomości procedury postępowania lub będące wynikiem przyjętych złych założeń i dokonywania nietrafnych wyborów.

W niniejszej pracy uwzględniono powyższą propozycję oceny działalności inwestycyjnej. I tak: w rozdziale pierwszym - program inwestycyjny gminy Polkowice został poddany ocenie według zaproponowanej procedury postępowania przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Natomiast rozdział drugi zawiera m.in. analizę ekonomiczną działalności inwestycyjnej samorządu Polkowice. Ponadto przedstawiono w nim analizę wybranych projektów inwestycyjnych oraz ocenę efektów rzeczowych zrealizowanych inwestycji gminnych.

Rozdział 1.
Istota i analiza programu inwestycyjnego gminy Polkowice - lata dziewięćdziesiąte XX wieku

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest przedstawienie gminy Polkowice jako specyficznego obiektu badawczego. Szczególną uwagę zwrócono na charakterystykę gminy Polkowice, jej otoczenie oraz na uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w których funkcjonuje. W celu zobrazowania działalności inwestycyjnej posłużono się analizą programu rozwojowego, będącego w dyspozycji samorządu i wyznaczającego główne kierunki inwestowania. W wyniku przeprowadzonych analiz podjęto się próby przedstawienia istoty i oceny procedury postępowania w zakresie prowadzenia działalności inwestycyjnej przez samorząd gminy Polkowic.

1. Gmina Polkowice jak obiekt badawczy

Gmina Polkowice niewątpliwie dynamicznie rozwijała się w latach 90. XX w. Jest jedną z gmin w Polsce, gdzie pomysły szybko przekształcały się w rzeczywistość. Specyfika działalności gminy Polkowice przejawia się tym, iż jako jedna z niewielu gmin w Polsce wykorzystała istniejące uwarunkowania prawno-polityczne do osiągnięcia własnych celów społeczno-rozwojowych. Zmiany administracyjne kraju, jakie miały miejsce w latach 90. XX w., z pewnością to umożliwiły.

Inspiracją do zainteresowania się problematyką inwestycji samorządów terytorialnych była obserwacja zachowań samorządu gminy Polkowice w zakresie podejmowania działań inwestycyjnych w okresie transformacji ustrojowej kraju. Gmina Polkowice jest szczególnym przypadkiem samorządu terytorialnego, który zaistniał w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych. Jej charakterystyczne cechy obrazuje ewolucja struktury społeczno-ekonomicznej gminy (tab. 2).

Analizując zmiany, jakie zaszły w gminie Polkowice po 1994 r., można dostrzec, że z małej gminy górniczej stała się **dużym inwestorem.** Niewątpliwie, wpływ na ten stan rzeczy miało **położenie - na obszarze Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego (LGOM)**[6]

[6] W dalszej części będzie stosowany skrót - LGOM.

Układ społeczno-gospodarczy LGOM-u w decydującym stopniu został ukształtowany w wyniku zmian zachodzących w procesie rozwoju górnictwa i hutnictwa związanego z

Tabela 2. Podstawowe wyróżniki gminy Polkowice

Wyróżniki gminy Polkowice	do 1994 r.	po 1994 r.
Typ gminy	- miejsko-wiejska	
Określenie stopnia zamożności gminy	- gmina biedna (nazywana „sypialnią górniczą"[1])	- gmina bogata (otrzymała tytuł „Supermiasteczka"[2])
Liczba mieszkańców	25 253[3] mieszkańców	26 528[4] mieszkańców
Położenie	- zagłębie miedziowe (obszar KGHM Polska Miedź SA) - zachodnia część Polski	
Ekologia	- szkody górnicze (kopalnie) - skażenie środowiska (przetwórstwo miedzi) – zagrożenie ekologiczne (zbiornik Żelazny Most)	
Władza samorządowa	- mało aktywna - słabo wykształcona - nie posiada programu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy	- bardzo aktywna politycznie - dobrze wykształcona - myśląca perspektywicznie - opracowany program rozwojowy - stworzone zalążki powiatu (Związek Gmin Zagłębia Miedzi) - przygotowane tereny pod specjalną strefę ekonomiczną (uzbrojenie terenów do aktywności gospodarczej, pomysły na przyciąganie inwestorów zewnętrznych)
Dochody na 1 mieszkańca	1274 zł[3]	3547 zł[4]
Wydatki budżetowe ogółem	34,1 mln zł[3]	122,2 mln zł[4]
Nakłady inwestycyjne	9,3 mln zł[3]	54,9 mln zł[4]
Inwestor	- mały inwestor	- duży inwestor
Korzystanie z doświadczeń innych	- od 1993 r. stała współpraca z krajowymi konsultantami i doradcami	

zagospodarowaniem złóż rud miedzi. W przeszłości okręg ten był jednym z najsłabiej

[1] określenie używane w latach 80. XX w.

[2] tytuł uzyskany w 1999 r.

[3] stan na dzień 31.12.1994 r.

[4] stan na dzień 31.12.1999 r.

rozwiniętych gospodarczo obszarów Polski, a gęstość zaludnienia była o 20% niższa od średniej krajowej. Wydarzeniem, które legło u podstaw KGHM, było odkrycie w 1957 r. przez dr. Jana Wyżykowskiego złoża rud miedzi w pobliżu Lubina i Sieroszowic. Budowę Zagłębia Miedziowego rozpoczęto w 1961 r., a eksploatację na skalę przemysłową rozpoczęto w 1968 r. Przedmiotem podstawowej działalności KGHM Polska Miedź SA jest kopalnictwo rud miedzi oraz produkcja miedzi, metali szlachetnych oraz innych metali nieżelaznych. Produkcja metali kolorowych w KGHM odbywa się w trzech zakładach górniczych („Lubin", „Polkowice-Sieroszowice", Rudna"), dwóch hutach („Legnica", „Głogów"), walcowni miedzi (HM „Cedynia") oraz na Wydziale Metali Szlachetnych.

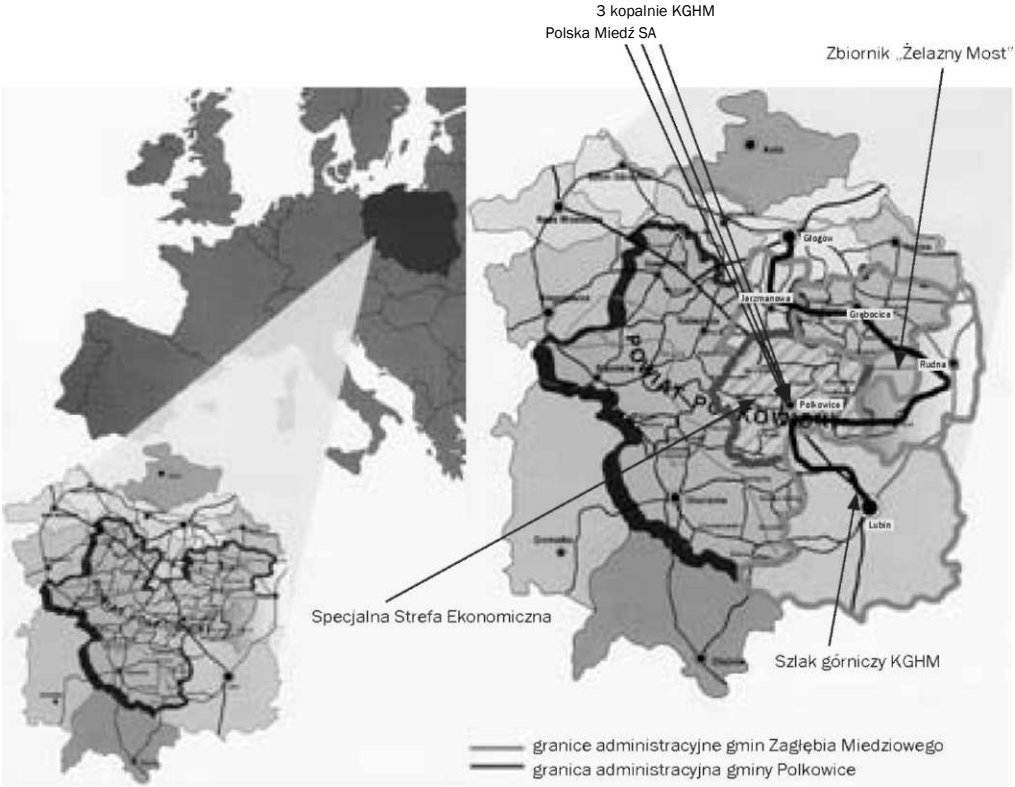
Zasoby miedzi w Zagłębiu Miedziowym szacuje się na 33,5 mln ton. Jest to jedno z największych pojedynczych złóż tego metalu na świecie.

Rozwój przemysłu miedziowego oraz korzystna koniunktura na rynku międzynarodowym cen miedzi (lata 1994-1996) spowodowały, że przedsiębiorstwo KGHM Polska Miedź dysponowało dużymi zasobami finansowymi. Gmina Polkowice korzystała z zasobności kombinatu w dwojaki sposób: poprzez **podatki i opłaty lokalne** oraz poprzez **odszkodowania,** jakie KGHM musiało płacić do kasy gminnej z tytułu zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Należy dodać, że na terenie gminy Polkowice znajduje się największy w Polsce zbiornik odpadów poflotacyjnych.

Przemysł miedziowy, eksploatując głębinowe złoża miedzi, wytwarza znaczne ilości odpadów. Wynika to z tego, że wydobywana ruda zawiera zaledwie kilka procent miedzi, a resztę stanowi skała, którą należy oddzielić od metalu w procesie technologicznym.

Od 1977 r. odpady flotacji są deponowane w składowisku „Żelazny Most". Składowisko leży na obszarze dwóch powiatów: Lubina i Polkowic, w obrębie trzech gmin: 9,18 km^2 powierzchni gminy Rudna, 5,23 km^2 gminy Polkowice i 1,26 km^2 gminy Grębocice (rys. 3).

Rysunek 3. Położenie gminy Polkowice na tle innych gmin Zagłębia Miedziowego



Źródło: własne opracowanie graficzne

Łączna długość zapór otaczających składowisko wynosi 14,3 km, a powierzchnia całkowita składowiska to 1410 ha. W środkowej części składowiska znajduje się akwen o powierzchni ok. 600 ha. Odpady są transportowane hydraulicznie do składowiska położonego w odległości od kilku do kilkunastu kilometrów. Składowisko - ze względu na swe rozmiary, jest jednym z największych tego typu obiektów na świecie. Sieć hydrotranspor-tu urobku poflotacyjnego do składowiska „Żelazny Most" liczy łącznie 101 190 km.

Składowisko „Żelazny Most" ma system monitoringu środowiska, który pod względem ilości badanych komponentów środowiska, liczby punktów sieci pomiarowych, zakresu badanych parametrów oraz częstotliwości pomiarów, jak również ze względu na długi okres prowadzonych pomiarów i badań można uznać za wzorowy w odniesieniu do uznanych

kryteriów krajowych i europejskich. Badania zawartości metali ciężkich w glebach, roślinach konsumpcyjnych i paszowych prowadzi się z częstotliwością jeden raz w roku w stałej sieci pomiarowej. Badania gleb prowadzi się w 54 punktach, a w wybranych z nich prowadzi się również badania roślin konsumpcyjnych i paszowych.

Rozwinięcia wymaga też sytuacja w zakresie potrzeb, jakie miała gmina Polkowice w analizowanym okresie. Gmina Polkowice znajduje się w centrum zagłębia miedziowego. Zbudowanie LGOM-u wiązało się z dostosowaniem do potrzeb załóg górniczych i hutniczych, nowoczesnych obiektów służby zdrowia, ośrodków rekreacyjnych i sportowych oraz bazy domów wczasowych i sanatoryjnych. Z tym faktem wiązała się również dobrze **rozwinięta infrastruktura techniczna** wynikająca z celów logistycznych przedsiębiorstwa KGHM. Spowodowało to, że priorytety inwestycyjne gminy Polkowice mogły dotyczyć realizacji dużych przedsięwzięć inwestycyjnych - wykraczających poza podstawowe zadania z zakresu użyteczności publicznej.

Należy podkreślić, że bez wsparcia politycznego dążeń rozwojowych nie byłaby możliwa realizacja wielu przedsięwzięć inwestycyjnych. To za sprawą determinacji władzy samorządowej do realizacji wytyczonych celów jest widoczny efekt działalności inwestycyjnej gminy Polkowice. **Powstanie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (z Podstrefą w Polkowicach) oraz przyciągnięcie kapitału zachodniego do gminy Polkowice** było wynikiem wielu rozmów na szczeblu centralnym oraz analizy korzyści inwestorów z lokalizacji swoich przedsiębiorstw w Polkowicach.

Mając na uwadze opisane uwarunkowania geograficzne, należy zwrócić uwagę na położenie innych samorządów funkcjonujących w podobnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych jak gmina Polkowice. Przykład powiatu polkowickiego wyraźnie odzwierciedla podział na gminy biedne i bogate. Pasem rozdzielającym te dwie grupy gmin jest wytyczony szlak górniczy, który biegnie od miasta Lubin, przez gminę Polkowice, Rudną, Grębocice, Jerzmanową, a kończy się w Głogowie. W części porównawczej pracy będą prezentowane „gminy bogate" (tab. 3).

Dla porównania potencjału inwestycyjnego gminy Polkowice zestawiono ją w otoczeniu wybranych pięciu gmin leżących na terenie Zagłębia Miedziowego - chodzi o gminy Polkowice, Rudną, Lubin, Jerzmanową, Grębocice i Głogów. Wymienione gminy charakteryzuje to, że podobnie jak gmina Polkowice, korzystały one z dodatkowych źródeł finansowania inwestycji. Chodzi przede wszystkim o zwiększony podatek od nieruchomości z tytułu

Tabela 3. Podstawowe wyróżniki wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (1999 r.)

Lp.	Wyróżniki gmin	Jm.	Gminy Zagłębia Miedziowego					
			Polkowice	Lubin	Głogów	Rudna	Jerzmanowa	Grębocice
1	Typ gminy		miejsko-wiejska	miejska	miejska	miejsko-wiejska	miejsko-wiejska	wiejska
2	Liczba mieszkańców	osoby	26 528	82 711	74 294	7 126	2 713	5 264
3	Powierzchnia	m^2	28 543	4 068	3 537	21 660	6 344	12 189
4	Dochody na 1 mieszkańca	zł	3 547,00	1 092,89	1 168,16	2 884,48	3 342,98	1 383,87
5	Wydatki ogółem	tys. zł	122 200	95 044	99 152	18 562	9 611	7 406
6	Wydatki inwestycyjne	tys. zł	85 483	15 584	32 970	3 124	3 974	1 675
7	Zagrożenia ekologiczne		Zbiornik „Żelazny Most" Wyrobiska górnicze	Wyrobiska górnicze	Huta Miedzi „Głogów"	Zbiornik „Żelazny Most" Wyrobiska górnicze	Wyrobiska górnicze	Zbiornik „Żelazny Most"

Źródło: opracowanie własne

zlokalizowania na terenie danej gminy dużych nieruchomości KGHM-u. Poza tym oprócz dodatkowych wpływów do budżetu (chodzi o zwiększony podatek od nieruchomości oraz opłatę eksploatacyjną) gminy te korzystały w dodatkowych wpływów na rachunek Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska. Fundusz ten były zasilany opłatami z tytułu zanieczyszczenia środowiska (zbiornik „Żelazny Most" - Grębocice i Rudna, wyrobiska górnicze - Jerzmanowa i Lubin oraz huta miedzi - Głogów).

Należy zwrócić uwagę na to, że wszystkie te gminy wydawały duże środki finansowe ze swoich budżetów na działalność inwestycyjną. Jednak ze względu na brak dokładnych informacji na temat różnych źródeł finansowania inwestycji (budżetowe, pozabudżetowe, z

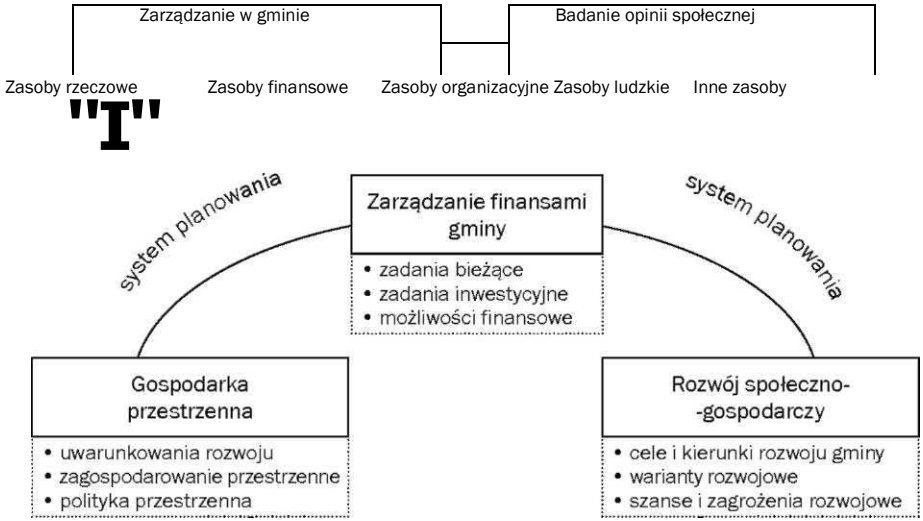
funduszy celowych, środków strukturalnych i przedakcesyjnych) w dalszej części pracy będzie przeprowadzona analiza jedynie budżetowych wydatków inwestycyjnych wybranych gmin w porównaniu z gminą Polkowice.

Polkowice jak wiele innych gmin w Polsce funkcjonujących w ówczesnych warunkach prawno-politycznych **mogły korzystać ze wsparcia doradczego** ekspertów zagranicznych ds. rozwoju samorządu oraz **miały dostęp do różnych źródeł finansowania** swojej działalności. Jednak **polityka władzy lokalnej w Polkowicach ograniczyła zakres korzystania z doradztwa w zakresie rozwoju do ekspertów krajowych; nie korzystając jednocześnie (lub w ograniczonym stopniu) z zewnętrznych źródeł finansowania.**

Analiza powyższych uwarunkowań pozwala stwierdzić, że gmina Polkowice spełnia cechy obiektu badawczego pod kątem celów i tez postawionych we wstępie pracy. Natomiast wnioski i postulaty, które będą wynikiem analizy zachowań samorządu Polkowic w zakresie podejmowania działalności inwestycyjnej, mogą stanowić przyczynek do uogólnień o charakterze badawczym.

Należy podkreślić, że w przypadku gminy Polkowice nie występował spójny (zintegrowany) system zarządzania. Dlatego szczególną uwagę skoncentrowano na analizie dokumentacji planistycznej, która była w posiadaniu gminy i stanowiła podstawę podejmowania decyzji inwestycyjnych. Miejsce działalności inwestycyjnej w zarządzaniu gminą Polkowice w ujęciu procesowym przedstawia rysunek 4.

Rysunek 4. Działalność inwestycyjna w zarządzaniu gminą Polkowice



Działalność inwestycyjna (program)
- rodzaje i wielkość (nakłady)
- lokalizacje

Źródło: Opracowanie własne

W zarządzaniu gminą Polkowice w oparciu o rozpoznane potrzeby społeczne wykorzystywano różnorodne zasoby będące w posiadaniu gminy. Stworzono podstawy systemu planowania (finansowego, przestrzennego, rozwoju). W efekcie mógł powstać planowany program inwestycyjny, w którym określono kierunki i skalę inwestowania w gminie.

Sformułowanym na wstępie celom pracy oraz przyjętym założeniom (będących wynikiem studiów literatury przedmiotu) podporządkowano dalszą jej konstrukcję. W tej części pracy został zaprezentowany samorząd gminy Polkowice jako podmiot gospodarujący. Szczególną uwagę zwrócono na aspekt tworzenia programu inwestycyjnego oraz planowanie kierunków inwestowania w gminie. Podjęto również próbę określenia głównych czynników sprzyjających osiągnięciu wyższego poziomu rozwoju niż inne gminy w badanym okresie.

Okres, jakim objęto badania, dotyczy lat 1994-1999. Był to okres najbardziej proinwestycyjny w historii Polkowic. W tym czasie gmina Polkowice zrealizowała szeroki zakres zadań inwestycyjnych - w infrastrukturze społecznej i technicznej. Łączne nakłady inwestycyjne wyniosły ponad 211 mln zł.

Przedmiotem rozważań pierwszej części opracowania jest próba uporządkowania podstawowych dokumentów i analiz oraz odtworzenia idei formułowania programu inwestycyjnego gminy Polkowice. Oparta jest ona na następującej rozpoznanej dokumentacji:
- *Plan przestrzenny zagospodarowania gminy*, opracowany przez samorząd gminy Polkowice, który na skutek zmian przepisów prawnych został zastąpiony dokumentem *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*,
- *Program społeczno-gospodarczy rozwoju gminy Polkowice w perspektywie 2000 roku*, opracowany przez wybrane działy w samorządzie gminy, przy współpracy jednostek zależnych,
- raport pt. *Problemy gminy Polkowice w opinii mieszkańców*, dokument opracowany przez Sopocką Pracownię Badań Społecznych na zlecenie samorządu gminy Polkowice,
- *Budżet gminy*, jako podstawowy dokument finansowy jest opracowywany corocznie przez samorząd gminy,
- *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice*, dokument opracowany przez zespół specjalistów (konsultantów) firmy Economicus z Jeleniej Góry na zlecenie samorządu gminy Polkowice.

Zamierzeniem niniejszej części jest wykazanie związku, jaki wystąpił pomiędzy potrzebami społecznymi gminy Polkowice a jej finansową zdolnością do inwestowania w latach 90. XX w. W praktyce rozpoznanie zakresu potrzeb społecznych i gospodarczych ma istotne

znaczenie w określeniu kierunków inwestowania w gminie. Duża finansowa zdolność do inwestowania przy wystąpieniu małych (ograniczonych) potrzeb bieżących może powodować wysoką skłonność do inwestowania w duże przedsięwzięcia. Taka sytuacja występuje w analizowanej gminie Polkowice. Problem ten jest istotny, gdy rozważa się inwestycje z punktu widzenia przyszłego rozwoju gminy i jego charakteru (krótko- i długookresowego).

W celu realizacji podanych zamierzeń dostosowano konstrukcję niniejszego rozdziału. Obejmować on będzie następujące części:

- charakterystykę gminy Polkowice (według stanu na dzień 31.12.1994 r.),
- opisanie podstawowych dokumentów planistycznych tworzących program inwestycyjny gminy na tle lokalnej strategii rozwoju gospodarczego gminy,
- przedstawienie kierunków i lokalizacji inwestycji w gminie Polkowice.

2. Charakterystyka gminy Polkowice (analiza - 1994 r.)[7]

Niniejszy punkt składa się z dwóch części dotyczących działalności z 1994 r.: diagnozy struktur społeczno-gospodarczych gminy oraz analizy finansów.

Treść punktu 2 - w zasadniczej części - została oparta na opracowaniu *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice* przygotowanym przez zespół ekspertów z Economicusa z Jeleniej Góry.

Informacje dotyczące diagnozy struktur społeczno-gospodarczych zostały natomiast zebrane przez autora niniejszej pracy (poza wspomnianą *Lokalną strategią..)* z różnych opracowań będących w posiadaniu gminy Polkowice oraz uzupełnione o dane liczbowe pozyskane z materiałów statystycznych.

Diagnozę gminy Polkowice (1994 r.) skoncentrowano na opracowaniu syntetycznej charakterystyki, dotyczącej następujących zagadnień (obszarów tematycznych): stanu środowiska geograficznego, ludności i rynku pracy, infrastruktury społecznej, infrastruktury technicznej, budownictwa mieszkaniowego, otoczenia gminy (subregion polkowicki). Została ona sporządzona według danych z 1994 r. i stała się dokumentem wyjściowym w procesie formułowania lokalnej strategii rozwoju gospodarczego gminy Polkowice (dla lat 1994-1999).

Celem charakterystyki gminy Polkowice jest próba potwierdzenia założeń sformułowanych w części wstępnej opracowania i dotyczących wpływu określonych czynników na rodzaje i wielkość inwestycji gminnych. Konstrukcja niniejszego punktu pracy służy weryfikacji przyjętych wcześniej założeń w następującej kolejności:

- Stan środowiska geograficznego, ludność i warunki pracy - jest próbą odpowiedzi na założenie dotyczące typu gminy i jej wielkości,
- Infrastruktura społeczna i techniczna - jest próbą odpowiedzi na założenie dotyczące inwestycji w infrastrukturę społeczną i techniczną,

[7] Punkt 2 został opracowany na podstawie: *Lokalnej strategii rozwoju gospodarczego gminy Polkowice.* Praca zespołowa (F. Adamczuk, Z. Bobowski, R. Brol - kierownik zespołu, D. Głuszczuk, M. Kach-niarz, A. Kaleta, S. Kiełczewski, H. Kozarowicz, M. Maciejuk, Z. Panasiewicz, K. Safin, D. Strahl). Jelenia Góra: Ośrodek Badań Naukowych i Usług Economicus SP 1995.

- Budownictwo mieszkaniowe - jest próbą odpowiedzią na założenie dotyczące stanu majątku komunalnego,
- Otoczenie gminy - potwierdza założenie dotyczące rodzaju otoczenia.

Należy dodać, że niektóre związki zostały jedynie zasygnalizowane. Trudność badania i oceny np. przedsiębiorczości władzy w gminie czy umiejętności współdziałania władzy ze społecznościami lokalnymi, powodują, że niektóre kategorie założeń nie były przedmiotem szczegółowych analiz.

Stan środowiska geograficznego[8]

Zmiany podziału administracyjnego kraju, dokonane 1 czerwca 1975 r., ulokowały Polkowice w granicach województwa legnickiego. Polkowice należą do gmin miejsko-wiejskich. Powierzchnia[9] gminy Polkowice wynosiła 15 877 ha, co stanowiło 3,9% powierzchni województwa. Na terenie gminy znajdowało się 15 sołectw oraz 20 miejscowości. Gmina Polkowice sąsiadowała z sześcioma gminami: od południa był to Lubin, od wschodu - Rudna, od zachodu - Chocianów, Radwanice, i od północy - Jerzmanowa i Grębocice. W promieniu 90 km od Polkowic leżały miasta wojewódzkie: Legnica (36 km), Zielona Góra (64 km), Leszno (84 km), Wrocław (74 km), Jelenia Góra (89 km), Wałbrzych (90 km). Polkowice posiadały bardzo dobre położenie komunikacyjne. W odległości 100 km można było przekroczyć granicę: z Czechami w Jakuszycach i Lubawce, z Niemcami w Zgorzelcu. Dobrze rozwinięta sieć autostrad daje możliwość szybkich połączeń komunikacyjnych z miastem. W niedalekim sąsiedztwie gminy przebiega autostrada A4 oraz będą przebiegać projektowane autostrady: A2, A3, A12.

Gmina Polkowice leży na Nizinie Śląskiej w makroregionie Wału Trzebnickiego, którego część stanowią Wzgórza Dalkowskie. Jest to łańcuch wzniesień i obniżeń wyżyno-wych o 100 km długości i 5-10 km szerokości. Wschodni, nieco niższy człon Wzgórz Dalkowskich, stanowią Wzgórza Polkowickie z kulminacyjnym wzniesieniem 224 m n.p.m. Polkowice są położone w ich zachodniej części, na wysokości 180 m n.p.m. i mają następujące współrzędne: 510°30' szerokości geograficznej północnej i 160°05' długości geograficznej wschodniej. Jest to śląsko-wielkopolski region klimatyczny. Średnia temperatura powietrza wynosi 8,20°C, przeciętna temperatura najchłodniejszego stycznia 1,10°C i średnia najcieplejszego lipca 17,50°C. Zima jest względnie krótka i trwa zwykle od 50 do 70 dni. Lato trwa od 90 do 110 dni i tym samym zalicza się do najdłuższych w Polsce. Okres wegetacji roślin jest dość długi i wynosi od 210 do 220 dni. Roczna suma nasłonecznienia (ok. 1500 godzin) oraz średnia roczna opadów (w granicach 550-600 mm) stwarzają dogodne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej w tym regionie.

Należy podkreślić, że usytuowanie gminy Polkowice na obszarze Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego wiązało się i wiąże z zanieczyszczeniem środowiska natural-

[8] Zob.: *Lokalna strategia rozwoju...* wyd. cyt.
[9] *Samorząd terytorialny w makroregionie południowo-zachodnim, kadencja 1994-1998*. Urząd Statystyczny Jelenia Góra-Legnica-Wałbrzych-Wrocław-Zielona Góra 1998.

nego. Do głównych zagrożeń ekologicznych zaliczono: emisję zanieczyszczeń powietrza z Zakładów KGHM Polska Miedź SA, składowanie odpadów poflotacyjnych w zbiorniku „Żelazny Most" oraz potencjalne skutki rozbudowy tego zbiornika pow. 350 mln m^3, emisję zanieczyszczeń powietrza z ciepłowni i kotłowni lokalnych oraz zanieczyszczeń komunikacyjnych. Polityka ekologiczna gminy Polkowice była spójna z ustaloną polityką ekologiczną państwa (wprowadzona w 1992 r. przez Urząd Rady Ministrów oraz uchwały i rezolucje podjęte przez Sejm dotyczące polityki ekologicznej określają kierunki rozwoju ekologii w Polsce).

Położenie gminy (np. górnicze) i warunki geograficzne w znacznym stopniu implikują działania inwestycyjne służące poprawie życia mieszkańców. Wspomniane zagrożenia ekologiczne, zdegradowane środowisko naturalne powodują ujemne konsekwencje w standardzie życia mieszkańców. Aby przełamać uciążliwości związane ze środowiskiem naturalnym, gmina Polkowice zaplanowała wiele inwestycji w poprawę jakości życia w gminie.

Ludność i rynek pracy (1994 r.)[10]

Ludność gminy Polkowice w 1994 r. wynosiła 25 253 osoby, co stanowiło 4,8% ogółu ludności województwa legnickiego. W mieście zamieszkiwało 21 477 osób (tj. 85%), średni wskaźnik koncentracji przestrzennej na 1 km^2 wynosił 159 osób. Na 100 mężczyzn w gminie Polkowice przypadało 98 kobiet (w województwie - 104 kobiety). Przyrost naturalny (na 1000 ludności) wynosił ok. 9% - co było najwyższym wskaźnikiem w województwie legnickim. Na koniec 1994 r. - liczba bezrobotnych wynosiła 1769 osób (w tym kobiet 1257). Wskaźnik stopy bezrobocia wynosił 6,9%, co stanowiło jeden z niższych wskaźników w kraju i województwie (wskaźnik krajowy - 15,7%, wojewódzki - 19,5%).

Struktura ludności zamieszkującej gminę Polkowice odzwierciedla występowanie dużego potencjału ludzkiego. Wysoki udział ludności w wieku produkcyjnym stwarzał szansę większej aktywności zawodowej. Uważano, że pomoc ze strony samorządu w aktywacji ludności może pozytywnie wpłynąć na rozwój gminy i regionu. Dlatego jako niezbędne uznano zadania inwestycyjne służące tworzeniu warunków rozwoju przedsiębiorczości w gminie.

Infrastruktura społeczna (1994 r.)[11]

Na mocy porozumień (z kuratorium oświaty) gmina Polkowice przejęła z dniem 1.01.1993 r. prowadzenie 14 placówek oświatowych.

W gminie Polkowice znajdowały się cztery przedszkola, które dysponowały łącznie 420 miejscami dla dzieci. Dzieci 6-letnie stanowiły ponad 24% ogółu dzieci w przedszkolach. W siedmiu szkołach podstawowych uczyło się łącznie 3 435 uczniów. Kadra nauczycielska to

---

Patrz: *Lokalna strategia rozwoju*... wyd. cyt.
Patrz: *Lokalna strategia rozwoju*... wyd. cyt.

202 osoby (z tego 57% z wyższym wykształceniem). W Polkowicach znajdowało się jedno liceum ogólnokształcące, dwie szkoły zasadnicze, jedna szkoła zawodowa policealna oraz jedna średnia szkoła zawodowa. Łącznie w tych placówkach uczyło się 1172 uczniów.

W szkołach podstawowych i średnich prowadzono szeroki zakres nauczania. W związku ze specyfiką regionu - szczególna rola w zakresie nauczania przypadała przedmiotom z dziedziny wychowania ekologicznego i zdrowotnego. W celu zwiększenia dostępności dzieci do różnych form nauczania wprowadzono pozalekcyjne zajęcia dydaktyczno-wychowawcze. Wychodząc naprzeciw edukacji proekologicznej, w gminie realizowano program „szkół w przyrodzie", połączony z sanatoryjnym leczeniem apiterapeutycznym.

Podstawowe problemy w zakresie oświaty dotyczyły głównie stanu technicznego placówek oświatowych oraz ich wyposażenia. Występował też wyraźny brak bazy socjalnej i sportowej.

Na terenie gminy Polkowice znajdowały się trzy jednostki Służby Zdrowia: Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej[12], Oddział Pomocy Doraźnej, Żłobek Miejski w Polkowicach.

Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej (ZZOZ) gmina przejęła jako zadanie zlecone. Finansowanie następowało z budżetu wojewody legnickiego i ze środków komunalnych. Działalność profilaktyczno-lecznicza obejmowała wszystkich mieszkańców gminy Polkowice (niezależnie od miejsca zatrudnienia), jak również wszystkie placówki opiekuńczo-wychowawcze. W gminie znajdowała się jedna przychodnia i pięć aptek.

Oddział Pomocy Doraźnej w 1993 r. został wyodrębniony ze struktur ZZOZ w Polkowicach, jako niezależna jednostka. Po reorganizacji oddział połączono z oddziałem Górniczych Zakładów Opieki Zdrowotnej i zlokalizowano na bazie przychodni międzyzakładowej. Oddział Pomocy Doraźnej był finansowany przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego przy wsparciu środków gminnych.

Żłobek miejski w Polkowicach był dziecięcym zakładem służby zdrowia, całkowicie finansowanym z budżetu gminy, a nadzór nad zakładem sprawowała Rada Miejska w Polkowicach oraz wojewoda legnicki.

Obiekty służby zdrowia, pomimo swojego wyposażenia w niezbędny sprzęt specjalistyczny, wymagały kompleksowych remontów i uzupełnienia wyposażenia.

Udzielanie pomocy społecznej było uwarunkowane występowaniem takich zjawisk, jak: bezdomność, bezrobocie, alkoholizm, narkomania, upośledzenie fizyczne lub umysłowe, długotrwała choroba, potrzeba ochrony macierzyństwa, niepełna rodzina, wielo-dzietność. W gminie Polkowice pomocą społeczną zostało objętych 1837 osób. Wśród zjawisk uzasadniających potrzebę korzystania z pomocy społecznej najbardziej liczebna była grupa bezrobotnych (1235 osób) oraz wielodzietność (630 rodzin). W Polkowicach funkcjonowało wiele organizacji i instytucji podejmujących się rozwiązywania problemów dotyczących pomocy społecznej. Chodzi m.in. o organizacje rencistów i emerytów, związki kombatanckie, inwalidzkie oraz różnego rodzaju stowarzyszenia[13].

W dalszej części pracy będzie używany skrót - ZZOZ.
Szerzej: *Program społeczno-gospodarczy...* wyd. cyt.

Infrastrukturę kultury w Polkowicach stanowiły: Dom Kultury „Impresja", Gminny Ośrodek Kultury w Sabinie, Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna, Polkowickie Towarzystwo Muzyczne.

W gminie znajdowało się pięć placówek bibliotecznych. Księgozbiór bibliotek (1994 r.) w woluminach wynosił 92 820, natomiast czytelników było 4316. Biblioteka mieściła się w wynajętym budynku, niespełniającym wymogów przechowywania woluminów (brak wentylacji, pomieszczeń magazynowych).

W Polkowicach była dobrze rozwinięta baza sportowa. Oprócz Polkowickiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, w mieście funkcjonowały cztery kluby sportowe (piłka nożna, piłka ręczna, piłka koszykowa oraz piłka halowa) oraz PTTK „Tramp". Niestety, brak środków finansowych powodował, że w mieście występowało małe zainteresowanie dzieci i osób dorosłych organizowanymi imprezami sportowymi.

Bezpieczeństwo publiczne dotyczy warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli. Obowiązek ochrony bezpieczeństwa publicznego spoczywa na wszystkich organach władzy i administracji państwowej oraz obywatelach. Na terenie gminy znajdowały się następujące jednostki bezpieczeństwa publicznego: Jednostka Ratowni-czo-Gaśnicza Państwowej Straży Pożarnej, Komisariat Policji, Komenda Straży Miejskiej,

Ochotnicza Straż Pożarna. Dowódcą Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Polkowice jest burmistrz.

Przeprowadzenie inwentaryzacji istniejącej infrastruktury społecznej miało na celu zbadanie i dostosowanie jej do warunków życia w szczególnie zagrożonym terenie. Przyjęto, że podjęcie działań inwestycyjnych służących rozbudowie placówek oświatowych i zdrowotnych oraz zapewnienie większego bezpieczeństwa mieszkańcom spowoduje pozytywne następstwa w rozwoju lokalnym oraz podwyższonym komforcie życia mieszkańców Polkowic.

Infrastruktura techniczna (1994 r.)[14]

Gmina Polkowice była słabo wyposażona w infrastrukturę techniczną. Dotyczyło to w szczególności sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Ogólna długość sieci kanalizacyjnej w gminie wynosiła 103 800 mb, lecz zły stan techniczny powodował duże starty w systemie zaopatrzenia w wodę. Podobna sytuacja miała miejsce z siecią kanalizacyjną (sanitarną i deszczową). Długość sieci wynosiła 57 800 mb, zaś stopień dekapitalizacji - 60%.

Eksploatacją systemu wodociągowego zajmowało się Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o.[15] (wydzielone z majątku gminy). Był on zasilany z czterech niezależnych punktów przez ZG „Polkowice" i ZG „Rudna". Podział ten stwarzał wiele trudności eksploatacyjnych (cztery niezależne strefy o różnym ciśnieniu) oraz uzależniał miasto od zasilania przez podmiot zewnętrzny - KGHM Polska Miedź SA.

Zob.: *Lokalna strategia rozwoju...* wyd. cyt.
W dalszej części pracy będzie używany skrót PGM.

Zły stan sieci wodociągowej dotyczył również nadziemnego uzbrojenia sieci. Nieczynne lub brakujące zasuwy powodowały, że w przypadku awarii na niewielkim nawet odcinku sieci nie było możliwości utrzymania zasilania w wodę pozostałych terenów miasta.

Należy podkreślić, że tereny wiejskie gminy Polkowice były wyposażone w nowocześniejsze sieci wodociągowe, wybudowane w latach 1991-1993. Zastosowane materiały (PCV, PE) gwarantowały odpowiednie zabezpieczenie przed wpływem działalności górniczej. Systemy wodociągowe zasilające tereny wiejskie były eksploatowane przez PGM oraz Zakłady Górnicze „Rudna".

Eksploatacją sieci kanalizacyjnych, w większej części miasta Polkowice, zajmował się PGM. Wykonane 1991 r. przez Politechnikę Wrocławską ekspertyzy wykazały zły stan techniczny zarówno studzienek rewizyjno-podłączeniowych, jak i kanałów. Stwierdzono, że już na etapie projektów dopuszczono się wielu uchybień, m.in.: nieprawidłowo zaprojektowano spadki kanałów, zrobiono zbyt duże zagłębienia kanałów w studzienkach początkowych, trasy kanałów nie zostały wybrane optymalnie. Wszystko to doprowadzało do występowania dużych zagłębień kanałów oraz konieczności zastosowania małych spadków dna w celu wypłycenia sieci. Przeprowadzona inwentaryzacja wykazała ponadto duży wpływ na stan kanalizacji sanitarnej eksploatacji górniczej, prowadzonej pod miastem. Wstrząsy parasejsmiczne doprowadziły do powstania odkształceń i pęknięć elementów sztywnych (szczególnie rur kanałów i betonu nieuzbrojonego, jak np. dna studzienek).

Kanalizacje sanitarne zastały w większości zmodernizowane w latach 1993-1994, jednak pozostał jeszcze do przebudowy kolektor.

Na obszarze gminy Polkowice znajdowała się tylko jedna oczyszczalnia ścieków - typu biologicznego - wybudowana w latach 1968-1976. Oczyszczalnia przedstawiała zły stan techniczny. Maszyny i urządzenia oczyszczalni ścieków były przestarzałe, natomiast konstrukcje i rozwiązania techniczne - energochłonne oraz uciążliwe w eksploatacji.

Energię cieplną kupowano od ZG „Polkowice" i ZG „Rudna". Producentem energii była Elektrociepłownia ZG „Polkowice" zbudowana w latach 1960-1965. Elektrociepłownia była jedynym źródłem ciepła, zasilającym miasto. W koncepcji rozbudowy sieci cieplnej istnieje możliwość likwidacji lokalnych kotłowni ze względu na ochronę środowiska.

Lokalny transport zbiorowy należy do zadań własnych gminy. Gmina nie posiadała jednostki organizacyjnej do realizacji zadań z zakresu komunikacji (nie było takiej potrzeby ze względu na wielkość miasta). Komunikacja gminna realizowana była za pośrednictwem WPK, PKS oraz przewoźników prywatnych. Komunikacja pozagminna - połączenia w kierunku miast województw ościennych - była w 100% realizowana przez PKS.

Słabe wyposażenie w infrastrukturę techniczną było następstwem trudnych warunków geologicznych i technicznych w gminie. Występowanie wyrobisk górniczych powoduje, że położenie sieci kanalizacyjnych, wodociągowych czy gazowych niosło i niesie za sobą powiększone koszty. Jednak, w związku z występowaniem dobrze rozwiniętej sieci technicznej przedsiębiorstwa KGHM, była możliwość obsługi mieszkańców. Zmiany uwarunkowań ekonomicznych wymuszają jednak rozwój własnej infrastruktury technicznej

niezależnej od zmian politycznych w kraju. Planowany rozwój sieci technicznych był więc jednym z nadrzędnych zadań inwestycyjnych do realizacji w bliskiej przyszłości.

Budownictwo mieszkaniowe (1994 r.)[16]

Założenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Polkowice określały przeznaczenie na cele budownictwa mieszkaniowego ok. 300 ha (w samym mieście ok. 25 ha), na których można było wybudować ok. 1025 mieszkań dla 3410 mieszkańców. Łączne tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe dawały możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w 80% oraz wzrostu ludności gminy o ok. 10 tys. mieszkańców.

Tereny pod budownictwo mieszkaniowe w mieście stanowiły ok. 8,4% całości terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Tereny zlokalizowane na obrzeżu (w bliskiej odległości od miasta) to 82,8% ogólnej powierzchni terenów - wyznaczonych w planie ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Polkowice. Na terenach planowanego budownictwa mieszkaniowego osiedla „Centrum" i „Stare Miasto" przewidywano równocześnie realizację funkcji usługowo-handlowych (w parterowej części budynków).

Dla gminy Polkowice wyróżniono cztery grupy właścicieli lokali mieszkalnych: samorząd Polkowic, Spółdzielnię Mieszkaniową „Cuprum", Polkowickie Budownictwo Mieszkaniowe, osoby fizyczne. Według stanu na dzień 31.12.1994 r., zasoby mieszkaniowe gminy Polkowice to 6999 mieszkań (w tym 949 stanowiących własność gminy); z tego 1354 mieszkania zostały oddane do użytku przed 1980 r.

Lokali użytkowych, będących własnością gminy, było 95 (z tego 42% zostało wybudowanych do 1980 r.). Spółdzielnia Cuprum posiadała 104 lokale (w tym 50% wybudowano przez 1990 r.). Zarząd nad budynkami, które stanowiły własność gminy, sprawował PGM sp. z o.o. (przy zastosowaniu formuły kosztowej z określoną stopą zysku). Plan remontów był zatwierdzany przez zarząd gminy - właściciela środków finansowych.

Wiadomo, że stan mienia komunalnego w zasadniczym stopniu decyduje o standardzie życia mieszkańców. Polityka samorządu Polkowice przewidywała znaczne nakłady inwestycyjne na rozwój budownictwa mieszkaniowego; w dużej części nakłady dotyczyły mieszkań komunalnych. Wszelkie działania samorządu zmierzały do przejęcia i uwłaszczenia dużej części zasobów komunalnych w celu ich modernizacji lub odbudowy i dostosowania do zmieniających się warunków życia mieszkańców.

Zob.: *Lokalna strategia rozwoju...* wyd. cyt.

Działalność gospodarcza i pozagospodarcza (1994 r.)

Według stanu na koniec 1994 r., w gminie Polkowice funkcjonowało 1286 podmiotów gospodarczych, w tym 1190 jednostek zarejestrowanych w systemie REGON.

Ponad 96% zarejestrowanych podmiotów gospodarczych dotyczyło sektora prywatnego, a jedynie 4% sektora publicznego. Przewaga sektora publicznego wystąpiła przede wszystkim w sekcji „administracja publiczna". W pozostałych dominował sektor prywatny, a w szczególności w sekcjach: „handel i naprawy", „transport", „budownictwo", „działalność produkcyjna", „obsługa nieruchomości i firm".

Biorąc pod uwagę aspekt ilościowy podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie gminy - największe znaczenie miały małe firmy, głównie osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Ustawa z 23 grudnia 1988 r. wprowadziła zasadę samodzielności gospodarczej, dlatego pierwsze lata po wprowadzeniu ustawy charakteryzowały się największą liczbą zarejestrowanych podmiotów. Na dzień 31.12.1994 r. było zarejestrowanych 1064 małych podmiotów gospodarczych jako osoby fizyczne.

Urząd gminy jest formą organizacyjną aparatu wykonawczego organów gminy: przede wszystkim zarządu gminy oraz rady gminy. W strukturze organizacyjnej urzędu gminy Polkowice wyróżnić można następujące organy administracyjne: radę gminy i zarząd gminy.

Rada gminy jest reprezentacją mieszkańców gminy; jest ona organem stanowiącym i kontrolnym wspólnoty gminnej. Do rady gminy należą podstawowe kompetencje zastrzeżone dla samorządu. Rada ta określa organizację wewnętrzną i podstawowe kierunki działania gminy, wybiera zarząd i jego przewodniczącego, stanowi prawo gminne. Zarząd gminy jest organem wykonawczym gminy, wybranym przez radę gminy.

Łączna liczba zatrudnionych w urzędzie gminy Polkowice na dzień 31.12.1994 r. wynosiła 107 osób. Najbardziej liczebną komórką organizacyjną był Wydział Zarządu i Nadzoru nad Mieniem Gminy (17 osób).

Działalność gospodarcza gminy Polkowice była oparta na funkcjonowaniu siedmiu zakładów budżetowych (Gminny Ośrodek Kultury w Sobinie, Dom Kultury „Impresja", Żłobek, Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna, Polkowicki Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji, Gminna Agencja Informacyjna, Polkowicki Inkubator Przedsiębiorczości) oraz siedmiu jednostek budżetowych (Straż Miejska, Ochotnicza Straż Pożarna, Ośrodek Pomocy Społecznej, Szkoły, Przedszkola, Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej, Poradnia Wychowawczo-Zawodowa).

Gmina Polkowice miała w 1994 r. udziały (powyżej 50%) w następujących podmiotach:

- Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej sp. z o.o.,
- Polkowickie Budownictwo Mieszkaniowe sp. z o.o.,
- Polkowicka Telewizja Kablowa sp. z o.o.

Jak wynika z diagnozy, stan administracji samorządowej charakteryzował się dużą aktywnością gospodarczą. Już w 1994 r. miało miejsce wiele działań służących aktywizacji gospodarczej przedsiębiorstw znajdujących się na terenie gminy Polkowice. Zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak spółki komunalne tworzyły korzystny klimat do rozwoju przedsiębiorczości w gminie. Trudno zmierzyć wspomnianą aktywność. Zdaniem autora niniejszej pracy, tworzenie warunków do rozwoju jednostek lokalnych jest wynikiem przemyślanych i odpowiednio koordynowanych działań samorządu.

Otoczenie gminy (subregion polkowicki) - 1994 r.[17]

Otoczenie gminy Polkowice jest wyznaczone przez tzw. subregion polkowicki. Subregion miał ściśle określone granice administracyjne i obejmował trzy miasta-gminy: Chocianów, Polkowice i Przemków, oraz gminy: Gaworzyce, Grębocice i Radwanice. Na zachodzie subregion polkowicki graniczył z województwem zielonogórskim, na północy z subregionem głogowskim. Zajmował on obszar 778,9 km^2 - 19,3% powierzchni województwa legnickiego[18].

Subregion polkowicki liczył 60 525 mieszkańców, co stanowiło 11,6% ogółu mieszkańców województwa legnickiego. Mieszkańcy miasta i gminy Polkowice stanowili 41,7% ogółu mieszkańców subregionu. Mężczyźni w subregionie stanowili 50,1°% i było to więcej niż średnia w województwie (49,1%%). Spośród miast subregionu polkowickiego, tylko miasto Polkowice wykazywało przewagę płci męskiej nad żeńską. Było to związane z charakterem przemysłowym miasta Polkowice. Ludność miejska stanowiła 60% ogółu mieszkańców.

Średnia gęstość zaludnienia subregionu polkowickiego (78 osób na 1 km^2) była mniejsza niż średnia województwa (129 osób na 1 km^2). Jednakże jednostki miejskie miały wyższe wskaźniki, a miasto Polkowice z gęstością zaludnienia 2441 osób na 1 km^2 należało do najbardziej zaludnionych miejscowości w województwie. Na 100 mężczyzn przypadało 100 kobiet. Był to wskaźnik niższy, niż średni województwa (103 kobiety). Na tak niski wskaźnik, miały wpływ gminy wiejskie subregionu oraz miasto Polkowice (97 kobiet). Przyrost naturalny w subregionie był zbliżony do średniego w województwie, lecz przyrost miasta Polkowice (10 osób na 1000 mieszkańców) wyraźnie podnosił wskaźnik subregionu (6 osób na 1000 mieszkańców). Niepokojące było występowanie malejącej tendencji przyrostu naturalnego. W 1975 r. przyrost ten wynosił 839 osób, a w 1994 r. - tylko 423 osoby. Saldo migracji było ujemne (-128 osób). W 1994 r. tylko miasto Chocianów wykazywało dodatnie saldo migracji (111 osób). Wskaźnik wojewódzki wynosił - 688 osób.

Biorąc pod uwagę wskaźniki rozwoju demograficznego (obniżenie tempa przyrostu naturalnego, ujemne saldo migracji, malejąca liczba urodzeń na wsi), uważam, że subregion polkowicki przeżywał regres gospodarczy, związany głównie z ograniczeniem działalności inwestycyjnej - poza miastem Polkowice.

---

[17] Patrz: *Lokalna strategia rozwoju...* wyd. cyt.

[18] Opracowano na podstawie *Raportu o stanie bazy ekonomicznej subregionu polkowickiego,* Polko-wice-Katowice, wrzesień 1994 r.

Cechą charakterystyczną subregionu była znacząca rola występowania młodego pokolenia - bardziej mobilnego, gotowego do zmian zamieszkania, zmiany zawodu i przekwalifikowania się. Ludność w wieku 18-39 lat stanowiła 35%, natomiast ogół ludzi, którzy nie przekroczyli 40 roku życia, wynosił ponad 62%. Udział ludzi w wieku poprodukcyjnym nie przekraczał 5,9%. Subregion polkowicki należał do najmłodszego regionu pod względem wiekowym mieszkańców; odsetek ludzi starszych wynosił 7,7%. Jedynie regiony wiejskie osiągnęły starość demograficzną. W latach 1991-1994 ludność w wieku poprodukcyjnym wzrosła tu o 8%.

W 1994 r. stopień edukacji ludności subregionu polkowickiego był niższy niż średni w województwie. Polkowice były natomiast ośrodkiem skupiającym największy odsetek ludności wykształconej oraz posiadającym największą bazę szkoleniową w subregionie.

Subregion polkowicki odznacza się ładnymi krajobrazami. Należy wymienić tutaj obszary chronionego krajobrazu, takie jak: „Dalkowskie Wzgórza" i „Lasy Chocianowskie", lasy w rezerwatach „Dalkowskie Jary", „Uroczysko Obiszów", „Dolina Czarnej Wody". Ponadto na obszarze subregionu znajdują się zabytki kulturowe, sakralne i architektoniczne. Na szczególną uwagę zasługuje barokowy pałac w Chocianowie, pochodzący z I poł. XVIII w. Zabytki architektury, pałace i zamki określają specyfikę i historyczną przeszłość subregionu, a połączenie walorów kulturowych z pięknem fauny i flory predysponują region do roli ośrodka wypoczynku i rekreacji.

W okolicach subregionu występuje bogactwo i różnorodność surowców mineralnych, głównie rud miedzi i pierwiastków towarzyszących. Obecnie na obszarze subregionu znajdują się kopalnie eksploatujące złoża miedzi: Polkowice, Sieroszowice i Rudna oraz nieeksploatujące: Gaworzyce, Radwanice, Głogów-Retków-Ścinawa.

Istniała duża szansa dla średniej i małej przedsiębiorczości do wykorzystywania myśli technologicznej w przeróbce pierwiastków towarzyszących rudom miedzi: ołów, srebro, kobalt, molibden, wanad. Surowce skalne są wykorzystywane głównie w budownictwie.

W 1994 r. baza ekonomiczna subregionu polkowickiego była związana z przedsiębiorczością monostrukturalną, działającą w obrębie przemysłu wydobywczego rud miedzi. Sektor ten (w 1994 r.) zatrudniał 13 686 osób, co stanowiło 49,6% ogółu zatrudnionych w subregionie. Baza ekonomiczna subregionu była kryzysogenna. Oznaczało to, że monokulturowy charakter przedsiębiorczości (głównie w obrębie obróbki rud miedzi) stwarzał realne zagrożenie degradacji środowiska gospodarczego. Przetwórstwo miedzi znajdowało się w fazie dojrzałości i schyłku, a górnictwo i jego przedsiębiorcze otoczenie stanowiło ponad 50% dostępnych miejsc pracy. Przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 500 pracowników stanowiły 0,1% ogółu przedsiębiorstw. Ich potencjał ekonomiczny, mierzony liczbą miejsc pracy, wynosił natomiast 60%. Kopalnie rud miedzi w subregionie stanowiły 95% potencjału sprzedaży przedsiębiorstw.

Przedsiębiorczość w subregionie wykazywała tendencje wzrostowe. Wskaźnik likwidacji firm w analizowanym okresie malał. Motorem napędowym w penetracji rynku stał się handel. Największym ośrodkiem przedsiębiorczości, skupiającym firmy osób fizycznych i spółek cywilnych były Polkowice. Niepokojący okazał się rosnący wskaźnik firm ogłaszających

swoją upadłość. Zaobserwowano małe zainteresowanie podejmowaniem działalności gospodarczej na własny rachunek.

Przedsiębiorczość w subregionie polkowickim była wspierana przez tzw. otoczenie biznesu. Chodzi o organizacje i przedsięwzięcia samorządowe wspierające małą i średnią przedsiębiorczość oraz ochronę lokalnych rynków pracy, np. Polkowicki Inkubator Przedsiębiorczości, Centrum Informacji Gospodarczej i Ekologicznej, Izba Przemysłowo-Handlowa, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Polkowice.

W 1994 r. subregion polkowicki odznaczał się wysokim dochodem na 1 mieszkańca i należał do jednego z najbogatszych w województwie. Należy mieć jednak na uwadze duże dysproporcje w zasobności budżetu wewnątrz subregionu. Miasto i gmina Polkowice należały do jednych z najbogatszych gmin w Polsce. Zasobność budżetów gmin subregionu sprzyjała rozwojowi przedsiębiorczości, inwestowaniu w ochronę środowiska oraz poprawianiu infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej.

Występująca w obrębie subregionu koncentracja różnorodności form przyrody, implikujących bogactwo szaty roślinnej i obiektów przyrody nieożywionej, a jednocześnie bogactwo kulturowe spowodowały, że subregion polkowicki był jednym z najbardziej interesujących obszarów województwa legnickiego.

Subregion polkowicki wyznacza granicę otoczenia gminy Polkowice. Wysoka aktywność gospodarcza, występowanie bogactwa surowców mineralnych, znaczny potencjał ludzki - są to zasoby, które mogłyby być wykorzystane w rozwoju lokalnym miasta Polkowice. W tej sytuacji ważne stało się zacieśnianie współpracy w regionie przez stworzenie centrum przedsiębiorczości w gminie Polkowice. Wymagało to wielu przedsięwzięć inwestycyjnych zarówno własnych, jak i wspólnych między sąsiadującymi gminami oraz publiczno-prywatnymi na terenie subregionu.

Wybrane dane dotyczące finansów gminy Polkowice (1994 r.)

Poniżej zostaną przedstawione wybrane informacje dotyczące finansów gminy Polkowice w 1994 r. (zebrane przez autora niniejszej pracy). Informacje te powinny pokazać stan finansowego samorządu lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł dochodów oraz kierunków ich wydatkowania.

Poniższa analiza finansowa stanowi podłoże dalszych rozważań dotyczących zmiany struktury dochodów i wydatków budżetu gminy, które będą przedmiotem głębszej analizy w rozdziale 4 niniejszej pracy. Należy dodać, że dane te pochodzą z rocznych sprawozdań budżetowych oraz zostały wzbogacone o inne statystyki będące w posiadaniu samorządu gminy Polkowice i ośrodków statystycznych.

Podstawą gospodarki finansowej gminy jest budżet. Według L. Patrzałka[19], budżet jednostki samorządu terytorialnego, który jest uchwalany w formie uchwały budżetowej, jest rocznym planem:

[19] L. Patrzałek, *Finanse samorządowe.* Wrocław: AE 2000, s. 52.

- dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki,
- przychodów i wydatków,
  - samorządowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych i środków specjalnych,
  - funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza możliwości finansowych gminy Polkowice została przeprowadzona w oparciu o klasyfikację działową - dochodów i wydatków gminy (tab. 4).

Tabela 4. Wielkość i struktura dochodów i wydatków budżetu gminy Polkowice (klasyfikacja działowa) - koniec 1994 r.

Dział	Dochody		Wydatki	
Symbol - nazwa	zł	%	zł	%
40 - rolnictwo	14 738	0,0	386 768	1,1
45 - leśnictwo	323	0,0	2 255	0,0
59 - łączność	1 937	0,0	409 643	1,2
70 - gospodarka komunalna	109 319	0,3	450 102	1,3
74 - gospodarka mieszkaniowa	2 104 981	6,5	2 344 420	6,9
79 - oświata i wychowanie	2 834 636	8,8	8 222 371	24,1
83 - kultura i sztuka	12 660	0,0	9 796 702	28,7
85 - ochrona zdrowia	1 066 100	3,3	762 934	2,2
86 - opieka społeczna	309 052	1,0	2 977 325	8,7
89 - różna działalność	4 786 780	14,9	1 761 691	5,2
90 - dochody od osób fiz. i praw.	20 048 101	62,3	592 274	1,7
91 - administracja państwowa	354 741	1,1	570 655	1,7
94 - finanse	279 084	0,9	4 251 300	12,5
96 - dotacje na zadania gospodarcze	43 587	0,1	164 300	0,5
97 - różne rozliczenia	208 191	0,6	1 421 500	4,2
Razem:	32 174 531	100,0	34 114 241	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Powyższa klasyfikacja ujmuje dochody i wydatki w zależności od przeznaczenia i finansowanie różnych sfer działalności. Zgodnie z nią można wyróżnić następujące działy (w nawiasie symbole): rolnictwo (40), leśnictwo (45), transport (50), łączność (59), gospodarka komunalna (70), gospodarka mieszkaniowa (74), oświata i wychowanie (79), kultura i sztuka (83), ochrona zdrowia (85), opieka społeczna (86), kultura fizyczna i sport (87), różna działalność (89), administracja (91).

Według uchwały budżetowej, poziom dochodów budżetu planowany na 1994 r. wyniósł - 31 872 181 zł, natomiast wydatków - 35 882 730 zł. Planowany deficyt miał być

zrównoważony nadwyżką z lat poprzednich w wysokości - 4 010 549 zł. Po zmianach przeprowadzonych w trakcie roku (przyznanie dodatkowych środków na zadania zlecone, zwiększenie subwencji i dofinansowanie zadań finansowanych z budżetu państwa) - planowane dochody i wydatki, zwiększyły się o kwotę 230 214 zł.

Wśród wydatków budżetu gminy Polkowice można wyróżnić trzy kategorie: wydatki bieżące, wydatki inwestycyjne, pozostałe. Wydatki inwestycyjne, w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej, zrealizowane w 1994 r. przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Wielkość i struktura wydatków inwestycyjnych budżetu gminy Polkowice - koniec 1994 r.

Dział	Wydatki inwestycyjne	
Symbol - nazwa	zł	%
50 - transport	247 999	1,74
59 - łączność	380 475	2,67
70 - gospodarka komunalna	1 218 287	8,55
74 - gospodarka mieszkaniowa	5 905 664	41,43
79 - oświata i wychowanie	2 822 157	19,80
85 - ochrona zdrowia	663 000	4,65
86 - opieka społeczna	800 500	5,62
89 - różna działalność	29 320	0,21
91 - administracja państwowa	2 186 669	15,34
Razem:	14 254 071	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Należy podkreślić, że gmina Polkowice dysponowała również środkami Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Fundusz ten stwarzał dogodne warunki finansowe do podejmowania inwestycji proekologicznych w gminie.

Aby określić poziom inwestycji Polkowic w 1994 r., obliczono następujące wskaźniki: udział nakładów inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem, wartości nakładów inwestycyjnych *per capita*, udział nakładów inwestycyjnych w dochodach własnych gminy (tab. 6).

Tabela 6. Podstawowe wskaźniki oceny aktywności inwestycyjnej gminy Polkowice - koniec 1994 r.

Wskaźnik oceny aktywności inwestycyjnej gminy	Jednostka miary	Wartość wskaźnika
Udział nakładów inwestycyjnych w wydatkach ogółem	%	41,8
Wartość nakładów inwestycyjnych na 1 mieszkańca (per *capita)*	zł	564,0
Udział nakładów inwestycyjnych w dochodach własnych gminy	%	55,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Według danych z wykonania budżetu za 1994 r., wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych w wydatkach ogółem wyniósł 41,8%; wskaźnik ten był wyższy niż średni w Polsce (ok. 25 punktów procentowych).

Innym wskaźnikiem (będącym wyznacznikiem poziomu inwestycji w gminie) jest wskaźnik obrazujący wartość wydatków inwestycyjnych na jednego mieszkańca *(per capita).* Wskaźnik ten wyniósł w 1994 r. w gminie Polkowice 564 zł. Jeżeli za łączne wydatki inwestycyjne uznamy również finansowane z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska (w 1994 r. - 6 511 612 zł), to wskaźnik ten wyniósł 822 zł na jednego mieszkańca. Był to z pewnością jeden z wyższych wskaźników w Polsce (średni wskaźnik w Polsce - poniżej 60 zł w 1993 r.).

Przyjęto, że jedną z miar aktywności inwestycyjnej gmin jest wskaźnik udziału inwestycji w dochodach własnych. W gminie Polkowice wskaźnik ten w 1994 r. kształtował się na poziomie 55,4%. Odpowiednio - średni wskaźnik dla wszystkich gmin w Polsce wyniósł 22,6%.

Analiza powyższych uwarunkowań pozwala sądzić, że rozmiary i rodzaje inwestycji samorządu gminy Polkowice zostały określone na podstawie wyników diagnozy stanu aktualnego środowiska społeczno-gospodarczego w gminie.

Diagnoza ta stanowiła pierwszą część dokumentu *Lokalna strategia...* W dalszych częściach tego dokumentu była przedstawiona próba analizy SWOT oraz wizja rozwoju gminy Polkowice. Efektem prac analitycznych i diagnostycznych było określenie celów i kierunków inwestowania w gminie w perspektywie 2000 roku. W końcowej części *Lokalnej strategii...* zostało opisanych pięć projektów inwestycyjnych. Efektem badań struktur społeczno-gospodarczych gminy oraz analizy finansowej była próba określenia słabych i mocnych stron gminy Polkowice (tab. 7).

Tabela 7. Próba określenia słabych i mocnych stron gminy Polkowice (wg specjalistów z Economicusa, 1995 r.)

Czynniki o charakterze przyrodniczo-geograficznym			
Lp.	Mocne strony	Lp.	Słabe strony
1	Położenie w części zachodniej Polski, w bliskim sąsiedztwie granicy	1	Ujemne oddziaływanie przemysłu miedziowego na środowisko naturalne
2	Położenie na złożach rud miedzi i innych pierwiastków szlachetnych	2	Słabe gleby i związany z tym słaby rozwój rolnictwa
3	Szeroki pas zasobów leśnych	3	Niska atrakcyjność turystyczna, brak bazy turystycznej

Czynniki o charakterze technicznym			
Lp.	Mocne strony	Lp.	Słabe strony
1	Rozpoczęte procesy modernizacji i wymiany zasobów	1	Wysokie koszty uzbrojenia w infrastrukturze technicznej

	infrastruktury technicznej		
2	Wysoki i nowoczesny poziom telefonizacji	2	Brak sieci gazowej na wsi
3	Możliwość wykorzystania zasobów poprodukcyjnych własności Skarbu Państwa	3	Zły stan techniczny dróg lokalnych i wojewódzkich
4	Rezerwy terenów uzbrojonych dla celów mieszkaniowych i przemysłowych	4	Niedogodności połączeń komunikacyjnych, brak bezpośredniej komunikacji PKP
		5	Monokulturowy charakter przemysłu
		6	Wysoki udział własności Skarbu Państwa w przemyśle
		7	Niski poziom technologiczny w dziedzinie produkcyjnej, sektora prywatnego

Czynniki o charakterze społecznym			
Lp.	Mocne strony	Lp.	Słabe strony
1	Silny wpływ miasta Polkowice na rozwój obszarów wiejskich	1	Ujemne saldo migracji, głównie ludzi młodych i wykształconych
2	Dominacja ludności w wieku produkcyjnym (korzystna struktura wiekowa)	2	Niski poziom nauczania w szkołach wiejskich
3	Wysokie kwalifikacje kadry nauczycielskiej	3	Brak kadry zajmującej się rozwojem kulturalnym, nie do końca rozpoznane potrzeby kulturalne mieszkańców
4	Zróżnicowany program nauczania w szkolnictwie ponadpodstawowym	4	Względny niedobór kobiet, wysoki udział bezrobotnych kobiet i ludzi młodych
5	Dobrze rozwinięta infrastruktura instytucji oświaty, kultury i sportu	5	Niezmienny w czasie poziom bezrobocia
6	Wysoki poziom świadczonych usług zdrowotnych	6	Niedostosowanie zawodów i kwalifikacji do popytu na rynku pracy
7	Korzystna lokalizacja KGHM, z punktu widzenia miejsc pracy i wysokich zarobków	7	Występowanie sfery ubóstwa i jej strukturalne odniesienie (kobiety i dzieci)
8	Korzystne oddziaływanie KGHM na rozwój działalności gospodarczej	8	Występowanie zjawisk patologii społecznej
9	Niski poziom bezrobocia	9	Zmniejszająca się wykrywalność przestępstw
10	Dobrze rozwinięta sieć instytucji do walki z bezrobociem	10	Brak ważniejszych instytucji administracji specjalnej (Urząd Skarbowy)
11	Dobrze rozwinięta sieć instytucji opieki społecznej		
Czynniki o charakterze instytucjonalnym			
Lp.	Mocne strony	Lp.	Słabe strony
1	Opracowany program poprawy infrastruktury technicznej	1	Niski udział inwestorów zewnętrznych w gminie
2	Wdrożone i zaawansowane procedury promocji zewnętrznej i wewnętrznej gminy	2	Brak programów oddziaływania KGHM Polska Miedź SA na gminę
3	Opracowany program w dziedzinie infrastruktury społecznej	3	Brak programu restrukturyzacji wsi
4	Silne oddziaływanie gminy Polkowice na sąsiednie gminy		
5	Wysoki poziom finansów gminy		
6	Wysoko wykwalifikawana kadra władz samorządowych		
7	Polkowice jako ponadlokalny ośrodek		

	gospodarczy, kulturalny i usługowy		

Źródło: Opracowanie na podstawie: *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice.* Jelenia Góra: Ośrodek Badań Naukowych i Usług Economicus 1995, część II, s. 33

Na podstawie zweryfikowanych wyników badań struktur społeczno-gospodarczych gminy oraz rozpoznania jej słabych i mocnych stron, została opracowana przez specjalistów z Economicusa ogólna wizja rozwoju gminy w perspektywie 2000 r.[20]:

Wizja rozwoju gminy Polkowice w perspektywie 2000 r.

Gmina Polkowice, dzięki rozwiniętym funkcjom szczebla lokalnego, będzie pełniła funkcję centralnego ośrodka społeczno gospodarczego, integrującego obszary wiejskie gminy, którego zasięg oddziaływania będzie obejmował cały subregion polkowicki. Pomocna w tym będzie istniejąca sieć infastruktury instytucjonalnej, społecznej i obsługi biznesu. Ponadto, w gminie zostaną rozwinięte funkcje egzogeniczne przekraczające zasięg subregionu. Na bazie przemysłu miedziowego rozwiną się inne funkcje o zasięgu regionalnym. Rozwinięta zostanie sieć przemysłowa, podukcyjna, przetwórstwa miedzi i funkcji pochodnych. Rozwojowi przemysłowemu towarzyszyć będzie rozwój usług i handlu. Dla zaspokajania potrzeb „duchowych" rozwinięta zosanie infrastruktura usług służących rekreacji i wypoczynkowi. To wszystko wpłynie na pojawienie się nowych miejsc pracy dla mieszkańców gminy i całego regionu. Na obszarach wiejskich będą tworzone duże, rodzinne gospodarstwa rolne z rozwiniętą siecią skupu, przechowywania i przetwórstwa produktów rolnych. Rozwinie się również agroturystyka i rekreacja. Rozwój obszarów wiejskich będzie wspomagany poprzez nowo utworzoną instytucję semipubliczną stymulującą polifunkcyjny rozwój wsi. Miasto i gmina Polkowice unormują i uporządkują sytuację na rynku mieszkaniowym. Plany przestrzennego zagospodarowania przewidują podzielenie zasobów mieszkaniowych według zamożności mieszkańców. Powstanie nowe centrum miasta ze stylową zabudową i nowoczesną infrastrukturą instytucjonalną. Nawiązanie dialogu z głównym pracodawcą w regionie (KGHM Polska Miedź SA), wspólne programy w zakresie restrukturyzacji lokalnego rynku pracy, wypracowanie alternatyw dla grupowych zwolnień w Polskiej Miedzi powinny **i –**

i ► *wspierać polifunkcyjny rozwój gminy, zachowujący równowagę na rynku pracy. Centralne położenie gminy w województwie legnickim, dobrze rozwinięta sieć komunikacyjna między sąsiednimi gminami (Głogów i Lubin) pozwoli na wspólne korzystanie przez mieszkańców gminy z instytucji i urządzeń infrastruktury społecznej.*

Źródło: *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice,* Ośrodek Badań Naukowych i Usług Economicus, Jelenia Góra, grudzień 1995, część II, s. 3.

Zdaniem autora niniejszej pracy, przedstawiona powyżej charakterystyka gminy Polkowice potwierdza przyjęte we wstępie założenia odnoszące się do czynników decydujących o rodzajach i rozmiarach inwestycji. Szczególnie zakres potrzeb społecznych, ich zaspokajanie oraz stan majątku komunalnego mogły mieć istotny wpływ na rodzaj i wielkość przyszłych przedsięwzięć inwestycyjnych.

3. Tworzenie programu inwestycyjnego gminy Polkowice na tle lokalnej strategii rozwoju gospodarczego

Tamże, s. 3.

Samorząd gminy Polkowice w zakresie tworzenia programu inwestycyjnego podjął następujące działania:

- przeprowadził analizę w sektorze publicznym pod kątem realizowanych zadań własnych i zleconych przez administrację rządową,
- opracowano ramy programu stworzenia warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, polegające na planowaniu, stymulowaniu i promocji miasta.

Powstanie dokumentacji inwestycyjnej poprzedziła analiza zebranych materiałów i dokumentów będących w dyspozycji samorządu gminy Polkowice i opracowanej w latach 1992-1995. Stanowiła ona podstawę opracowania programu uwzględniającego istniejącą sytuację społeczno-gospodarczą oraz zaawansowanie wcześniej rozpoczętych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Należy podkreślić, że jednego dokumentu, który był formalnie nazwany programem inwestycyjnym, nie było. Dlatego na potrzeby niniejszej pracy - podjęto próbę odtworzenia idei jego powstawania, tj. wszystkich dokumentów i czynności związanych z przygotowaniem planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Całokształt planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych nazwano programem inwestycyjnym gminy.

Odtworzenie powstania (tworzenia) programu inwestycyjnego jest wynikiem badań autora niniejszej pracy - opartych na przeprowadzonych rozmowach i wywiadach kierowanych z pracownikami samorządu Polkowic. Zarówno kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych (bezpośrednio uczestniczący w procesach decyzyjnych), jak i naczelna władza samorządowa (zarząd oraz radni miejscy) dostarczyli autorowi niniejszej pracy, wielu cennych informacji na temat zachowań podczas projektowania i realizacji zadań inwestycyjnych.

Z przeprowadzonego wywiadu kierowanego z pracownikami urzędu gminy Polkowice autor niniejszej pracy uzyskał informacje na temat procesu opracowywania programu inwestycyjnego. Proces ten - obejmujący głównie wkład pracy pracowników samorządu Polkowic, przy dużym wsparciu krajowych specjalistów[21] zajmujących się problematyką rozwoju lokalnego - nie zakończył się jednak faktycznym dokumentem zawierającym postanowienia tego programu. Określone, planowane przedsięwzięcia inwestycyjne gminy Polkowice miały stanowić element systemu zarządzania gminą przyjętego w Polkowicach (rys. 5).

W dalszej części pracy szerzej zostaną opisane następujące dokumenty planistyczne i strategie:

- Raport z badania opinii społecznej Pracowni Badań Społecznych pt. *Problemy gminy Polkowice w opinii mieszkańców* (I raport sporządzono w 1994 r.; sporządzany cyklicznie co 2 lata),
- *Program społeczno-gospodarczy rozwoju gminy Polkowice w perspektywie 2000 r*, ze szczególnym uwzględnieniem lat 1995-1998 (opracowany w 1994 r.),

[21] Byli to specjaliści z firmy Economicus, autorzy *Lokalnej strategii rozwoju gospodarczego gminy Polkowice.*

- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (sporządzone w 1998 r.) włącznie z *Miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,*
- *Budżet gminy* (corocznie),
- *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy* (opracowana w 1995 r.).

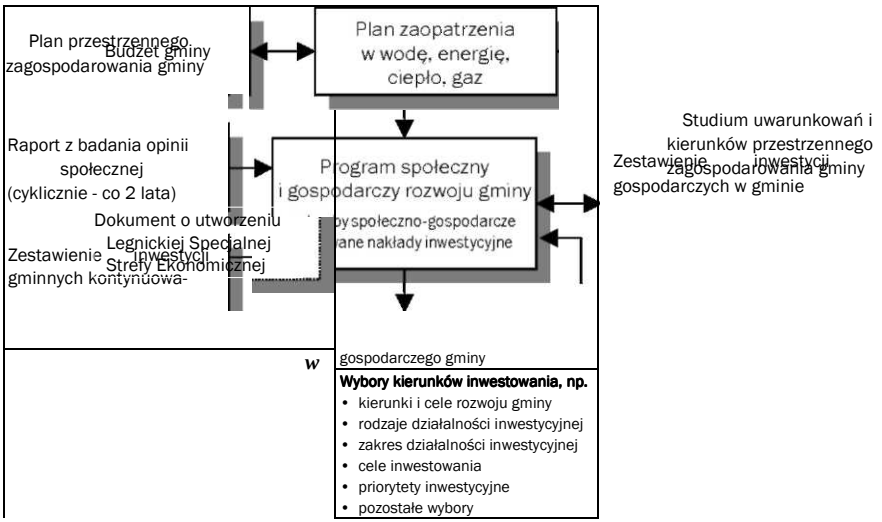
W procesie tworzenia programu inwestycyjnego została uwzględniona partycypacja społeczności lokalnej. Udział społeczny był wyraźny we wszystkich kluczowych sprawach oraz zadaniach gminy. Wszelkie działania o znaczeniu strategicznym były wynikiem konsensusu społecznego. Omawiane procesy rozwojowe gminy Polkowice oparto na współpracy władz samorządowych ze społecznością lokalną. Chęć udziału społeczności lokalnej w tworzeniu programu rozwojowego gminy znalazła swoje odzwierciedlenie podczas badań społecznych przeprowadzonych na zlecenie władz gminy.

Celem zleconych badań społecznych było zasięgnięcie opinii mieszkańców, na temat funkcjonowania gminy oraz zdiagnozowanie sytuacji społecznej i bytowej mieszkańców. Efektem tych badań był opracowany w 1994 r. przez Pracownię Badań Społecznych na zlecenie urzędu gminy Polkowice **raport pt. *Problem gminy Polkowice w opinii mieszkańców.*** Problematyka badań objęła dziesięć zasadniczych zagadnień; badano m.in.:

1) więzi oraz identyfikację mieszkańców z gminą Polkowice,
2) uciążliwości oraz poziom satysfakcji z zamieszkania w bezpośrednim środowisku mieszkalnym,
3) hierarchizację problemów w gminie (chodziło o problemy, które powinny być podjęte w pierwszej kolejności),
4) postawy odnośnie do zasadności proponowanej struktury wydatków i zadań realizowanych przez gminą,
5) postawy wobec prywatyzacji gminnych nieruchomości (lokale, grunty),
6) kształtowanie się ocen funkcjonowania różnych sfer życia w gminie oraz percepcji zmian w odniesieniu do przyszłości,
7) sytuację materialną i jej percepcję przez mieszkańców,

Rysunek 5. Idea tworzenia programu inwestycji samorządowych dla gminy Polkowice (lata 90. XX w.)

Zasoby (szeroko rozumiane)
Podmioty:
Samorząd gminny (zarząd gminy, rada gminy, wydziały urzędu gminy)
Społeczność lokalna
Inwestorzy (instytucje, przedsiębiorstwa, osoby fizyczne) Eksperci
Liderzy lokalni (np. przedsiębiorcy)
Pozostali uczestnicy
Inne (np. rozwiązania instytucjonalno-prawne, wzorce, inne programy rozwojowe)



Program inwestycyjny gminy

Wieloetapowe i wieloletnie przedsięwzięcia i zadania i nwestycyj ne

PROJEKTY

Źródło: J. Hermaszewski, H. Towarnicka: *Dylematy z obszaru zarządzania inwestycjami samorządowymi.* W: *Zarządzanie finansami firm - teoria i praktyka.* Red. T. Jajuga, W. Pluta. Prace Naukowe nr 965. Wrocław: AE 2003, rys. 1, s. 533.

8) postawy mieszkańców odnośnie do określonego modelu samorządności; tj. tendencji do centralizmu państwowego czy postawy „prosamorządowej",
9) aktywność społeczną i kulturalną mieszkańców gminy,
10) kształtowanie się oceny działalności zarządu gminy.

Badaniem objęto próbę reprezentatywną - 1071 osób.

Wyniki badań zostały ujęte w jeden raport - w formie tabelarycznej oraz graficznej, z krótkim komentarzem. W tabelach zamieszczono procentowy udział odpowiedzi na zadawane pytania. Interpretacja wyników badań była ogólna, lecz bardzo wymowna. Na uwagę zasługuje wysoki wskaźnik odpowiedni pozytywnej na temat „czy Pana(i) zdaniem w porównaniu z okresem sprzed 4 lat ogólna sytuacja w gminie uległa poprawie?". Ponad 86% odpowiedzi było pozytywnych. Wymowne było również poparcie społeczne i zaufanie, jakim darzyli mieszkańcy ówczesnego burmistrza. Ponad 64% z badanej próby odpowiedziała, że jest on najbardziej zaufaną osobą w gminie. Ten wynik z badania został potwierdzony w najbliższych (kolejnych) wyborach samorządowych. Zastanawiający był natomiast wynik dotyczący odpowiedzi na temat motywów działalności członków zarządu gminy. Odpowiedzi były następujące: „działają, aby mieć władzę i pieniądze (28% badanych), chcą wprowadzić w życie jakiś program (15%), chcą zrobić coś dla innych (30%), trudno powiedzieć (27%)".

Raport z tego badania został poddany gruntownej analizie przez zarząd gminy oraz został szeroko omówiony na sesji rady miejskiej. Był on niewątpliwie istotną wskazówką dla samorządu o istniejących problemach w gminie i ważnych aspektach wymagających poprawy w niedalekiej przyszłości.

Wyniki analizy badanej społeczności, jak również postulaty społeczne, były odzwierciedlone w pierwszym opracowaniu diagnostyczno-planistycznym, stanowiącym kompendium wiedzy na temat stanu gminy i planowanych działań społeczno-gospodarczych w gminie Polkowice.

Program społeczno-gospodarczy rozwoju gminy Polkowice w perspektywie roku 2000, ze szczególnym uwzględnieniem lat 1995-1998[22] został opracowany w roku 1994 przez pracowników urzędu gminy Polkowice, we współpracy z kierownictwem jednostek, zakładów budżetowych oraz przedsiębiorstw gminnych. Program (w swoim założeniu) miał wskazywać rozwiązania optymalne - służące rozpoznaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy - oparte na posiadanych możliwościach finansowych i w ramach zadań przypisanych gminie. Program zawierał planowane kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego oraz rodzaje i wielkość działań inwestycyjnych, w perspektywie roku 2000.

Program składał się z trzech rozdziałów. Zasadniczą część stanowił rozdział pierwszy, który dotyczył analizy i oceny stanu gminy Polkowice na przełomie lat 1994/1995. Rozdział ten podzielono na cztery punkty, które omawiały kolejno różne obszary tematyczne: obszary obsługi mieszkańców, w które jest zaangażowany samorząd Polkowice; gospodarkę

W dalszej części pracy będzie stosowana skrócona nazwa: program.

przestrzenią i majątkiem gminy; sposób organizacji samorządu terytorialnego Polkowice; zależności gminy i jej związki z otoczeniem.

W drugim rozdziale omawianego programu sporządzono prognozę możliwości finansowych gminy w latach 1995-1998. Było to tabelaryczne ujęcie prognozowanych dochodów gminy ze wskazaniem źródeł pozyskiwania dochodów.

Rozdział trzeci programu stanowił zestawienie planowanych wydatków w latach 1995-1998, z ogólnym podziałem na wydatki bieżące i finansowane z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Cenny zasób informacyjny stanowił rozdział pierwszy programu społeczno-gospodarczego. Diagnoza stanu bieżącego była podstawowym źródłem informacji dla opracowanej później strategii lokalnej. Część programu dotycząca planowanych finansów gminy okazała się mniej użyteczna z racji tego, że w latach 1996-1998 nastąpił znaczny wzrost dochodów z wybranych tytułów. Dochody te nie były planowane, co może świadczyć o tym, że ich wpływ do kasy gminnej okazał się zaskoczeniem dla samego samorządu. Może to świadczyć również o tym, że nagły wzrost dochodów spowodował „przysłowiową lawinę planowanych wydatków inwestycyjnych". Wówczas ujawniła się wysoka skłonność do inwestowania - wynikająca m.in. z wysokich dochodów własnych gminy Polkowice.

Diagnoza stanu środowiska społeczno-gospodarczego gminy w poszczególnych zakresach tematycznych obejmowała:

- analizę i ocenę stanu gminy Polkowice na przełomie lat 1994/1995,
- cele stawiane do uzyskania w perspektywie 2000 r. oraz sposoby realizacji w latach 1995-1998,
- propozycje wydatków przewidzianych do realizacji w latach 1995-2000. Materiały uzyskane z analizy były bardzo obszerne i szczegółowe. Oprócz danych

statystycznych, porządkujących stan aktualny w gminie, materiał ten był źródłem informacji dla zarządu gminy o planowanych działaniach inwestycyjnych.

W programie społeczno-gospodarczym największy akcent położono na zadania z zakresu budownictwa mieszkaniowego (w szczególności Starego Miasta i osiedla Centrum) oraz na poprawę życia na terenach wiejskich (elektryfikacja, kanalizacja i gazyfikacja). W programie uwzględniono znaczenie inwestycji społecznych z zakresu: kultury fizycznej i sportu, oświaty, małej architektury i innych dziedzin, służących poprawie komfortu życia mieszkańców. Program ten ujmował wszystkie planowane zadania inwestycyjne.

Ważne było, aby społeczność lokalna uczestniczyła w realizacji różnych celów (zadań) gminy oraz włączała się aktywnie w realizację jej zadań. Program w swojej konstrukcji zakładał zdecydowanie większy udział mieszkańców gminy Polkowice w realizacji swoich wewnętrznych zadań, głównie przez tworzenie miejsc pracy dla Polkowiczan, czy przekazywanie środków finansowych (do tworzonych komitetów osiedlowych, rad sołeckich, zarządów budynków, innych miejscowych zarządców i organizatorów prac w gminie).

Podstawą stworzenia programu inwestycyjnego gminy Polkowice (oprócz wymienionych dokumentów) - było opracowanie **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.** Do 1994 r. było ono opracowywane w formie planu przestrzennego

zagospodarowania gminy z integralną częścią - planem zaopatrzenia w wodę, energię, ciepło i gaz. Plan ten ujmował zagregowane potrzeby energetyczne gminy, mające istotny wpływ na planowane wydatki inwestycyjne w przyszłości.

Plan zagospodarowania przestrzennego gminy był dokumentem wyjściowym, do opracowania (zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r.) - Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W związku tym, że plan przestrzenny gminy Polkowice nie był dostępny w samorządzie dla autora niniejszej pracy, w dalszej części szczegółowo zostanie omówiony dokument będący kontynuacją tego planu - czyli studium. Studium to opracowanie strategiczne, określające politykę przestrzenną gminy. Odnosiło się ono kompleksowo do wszystkich istotnych problemów związanych z gospodarkę przestrzenną. W studium zostały określone cele rozwoju gminy, kierunki polityki przestrzennej oraz sposoby jej realizacji. Studium było dokumentem jawnym, lecz nie było aktem ustanawiającym przepisy gminne. Stanowiło ono merytoryczną podstawę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również mogło być wykorzystywane do tworzenia programów lokalnych. Podstawą opracowania studium była uchwała Rady Miejskiej z 1997 r. Studium opracowały służby samorządu gminy Polkowice przy współpracy podporządkowanych im organów i jednostek organizacyjnych.

Omawiany dokument - „studium" - składał się z dwóch części: tekstowej oraz graficznej. Część tekstowa studium była syntetycznym opisem uwarunkowań rozwoju i zagospodarowania przestrzennego gminy oraz podstawowych problemów rozwoju przestrzennego. Ta część obejmowała planowane kierunki i zasady zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Polkowice stanowiło zwarty zestaw informacji o istocie gospodarki przestrzenią w gminie; sformułowana w nim polityka przestrzenna m.in. miała służyć promocji gminy oraz przygotowaniu ofert lokalizacyjnych dla potencjalnych inwestorów.

Plan przestrzennego zagospodarowania gminy pełnił funkcję koordynującą ustalenia zawarte w omawianym wyżej studium, w celu zapewnienia pożądanego stanu zagospodarowania i ładu przestrzennego w mieście Polkowice.

W miejscowym planie przestrzennego zagospodarowania gminy Polkowice wyznaczono tereny o różnych funkcjach (w tym do realizacji celów publicznych) oraz różnych zasadach zagospodarowania, uwzględniających potrzeby ochrony środowiska naturalnego i kulturowego.

Zakres ustaleń planu obejmował:

- wyznaczenie dróg publicznych, placów i ścieżek rowerowych wraz z urządzeniami pomocniczymi,
- ustalenie zasad obsługi komunikacyjnej i w zakresie infrastruktury technicznej,
- ustalenie zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane,

- ustalenie tzw. szczególnych warunków zagospodarowania terenów - w tym zakazów zabudowy (wynikających z potrzeb prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych),
- wyznaczenie obszarów i ustalenie zasad dotyczących: przekształceń obszarów zdegradowanych, rehabilitacji istniejącej zabudowy i przebudowy systemów infrastruktury technicznej, prowadzenia zorganizowanej działalności inwestycyjnej.

Podstawowe kierunki inwestowania, będące wynikiem planowania inwestycji, przedstawiały się następująco:

1) budownictwo mieszkaniowe,
2) zabudowa staromiejska,
3) infrastruktura techniczna,
4) infrastruktura społeczna,
5) rozwój funkcji rekreacyjnych.

Wymienione kierunki inwestowania uwzględniano w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Polkowice.

Program inwestycyjny gminy Polkowice przewidywał (zakładał) prowadzenie działań inwestycyjnych przez różnych inwestorów (krajowych i zagranicznych). W celu zwiększenia efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych założono, że oprócz prowadzenia inwestycji na własny rachunek samorządu, będą realizowane inwestycje mieszane. W zasięgu obszaru działania gminy Polkowice funkcjonują również inne podmioty. Ich lokalizacje były wynikiem indywidualnych dążeń przedsiębiorców zamierzających w gminie Polkowice ulokować swoje inwestycje i decyzji władzy samorządowej zainteresowanej koordynowaniem rozwoju gospodarczego gminy. Tworzą one pewien system, tj. układ gospodarczy na obszarze gminy Polkowice.

Tworzenie programu inwestycyjnego było ściśle powiązane z możliwościami finansowymi gminy. **Budżet gminy** (jako roczny plan finansowy) ujmował w sposób usystematyzowany dochody i wydatki gminy. Zgodnie z prawem budżet jest uchwalany przez radę gminy na okres jednego roku kalendarzowego.

Budżet gminy Polkowice to dokument składający się z 8 punktów oraz załączników. Zawierał on podstawowe dane z wykonania budżetu (za konkretny rok) oraz uwzględniał wszelkie zmiany, jakie zaistniały w budżecie w ciągu roku budżetowego. Budżet uwzględniał również szczegółowe dane na temat wydatków budżetowych (w układzie działowym) oraz dochodów zrealizowanych w ciągu roku. Dane z wykonania były porównywane z planami[23], które były sporządzane przed zatwierdzeniem budżetu.

Poza danymi statystycznymi, w budżecie mocno była rozbudowana część poświęcona wydatkom inwestycyjnym. Wydatki inwestycyjne pochodziły ze środków budżetu gminy oraz

[23] Plany dotyczą danych przed zatwierdzeniem budżetu oraz obejmują wszystkie zmiany wprowadzone w trakcie roku budżetowego.

z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Analiza wydatków inwestycyjnych dotyczy tych obu źródeł ich finansowania[24].

Wyniki analizy możliwości finansowych miały duży wpływ na opracowanie programu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Zapisy w budżecie oraz planowanie możliwości finansowych na realizację zadań inwestycyjnych, w sposób zwrotny, wpływały na strategię rozwoju gminy. Wymiana informacyjna pomiędzy dokumentami wpływała na wybory, przed którymi staje każda gmina. Wyznaczenie kierunków i celów rozwoju implikowało rodzaje i zakres działalności inwestycyjnej. Określenie priorytetów inwestycyjnych miało ułatwić wybór poszczególnych zadań do realizacji, w określonym porządku.

Porządek ten był wytyczony, z jednej strony - na podstawie potrzeb społecznych, a z drugiej - na podstawie możliwości finansowych gminy. Cele inwestowania oraz związki różnych rodzajów inwestycji z sytuacją społeczną w gminie pozwalały na dokonanie wyboru odpowiedniego wariantu programu inwestycyjnego.

Przedstawione dokumenty planistyczne tworzyły materiał źródłowy do opracowania *Lokalnej strategii rozwoju gospodarczego gminy Polkowice*. Strategia wymaga nieco szerszego omówienia.

Należy podkreślić, że *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice* stanowiła główny materiał syntetyczny gminy, służący podejmowaniu decyzji inwestycyjnych oraz wyznaczających kierunki inwestowania w gminie. Materiał ten był zbieżny z *Wizją rozwoju gminy Polkowice - 2000 PLUS*. Opracowanie to podsumowywało wszystkie dokumenty planistyczne wyznaczając kierunki i lokalizacje inwestycji gminy Polkowice w latach 1995-2000.

Autorzy *Lokalnej strategii* podkreślali, że realizacja przedstawionej ogólnej wizji rozwoju gminy Polkowice, nie byłaby możliwa, bez dobrze zaplanowanych procesów inwestycyjnych. Wymagało to ustalenia celów strategicznych, szczegółowych celów operacyjnych i przypisania tym celom - konkretnych zadań inwestycyjnych. Zakładano, że działalność organów samorządowych powinna dotyczyć szczególnie wczesnego rozpoznania i identyfikacji potencjalnych zagrożeń oraz niezwłocznego reagowania w celu ich eliminacji. Zarówno identyfikacja, jak i zapobieganie są możliwe, jeżeli działania podejmowane w gminie wynikają z jasno opracowanej strategii inwestycyjnej. Opracowanie strategii powinno być poprzedzone planowaniem strategicznym (długookresowym i wielopłaszczyznowym) - uwzględniającym harmonijny rozwój gminy. Według specjalistów z Economicusa, harmonijny rozwój oznacza podejmowanie inwestycji w zakresie rozwijania funkcji przemysłowo-produkcyjnych, przy jednoczesnym dbaniu o inwestycje w rozwój ekologiczny. Integracja tych funkcji pozwala na zaspokajanie potrzeb bieżących bez konieczności ograniczania możliwości działania przyszłych pokoleń. Strategiczne planowanie inwestycyjne zakłada hierarchiczną strukturę celów - osiągnięcie celów niższych rzędów służy realizacji celów rzędu wyższego. Nadrzędnej grupie celów strategicznych są podporządkowane cele operacyjne, zaś celom operacyjnym - bieżące zadania. Cele i zadania inwestycyjne są

[24] Szerzej: patrz rozdz. 2.

formułowane w nawiązaniu do zidentyfikowanych problemów i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających jej atuty i słabości, a tym samym szanse i zagrożenia rozwojowe.

Planowany rozwój lokalny gminy Polkowice zakładał prowadzenie działalności inwestycyjnej w szerokim zakresie. Przyjęto, że kierunki inwestycji powinny dotyczyć przede wszystkim:

- działań zmierzających do osiągnięcia jak najwyższego poziomu aktywności gospodarczej gminy. Działania takie powinny opierać się na zasobach lokalnych gminy oraz zewnętrznych możliwościach stwarzanych przez system gospodarczy kraju (np. sprzedaż gruntów uzbrojonych pod budownictwo przemysłowe i mieszkalne),
- dążenia do rozwoju funkcji gospodarczych gminy umożliwiających i poprawiających warunki bytowe i konsumpcyjne mieszkańców (np. tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój budownictwa mieszkalnego),
- stymulowania różnorodnych działań zmierzających do wielokierunkowego rozwoju gminy zapewniającego ciągłość jej istnienia (np. przede wszystkim inwestycje w ochronę środowiska naturalnego, tworzenie podstaw ekorozwoju gminy). Przedstawione i proponowane przez specjalistów z Economicusa kierunki inwestowania były zbieżne z wcześniej określonymi kierunkami inwestowania w gminie, miały one sprowadzić rozwój gospodarki i infrastruktury gminy do takich działań, które by nie naruszały (w nieodwracalny sposób) lokalnego środowiska naturalnego.

Wśród celów strategicznych wyróżniono cel główny oraz cele podrzędne. Celem głównym było inwestowanie w rozwój społeczny i gospodarczy gminy, zmierzający do stworzenie korzystnych warunków ekonomicznych dla nowych podmiotów gospodarczych podejmujących działalność w gminie Polkowice. Powodzenie realizacji celów strategicznych było uwarunkowane osiągnięciem celów operacyjnych. Celami operacyjnymi, w ogólnej strategii rozwoju gminy (według specjalistów z Economicusa)[25] były:

1) polifunkcyjny rozwój gminy,
2) stymulowanie rozwoju istniejących instytucji o znaczeniu ponadlokalnym (subregionalnym),
3) restrukturyzacja funkcji przemysłowej,
4) kreowanie usługowych funkcji egzogenicznych o zasięgu regionalnym,
5) harmonijny rozwój funkcji ośrodka lokalnego w mieście Polkowice,
6) kreowanie nowych funkcji o zasięgu subregionalnym,
7) restrukturyzacja gospodarki na obszarach wiejskich,
8) tworzenie warunków i infrastruktury dla wspierania lokalnej przedsiębiorczości. Każdemu z ośmiu wymienionych celów operacyjnych przyporządkowano grupę zadań

do realizacji. Zadania te zostały szczegółowo opisane w opracowaniu *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice.* Każdemu z ośmiu celów operacyjnych przyporządkowano zadania strategiczne.

[25] *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice*, Ośrodek Badań Naukowych i Usług „Economicus", Jelenia Góra, grudzień 1995, część II, s. 7.

Nie wszystkie zadania strategiczne (w ramach strategii rozwoju gospodarczego gminy) miały typowe cechy zadań inwestycyjnych. Jednak zdecydowana większość z nich wymagała dużych nakładów inwestycyjnych. Oto one (łącznie z niezbędnymi inwestycjami):

- budowa „centrum tranzytowego" wzdłuż drogi E-65. Potrzebne inwestycje: hotel, parking, sklep, salon samochodowy, stacja paliw, most i wiadukt;
- uruchomienie międzygminnej komunikacji autobusowej. Potrzebne inwestycje: zakup dodatkowych środków komunikacji zbiorowej, dodatkowe przystanki autobusowe, drogi;
- zagospodarowanie infrastrukturalne terenów wiejskich przeznaczonych pod zabudowę dla inwestorów. Potrzebne inwestycje: uzbrojenie terenów, drogi;
- przygotowanie ofert handlowych (korzyści zewnętrznych) dotyczących inwestycji w mieście. Potrzebne inwestycje: odbudowa centrum miejskiego, osiedla mieszkalne w mieście;
- utworzenie specjalnej strefy dla lokalizacji funkcji gospodarczych. Potrzebne inwestycje: drogi, uzbrojenie, pełna dokumentacja geodezyjna;
- utworzenie kompleksu rekreacyjno-wypoczynkowego o regionalnym zasięgu oddziaływania. Potrzebne inwestycje: budowa obiektu, infrastruktura techniczna, obiekty towarzyszące;
- powołanie w Polkowicach instytucji administracji centralnej (np. Urząd Skarbowy, Prokuratura, Sąd). Potrzebne inwestycje: budowa obiektów, remonty i modernizacja istniejących;
- zagospodarowanie wiejskich obiektów zabytkowych. Potrzebne inwestycje: remonty, modernizacje i odbudowa, drogi dojazdowe, niezbędna infrastruktura towarzysząca;
- realizacja zadań związanych z kanalizacją i gazyfikacją obszarów wiejskich. Potrzebne inwestycje: budowa oczyszczalni, budowa infrastruktury technicznej.

Nie były to wszystkie potrzebne (zasadne) zadania strategiczne. Pozostała część, niebędąca bezpośrednio związana z inwestycjami, została szczegółowo przedstawiona w cytowanym opracowaniu *Lokalna strategia...*, autorstwa zespołu Economicusa.

W wyżej wymienionym opracowaniu opisano i przyporządkowano zadaniom strategicznym projekty inwestycyjne przewidziane do realizacji w cyklu dwuletnim; propozycje dotyczyły:

- utworzenia specjalnej strefy dla lokalizacji funkcji gospodarczych,
- utworzenia kompleksu rekreacyjno-wypoczynkowego o regionalnym zasięgu oddziaływania,
- opracowania i wdrożenia koncepcji współdziałania gminy Polkowice z KGHM PM SA w kształtowaniu polifunkcyjnego rozwoju gminy,
- opracowania programu promocji gminy,
- utworzenia - w ramach Fundacji PLON - ośrodka wspierania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz funduszu doręczycielskiego gwarantującego kredyty na małe pozarolnicze przedsięwzięcia gospodarcze na obszarach wiejskich.

Wymienione wyżej projekty inwestycyjne były opracowane w następujący sposób:

1) usytuowanie danego projektu w *Strategii rozwoju miasta i gminy Polkowice* oraz szczegółowy opis i uzasadnienie projektu,
2) przedstawienie harmonogramu realizacji projektu oraz organizacji i zarządzania tym projektem,
3) przygotowanie prognozy budżetu projektu oraz planowanie źródeł finansowania projektu,
4) wykazanie korzyści z realizacji danego projektu oraz zaprezentowanie możliwego monitoringu w fazie realizacji projektu oraz późniejszego funkcjonowania.

4. Planowane kierunki i lokalizacje inwestycji gminy Polkowice

Podstawą prawną planowania przestrzennego była ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 r., z późniejszymi zmianami[26]. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że celem planowania przestrzennego jest „kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi, w sposób zapewniający poprawę

[26] *Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.* (DzU 1989 r. nr 17).

Zdjęcie 1. Tereny inwestycyjne miasta Polkowice (lata 90. XX w.)

Źródło: Urząd gminy Polkowice: opracowanie *Polkowice 2000 plus.* Wrocław: Wyd. Agencja Reklamowa ARRS 1998, s. 24

jakości życia społeczeństwa, zachowanie równowagi przyrodniczej, ochronę dóbr kultury, zwiększenie efektywności procesów gospodarczych i podnoszenie zdolności obronnej państwa"[27].

Dla Polkowic wyznaczono trzy duże obszary z określonym przeznaczeniem inwestycyjnym. Stanowiły one (ujęte w strategii rozwoju gospodarczego gminy) projekty o nazwie „Strefa intensywnego rozwoju działalności gospodarczej w Polkowicach" oraz „Strefa turystyczno-usługowa gminy Polkowice" (zdjęcie 1), tj.:

1) teren Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej[28] - Podstrefa Polkowice,
2) teren A - zlokalizowany wzdłuż drogi krajowej nr 3 (wjazd do Polkowic od strony Lubina),
3) teren B - zlokalizowany wzdłuż drogi krajowej nr 3 (wyjazd z Polkowic w kierunku Zielonej Góry).

Największą powierzchnię posiadała strefa ekonomiczna - Podstrefa Polkowice, która zajmowała powierzchnię 109 ha i była podzielona na 26 działek. Właścicielem gruntów była Spółka Zarządzająca Legnicką Specjalną Strefą Ekonomiczną. Były to grunty z pełnym uzbrojeniem (energia elektryczna, kanalizacja, gaz, drogi, woda, łącza telekomunikacyjne, bocznica kolejowa, centralne ogrzewanie). Według planu przestrzennego zagospodarowania, tereny te zostały przeznaczone na inwestycje gospodarcze (prywatne).

Podobne przeznaczenie miały grunty zlokalizowane na terenie A. Powierzchnia całkowita tych terenów to 56 ha; została podzielona ona na 12 działek w pełni uzbrojonych.

Teren A był w 82% (45,9 ha) własnością gminy Polkowice. Pozostałymi właścicielami gruntów byli: KGHM Polska Miedź SA (0,4 ha), Dolnośląski Okręg Gazownictwa (0,2 ha), osoby fizyczne (4,6 ha).

Zupełnie inne przeznaczenie (według planu przestrzennego zagospodarowania) ustalono dla terenu B. Jego przeznaczenie określono jako nowe centrum ogólnomiejskie i podmiejskie.

Teren ten, w pełni uzbrojony, zajmował powierzchnię 21,4 ha i został podzielony na 19 działek. Był on w 93% własnością gminy (pozostałe 7% to własność osób fizycznych).

Wszystkie wymienione tereny stanowiły podstawę powstania i realizacji *Projektu Polkowice 2000 plus.*

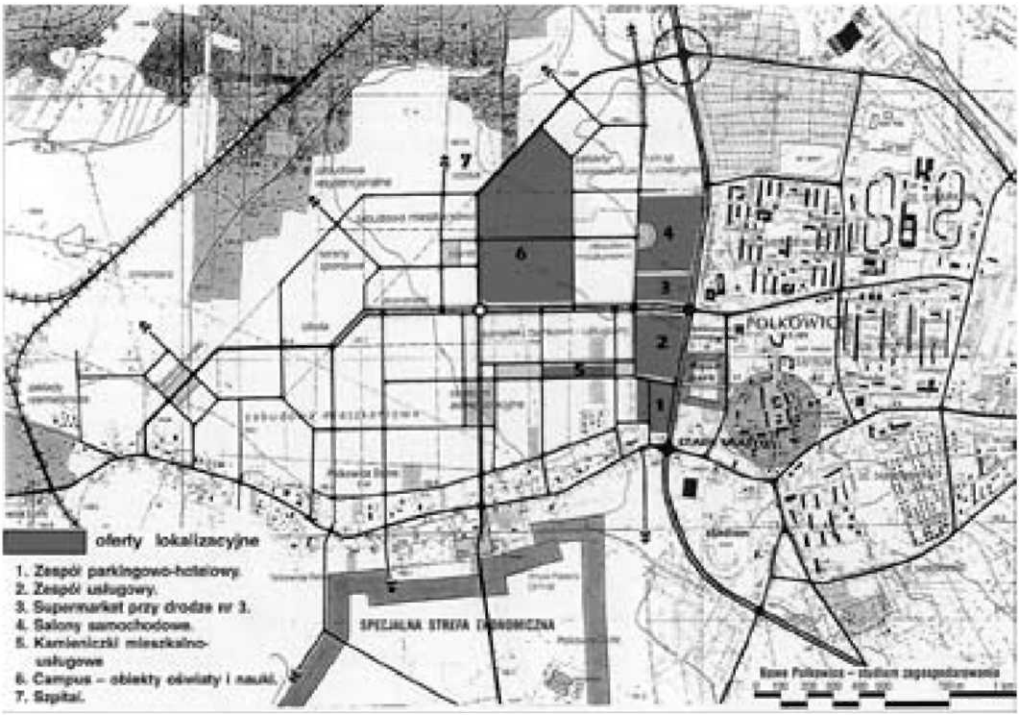
Grunty oferowane inwestorom przez Polkowice zostały przygotowane do szybkiego podjęcia działań inwestycyjnych. Ich własność była prawnie uregulowana; zostały w całości uzbrojone. Plan przestrzennego zagospodarowania nadał im określone przeznaczenie, a władze lokalne dodatkowo sprzyjały lokalizowaniu tutaj inwestycji - przez maksymalne, zgodne z prawem zwolnienia podatkowe. Ponadto gmina była w stanie zaangażować się finansowo w przedsięwzięcia inwestycyjne innych podmiotów oraz służyć doradztwem i pomocą organizacyjną. Do tego celu urząd wyposażono w specjalny tzw. system informacji geograficznej (SIT=GIS). System ten opracowano przy udziale Wydziału Informacji Geograficznej i stał się zbiorem opisowych i graficznych baz danych. Podstawą

[27] R. Brol: *Gospodarka lokalna.* Wrocław: AE1995, s. 92.
[28] W dalszej części pracy będą stosowane skrócone nazwy: legnicka strefa, specjalna strefa, ekonomiczna strefa.

GIS jest mapa numeryczna, stanowiąca jego bazę przestrzenną. Na pakiet baz graficznych składają się mapy ewidencji gruntów i budynków, mapy infrastruktury technicznej terenu, mapy topograficzne, małej architektury, ulic, placów oraz plany przestrzennego zagospodarowania terenów. Integralną częścią baz graficznych jest część opisowa: dotycząca ewidencji gruntów, informacji o właścicielach (w tym o numerach ksiąg wieczystych). System pozwala też na monitorowanie zmian przestrzennych miasta oraz stwarza podstawę do planowania rozwoju poprzez działalność inwestycyjną. Dzięki systemowi SIT potencjalni inwestorzy byli w stanie samodzielnie, w krótkim czasie obejrzeć interesujące ich tereny oraz dowiedzieć się, kto jest właścicielem. System ten był niewątpliwie nowatorskim rozwiązaniem w zakresie komunikowania się samorządu z szeroko rozumianym otoczeniem (mieszkańcami, lokalnym biznesem, potencjalnymi inwestorami itp.).

W celu stymulowania rozwoju gospodarczego Polkowice przygotowały atrakcyjne tereny na cele budowlane (mapa 1).

Mapa 1. Planowane inwestycje na terenie „Nowych Polkowic" (lata 90. XX w.)



Źródło: Urząd gminy Polkowice: opracowanie *Polkowice 2000 plus.* Wrocław: Wyd. Agencja Reklamowa ARRS 1998, s. 28

Tzw. Nowe Polkowice stanowią obszar wymienionych terenów „A". Planowano, że lokalizacja „Nowych Polkowice" w bezpośrednim sąsiedztwie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz dobre powiązanie z istniejącymi terenami miejskimi, pozwolą stworzyć

nowoczesne centrum z rozbudowaną infrastrukturą miejską (banki, hotele, szpital, zespół obiektów nauki itp.). Planowany rozwój tej części Polkowic to zmniejszenie gęstości zaludnienia przez budowę części „rezydencjonalnej" i osiedla domków jednorodzinnych oraz budownictwo wielorodzinne (chodziło o zabudowę śródmiejską).

Przewidziano również grunty do prowadzenia działalności usługowej. Zaplanowano zabudowę, wzdłuż drogi krajowej, wielkimi obiektami handlowymi i gastronomicznymi. Przygotowano lokalizacje dla banków, administracji, hoteli, obiektów nauki i szkół.

Mając na uwadze sąsiedztwo obszarów leśnych, przewidziano również zabudowę uzupełniającą - atrakcyjną ofertę Aquaparku. Wielkość obszarów „Nowych Polkowic" - dla planowanych inwestycji, miała być porównywalna z wielkością już istniejącego miasta - jednak charakter ich miał być zdecydowanie odmienny. „Nowe Polkowice" to wizja nowoczesnego miasteczka - o kameralnym klimacie, z parkami, fontannami, atrakcyjnymi chodnikami, zieleńcami, parkingami i wydzielonymi ścieżkami rowerowymi.

Tereny „Nowych Polkowic" podzielono na sześć różnych grup przeznaczenia. Grupę pierwszą stanowiły tereny pomiędzy drogą krajową a Starym Miastem. Na tych terenach zaplanowano Kompleks Rekreacyjno-Rehabilitacyjny Aquapark. Oferta inwestycyjna Polkowic nie ograniczała się tylko do samego kompleksu. Na terenie ponad 2 ha w odległości 150 m od Aquaparku zaprojektowano tereny na stworzenie zaplecza hotelowo-konferencyjnego. Zaplanowano piesze połączenie pomiędzy obiektami przeszkloną kładką (nad drogą Zielona Góra-Legnica), zapewniającą bezpieczną komunikację pomiędzy Starym Miastem a „Nowymi Polkowicami". Uważano, że takie połączenie dwóch obszarów miejskich będzie jednym z najciekawszych miejsc w Polkowicach.

Druga grupa przeznaczenia terenów „Nowych Polkowic" została zlokalizowana przy dworcu PKS. Na ten cel zarezerwowano 4,5 ha powierzchni z przeznaczeniem pod zespół usług i parkingów. Zaplanowano tutaj budowę dużych obiektów gastronomicznych typu Fast Food i innych (np. restauracji) oraz miejsca parkingowe dla 400 samochodów. Ofertę rozszerzono o miejsca pod budowę kina, dyskoteki i kręgielni.

Trzeci obszar miał mieć przeznaczenie usługowo-mieszkalne. Na powierzchni ok. 10 ha przewidziano budowę dużego supermarketu wraz z zapleczem parkingowym i rozbudowaną częścią szeroko rozumianych usług komercyjnych. Lokalizacja ww. zabudowy nie była przypadkowa. Przyjęto, że bezpośrednie sąsiedztwo dworca PKS, lokalizacja wzdłuż drogi krajowej i dobra komunikacja wewnątrzmiejska powinny spowodować, że rozpoczęcie w tym miejscu inwestycji będzie samoistną reklamą.

Czwarty obszar inwestycyjny, mający bezpośrednie sąsiedztwo drogi krajowej, został przeznaczony dla obiektów usługowych, dla których ważną rzeczą będą: dobry dojazd, atrakcyjna lokalizacja i łatwość nabycia stosunkowo dużych posesji. Założono, że na działkach o wymiarach 80x200 m mogą być budowane salony i warsztaty samochodowe, magazyny, myjnie samochodowe, stacje diagnostyczne.

Dwa pozostałe obszary miały przeznaczenie mieszkalno-usługowe. Zaplanowano tutaj zabudowę w formie kamieniczek miejskich o powierzchni użytkowej od 400 do 800 m^2. Kamieniczki miały być trzykondygnacyjne, z możliwością łączenia budynków na sąsiednich

działkach. Ponadto w obszarze tym przewidziano możliwość realizacji ok. 100 parterowych, zadaszonych pawilonów handlowych, stanowiących plac targowy, w pełni wyposażony w infrastrukturę techniczną (woda, kanalizacja sanitarna, deszczowa, gaz, energetyka i sieć teletechniczna).

Ponadto zaplanowano powstanie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej[29]. Legnicka Strefa stanowiła kontynuację projektu opracowanego w strategii rozwoju gospodarczego gminy i dotyczącego strefy intensywnego rozwoju działalności gospodarczej w Polkowicach. Przygotowanie i udostępnienie niezbędnej infrastruktury spowodowało duże zainteresowanie przyszłych inwestorów. Legnicką strefę powołano na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów nr 274 z dnia 15 kwietnia 1997 r. na okres 20 lat. W skład strefy weszły grunty będące własnością Spółki Zarządzającej Strefą LSSE SA. Cała strefa zajmuje łączną powierzchnię 382 ha rozlokowanych na trzech obszarach: w Legnicy - obszar 66 ha, w Polkowicach - obszar 109 ha, w Krzywej - obszar 207 ha.

Planowanie rozwoju społecznego mieszkańców dotyczyło następujących zagadnień: nauki, oświaty i wychowania, kultury i sztuki, ochrony zdrowia, opieki społecznej oraz szeroko rozumianej rekreacji. Inwestowanie w oświatę powinno służyć gromadzeniu kapitału na przyszłość, a w szczególności tworzeniu takich warunków edukacji i nauczania, które zapewnią wykształcenie pracownika aktywnego, elastycznego, umiejącego dostosować się do zmieniających się warunków ekonomicznych i rynku pracy. Samorząd, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom młodych ludzi, powołał Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną, do której zadań należy pomaganie w wyborze odpowiednich kierunków edukacji.

Zbywanie przez gminę Polkowice zasobów mienia komunalnego oparte było na przepisach ustawy o zamówieniach publicznych. Do tego celu została sporządzona pełna dokumentacja podstawowych czynności prawnych. Dokumentacja zawierała techniczne warunki zamówienia. Zostały one ujęte w formie dokumentu wchodzącego w zakres specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W przepisach prawnych podkreśla się, że techniczne warunki zamówienia powinny odzwierciedlać konieczne i wystarczające potrzeby zamawiającego - przy zastosowaniu polskich norm[30]. Normy te określają wymagania, metody badań oraz metody i sposoby wykonywania innych czynności.

Przestrzeganie wymogów stawianych przez ustawę o zamówieniach publicznych ma na celu racjonalizację wydatkowania środków publicznych.

5. Próba oceny przebiegu realizacji programu inwestycyjnego gminy Polkowice

[29] W Polsce (2003 r.) funkcjonuje 15 specjalnych stref ekonomicznych. Należy dodać, że są one różnie postrzegane. Szerzej w pracy W. Budner: *Lokalizacje przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-prze-strzenne i środowiskowe.* Poznań: AE 2003, Zob. też: L. Oktawa: *Specjalne czy lokalne przedsiębiorczości.* „Rzeczpospolita" dodatek „Ekonomia i Rynek" 2002, nr 25 i A. Cieślik: *Kryteria przestrzennej alokacji pomocy publicznej dla przedsiębiorstw: przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce.* „Gospodarka Narodowa" 2003, nr 10.

[30] *Ustawa z 3 marca 1993 r. o normalizacji* (DzU nr 55, poz. 251).

Próba oceny realizacji programu inwestycyjnego (jako całokształtu podjętych przedsięwzięć inwestycyjnych) nawiązuje do schematu oceny procedury postępowania zaproponowanej w pierwszej części pracy.

Ze względu na bardzo duże możliwości finansowe gminy Polkowice, program inwestycyjny mógł być kształtowany samodzielnie i być dostosowany do specyfiki gminy. Należy stwierdzić, że realizacja programu inwestycyjnego odbiegała od standardów proponowanych przez wyspecjalizowane instytucje (np. LGPP oraz FRDL) - przy programach inwestycyjnych. Dużą zbieżność z procedurami wspomnianych instytucji można było zaobserwować podczas prac przygotowawczych i planistycznych programu inwestycyjnego. Gmina Polkowice (podobnie jak inne gminy w Polsce) opracowała wiele dokumentów stanowiących podstawę do podejmowania decyzji inwestycyjnych.

Należy dodać, że problem wyborów inwestycyjnych w gminie Polkowice miał już inny charakter. Stan finansów gminy umożliwiał realizację wielu, równolegle toczących się procesów inwestycyjnych. Poza dużymi nakładami na rozwój infrastruktury technicznej, sporą część środków finansowych przeznaczano na rozbudowanie bazy socjalnej obsługującej mieszkańców (dotyczyło to w szczególności oświaty i służby zdrowia). W tej sytuacji nie trzeba było przeprowadzać skomplikowanych wyborów. Uwzględniano jedynie priorytety inwestycyjne. Zakładano, że odpowiednia struktura inwestycji, uwzględniająca poszczególne działy gospodarki budżetowej gminy, powinna w przyszłości przyczynić się do powstania nowoczesnego, dobrze wyposażonego i sprzyjającego inwestowaniu miasteczka - położonego w centrum zagłębia miedziowego. Mając na uwadze wzorce prezentowane we wcześniejszej części pracy, należy stwierdzić, że etap ustalania priorytetów inwestycyjnych oraz rangowania potrzeb odzwierciedlał wysoką skłonność do inwestowania gminy. W konsekwencji, wybrano przedsięwzięcia inwestycyjne, nie zawsze zaspokajające potrzeby społeczności lokalnych zarówno w bliższej, jak i dalszej perspektywie czasu - czyli zapewniające zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy gminy.

Realizacja programu inwestycyjnego gminy Polkowice charakteryzowała się słabiej rozbudowaną częścią monitorująco-kontrolną procesów inwestycyjnych. Niestety, kontrola zasadności realizowanych inwestycji kończyła się na etapie wyboru i rozpoczęcia realizacji procesów inwestycyjnych. W odróżnieniu od innych samorządów, gdzie procesy kontroli wykonania oraz bieżący monitoring danej inwestycji miały miejsce, w gminie Polkowice te etapy prac w zasadzie były pomijane. Wynikało to z braku fizycznych możliwości kontroli zbyt wielu - równolegle prowadzonych zadań inwestycyjnych. Należy dodać, że procesy inwestycyjne przebiegały względnie prawidłowo. Mimo braku kontroli - odnośnie do realizowanych inwestycji - niewiele było przypadków złej realizacji lub zaniechania podjętych już inwestycji.

Gmina Polkowice dysponowała dużymi możliwościami finansowymi, dlatego w procesach przetargowych nie kierowała się (jak to ma zazwyczaj miejsce) wysokością cen za świadczone usługi.[31] Główny nacisk był położony na referencje i doświadczenie wykonawców poszczególnych robót budowlanych. W większości przypadków - w przetargach ogłaszanych przez samorząd gminy - dla dużych przedsięwzięć inwestycyjnych wybierano generalnego wykonawcę. Nie sprzyjało to optymalizacji kosztów realizowanych inwestycji. Przykładowo, miało to miejsce w odniesieniu do inwestycji Aquaparku oraz realizacji inwestycji na Starym Mieście. Taki sposób rozwiązywania przetargów nie zawsze był skuteczny i nie dawał gwarancji należytego i terminowego wykonania inwestycji.

W celu zwiększenia kontroli wykonawców, gmina Polkowice stosowała własne procedury przetargowe.

Program inwestycyjny gminy Polkowice oparto na planach społeczno-gospodarczych, obejmujących całokształt życia gospodarczego i społecznego gminy. Wystąpienie klasycznej triady powiązań obejmującej: aktywność społeczną - politykę inwestycyjną - standard życia, miało zaowocować opracowaniem programu inwestycyjnego łączącego w całość planowanie przestrzenne i planowanie inwestycji. W praktyce, planowanie inwestycyjne zostało ograniczone jedynie do wyznaczenia kierunków i lokalizacji inwestycji gminy Polkowice.

Można pokusić się o stwierdzenie, że program inwestycyjny gminy Polkowice był inny od występujących standardów.

[31] Zob. art. 2 pkt8 Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (DzU 1994 nr 76, poz. 344 z późn. zm).

Rozdział 2.
Analiza i ocena działalności inwestycyjnej gminy Polkowice (lata 1994-1999) – finanse, wydatki i przedsięwzięcia inwestycyjne

Rozdział ten jest rozdziałem empirycznym, poświęconym realizacji programu inwestycyjnego gminy Polkowice. Analiza obejmuje lata 1994-1999, kiedy miał miejsce najdynamiczniejszy rozwój omawianej gminy. Zrealizowano wtedy wiele inwestycji społecznych i gospodarczych świadczących o działaniach władzy samorządu Polkowic zmierzających do zmiany wizerunku gminy: z górniczej – na „miasteczko przyszłości". Rozdział ten obejmuje trzy zasadnicze części analityczne: analizę finansów gminy, analizę działalności inwestycyjnej oraz analizę porównawczą dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego.

Przedmiotem analizy finansowej są główne źródła dochodów oraz podstawowe kierunki inwestowania w gminie Polkowice.

Rozdział ten stanowi syntezę procesu planowania przedsięwzięć inwestycyjnych gminy Polkowice. Analiza dochodów i wydatków powinna dostarczyć informacji na temat podstawowych źródeł pozyskiwania środków finansowych oraz kierunków ich wydatkowania. Inwestycje jako czynnik sprawczy rozwoju gminy zostaną zaprezentowane w osobnym punkcie tego rozdziału. Analiza podstawowych kierunków inwestowania powinna wykazać znaczenie inwestycji dla funkcjonowania i rozwoju gminy Polkowice.

Potwierdzeniem tezy o roli inwestycji dla gminy Polkowice jest też prezentacja przebiegu wybranych przedsięwzięć (projektów) inwestycyjnych gminy zrealizowanych w analizowanym okresie, ze szczególnym uwzględnieniem procedur podejmowania decyzji strategicznych. Ponadto, przeprowadzona analiza porównawcza budżetowych wydatków inwestycyjnych oraz miar rozwoju społeczno-gospodarczego gminy – na przykładzie wybranych gmin Zagłębia Miedziowego – jest próbą odpowiedzi na sformułowaną we wstępie tezę badawczą: tezę dotyczącą stworzenia korzystniejszych warunków do realizacji lokalnych strategii rozwoju, dzięki obowiązującym przepisom prawa.

1. Analiza sytuacji finansowej gminy Polkowice (lata 1994-1999)

Analiza sytuacji finansowej gminy Polkowice dotyczy lat 1994-1999. Był to okres największych efektów – osiągnięć gospodarczych gminy. Zostały one dostrzeżone przez osoby zajmujące się tworzeniem rankingów atrakcyjności gmin w Polsce (zob. podpunkt 5).

Analizę sytuacji finansowej gminy Polkowice przeprowadzono na podstawie publikowanych corocznie informacji z wykonania budżetu gminy Polkowice. Należy zaznaczyć, że analiza nakładów inwestycyjnych obejmuje łącznie dochody budżetowe oraz dochody Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W celu prezentacji struktury dochodów i wydatków budżetowych posłużono się wartościami wyrażonymi w cenach bieżących, natomiast do obliczania dynamiki – poszczególne wartości są wyrażone w cenach stałych z 1999 r.

1.1. Analiza dochodów i wydatków budżetowych gminy Polkowice (lata 1994-1999)

Analiza finansowa budżetu gminy Polkowice została opracowana na podstawie danych finansowych otrzymanych z gminy Polkowice dotyczących wykonania budżetu za lata 1994-1999. Dane liczbowe otrzymano z urzędu gminy; korzystano też z informacji uzyskanych w trakcie wywiadu bezpośredniego z osobami odpowiedzialnymi za wydatkowanie środków budżetowych (tj. burmistrzem gminy Polkowice, jego zastępcami oraz skarbnikiem gminy). Należy wyraźnie podkreślić, że brak szczegółowych danych odnośnie do źródeł pochodzenia wydatkowanych środków budżetowych może wpłynąć na nie w pełni obiektywną – mylną interpretację wyników analizy.

Do prezentacji budżetu gminy Polkowice wykorzystano koncepcję analizy finansowej zaproponowaną przez P. Romana[32]. Składa się ona z następujących etapów: fazy wstępnej analizy, pionowej i poziomej analizy budżetu, analizy wskaźnikowej. W fazie wstępnej przedstawiono **dochody i wydatki zrównoważonego budżetu gminy Polkowice** (układ analityczny) w przekroju lat 1994-1999 (tab. 8).

Tabela 16 prezentuje układ budżetu zgodnie z zasadą równości dochodów z wydatkami. Dochody z poszczególnych lat są równoważone głównie nadwyżkami z niewydatkowanych dochodów z lat ubiegłych. W 1998 r. do zrównoważenia dochodów z wydatkami został uruchomiony kredyt w rachunku bieżącym. Tak pokazana prezentacja budżetu jest zasygnalizowaniem wagi, jaką przykładano w analizowanej gminie do zasadności (konieczności) równoważenia dochodów z wydatkami.

Układ tabeli 8 – według zadań – przedstawia dochody uzyskane zarówno z realizacji zadań własnych, jak i dochody przekazane gminie na realizację zadań powierzonych przez administrację rządową. Uzupełnieniem dochodów są kredyty i pożyczki oraz nadwyżki z lat ubiegłych. Po stronie wydatków budżetowych mieszczą się wydatki na realizację zadań własnych, zadań powierzonych przez administrację rządową oraz spłatę kredytów i pożyczek. Istotne było to, że dla analizowanego okresu w gminie Polkowice dochody budżetowe były przekazywane głównie na realizację zadań własnych gminy.

Można się zgodzić z tym, co twierdzi Z. Niewiadomski, że podział na zadania własne i poruczone zaczyna tracić rację bytu. Jak można odczytać z danych z tabeli 8, w zasadzie nie występowały zadania zlecone. Było to związane z brakiem rzetelnego wyodrębnienia różnicy pomiędzy tymi zadaniami. Dlatego w dalszej części tego rozdziału zostanie wprowadzony inny podział dochodów i wydatków.

[32] P. Roman: *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego.* „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 6, s. 50.

Tabela 8. Wartość i struktura zrównoważonego budżetu gminy Polkowice – według zadań (lata 1994-1999)

Lp.	Dochody	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Zadania własne	zł	32 174 531	53 776 975	68 848 358	94 240 265	94 168 004	85 480 523	428 688 656
		%	88,9	96,3	85,5	81,0	72,3	100,0	84,9
2	Zadania administracji rządowej	zł	0	0	15 834	51 614	50 539	3 470	121 457
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3	Nadwyżka z lat ubiegłych	zł	4 010 550	2 070 840	11 660 000	18 751 773	6 524 525	0	43 017 688
		%	11,1	3,7	14,5	16,1	5,0	0,0	8,5
4	Kredyty, pożyczki	zł	0	0	0	0	29 460 270	0	29 460 270
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	22,6	0,0	5,8
5	Deficyt budżetowy	zł	0	0	0	3 350 000	0	0	3 350 000
		%	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	0,7
Razem		zł	36 185 081	55 847 815	80 524 192	116 393 652	130 203 338	85 483 993	504 638 071
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lp.	Wydatki	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Zadania własne	zł	34 114 240	44 179 174	51 890 701	116 341 630	122 138 301	60 561 364	429 225 410
		%	94,3	79,1	64,4	100,0	93,8	70,8	85,1
2	Zadania administracji rządowej	zł	0	0	15 834	52 022	50 541	3 470	121 867
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3	Spłata zobowiązań	zł	0	0	0	0	2 641 950	20 641 950	23 283 900
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	24,1	4,6
4	Nadwyżka budżetowa	zł	2 070 841	11 668 641	28 617 657	0	5 372 546	4 277 209	52 006 894
		%	5,7	20,9	35,5	0,0	4,1	5,0	10,3
Razem		zł	36 185 081	55 847 815	80 524 192	116 393 652	130 203 338	85 483 993	504 638 071
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice – według konstrukcji budżetu analitycznego P. Roman: *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego.* „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 6, s. 50

Szczegółowym podziałem dochodów i wydatków budżetu gminy jest podział według źródeł pochodzenia i kierunków finansowania (tab. 9).

Wartość dochodów (tab. 9, dochody – razem) jest równa wartości dochodów przeznaczanych na realizację zadań własnych i administracji rządowej (tab. 8, dochody lp. 1 i 2). Analogicznie jest z wydatkami. Należy zauważyć, że dochody i wydatki w tabeli 9 nie bilansują się. Uzasadnieniem tego jest to, że podział dochodów i wydatków według źródeł pochodzenia i kierunków finansowania nie obejmuje przychodów i kosztów finansowych.

Analiza dochodów

W dalszej części pracy zostanie dokonana analiza dochodów i wydatków. Analiza dochodów zostanie przeprowadzona w oparciu o dochody przedstawione według źródeł pochodzenia (tab. 9), natomiast wydatki (w tej części pracy) – według zadań (tab. 8). Uzasadnieniem tak dokonanej analizy budżetu jest to, że ocena wydatków inwestycyjnych będzie przedmiotem osobnego punktu niniejszej pracy.

W budżecie gminy Polkowice wystąpiły następujące źródła dochodów: dochody własne, udziały w podatkach budżetu państwa, subwencje i dotacje.

Informacje zawarte w tabeli 9 wskazują, że budżet gminy Polkowice był w zasadniczej części zasilany dochodami własnymi. Ich średnia wielkość stanowiła (w latach 1994-1999) ponad 77% dochodów ogółem.

Zgodnie z literaturą przedmiotu była to bardzo korzystna relacja z racji tego, że to one przesądzają o rzeczywistych możliwościach finansowych i ekonomicznych samodzielności władz samorządowych[33].

Według M. Herbsta[34] udział dochodów własnych w budżecie gminy jest nie tylko odzwierciedleniem jej kondycji finansowej, ale także miarą samowystarczalności, potencjału gospodarczego i zdolności inwestycyjnej. Należy stwierdzić, że jest zauważalny nieznaczny wzrost udziału dochodów z tytułu podatków budżetu państwa. Jego wartość wzrosła o 75 punktów procentowych – od 1994 r. do 1999 r. Natomiast od 1996 r. wysoki udział dochodów własnych zaczął nieznacznie spadać (tab. 10).

Jeżeli chodzi o strukturę dochodów własnych – największy udział stanowił podatek od nieruchomości. Jego wartość wynosiła średnio 51,8% (za lata 1994-1999). Istotny jest też udział dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej (wyk. 1).

Udział podatku od nieruchomości i opłaty eksploatacyjnej w budżecie gminy Polkowice (łącznie za lata 1994-1999) wyniósł 79,5%. Te dwa źródła dochodów w dużej mierze były efektem zaistnienia tzw. renty położeniowej, zwanej też premią geograficzną[35]. Mianowicie, system prawny poprzez zapisy ustawowe[36] stworzył (dla analizowanego okresu) korzystniejsze warunki do uzyskiwania zwiększonych dochodów budżetowych.

Rozwinięcia wymaga kwestia dużych wpływów z tytułu „premii położeniowej", na tle obowiązujących rozwiązań prawnych, które cechowały się niedociągnięciami i manka-

---

[33] Zob.: L. Patrzałek: *Finanse samorządowe...*, wyd. cyt. s. 75.

[34] M. Herbst: *Najlepsze gminy.* Strona internetowa www.ratusz.pl

[35] Zob.: Centrum Badań Regionalnych: *Premia geograficzna i dobry zarząd.* „Rzeczpospolita" 1999, nr 831.

[36] Chodzi o prawo budowlane oraz prawo geologiczne i górnicze.

Tabela 9. Wartość i struktura dochodów i wydatków budżetu gminy Polkowice – wg źródeł pochodzenia i kierunków finansowania (lata 1994-1999)

Lp.	Dochody	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Dochody własne	zł	25 724 977	43 979 910	54 989 035	66 377 287	74 385 396	63 248 429	328 705 034
		%	80,0	81,8	79,9	70,4	78,9	74,0	76,7
2	Udział w podatkach budżetu państwa	zł	2 338 818	3 341 307	5 136 455	15 069 101	10 974 262	10 848 334	47 708 277
		%	7,3	6,2	7,5	16,0	11,6	12,7	10,2
3	Subwencje	zł	2 553 100	3 419 927	4 216 739	5 194 440	6 691 728	9 134 611	31 210 545
		%	7,9	6,4	6,1	5,5	7,1	10,7	7,3
4	Dotacje	zł	1 557 636	3 035 831	4 521 963	5 240 018	2 167 157	2 252 619	18 775 224
		%	4,8	5,6	6,6	5,6	2,3	2,6	4,6
5	Pozostałe dochody*	zł	0	0	0	2 411 033	0	0	2 411 033
		%	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,4
Razem		zł	32 174 531	53 776 975	68 864 192	94 291 879	94 218 543	85 483 993	428 810 113
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

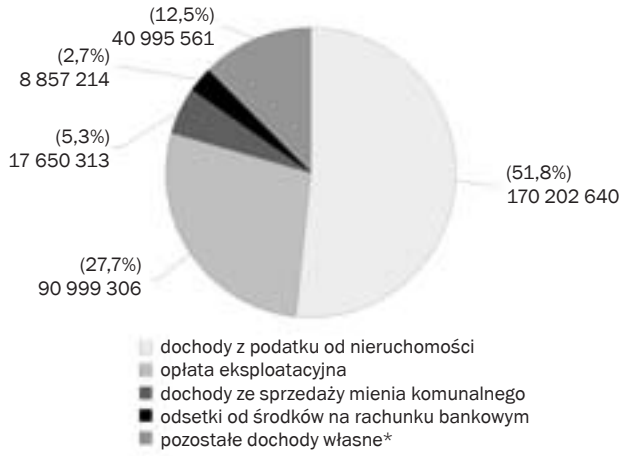
Lp.	Wydatki	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Wydatki bieżące	zł	18 352 533	22 827 244	30 852 649	47 645 983	63 231 524	44 872 461	227 782 394
		%	53,8	51,7	59,4	40,9	51,7	74,1	53,1
2	Wydatki inwestycyjne	zł	14 254 072	17 986 100	16 356 943	59 549 721	54 922 435	9 614 219	172 683 490
		%	41,8	40,7	31,5	51,2	44,9	15,9	40,2
3	Pozostałe wydatki**	zł	1 507 636	3 365 830	4 696 943	9 197 948	4 034 883	6 078 154	28 881 394
		%	4,4	7,6	9,0	7,9	3,3	10,0	6,7
Razem		zł	34 114 241	44 179 174	51 906 535	116 393 652	122 188 842	60 564 834	429 347 278
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* do pozostałych dochodów zalicza się: środki pozabudżetowe na dofinansowanie zadań gminy

** do pozostałych wydatków zalicza się: wydatki na udziały w spółkach, wydatki na zadania zlecone i powierzone, dotacje dla jednostek gospodarki pozabudżetowej oraz innych jednostek organizacyjnych niepowiązanych z budżetem gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Wykres 1. Wartość i struktura dochodów własnych gminy Polkowice (łącznie za lata 1994-1999)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 18

mentami. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu[37], mankamenty systemu prawnego przejawiały się tym, że pewne regulacje prawne były niespójne, nieprecyzyjne. Chodzi m.in. o brak spójności systemowej zapisów ustaw i przepisów wykonawczych, rozbieżności definicyjne i terminologiczne[38]. Na powyższą kwestię zwracał uwagę J. Czempas. Dyskusyjną kwestią było znaczenie i odpowiednia interpretacja pojęcia „wyrobiska górniczego" – które było podciągane pod kategorię nieruchomości (budowli). Na podstawie ówcześnie obowiązującego określenia tej kategorii górniczej – gmina Polkowice uzyskiwała duże wpływy do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości. Niestety, z czasem powstały kontrowersje, co do zasadności przyjętych rozwiązań finansowych, w korelacji z istotą „wyrobiska górniczego". Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (29 listopada 1999) „wyrobisko górnicze" jest traktowane jako przestrzeń niemieszcząca się w kategorii budowli. W związku z powyższym, gminy górnicze, które korzystały z wysokich dochodów z tego tytułu, zostały zobowiązane do zwrotu pobranych środków finansowych (często już zainwestowanych) podmiotom, które ten podatek im zapłaciły. Do dnia dzisiejszego (2003 r.) sprawa terminologiczna jest sporna i budzi ciągłe kontrowersje.

Z pozostałych źródeł dochodów własnych gminy Polkowice należy wyróżnić wysokie dochody pochodzące ze sprzedaży mienia komunalnego (grupa – gospodarka gruntami i nieruchomościami). Stanowiły one średnio 5,3% dochodów własnych. Sprzedaż mienia komunalnego (nieruchomości) wiąże się z pewnymi ograniczeniami formalnymi i proceduralnymi, związanymi z organizacją przetargów.

---

[37] Zob.: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego.* Tom I – *Prawo samorządu i administracji.* Tom II – *Finanse i budżety samorządów.* Red. S. Dolata. Uniwersytet Opolski 2000.

[38] S. Malarski: *Konkluzje komisji wnioskowej konferencji*. W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego.* Tom I – *Prawo samorządu i administracji.* Tom II – *Finanse i budżety samorządów.* Red. S. Dolata. Uniwersytet Opolski 2000, s. 551.

Tabela 10. Wartość i struktura dochodów własnych gminy Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Dochody własne	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Dochody z podatku od nieruchomości	zł	16 710 399	26 187 409	27 304 707	31 838 265	32 921 040	35 240 820	170 202 640
		%	65,0	59,5	49,7	48,0	44,3	55,7	51,8
2	Opłata eksploatacyjna	zł	4 714 158	12 148 784	16 595 775	19 301 919	19 531 654	18 707 016	90 999 306
		%	18,3	27,6	30,2	29,1	26,3	29,6	27,7
3	Dochody ze sprzedaży mienia komunalnego	zł	725 399	1 798 415	4 557 797	2 407 219	4 312 180	3 849 303	17 650 313
		%	2,8	4,1	8,3	3,6	5,8	6,1	5,3
4	Odsetki od środków na rachunku bankowym	zł	279 084	881 841	2 666 694	4 805 191	186 139	38 265	8 857 214
		%	1,1	2,0	4,8	7,2	0,3	0,1	2,7
5	Pozostałe dochody własne*	zł	3 295 937	2 963 461	3 864 062	8 024 693	17 434 383	5 413 025	40 995 561
		%	12,8	6,7	7,0	12,1	23,4	8,6	12,5
Razem		zł	25 724 977	43 979 910	54 989 035	66 377 287	74 385 396	63 248 429	328 705 034
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* do pozostałych dochodów własnych zaliczono: podatek rolny, leśny, od środków transportu, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłata targowa i skarbowa, odsetki od zaległości podatkowych, darowizny, szkody górnicze, dochody placówek oświatowych, wpływy z koncesji za sprzedaż alkoholu, odsetki od środków na rachunku bankowym, pozostałe dochody, zwrot wpłaty wyrównawczej, wpływy z dzierżawy gruntów i lokalni, wpływy ze sprzedaży składników majątkowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Po wejściu w 1996 r. w życie ustawy o zamówieniach publicznych formy przetargowe są pod ścisłą kontrolą prawną. Przetarg nieograniczony był formą przetargu najczęściej stosowaną w Polkowicach w latach 90. XX w. (tab. 11).

W Polkowicach w okresie od 1996-1999 r. z tej formy zamówień publicznych korzystano 67 razy, na łączną wartość 83 mln zł (stanowiło to 87% wartości wszystkich zamówień publicznych). Najwięcej zamówień publicznych zastosowano w przypadku robót budowlanych (tab. 12). Łączna wartość robót budowlanych w latach 1996-1999 wyniosła ponad 92 mln zł (co stanowiło 97% wartości wszystkich zamówień publicznych).

Był to efekt konsekwentnej polityki pozyskiwania nowych inwestorów (planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej w Polkowicach).

Nowym inwestorom, w latach 1994-1999 gmina Polkowice sprzedała 123 tys. m^2 gruntów, a w wieczyste użytkowanie oddała ponad 225 tys. m^2 gruntów (tab. 13). Wiązało się to również ze sprzedażą nowych mieszkań w budownictwie wielorodzinnym (na nowych osiedlach np. Centrum, Stare Miasto). Największe przychody ze sprzedaży nieruchomości (innej niż grunty) wystąpiły w 1996 r. (369 tys. m^2). Łączna powierzchnia sprzedaży w latach 1994-1999 wyniosła 595 tys. m^2, o wartości ponad 14,7 mln zł.

Najczęściej wybierano przetargową formę zbywania nieruchomości. Przy zastosowaniu tej formy sprzedano (lub oddano w wieczyste użytkowanie) ponad 70% ogółu zbywanych nieruchomości w latach 1994-1999 (tab. 14).

Przetargi ustne nieograniczone były dominującą formą sprzedaży nieruchomości budowlanych gminy Polkowice. W latach 1994-1999 za pomocą tej formy sprzedano łącznie 66 tys. m^2 powierzchni zabudowanych na łączną wartość 3,3 mln zł.

Odsetki bankowe, uzyskane z tytułu lokowania wolnych środków finansowych (m.in. na rachunkach terminowych), w latach 1994-1999 przyniosły przychód na poziomie 8,85 mln zł. Środki te przeznaczano na realizację szerokiego frontu zadań inwestycyjnych.

Pozostałe dochody własne to grupa dotycząca różnych tytułów dochodów. Ich udział w dochodach własnych stanowił ok. 12,5% (w latach 1994-1999). W dużej części były one wynikiem pozyskiwania środków pozabudżetowych oraz darowizn. Ich łączna wartość w latach 1994-1999 wyniosła 40,99 mln zł (z tego w 1997 r. 2,0 mln to darowizny).

W 1998 r. miał miejsce zwrot wpłaty wyrównawczej (łącznie z odsetkami – kwota 11,9 mln zł) – niesłusznie wpłaconej przez gminę Polkowice w 1996 r. – z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji wyrównawczej. Przyczyniło się to do przyspieszenia realizacji rozpoczętych inwestycji.

Dochody z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa były drugim – istotnym źródłem finansowania budżetu gminy Polkowice. Ich udział w dochodach ogółem – w latach 1994-1999 – stanowił średnio 10,2% (tab. 15).

Struktura wykazuje znaczącą dominację wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ich wartość (łącznie za lata 1994-1999) wyniosła ponad 27,4 mln zł, co stanowiło prawie 6,4% dochodów budżetowych gminy. Poziom udziału w podatkach dochodu państwa jest istotnym wskaźnikiem koniunktury gospodarczej w gminie. Wzrost tego wskaźnika jest sygnałem, że pojawiają się efekty liberalnej polityki samorządu w zakresie przyciągania kapitału do gminy. Wystąpienie zwolnień z podatków i opłat lokalnych zwiększa konkurencyjność regionu i na ogół powoduje lokowanie się kapitału obcego w danej gminie.

Tabela 11. Liczba i wartość odbytych przetargów na zamówienia publiczne w gminie Polkowice – według trybów zamówień publicznych (lata 1996-1999)

Lp.	Tryb zamówień publicznych	Lata								Ogółem	
		1996		1997		1998		1999		1996-1999	
		liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)
1	Przetarg nieograniczony	6	16 964 754	9	30 510 220	41	31 427 784	11	3 994 582	67	82 897 340
2	Przetarg ograniczony	17	3 511 835	14	1 505 742					31	5 017 577
3	Przetarg dwustopniowy									0	0
4	Negocjacje z zachowaniem konkurencji	4	553 023	5	237 184					9	790 207
5	Zapytanie o cenę	5	250 031	12	287 099					17	537 130
6	Zamówienia z wolnej ręki	7	312 803	27	775 475	16	5 024 997	3	33 000	53	6 146 275
Razem		39	21 592 446	67	33 315 720	57	36 452 781	14	4 027 582	177	95 388 529

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 12. Liczba i wartość odbytych przetargów na zamówienia publiczne w gminie Polkowice – według celów zamówień publicznych (lata 1996-1999)

Lp.	Cele zamówień publicznych	Lata								Ogółem	
		1996		1997		1998		1999		1996-1999	
		liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)
1	Roboty budowlane	29	21 067 257	40	32 449 479	29	35 168 331	10	3 970 471	108	92 655 538
2	Dostawy	3	100 031	6	160 000	2	129 303	1	24 111	12	413 445
3	Usługi	7	425 158	21	706 241	26	1 155 147	3	33 000	57	2 319 546
Razem		39	21 592 446	67	33 315 720	57	36 452 781	14	4 027 582	177	95 388 529

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 13. Powierzchnia i wartość zbytych nieruchomości w gminie Polkowice – według podstawowych form zbywania nieruchomości (lata 1994-1999)

Lp.	Podstawowe formy zbywania nieruchomości	Rodzaj nieruchomości	Lata												Ogółem	
			1994		1995		1996		1997		1998		1999		1994-1999	
			tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł
1	Sprzedaż	grunty	0	0	4	35 329	0	0	16	101 059	48	1 402 821	55	638 223	123	2 177 432
		inne	18	2 132 532	74	2 056 697	369	4 406 016	56	1 048 172	27	1 589 667	51	2 512 406	595	13 745 490
2	Użytkowanie wieczyste	grunty	125	40 934	60	10 675	20	27 341	11	5 204	5	272	4	702	225	85 128
		inne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Razem (1+2)			143	2 173 466	138	2 102 701	389	4 433 357	83	1 154 435	80	2 992 760	110	3 151 331	943	16 008 050

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 14. Powierzchnia i wartość zbytych nieruchomości w gminie Polkowice – według organizacyjnych form zbywania nieruchomości (lata 1994-1999)

Lp.	Organizacyjne formy zbywania nieruchomości	Rodzaj nieruchomości	Lata												Ogółem	
			1994		1995		1996		1997		1998		1999		1994-1999	
			tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł	tys. m^2	zł
1	Forma bezprzetargowa	grunty	117	6 264	62	44 327	20	27 341	16	17 553	9	19 539	15	23 018	239	138 042
		inne	16	1 882 696	29	825 100	285	1 306 713	45	301 086	14	166 214	49	670 035	438	5 151 844

2	Forma przetargu, w tym:	grunty	8	34 670	2	1 677	84	3 099 303	11	88 710	44	1 383 554	44	615 907	193	5 223 821
		inne	2	249 836	45	1 231 597	0	0	11	747 086	13	1 423 453	2	1 842 371	73	5 494 343
	a. przetarg ustny nieograniczony	grunty	8	34 670	2	1 677	84	3 099 303	11	88 710	44	1 383 554	44	615 907	193	5 223 821
		inne	2	249 836	42	1 086 897	0	0	9	574 960	13	1 423 453	0	0	66	3 335 146
	b. przetarg ustny ograniczony	grunty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		inne	0	0	3	144 700	0	0	0	0	0	0	1	532 371	4	677 071
	c. przetarg pisemny nieograniczony	grunty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		inne	0	0	0	0	0	0	2	172 126	0	0	1	1 310 000	3	1 482 126
Razem (1+2)		grunty + inne	143	2 173 466	138	2 102 701	389	4 433 357	83	1 154 435	80	2 992 760	110	3 151 331	943	16 008 050

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 15. Wartość i struktura dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa – gmina Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Udział w podatkach budżetu państwa	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Udział w podatku od osób prawnych	zł	234 797	357 573	1 532 499	10 275 171	4 356 426	3 529 117	20 285 583
		%	10,0	10,7	29,8	68,2	39,7	32,5	42,5
2	Udział w podatku od osób fizycznych	zł	2 104 021	2 983 734	3 603 956	4 793 930	6 617 836	7 319 217	27 422 694
		%	90,0	89,3	70,2	31,8	60,3	67,5	57,5
Razem		zł	2 338 818	3 341 307	5 136 455	15 069 101	10 974 262	10 848 334	47 708 277
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 16. Wartość i struktura subwencji przekazanych gminie Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Rodzaje subwencji	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Ogólna (podstawowa)	zł	213 900	266 327	0	0	0	38 574	518 801
		%	8,4	7,8	0,0	0,0	0,0	0,4	1,7
2	Oświatowa	zł	2 339 200	3 153 600	4 216 739	5 194 440	5 888 178	6 692 215	27 484 372
		%	91,6	92,2	100,0	100,0	88,0	73,3	88,1
3	Rekompensująca	zł	0	0	0	0	803 550	2 403 822	3 207 372
		%	0	0	0	0	12,0	26,3	10,2
Razem		zł	2 553 100	3 419 927	4 216 739	5 194 440	6 691 728	9 134 611	31 210 545
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 17. Wartość i struktura dotacji przekazanych gminie Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Rodzaje dotacji	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994--1999
1	Na zadania własne	zł	0	0	0	1 492 131	416 687	308 349	2 217 167
		%	0	0	0	28,5	19,2	13,7	11,8
2	Na zadania zlecone (powierzone)	zł	1 507 636	3 035 831	4 521 963	3 747 887	1 220 564	1 594 270	15 628 151
		%	96,8	100,0	100,0	71,5	56,3	70,8	83,2
3	Na zadania inwestycyjne*	zł	50 000	0	0	0	529 906	350 000	929 906
		%	3,2	0	0	0	24,5	15,5	5,0
Razem		zł	1 557 636	3 035 831	4 521 963	5 240 018	2 167 157	2 252 619	18 775 224
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*dotacje na zadania inwestycyjne dotyczą zarówno zadań własnych, jak i zleconych. Wydzielenie ma służyć zobrazowaniu wielkości środków przeznaczanych na inwestycje

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Zgodnie z postanowieniami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[39], każda gmina otrzymywała subwencję ogólną, składającą się z trzech części: podstawowej (ogólnej), oświatowej, rekompensującej. W gminie Polkowice na subwencje składały się następujące ich typy: do 1995 r. – subwencja ogólna i subwencja oświatowa; po 1995 r. do 1997 r. – tylko subwencja oświatowa; od 1998 r. – subwencja została podzielona na część podstawową, oświatową i rekompensującą (tab. 16).

W budżecie gminy Polkowice największą część stanowiła subwencja w części oświatowej (88,1% ogółu subwencji). W latach 1994-1999 jej wartość w dochodach budżetowych gminy wyniosła średnio 6,4%.

Według L. Patrzałka[40], subwencje spełniają następujące funkcje:

- regulacyjną, polegającą na przeciwdziałaniu utrwalaniu i pogłębianiu się dysproporcji terytorialnych w zakresie dóbr publicznych i dóbr społecznych wytwarzanych przez sektor finansów publicznych,
- pobudzającą rozwój ekologiczno-społeczno-gospodarczy samorządu terytorialnego.

Gmina Polkowice przeznaczała subwencje głównie na zadania z zakresu oświaty. Pozostałe nadwyżki wykorzystywano do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, np. tworzenie nowych miejsc pracy, realizację zadań inwestycyjnych.

Ostatnią grupę dochodów budżetowych stanowiły dotacje. W budżecie gminy Polkowice wyniosły one średnio 4,6% (łącznie w latach 1994-1999). Natomiast struktura dotacji pokazuje duży udział tych dotacji, które przeznaczano na realizację zadań własnych (tab. 17).

Należy podkreślić, że w latach 1994-1999 gmina Polkowice w małym stopniu finansowała zadania inwestycyjne za pomocą dotacji. Łączna wartość dotacji przeznaczona na inwestycje wyniosła 929 906 zł, co stanowiło niespełna 5% ogółu przyznanych dotacji.

Po przeanalizowaniu dochodów gminy Polkowice (lata 1994-1999) nasuwają się następujące wnioski:

- wśród dochodów największy udział miały dochody z podatku od nieruchomości (170,2 mln zł – stanowiło to 39,9% dochodów ogółem) i opłaty eksploatacyjnej (91,0 mln zł – stanowiło to 21,2% dochodów ogółem),
- największe wpływy do budżetu gminy Polkowice uzyskane w latach 1994-1999 były wynikiem realizacji zadań własnych (łączna wartość – ponad 428,7 mln zł),
- istotnym źródłem dochodów były nadwyżki z lat ubiegłych (łączna wartość w analizowanym okresie – ponad 43 mln zł),
- sprzedaż mienia komunalnego odbywała się głównie w formie przetargów ustnych nieograniczonych,
- deficyt budżetowy wystąpił jedynie w 1997 r. (3,3 mln zł).

Analiza wydatków

W nawiązaniu do informacji z tabeli 8, struktura wydatków budżetu analitycznego wykazuje dominację wydatków na realizację zadań własnych (w 1997 r. było przekazane

[39] Art. 19, ust. 1 *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000* (DzU 1998 r. nr 150, poz. 983).
[40] L. Patrzałek: *Finanse samorządowe*. Wrocław: AE 2000, s. 106.

100% wydatków budżetowych). Realizacja zadań własnych wymagała ponoszenia wydatków zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych (zob. tab. 9 i tab. 18).

Wśród zadań własnych największy udział miały wydatki na zadania związane z działalnością społeczną. Łączne wydatki na ten rodzaj działalności wyniosły ponad 202 mln zł, co stanowiło 47,3% wydatków na zadania własne budżetu gminy Polkowice w latach 1994-1999. Może to świadczyć o prospołecznej polityce samorządu w zakresie wydatkowania środków budżetowych. Jednak (co zostanie wykazane w dalszej części) tak duża wielkość wydatkowanych środków na działalność społeczną była związana głównie z jednym przedsięwzięciem inwestycyjnym.

Działalność społeczna dotyczy działów: oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, kultura fizyczna i sport oraz różna działalność. Wśród tych pozycji największe wydatki były związane z utrzymaniem bieżącym szkół podstawowych (dział: oświata i wychowanie) oraz budową obiektu rekreacyjno-rehabilitacyjnego Aquapark (dział kultura fizyczna i sport) (tab. 19).

Zasadność budowy obiektu rekreacyjnego Aquapark wynikała ze strategii rozwoju gminy. Jednak, jak podkreślają specjaliści, aż tak duża dysproporcja w wydatkowaniu środków publicznych nasuwa wątpliwość, co do samodzielności wydatkowej gminy.

W tym aspekcie można zgodzić się z tezą, że samodzielności finansowej (w wąskim rozumieniu) nie można traktować na równi z samowystarczalnością lub samofinansowaniem. Wydaje się, że traktowanie dużych możliwości finansowych jako przyzwolenie dla samodzielności gospodarczej gminy jest błędem. Przykładów z gminy Polkowice potwierdzających powyższą tezą można znaleźć więcej.

Wysoki udział w wydatkach na zadania własne miała również działalność eksploatacyjna (średnio 32,9% – zob. tab. 18). Łączne wydatki z tego tytułu wyniosły ponad 141 mln zł. Te dwa rodzaje działalności (społeczna i eksploatacyjna) pochłonęły łącznie (w latach 1994-1999) 68% ogółu wydatków budżetowych gminy Polkowice.

Działalność eksploatacyjna obejmuje pozycje budżetu (w układzie branżowym) od działu: budownictwo do działu: gospodarka mieszkaniowa. Wśród tych pozycji największe wydatki były związane z budownictwem mieszkaniowym, w szczególności zabudową Starego Miasta.

Łączne wydatki w dziale budownictwo mieszkaniowe wyniosły ponad 101 mln zł, co stanowiło 72% wydatków na działalność eksploatacyjną w budżecie gminy Polkowice w latach 1994-1999 (tab. 20).

Wydatki w dziale gospodarka komunalna w omawianym okresie wyniosły 29,6 mln zł. Łącznie dwa działy (gospodarka mieszkaniowa i gospodarka komunalna) objęły ponad 93% ogółu wydatków działalności eksploatacyjnej.

Można powiedzieć, że kierunek wydatkowania środków budżetowych w dziale gospodarka mieszkaniowa świadczy o perspektywicznym spojrzeniu na przyszłość gminy. Budowanie mieszkań (w odpowiedniej proporcji były to mieszkania komunalne i komercyjne) służyło podwyższaniu standardu życia mieszkańców oraz ewentualnie zwiększaniu dochodów własnych z tytułu ich sprzedaży. Miało to również zasadnicze znaczenie dla tworzenia wizerunku gminy, jako atrakcyjnej i nowoczesnej.

Pozostałe wydatki na zadania własne (administracja i finanse oraz dotacje i różne rozliczenia) w okresie sześcioletnim wyniosły ponad 84,9 mln zł, co stanowiło 19,8% ogółu

Tabela 18. Wartość i struktura wydatków gminy Polkowice na realizację zadań własnych (lata 1994-1999 – ceny bieżące)

Lp.	Wydatki na zadania własne	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Działalność eksploatacyjna	zł	11 815 559	17 252 116	16 226 044	40 062 284	45 026 533	11 042 332	141 424 868
		%	34,6	39,1	31,3	34,4	36,9	18,2	32,9
2	Działalność społeczna	zł	16 461 581	20 799 691	23 116 180	62 054 332	51 510 409	28 938 683	202 880 876
		%	48,3	47,1	44,5	53,3	42,2	47,8	47,3
3	Administracja i finanse	zł	4 415 600	4 322 563	4 469 587	6 598 285	11 827 058	9 652 010	41 285 103
		%	12,9	9,8	8,6	5,7	9,7	15,9	9,6
4	Dotacje, różne rozliczenia	zł	1 421 500	1 804 804	8 078 890	7 626 729	13 774 301	10 928 339	43 634 563
		%	4,2	4,1	15,6	6,6	11,3	18,0	10,2
Razem		zł	34 114 240	44 179 174	51 890 701	116 341 630	122 138 301	60 561 364	429 225 410
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 19. Wartość i struktura wydatków na działalność społeczną gminy Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Wydatki na działalność społeczną	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Oświata i wychowanie	zł	9 796 702	11 569 267	11 100 288	18 820 909	16 835 312	15 062 982	83 185 460
		%	59,5	55,6	48	30,3	32,7	52,1	41,0
2	Ochrona zdrowia	zł	2 977 325	3 134 608	3 731 876	5 490 729	3 698 870	1 906 448	20 939 856
		%	18,1	15,1	16,1	8,8	7,2	6,6	10,3
3	Kultura fizyczna i sport	zł	592 274	830 311	3 407 934	30 414 029	24 062 139	5 666 623	64 973 310
		%	3,6	4,0	14,7	49,0	46,7	19,6	32,0
4	Pozostałe	zł	3 095 280	5 265 505	4 876 082	7 328 665	6 914 088	6 302 630	33 782 250
		%	18,8	25,3	21,1	11,8	13,4	21,8	16,7
Razem		zł	16 461 581	20 799 691	23 116 180	62 054 332	51 510 409	28 938 683	202 880 876
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 20. Wartość i struktura wydatków na działalność eksploatacyjną gminy Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Wydatki na działalność eksploatacyjną	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Gospodarka mieszkaniowa	zł	8 222 371	12 650 819	12 321 640	30 913 587	32 392 720	5 326 688	101 827 825
		%	69,6	73,3	75,9	77,2	71,9	48,2	72,0
2	Gospodarka komunalna	zł	2 344 420	2 818 512	2 906 732	6 305 889	10 517 115	4 747 753	29 640 421
		%	19,8	16,3	17,9	15,7	23,4	43,0	21,0
3	Pozostałe	zł	1 248 768	1 782 785	997 672	2 842 808	2 116 698	967 891	9 956 622
		%	10,6	10,3	6,1	7,1	4,7	8,8	7,0
Razem		zł	11 815 559	17 252 116	16 226 044	40 062 284	45 026 533	11 042 332	141 424 868
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 21. Wartość i dynamika wydatków gminy Polkowice na realizację zadań własnych (lata 1994-1999 – ceny stałe z 1999 r.)

Lp.	Wydatki na zadania własne	Jm.	Lata						Ogółem
			1994 = 100%	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Działalność eksploatacyjna	zł	24 955 476	28 511 700	22 365 273	48 059 277	48 313 470	11 042 332	183 247 528
		%	100,0	114,3	89,6	192,6	193,6	44,2	122,4
2	Działalność społeczna	zł	34 768 274	34 374 597	31 862 337	74 441 245	55 270 669	28 938 683	259 655 805
		%	100,0	98,9	91,6	214,1	159	83,2	124,5
3	Administracja i finanse	zł	9 326 127	7 143 681	6 160 684	7 915 395	12 690 433	9 652 010	52 888 330
		%	100,0	76,6	66,1	84,9	136,1	103,5	94,5
4	Dotacje, różne rozliczenia	zł	3 002 330	2 982 708	11 135 590	9 149 131	14 779 825	10 928 339	51 977 923
		%	100,0	99,3	370,9	304,7	492,3	364	288,5
Razem		zł	72 052 208	73 012 687	71 523 884	139 565 048	131 054 397	60 561 364	476 245 704
		%	100,0	101,3	99,3	193,7	181,9	84,1	126,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

wydatków gminy (zob. tab. 18 lp. 3 i 4). Wśród nich największe potrzeby bieżące były związane z utrzymaniem administracji.

W latach 1994-1999 występowała nadwyżka budżetowa (zob. tab. 8). Jej udział był duży w tym okresie i wynosił 10,3%. Mogło to znacząco wpłynąć na samowystarczalność finansową gminy. Jedynie w 1997 r. wystąpił deficyt budżetowy. W celu jego pokrycia uruchomiono kredyt (w rachunku bieżącym), który następnie był spłacany w latach 1998-1999.

Przedmiotem analizy była struktura deficytu (bądź nadwyżki) budżetu gminy oraz stan zadłużenia kredytowego. Według wskaźników struktury, największa koncentracja dochodów budżetowych występowała w dochodach własnych gminy. Część dochodów pochodziła w nadwyżek z lat ubiegłych. Deficyt budżetowy oraz zasilenie kredytowe wystąpiło tylko raz, natomiast pięć razy występowała nadwyżka budżetowa, którą przeznaczono na finansowanie zadań własnych w następnych w latach.

Wysokie dochody budżetowe analizowanej gminy pozwoliły zrealizować duże zakresy inwestycji (zob. wydatki tab. 9). Według danych o kierunkach finansowania działalności gminy, wyraźnie widać proinwestycyjny charakter budżetu. Wielkość i szeroki front zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 1994-1997 oraz niezrealizowanie planowanych wpływów miały negatywny wpływ na wynik finansowy 1998 r. W celu zabezpieczenia równowagi budżetowej gmina Polkowice uruchomiła kredyt na zakończenie najważniejszych inwestycji. Budżet w 1999 r. był w wyniku tego najmniej obciążony finansowaniem zadań inwestycyjnych; jednocześnie wygenerowane w ten sposób środki przeznaczono na spłatę zaciągniętego kredytu.

W pracy przedstawiono też analizę pionową budżetu gminy Polkowice. Określa ona dynamikę zmian poszczególnych pozycji bilansowych. Przeprowadzono ją dla wartości wyrażonych w cenach stałych z 1999 r. (tab. 21). Spośród dochodów i wydatków analizie poddano jedynie dochody i wydatki na zadania własne.

Analiza wydatków, wyrażonych w cenach porównywalnych wskazuje, że największy wypływ środków z budżetu gminy zanotowano w latach 1997-1998. Był to okres realizacji najbardziej kapitałochłonnych inwestycji. Przede wszystkim dotyczyło to wydatków na działalność społeczną (realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego Aquapark). Niewspółmierny wzrost wydatków w tym okresie zanotowano również w zakresie działalności eksploatacyjnej – w dziale gospodarka mieszkaniowa (głównie za sprawą rozległych inwestycji na Starym Mieście i osiedlu Centrum).

Największa stabilność w wydatkowanych środkach dotyczyła zadań własnych z zakresu administracji i finansów. Oznacza to, że w planowanych budżetach były przeznaczane podobne wartości jak w latach poprzednich (skorygowane o wskaźnik inflacji).

Analiza pozioma budżetu określa stan zaangażowania środków finansowych określonych sfer działalności w finansowaniu innych sfer. Według P. Romana[41], najkorzystniejsza sytuacja występuje, jeżeli środki finansowe wygenerowane z jednej działalności finansują nakłady tej samej działalności, np. dochody z działalności eksploatacyjnej powiększone o deficyt budżetowy są większe niż nakłady na działalność eksploatacyjną powiększone o nadwyżkę budżetową i odwrotnie.

[41] P. Roman: *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego.* „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 6, s. 52.

Relację tę przedstawiają następujące wzory (1, 2):

dochody z działalności eksploatacyjnej (+deficyt) > nakłady na działalność eksploatacyjną (+nadwyżka) (1)

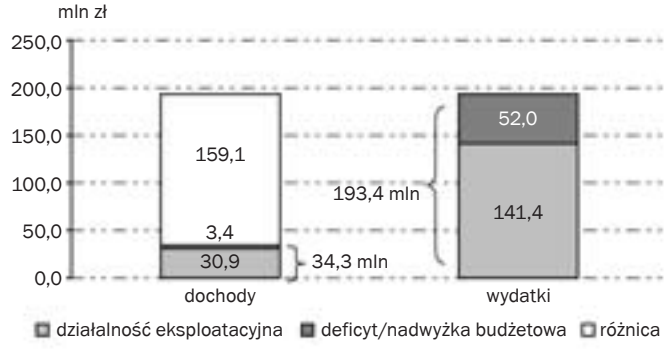
lub

dochody z działalności pozaeksploatacyjnej < nakłady na działalność pozaeksploatacyjną (2)

Przedstawione relacje są zgodne z zasadą samofinansowania działalności i mogą być traktowane jako kryterium efektywności.

W przypadku omawianej gminy – specyficznej pod kątem pozyskiwania dochodów – sytuacja ta jest niekorzystna. Dochody z działalności eksploatacyjnej w żaden sposób nie pokrywają wydatków tej działalności. Jak kształtowały się te relacje dla okresu sześcioletniego ilustruje wykres 2. Wyraźnie na nim widać, że występuje duża różnica w spełnieniu zasady samofinansowania. W gminie Polkowice wydatki na działalność eksploatacyjną pochodziły z zupełnie innych źródeł niż z tych, które były wynikiem dużej inicjatywy dochodowej gminy. Można powiedzieć, że w finansowanie działalności eksploatacyjnej były zaangażowane dochody z podatków i opłat, które w pierwszym rzędzie powinny być przeznaczane na realizację zadań z zakresu działalności społecznej i administracji.

Wykres 2. Porównanie stanu zaangażowania dochodów z działalności eksploatacyjnej z wydatkami na działalność eksploatacyjną w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

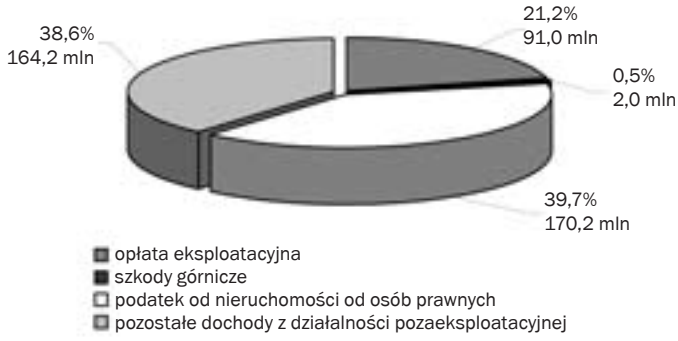


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

W Polkowicach działalność społeczna oraz podatki i opłaty stanowiły główne źródło finansowania działalności eksploatacyjnej. Dotyczyło to głównie działu „Różne rozliczenia", gdzie ewidencjonowane są dochody z tytułu opłat eksploatacyjnych. Jest to specyfika gmin górniczych, na terenie których są zlokalizowane wyrobiska górnicze. Do kasy gminnej z tego tytułu wpływało średnio 15 mln zł rocznie. W okresie sześcioletnim (od 1994 r. do 1999 r.) była to kwota ponad 91 mln zł.

Dla porównania, tylko trzy tytuły uzyskiwanych dochodów z działalności pozaeksploatacyjnej (wyk. 3), tj.: podatek od nieruchomości (głównie od KGHM Polska Miedź SA

Wykres 3. Wartość i struktura dochodów z działalności pozaeksploatacyjnej (mln zł, %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice, zob.: tab. 18

– nieruchomości kopalniane), opłata eksploatacyjna oraz szkody górnicze – w okresie sześcioletnim (od 1994 r. do 1999 r.) wyniosły ponad 263,2 mln zł, co w zasadniczej części pokrywało wydatki na działalność pozaeksploatacyjną (278,8 mln zł).

Po analizie poniesionych wydatków gminy Polkowice w latach 1994-1999 nasuwają się następujące wnioski:

- spośród wydatków na działalność eksploatacyjną największa koncentracja środków dotyczyła gospodarki mieszkaniowej (ponad 101,1 mln zł),
- ponad 47% wydatków budżetowych było przekazywanych na działalność społeczną, która w zasadniczej części zdominowała jedna inwestycja – Centrum Rekreacyjno-Rehabilitacyjne Aquapark,
- w latach 1997-1998 (najwyższy budżet gminy Polkowice) wydatkowano ponad 54 mln zł na kulturę fizyczną i sport (zaspokajając tym samym potrzeby wyższego rzędu),
- analiza wydatków gminy Polkowice potwierdza hipotezę Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową o silnym związku zamożności z realizacją polityki redystrybucyjnej,
- analiza dynamiki wydatków wykazuje silny związek zamożności z wydatkami na działalność eksploatacyjną i społeczną (spadkowi dochodów ogółem towarzyszy spadek wydatków na ten rodzaj działalności),
- wydatki na działalność eksploatacyjną zostały pokryte dochodami, które gmina osiągała w związku z korzystnym położeniem w zasięgu dużego przedsiębiorstwa górniczego (KGHM Polska Miedź),
- nie została zachowana zasada samofinansowania działalności – stanowiąca jedno z kryterium efektywności.

Analiza wskaźnikowa

Analiza wskaźnikowa budżetu powinna dostarczyć informacji:

- w jakim stopniu występuje samodzielność finansowa budżetu oraz zdolność do pokrywania zadłużenia,

- w jakim stopniu są wykorzystywane dochodu budżetu,
- jaka jest wydajność źródeł obsługi kredytowego zadłużenia krótkoterminowego.

Analiza wskaźnikowa może być pomocna w ustaleniu odpowiedzi na powyższe pytania. W przypadku budżetu gminy Polkowice, zastosowano następujące wskaźniki[42]: wskaźnik samodzielności finansowej, wskaźnik aktywności finansowej, wskaźnik gwarancji podatkowej, wskaźnik podatków centralnych, wskaźnik subwencji, cykl rotacji dochodów, wskaźnik nadwyżki budżetowej. W 1998 r. wystąpiło zobowiązanie finansowe (kredyt i pożyczka krótkoterminowa), które wynikało z okresowego załamania planowanych wpływów do budżetu. W gminie Polkowice wymienione wskaźniki zawiera tabela 22.

Interpretacja wskaźników wygląda następująco:

1. Wskaźnik samodzielności finansowej informuje o stopniu samofinansowania wydatków budżetu z dochodów własnych. W przypadku gminy Polkowice nakłady były finansowane średnio w 81% z dochodów własnych. Oznacza to, że dochody własne zabezpieczały nakłady przez 293 dni w roku budżetowym.
2. Poziom wskaźnika aktywności finansowej jest zbliżony do poprzedniego wskaźnika. Jedyną zmianą jest 1998 r., w którym pojawił się kredyt i nastąpiło zawyżenie wskaźnika. Średnio za okres sześcioletni zdolność dochodów własnych gminy Polkowice do pokrywania wydatków wydłużyła się do 306 dni budżetowych.
3. Wskaźnik gwarancji podatkowej informuje o stopniu oparcia działalności gospodarczej gminy na łącznych dochodach z różnorodnych form opodatkowania. W gminie Polkowice średni wskaźnik wyniósł 48%, co stanowi 174 dni budżetowe.
4. Wskaźnik podatków centralnych informuje o stopniu zależności budżetu gminy od centralnych regulacji. Dla analizowanej sytuacji wyraźnie widać, że taka zależność była bardzo nikła, ponieważ wartość wskaźnika wynosiła średnio 9%.
5. Wskaźnik subwencji sygnalizuje stopień pokrycia wydatków gminy ze źródeł gwarantowanych przez budżet państwa i jego wyodrębnione źródła dochodów. Tego rodzaju finansowanie miało znikomy wpływ na finansowanie wydatków budżetowych (średnio 6%, 22 dni).
6. Wskaźnik uzależniających źródeł finansowania dostarcza informacji o aktywności kredytowej gminy lub stanowi sygnał kontrolny odnośnie do utrzymywania stabilnej relacji dochodów tej kategorii do dochodów własnych.
7. Cykl rotacji dochodów budżetu informuje, jak długo dochody są w stanie pokrywać nakłady budżetowe. W gminie Polkowice wskaźnik ten w większości okresów był ponad rocznym okresem, a jego średnia wartość dla sześciu lat (1994-1999) wyniosła 418 dni. Świadczy to o całkowitym pokryciu wydatków dochodami danego roku budżetowego i o występowaniu nadwyżki budżetowej.
8. Natomiast wskaźnik nadwyżki budżetowej informuje, ile wydatków przeliczonych na dni budżetowe jest finansowanych z nadwyżki budżetowej. Średnio ten okres wynosił 42 dni budżetowe.

Analiza wskaźnikowa pokazuje, że gmina Polkowice (dla analizowanego okresu) charakteryzowała się bardzo dobrą sytuację finansową. Wyjątkiem był jedynie 1999 r., kiedy

[42] Szerzej na temat obliczania (wzorów) poszczególnych wskaźników: P. Roman, *Analiza finansowa...* wyd. cyt. s. 54.

Tabela 22. Podstawowe wskaźniki oceny sytuacji finansowej gminy Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Wskaźniki	Jm.	Lata					
			1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	Samodzielność finansowa	%	88,2	95,8	80,3	76,4	58,0	89,3
		dni	318	345	289	275	209	322
2	Aktywność finansowa	%	88,2	95,8	80,3	76,4	80,6	89,3
		dni	318	345	289	275	290	322
3	Gwarancje podatkowe	%	55,4	55,3	42,9	43,8	35,7	56,8
		dni	199	199	155	158	128	204
4	Wskaźnik podatków centralnych	%	6,5	6,0	6,4	12,9	8,4	12,7
		dni	23	22	23	47	30	46
5	Wskaźnik subwencji	%	0,7	0,5	5,2	4,5	14,4	10,7
		dni	3	2	19	16	52	38
6	Wskaźnik uzależniających źródeł finansowania	%	0,7	0,5	5,2	4,5	37,0	10,7
		dni	3	2	19	16	133	38
7	Cykl rotacji dochodów	dni	382	455	570	350	375	379
8	Wskaźnik nadwyżki budżetowej	%	20,6	75,2	132,6	–	14,9	18,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

wszystkie wskaźniki – obrazujące stopień zależności od dochodów centralnych, tj. subwencji, finansowania zewnętrznego – uległy pogorszeniu.

1.2. Analiza nakładów finansowych na inwestycje samorządowe (lata 1994-1999)

Dla analizowanego okresu wysokie dochody własne umożliwiły Polkowicom realizację przedsięwzięć inwestycyjnych szerokim frontem. Na podstawie dużego udziału wydatków na inwestycje w budżecie gminy Polkowice można stwierdzić, że obok zdolności inwestycyjnej, miała miejsce wysoka skłonność do inwestowania. Środki na inwestycje wygenerowane w latach 1994-1998 przeznaczano głównie na rozwój społeczny przez: rozwój infrastruktury społecznej, rozwój infrastruktury technicznej oraz na rozwój funkcji rekreacyjnych.

Zdaniem autora niniejszej pracy, poszczególne rodzaje inwestycji obejmują wiele nakładów finansowych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych (podział na grupy rodzajowe wynika z funkcji inwestycji). Gmina Polkowice w latach 1994-1999 zrealizowała przedsięwzięcia inwestycyjne na łączną kwotę 211 mln zł, co stanowiło 64% dochodów własnych (tab. 23).

Przedsięwzięcia inwestycyjne w opisywanej gminie były finansowane z dwóch źródeł. Pierwszym i zasadniczym źródłem finansowania inwestycji były środki budżetowe gminy.

Corocznie ustalana wartość środków finansowych – przeznaczanych na inwestycje w latach 1994-1999 – pokrywała około 76% ogółu wydatków inwestycyjnych. Drugim źródłem finansowania inwestycji był Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwany też „funduszem ochrony środowiska").

Tabela 23. Wartość nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice – według przedsięwzięć i źródeł finansowania (lata 1994-1999)

Lp.	Przedsięwzięcia inwestycyjne*	Źródło finansowania	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Budownictwo mieszkaniowe	budżet gminy**	1 992 419	1 240 490	4 590 100	2 087 356	5 674 740	136 487	15 721 592
		GFOŚ***	0	0	0	0	0	0	0
		łącznie	1 992 419	1 240 490	4 590 100	2 087 356	5 674 740	136 487	15 721 592
2	Zabudowa staromiejska	budżet gminy	5 102 814	9 933 999	5 675 379	17 205 402	21 869 875	2 961 556	62 749 025
		GFOŚ	0	1 894 298	1 400 000	1 950 000	0	0	5 244 298
		łącznie	5 102 814	11 828 297	7 075 379	19 155 402	21 869 875	2 961 556	67 993 323
3	Infrastruktura techniczna	budżet gminy	4 250 123	4 431 874	1 057 128	3 687 938	1 475 965	463 636	15 366 664
		GFOŚ	6 511 612	5 579 915	8 301 535	2 164 225	417 312	0	22 974 599
		łącznie	7 339 775	6 330 787	10 182 049	7 055 564	3 443 988	813 309	38 341 263
4	Infrastruktura społeczna	budżet gminy	828 163	750 872	1 880 514	4 891 339	3 026 676	813 309	12 190 873
		GFOŚ	0	0	0	0	0	0	0
		łącznie	828 163	750 872	1 880 514	4 891 339	3 026 676	813 309	12 190 873
5	Rozwój funkcji rekreacyjnych	budżet gminy	1 302 616	880 888	3 057 635	30 866 076	22 225 312	4 121 799	62 454 326
		GFOŚ	0	2 156 668	1 369 254	5 799 775	342 704	0	9 668 401
		łącznie	1 302 616	3 037 556	4 426 889	36 665 851	22 568 016	4 121 799	72 122 727
6	Pozostałe	budżet gminy	777 937	747 977	96 167	1 329 369	191 927	1 057 633	4 201 010
		GFOŚ	4 460	506 944	550 000	0	0	0	1 061 404
		łącznie	782 397	1 254 921	646 167	1 329 369	191 927	1 057 633	5 262 414
Razem		budżet gminy	14 254 072	17 986 100	16 356 923	60 067 480	54 464 495	9 554 420	172 683 490
		GFOŚ	6 516 072	10 137 825	11 620 789	9 914 000	760 016	0	38 948 702
		łącznie	**20 770 144**	**28 123 925**	**27 977 712**	**69 981 480**	**55 224 511**	**9 554 420**	**211 632 192**

*podział inwestycji na poszczególne rodzaje przedsięwzięć inwestycyjnych jest podziałem umownym, przyjętym przez autora pracy jako oddający charakter prowadzonej działalności inwestycyjnej w gminie Polkowice
**w budżecie gminy został ujęty również kredyt inwestycyjny z 1998 r. – 34 mln zł
***Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚ)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tworzenie funduszu ochrony środowiska był regulowane ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska[43]. Źródłem dochodów tego funduszu były wpływy z tytułu opłat i kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy i odrębnych przepisów. Dochodami mogły być również wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dobrowolne wpłaty zakładów pracy, zapisy i darowizny osób fizycznych i prawnych oraz świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji. Można się zgodzić z uwagą S. Kańduły i I. Kijek, że istnienie funduszy celowych w zasadniczym stopniu sprzyjało (pomagało) zrealizować wiele inwestycji gminnych. Jednak próba oceny dotycząca sprawiedliwości społecznej nie daje tak jednoznacznej odpowiedzi.

Jak już wspomniano – gmina Polkowice była i jest pod szczególnym nadzorem organów ochrony środowiska – z racji lokalizacji na jej terenie składowiska odpadów przemysłowych (poflotacyjnych), tj. zbiornika „Żelazny Most". Wpływy finansowe za składowanie tych odpadów zasilają dochód gminnego funduszu ochrony środowiska. Dochodami gminnego funduszu jest także całość wpływów z tytułu kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów oraz 20% wpływów z opłat i kar za pozostałe rodzaje gospodarczego korzystania ze środowiska i dokonywania w nim zmian oraz szczególnego korzystania z wód i urządzeń wodnych.

Analiza inwestycji przeprowadzona w niniejszej pracy dotyczy wszystkich inwestycji gminnych zrealizowanych w latach 1994-1999 czyli finansowanych zarówno ze środków budżetu gminy, jak i ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska.

Badanie dynamiki nakładów inwestycyjnych w kolejnych latach – na podstawie cen bieżących – nie pokazuje rzeczywistych zmian. W celu uzyskania porównywalności wydatków w czasie, przy uwzględnieniu wysokości inflacji występującej w latach 1994-1999, dokonano ich przeliczenia wg cen stałych z 1999 r. (tab. 24).

Oczyszczając dane z wpływu wzrostu ogólnego poziomu cen (przyjmując, że nakłady w 1999 r. zależą od inflacji w 1998 r.), można zauważyć, że realnie nakłady inwestycyjne w latach 1994-1999 kształtowały się różnie (wyk. 4). Najwyższe nakłady inwestycyjne poniesiono w latach 1997-1998.

Nakłady inwestycyjne ogółem w 1999 r. były o 46% niższe niż w 1994 r. W tym samym czasie inflacja wyniosła 111%, co oznacza, że realnie nakłady zmniejszyły się o ok. 78,2% (wyk. 5). Potwierdzać to może hipotezę sformułowaną przez P. Swianiewicza[44], że wydatki inwestycyjne wykazują większą elastyczność dochodową niż wydatki bieżące.

Analizując nakłady inwestycyjne na przestrzeni sześciu lat (1994-1999), należy podkreślić, że ich dynamika była największa w 1997 r.; natomiast 1999 r. jest rokiem wyhamowania wydatków inwestycyjnych. Było to związane z kilkoma czynnikami, takimi jak:

1) spłata kredytów zaciągniętych w 1998 r.,
2) spadek wpływów do budżetu i na gminny fundusz ochrony środowiska,
3) zakończenie większości inwestycji rozpoczętych w latach 1994-1998.

Do istotnych czynników zwiększających możliwości finansowania inwestycji w latach 1995-1998 zaliczono: zwiększone wpływy z podatku od nieruchomości i z opłat eksploata-

[43] *Ustawa z 1998 r. o ochronie środowiska* (DzU 1980 Nr 3, poz. 6).

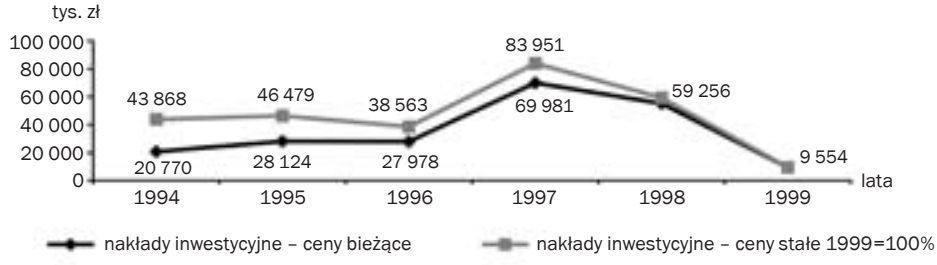
[44] P. Swianiewicz: *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 1996, Transformacja Gospodarki nr 73, s. 139.

Tabela 24. Wartość i dynamika nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999; ceny stałe z 1999 r.)

Lp.	Przedsięwzięcia inwestycyjne	Jm.	Lata						Ogółem
			1994 = 100%	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Budownictwo mieszkaniowe	zł	4 208 160	2 050 095	6 326 794	2 504 021	6 088 996	136 487	21 314 553
		%	100,0	48,7	150,3	59,5	144,7	3,2	81,3
2	Zabudowa staromiejska	zł	10 777 582	19 548 028	9 752 395	22 979 088	23 466 376	2 961 556	89 485 025
		%	100,0	181,4	90,5	213,2	217,7	27,5	146,1
3	Infrastruktura techniczna	zł	8 976 625	7 324 334	1 457 099	4 424 102	1 583 710	463 636	24 229 506
		%	100,0	81,6	16,2	49,3	17,6	5,2	34,0
4	Infrastruktura społeczna	zł	15 502 236	10 462 572	14 034 493	8 463 953	3 695 399	813 309	52 971 962
		%	100,0	67,5	90,5	54,6	23,8	5,2	48,3
5	Rozwój funkcji rekreacyjnych	zł	2 751 237	5 020 015	6 101 831	43 984 868	24 215 481	4 121 799	86 195 231
		%	100,0	182,5	221,8	1598,7	880,2	149,8	606,6
6	Pozostałe	zł	1 652 490	2 073 944	890 648	1 594 730	205 938	1 057 633	7 475 383
		%	100,0	125,5	53,9	96,5	12,5	64,0	70,5
Razem		zł	43 868 330	46 478 989	38 563 261	83 950 763	59 255 900	9 554 420	281 671 663
		%	100,0	106,0	87,9	191,4	135,1	21,8	108,4

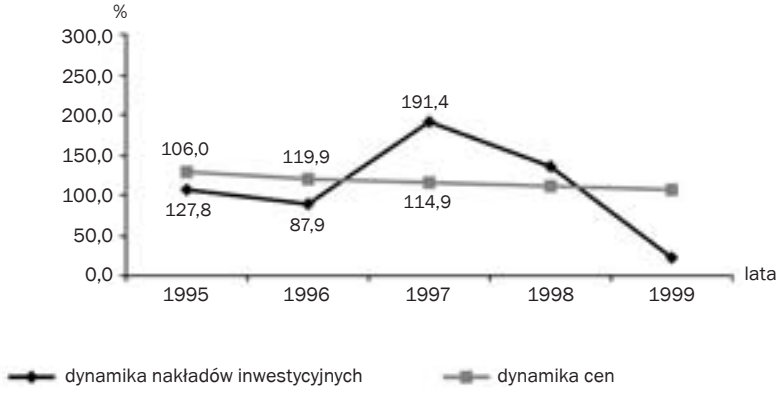
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Wykres 4. Wartość nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999; ceny bieżące i stałe)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 24

Wykres 5. Dynamika cen i nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice (lata 1995-1999) (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 24

cyjnych, odsetki od środków na rachunkach bankowych, zwiększone wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego oraz zwiększoną wartość dotacji celowych.

Przyrost nakładów inwestycyjnych (w latach 1997-1998) potwierdza wcześniej sformułowane uwagi autora niniejszej pracy odnoszące się do kontroli procesów inwestycyjnych. Nagły wzrost nakładów inwestycyjnych o prawie 100% (z roku na rok) spowodował, że możliwość kontroli gminy prowadzonych procesów inwestycyjnych została poważnie zachwiana. Służby nadzorcze w gminie nie były przygotowane do analizy i kontroli procesów inwestycyjnych w trakcie ich realizacji. Monitoring tych procesów był powierzchowny i wybiórczy. Błędy dopuszczone w tym okresie mogły mieć istotne konsekwencje w całokształcie działalności inwestycyjnej gminy. Na podstawie powyższych stwierdzeń można domniemywać, że i procesy decyzyjne nie były poddawane skrupulatnej analizie i ocenie. Decyzje były szybko podejmowane – jedynie w oparciu o duże możliwości finansowe gminy.

W dalszej części niniejszej pracy analizą zostaną objęte nakłady inwestycyjne według poszczególnych rodzajów inwestycji:

1) Budownictwo mieszkaniowe – jako kategoria inwestycyjna – obejmowało:
   - budowę mieszkań komunalnych i na sprzedaż,
   - wykup gruntów i nieruchomości,
   - przygotowanie planu przestrzennego zagospodarowania terenu,
   - infrastrukturę osiedli.

   W tej grupie nie znalazły się nakłady związane z budową osiedla mieszkaniowego Centrum oraz budową mieszkań w rejonie Starego Miasta. Te zadania ujęto w grupie „Zabudowa staromiejska".
2) Zabudowa staromiejska obejmowała:
   - budowę poszczególnych części Starego Miasta oraz terenów przyległych (np. osiedle Centrum, pierścień starówki),
   - wykup gruntów i nieruchomości,
   - przygotowanie planu przestrzennego zagospodarowania terenu Starego Miasta,
   - infrastrukturę Starego Miasta.
3) Infrastruktura społeczna obejmowała:
   - modernizację i rozbudowę budynków oświaty i służby zdrowia,
   - budowę nowych obiektów oświaty i służby zdrowia,
   - wyposażenie budynków oświaty, służby zdrowia i pomocy społecznej,
   - pozostałe nakłady na oświatę, służbę zdrowia i pomoc społeczną.
4) Infrastruktura techniczna obejmowała:
   - budowę i wymianę kanalizacji,
   - gazyfikację terenów wiejskich,
   - budowę i modernizację sieci wodociągowej,
   - modernizację i rozbudowę sieci telefonicznej i energetycznej,
   - modernizację i wymianę dróg w gminie.
5) Rozwój funkcji rekreacyjnych obejmował:
   - modernizację terenów rekreacyjnych,
   - budowę terenów zielonych, parków i ścieżek zdrowia,
   - budowę obiektów rekreacyjnych (Aquapark, baseny zewnętrzne),
   - budowę ogródków jordanowskich,
   - oświetlenie parków i ulic,
   - pozostałe nakłady na utrzymanie terenów rekreacyjnych.
6) Pozostałe nakłady inwestycyjne dotyczyły tych wydatków, które nie zostały uwzględnione w żadnym z wyżej wymienionych rodzajów inwestycji (lp. 1-5). Zaliczono do nich:
   - wyposażenie administracji samorządowej,
   - modernizację ratusza i innych obiektów samorządowych,
   - nakłady inwestycyjne na terenie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej dotyczące podstrefy w Polkowicach,
   - zakup sprzętu rolniczego,
   - zwroty kaucji za zadania inwestycyjne.

Dominującymi pozycjami wśród przedsięwzięć inwestycyjnych (dla całego okresu 1994-1999) były:

- rozwój funkcji rekreacyjnych (łączne nakłady 72,1 mln zł),
- zabudowa staromiejska (łączne nakłady 68,0 mln zł),
- infrastruktura techniczna (łączne nakłady 35,1 mln zł),

Te trzy grupy nakładów inwestycyjnych w okresie sześcioletnim wyniosły 175,2 mln zł. Stanowiło to 82% ogółu nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice.

Rozwój funkcji rekreacyjnych

Rozwój funkcji rekreacyjnych był związany z ponoszeniem nakładów inwestycyjnych na różne elementy środowiska naturalnego wpływające na ogólny stan fizyczny mieszkańców (np. tereny zielone, ogródki, place zabaw, parki) oraz budowę i rozbudowę obiektów służących rekreacji ogólnodostępnej. Dotyczyło to w szczególności ośrodka rekreacyjnego, basenów zewnętrznych (otwartych) oraz kompleksu rekreacyjnego Aquapark.

Zaplanowany rozwój funkcji rekreacyjnych wynikał ze strategii rozwoju lokalnego gminy. Już na etapie określenia celów strategicznych były wymieniane cele, których realizacja dotyczyła rozwoju funkcji rekreacyjnych w Polkowicach. Przyjęto, że rozwój tych funkcji będzie służył poprawie warunków życia mieszkańców oraz okaże się swoistym magnesem dla inwestorów zewnętrznych. Wartość i strukturę nakładów inwestycyjnych dotyczących rozwoju funkcji rekreacyjnych przedstawia tabela 25.

Kształtowanie się nakładów inwestycyjnych gminy Polkowice przeznaczonych na rozwój funkcji rekreacyjnych w latach 1994-1999 pokazano na wykresie 6.

Wyraźny wzrost wydatków na inwestycje dotyczące terenów rekreacyjnych (1997 r.) był związany z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego Aquapark. Budowa Aquaparku miała swoje odzwierciedlenie w opracowanej w 1995 r. Strategii Lokalnego Rozwoju.

Przedsięwzięcie Aquapark zostało określone jako jedno z zadań strategicznych, przewidzianych do realizacji w latach 1996-1998. Kompleks rekreacyjno-rehabilitacyjny o regionalnym zasięgu oddziaływania określono jako zadanie strategiczne[45] – uruchamiające „efekt domina" w procesie lokalnego rozwoju gospodarczego gminy Polkowice. Projekt inwestycyjny Aquapark będzie szerzej omówiony w osobnym podpunkcie niniejszego rozdziału.

Oprócz realizacji projektu inwestycyjnego Aquapark, w latach 1994-1999 poniesiono nakłady o wartości ponad 13 mln zł na realizację innych zadań inwestycyjnych – służących rozwojowi funkcji rekreacyjnych w gminie.

Z reguły, wydatki w tej grupie zadań inwestycyjnych wydają się uzasadnione ze społecznego punktu widzenia. Jednak ich głębsza analiza nasuwa zasadnicze pytanie: czy wydatki te służą rozwojowi gminy w dłuższej perspektywie czasu? Z punktu widzenia zadowolenia społecznego na pewno. Profilaktyka oraz rehabilitacja z pewnością przekładają się na rozwój społeczny i dłuższą jego perspektywę. Jednak w przyszłości np. koszt ekonomiczny eksploatacji (utrzymania) kompleksu Aquapark może zachwiać równowagą finansową gminy. Brak komercyjnego charakteru tego przedsięwzięcia z pewnością spowoduje (w przyszłości) zwiększone koszty jego utrzymania. Środki finansowe na ten cel

[45] Więcej w *Strategii lokalnego rozwoju...,* wyd. cyt.

Tabela 25. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na rozwój funkcji rekreacyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Rodzaje funkcji rekreacyjnych	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Kompleks Aquapark	zł	0	21 263	4 400 328	31 972 622	18 754 021	3 689 010	58 837 244
		%	0,0	0,7	99,4	87,2	83,1	89,5	81,6
2	Pozostałe tereny miejskie	zł	1 297 406	127 577	0	36 666	0	0	1 461 649
		%	99,6	4,2	0,0	0,1	0,0	0,0	2,0
3	Basen zewnętrzny	zł	0	0	0	3 263 261	2 459 914	432 789	6 155 964
		%	0,0	0,0	0,0	8,9	10,9	10,5	8,5
4	Tereny rekreacyjne i parki	zł	3 908	373 619	26 561	1 246 639	564 200	0	2 214 927
		%	0,3	12,3	0,6	3,4	2,5	0,0	3,1
5	Pozostałe nakłady inwestycyjne	zł	1 303	2 515 096	0	146 663	789 881	0	3 452 943
		%	0,1	82,8	0,0	0,4	3,5	0,0	4,8
Razem		zł	1 302 616	3 037 556	4 426 889	36 665 851	22 568 016	4 121 799	72 122 727
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

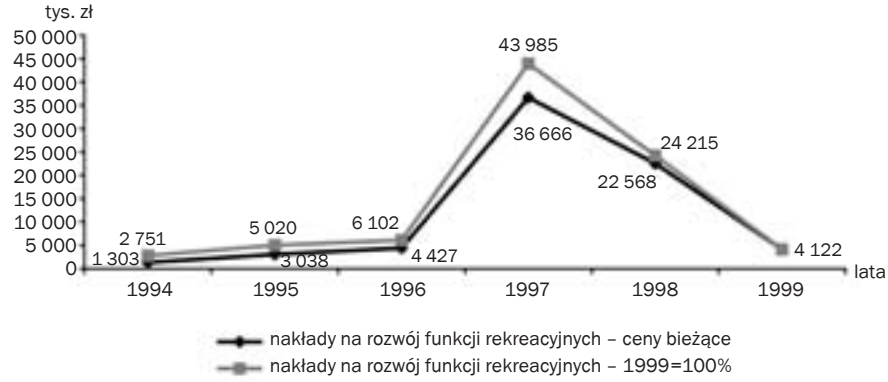
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Tabela 26. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na „Zabudowę staromiejską" w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Wydatki	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Budowa kwartałów Starego Miasta	zł	1 265 498	295 707	0	7 949 492	9 491 526	627 850	19 630 073
		%	24,8	2,5	0,0	41,5	43,4	21,2	28,9
2	Osiedle Centrum	zł	0	4 199 045	3 459 860	6 723 546	5 401 859	0	19 784 310
		%	0,0	35,5	48,9	35,1	24,7	0,0	29,1
3	Infrastruktura Starego Miasta i Centrum	zł	2 357 500	6 387 280	2 653 267	2 949 932	2 012 029	799 620	17 159 628
		%	46,2	54,0	37,5	15,4	9,2	27,0	25,2
4	Pozostałe nakłady inwestycyjne	zł	1 479 816	946 264	962 252	1 532 432	4 964 462	1 534 086	11 419 312
		%	29,0	8,0	13,6	8,0	22,7	51,8	16,8
Razem		zł	5 102 814	11 828 297	7 075 379	19 155 402	21 869 875	2 961 556	67 993 323
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

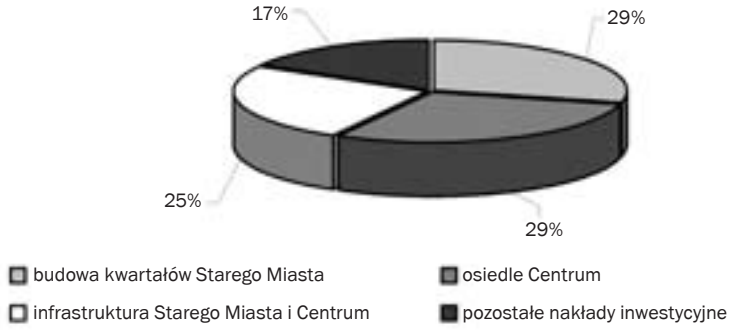
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Wykres 6. Wartość nakładów inwestycyjnych na rozwój funkcji rekreacyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999 – ceny bieżące i stałe) (tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 25

Wykres 7. Struktura nakładów inwestycyjnych – „Zabudowa staromiejska" w gminie Polkowice (łącznie dla lat 1994-1999) (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 26

będzie musiała wyasygnować gmina Polkowice ze swoich dochodów własnych. Może to spowodować zbyt duże obciążenie finansowe dla gminy.

Zabudowa staromiejska

Wysokie nakłady inwestycyjne na zabudowę Starego Miasta miały swoje odzwierciedlenie w strategii rozwoju lokalnego (tab. 24 – ok. 68 mln zł). Poprawa wizerunku miasta była „celem pośrednim lokalnego rozwoju". Dlatego władze samorządowe w okresie największych możliwości finansowania inwestycji, przeznaczały znaczne środki na odbudowę Starego Miasta. W efekcie – odbudowa ta przyniosła wymierne korzyści materialne. Sprzedaż mieszkań oraz kamienic mieszkalno-użytkowych pozwoliła gminie osiągnąć

duże korzyści finansowe. Stare Miasto jako najbardziej atrakcyjne miejsce do zamieszkania i prowadzenia interesów charakteryzuje się najwyżej wycenianym gruntem i najwyższą wartością/ceną mieszkań w całych Polkowicach.

Strukturę nakładów inwestycyjnych (w poszczególnych latach), w grupie „Zabudowa staromiejska", przedstawia tabela 26.

Największa koncentracja nakładów inwestycyjnych w pierwszym okresie (lata 1994--1996) dotyczyła osiedla Centrum. Jego budowa oraz zagospodarowanie terenów pochłonęły ponad 20 mln zł. Wystąpiło „przemieszczanie się priorytetów inwestowania" pomiędzy osiedlem Centrum a Starym Miastem, będące logiczną konsekwencją planów zagospodarowania przestrzennego. Osiedle Centrum miało stanowić „łącznik" pomiędzy zabudową Polkowic z lat 70. a odbudowanym Starym Miastem. W latach 1997-1998 przesunięto front inwestycji na Stare Miasto. Odbudowa czterech pierzei oraz zagospodarowanie terenów wokół kamienic mieszkalno-usługowych kosztowało miasto ponad 23 mln w ciągu tylko dwóch lat (lata 1997-1998). W 1999 r., kiedy zakończono w ok. 90% zabudowę Starego Miasta, nakłady inwestycyjne zostały przesunięte na realizację „Pierścienia Starego Miasta".

Inwestycję „Pierścień" przewidziano jako uzupełnienie wyglądu starówki. Swoim wyglądem nawiązuje on do zabudowy „starych, stylowych kamienic" i jednocześnie pełni funkcje usługowe oraz handlowe. W obrębie pierścienia koncentrują się sklepy, miejsca parkingowe oraz punkty gastronomiczne dla turystów.

Wykres 7 pokazuje, że nakłady inwestycyjne (wśród nakładów w grupie „Zabudowa staromiejska") były równomiernie podzielone na całą zabudowę i infrastrukturę Starego Miasta i jego pierścienia. Łącznie (w okresie sześciu lat) na ten cel wydano 68 mln zł. Stanowiło to prawie 32% ogółu wydatkowanych środków finansowych na wszystkie inwestycje w gminie.

Szerzej na temat problemów i dylematów towarzyszących inwestycjom na Starym Mieście będzie napisane w podpunkcie dotyczącym projektów inwestycyjnych.

Infrastruktura techniczna

Inwestycje w infrastrukturę techniczną gminy (w ogólnym ujęciu) oznaczają wydatki (nakłady) gminy dotyczące różnych urządzeń technicznych, które pracują najczęściej w zorganizowanych systemach sieciowych i tworzą warunki o szczególnie istotnym znaczeniu dla funkcjonowania i rozwoju gminy. Samorząd gminy uważał, że mogą stanowić one element zachęty dla inwestorów – przyciągając do gminy kapitał; mogą być istotnym czynnikiem atrakcyjności osadniczej dla ludności wsi i miasta[46].

Wartość i strukturę nakładów gminy Polkowice, na realizację zadań inwestycyjnych związanych z infrastrukturą techniczną w latach 1994-1999 przedstawia tabela 27.

Na infrastrukturę techniczną składały się następujące rodzaje inwestycji: gazyfikacja, kanalizacja, telefonizacja, drogi, wodociągi (wyk. 8).

Wymienione rodzaje inwestycji były związane z ustalonymi priorytetami gminy Polkowice. Rozwój infrastruktury technicznej był częścią składową planu zagospodarowania przestrzennego gminy oraz wynikał ze strategii rozwoju lokalnego gminy.

[46] Jest to definicja stosowana w odniesieniu do regionów – D. Strahl: *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*. Red. D. Strahl. Wrocław: AE 1998, s. 216.

Udział poszczególnych rodzajów inwestycji wynikał ze zróżnicowania wyposażenia gminy w różne sieci techniczne.

Wysoki (ponad 50%) udział nakładów inwestycyjnych na kanalizację był wynikiem słabego wyposażenia gminy w sieci kanalizacyjne. Dotychczasowa sieć kanalizacyjna została zbudowana w latach 60. Ponadto na terenie gminy Polkowice występują silne deformacje terenów. Spowodowało to uszkodzenia sieci kanalizacyjnej i przenikanie ścieków do gruntu. W okresie sześciu lat (lata 1994-1999) zaplanowano wymianę i gruntowną modernizację sieci kanalizacyjnej i wodociągowej na terenie całej gminy. Łącznie nakłady finansowe (na kanalizację i wodociągi) – ujęte w programie społeczno-gospodarczym rozwoju gminy – wyniosły ponad 9 mln zł. Z danych dla omawianego okresu wynika, że nakłady inwestycyjne na infrastrukturę techniczną łącznie wyniosły ponad 15 mln zł.

W celu urealnienia dynamiki nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną wyrażono je w cenach stałych. Ilustrację graficzną tej dynamiki przedstawia wykres 9.

Rozwój gospodarczy gminy nie mógł odbywać się bez dostatecznego wyposażenia gminy w podstawową infrastrukturę techniczną. Przyjęto, że drogi – jako jeden z elementów infrastruktury – powinny być zasadniczym elementem podnoszącym atrakcyjność inwestycyjną gminy. W gminie Polkowice drogi stanowiły trzeci (po kanalizacji i wodociągach) istotny składnik infrastruktury technicznej. Łączne nakłady na budowę, remonty i modernizację dróg (w latach 1994-1999) wyniosły ponad 5 mln zł – co stanowiło 0,5% wszystkich nakładów inwestycyjnych gminy Polkowice w tym okresie.

Należy podkreślić, że spadek realnych wydatków na infrastrukturę techniczną to efekt w miarę dobrze rozwiniętej wcześniej infrastruktury technicznej – będącej wynikiem funkcjonowania na terenie gminy Polkowice przedsiębiorstwa KGHM. Duże możliwości finansowe gminy pozwoliły w znacznej części zmodernizować już istniejącą infrastrukturę oraz szybko rozbudować brakujące jej ogniwa. Spowodowało to, że w krótkim czasie ogół zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych zapewnił gminie dobrze rozwiniętą sieć kanalizacyjną, wodociągową oraz drogową – dzięki czemu gmina Polkowice charakteryzowała się jednym z wyższych wskaźników rozwoju w regionie.

W Polkowicach przy założeniu, że wysoki budżet pozwolił w pełni zaspokoić potrzeby podstawowe – priorytety inwestycyjne dotyczyły tworzenia warunków w celu podwyższenia standardu życia mieszkańcom. Szeroki front inwestycyjny był ukierunkowany na dwa przedsięwzięcia: odbudowę Starego Miasta oraz budowę Kompleksu Rehabilitacyjno-Rekreacyjnego.

Wydatki na te przedsięwzięcia dominowały w całokształcie nakładów inwestycyjnych gminy Polkowice. Te dwa przedsięwzięcia inwestycyjne mają jedną cechę wspólną: są inwestycjami w nieruchomości. Oznacza to, że w przyszłości wystąpi konieczność przeznaczania dodatkowych środków finansowych na ich utrzymanie (eksploatację). Nie służy to z pewnością realizacji celu ogólnego. Rozwój poprzez tego rodzaju inwestycje może być oceniany pozytywnie w krótkim okresie czasu. W perspektywie, mogą natomiast pojawić się kłopoty z utrzymaniem budynków i budowli, które są też ciężko zbywalne.

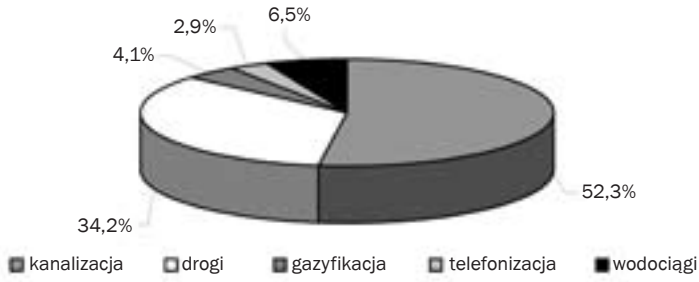
W dalszej części pracy zostaną szczegółowo omówione dwa projekty inwestycyjne dotyczące głównych kierunków inwestowania w gminie Polkowice, a mianowicie projekt zagospodarowania Starego Miasta oraz projekt Aquapark. Te projekty są przykładami dużych inwestycji gminy Polkowice w latach 1994-1999.

Tabela 27. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

Lp.	Rodzaje infrastruktury technicznej	Jm.	Lata						Ogółem
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Gazyfikacja	zł	293 258	101 933	17 971	7 376	147 597	65 836	633 971
		%	6,9	2,3	1,7	0,2	10,0	14,2	4,1
2	Kanalizacja	zł	3 230 093	3 155 494	833 017	818 722	2 952	0	8 040 278
		%	76,0	71,2	78,8	22,1	0,2	0	52,3
3	Telefonizacja	zł	284 758	48 751	65 542	40 567	5 904	0	445 522
		%	6,7	1,1	6,2	1,1	0,4	0	2,9
4	Drogi	zł	144 504	478 642	82 456	2 824 961	1 319 513	397 800	5 247 876
		%	3,4	10,8	7,8	76,6	89,4	85,8	34,2
5	Wodociągi	zł	297 509	647 054	58 142	0	0	0	1 002 705
		%	7,0	14,6	5,5	0	0	0	6,5
Razem		zł	4 250 123	4 431 874	1 057 128	3 687 938	1 475 965	463 636	15 366 664
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

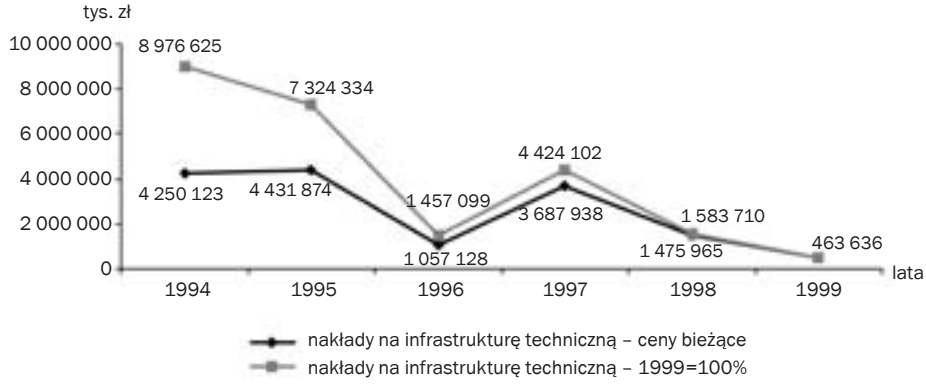
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Wykres 8. Struktura nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w gminie Polkowice (łącznie dla lat 1994-1999) (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 27

Wykres 9. Wartość nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w gminie Polkowice (lata 1994-1999; ceny bieżące i stałe) (tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 35

2. Analiza i ocena wybranych inwestycyjnych przedsięwzięć samorządowych gminy Polkowice

Analizując nakłady inwestycyjne poniesione w gminie Polkowice w latach 1994-1999, należy stwierdzić, że ich harmonogram wynikał z przyjętych priorytetów inwestycyjnych. Priorytety te były wynikiem wcześniej opracowanych ogólnych założeń, które ujęto w dokumentach planistycznych i strategicznych, takich jak:

- *Program społeczno-gospodarczy rozwoju gminy Polkowice w perspektywie 2000 r., ze szczególnym uwzględnieniem lat 1995-1998*,
- *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice*,
- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Polkowice*,

- *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Polkowic*,
- *Budżet gminy.*

W dalszej części rozdziału zostaną przedstawione dwa, celowo wybrane projekty inwestycyjne. Ich prezentacja uwzględnia dylematy i trudne wybory, jakie towarzyszyły realizacji poszczególnych projektów.

Dwa projekty zaprezentowane w niniejszej pracy zostały wyróżnione nagrodą „Budowa Roku", przyznawaną przez Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa oraz Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast:

- w 1994 r. – wyróżnienie I stopnia otrzymał projekt inwestycyjny „Pierzeja Wschodnia Starego Miasta w Polkowicach",
- w 1998 r. wyróżnienie II stopnia otrzymał projekt inwestycyjny „Kompleks Rekreacyjno-Rehabilitacyjny Aquapark".

2.1. Projekt inwestycyjny – Program zagospodarowania Starego Miasta w Polkowicach

Inwestorem projektu był urząd gminy Polkowice, który we współpracy z biurem projektowym „CM" z Wrocławia opracował *Program zagospodarowania Starego Miasta w Polkowicach*[47]. Inwestycje dotyczące zagospodarowania Starego Miasta oraz rozbudowy pierścienia i przyległych terenów objęły: opracowanie dokumentacji projektowej, uregulowanie formy własności gruntów, pełne uzbrojenie terenów pod inwestycję, odbudowę Starego Miasta, zagospodarowanie terenów przyległych do Starego Miasta. Inwestycje na Starym Mieście w Polkowicach składały się z trzech niezależnie realizowanych zadań.

Pierwszym zadaniem było centrum miasta, jego odbudowa, rozbudowa oraz dostosowanie wizualne do zabudowy stylizowanej na XVIII i XIX w. Stare Miasto w Polkowicach składało się z czterech pierzei (wschodniej, południowej, zachodniej i północnej). Każda pierzeja ma dwie strony kamienic (od strony rynku i od strony ulic równoległych do rynku) oraz własny dziedziniec w środku, pełniący funkcję placu zabaw dla dzieci. Układ kamienic w rzędzie wyróżniał kamienice mieszkalne, usługowe i mieszkalno-usługowe. Części wewnętrzne układów pierzei składały się głównie z pomieszczeń mieszkalnych oraz zapleczy gospodarczych dla mieszkańców i handlowców. W planach zagospodarowania przestrzennego przyjęto, że wysokość kamienic na rynku nie może być wyższa od wieży ratuszowej. Dlatego dwupiętrowe kamienice z zagospodarowanym poddaszem stanowiły punkt wyjściowy do współczesnych projektów zabudowy.

Inny rodzaj zabudowy dotyczył terenów przyległych do Starego Miasta. Pierścień okalający starówkę od strony zachodniej i południowej miał pełnić funkcję łącznika pomiędzy staromiejską zabudową i terenami atrakcyjnymi dla inwestorów. Na zachód od Starego Miasta zaplanowano tereny rekreacyjne i handlowo-usługowe. W centrum przewidziano budowę Aquaparku.

Drugim zadaniem był pierścień zamykający centrum miasta; były to deptaki i ulice spacerowe dla odwiedzających Aquapark i starówkę. Tereny te uznano za atrakcyjne dla inwes-

[47] *Program zagospodarowania Starego Miasta w Polkowicach*, Urząd Gminy Polkowice i Biuro Projektowe „CM" Sp. z o.o., Wrocław 1996.

towania, ponieważ stanowią centrum handlowo-usługowe, gdzie koncentruje się kapitał głównie inwestycji w handel i usługi. Styl „pierścienia" nawiązywał do zabudowy Starego Miasta, z kamienicami na froncie. Większość tych zabudowań zajęły instytucje, sklepy oraz inne jednostki handlowe, w których potencjalni inwestorzy próbują wykorzystać potencjał ludzi odwiedzających i przemieszczających się tymi uliczkami. Ponadto zaplanowano tutaj tereny pod parkingi samochodowe – przejmujące i odciążające ruch uliczny w centrum.

Trzecim zadaniem inwestycyjnym była zabudowa osiedlowa na wschód od Starego Miasta. W efekcie powstały nowoczesne zabudowy osiedlowe – stanowiące połączenie miasta z zabudową osiedlową lat 60. i 70. z centrum. Osiedle to, nazwane „Centrum", zostało tak zaprojektowane, by stanowiło kontynuację zabudowy osiedlowej, a jednocześnie wprowadzono w nim elementy zabudowy staromiejskiej. Osiedle Centrum składa się z ośmiu bloków – ułożonych w sposób charakterystyczny dla zabudowy kamienic – czyli z wewnętrznym terenem stanowiącym teren zabaw dla dzieci, odizolowanym od ruchu ulicznego. Zaprojektowano trzy- i czteropiętrowe budynki, charakterystycznie wykończone. Osiedle Centrum stanowi bazę mieszkaniową dla ludzi zamieszkujących do tej pory wieżowce z lat 70., przeznaczone do rozbiórki.

Przesłanki realizacji tej inwestycji autor niniejszej pracy podzielił na: społeczne, ekonomiczne, marketingowe. Przesłanki społeczne wynikały ze statutowego obowiązku realizacji zadań inwestycyjnych, służących poprawie życia społecznego mieszkańców. Odbudowanie Starego Miasta miało stworzyć możliwość zmiany miejsca zamieszkania wielu mieszkańcom, co wiązało się z podniesieniem ich standardu życia. Ponadto Stare Miasto powinno skupiać wszystkie najważniejsze instytucje Polkowic. Mieszkańcom należy zapewnić stały i wygodny dostęp do informacji, urzędów oraz instytucji, w szerokim rozumieniu, ich obsługujących. Zakładano, że Stare Miasto stanie się miejscem gromadzenia się mieszkańców na najważniejszych uroczystościach miejskich i państwowych. Rozbudowanie „pierścienia starówki" było szansą na rozpoczęcie różnych sfer działalności gospodarczych. Dobra lokalizacja lokali przeznaczona na prowadzenie działalności gospodarczej miała pobudzać przedsiębiorczość mieszkańców. Była to szansa dla wielu z nich na rozpoczęcie własnych biznesów służących samym mieszkańcom, jak również turystom odwiedzającym Polkowice. Osiedle Centrum stanowiło szansę dla mniej zamożnej części społeczeństwa na otrzymanie nowego mieszkania. Cała sfera budownictwa mieszkaniowego została podzielona na sektor mieszkań własnościowych oraz na sektor mieszkań komunalnych, co stwarzało możliwość zamiany mieszkania na inne.

Przesłanki ekonomiczne dotyczyły korzyści finansowych, jakie Polkowice mogłyby osiągnąć ze sprzedaży, wynajmu, dzierżawy czy zamiany mieszkań i lokali użytkowych. Według przygotowanej kalkulacji, cena wybudowania 1 m^2 mieszkania wynosiła 800 zł, natomiast 1 m^2 lokalu użytkowego – 650 zł. W Polkowicach planowano zbudowanie 3276 m^2 powierzchni mieszkalnych (planowany zysk z tego przedsięwzięcia wynosił 1 310 000 zł). Jeszcze większe korzyści przewidywano ze sprzedaży lokali użytkowych, ponieważ ich marża zysku wynosiła do 40%. Przesłanki ekonomiczne odnosiły się również do korzyści, jakie gmina mogła osiągnąć aktywizując rozwój gospodarczy. Stwarzając warunki do tworzenia biznesu, gmina powinna czerpać korzyści w postaci podatków lokalnych, podatku od nieruchomości, jak również z tytułu innych opłat. Ponadto rosnąca zamożność mieszkańców

miała swoje odzwierciedlenie w większych wpływach do kasy gminnej – z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych.

Przesłanki marketingowe odnosiły się do promowania regionu – co można było osiągnąć poprzez realizację inwestycji w odbudowę Starego Miasta. Stylizowana zabudowa, nawiązująca do architektury XVIII i XIX w., w jej nowoczesnym kształcie tworzy niepowtarzalny klimat małego miasteczka. Skala planowanych inwestycji w gminie Polkowice była nieosiągalna dla większości samorządnych miast polskich. Próba odbudowy starówki i jej pierścienia wymagała zaangażowania bardzo dużych środków finansowych, na które gmina Polkowice mogła sobie pozwolić.

Projekt inwestycyjny, dotyczący zagospodarowania Starego Miasta i jego otoczenia, składał się z szeregu niezależnych zadań. Całość tego projektu ujęto w strategii gminy jako część priorytetową dla mieszkańców i samorządu. Zabudowa Starego Miasta była działaniem o charakterze społecznym – promującym miasto.

Podjęcie decyzji o kierunku inwestowania poprzedzono badaniami opinii społecznej oraz analizami efektywności inwestycyjnej. Efektywność badano z punktu widzenia akceptacji społecznej oraz korzyści dla miasta i gminy. Oprócz podejmowania decyzji o uregulowaniu własności prawnej gruntów i nieruchomości na Starym Mieście, projektowi towarzyszyły również inne trudne wybory – dotyczące charakteru i zakresu inwestycji, tempa realizacji, funkcji użyteczności publicznej, formy finansowania inwestycji.

Wybory, dotyczące opisywanego przedsięwzięcia, były związane z następującymi dylematami decyzyjnymi:

- czy odbudowa Starego Miasta powinna być oparta na ilustracjach historycznych, czy odpowiedniejsza byłaby nowoczesna formuła budownictwa?
- czy zabudowa ma być wysoka czy niska?
- czy Stare Miasto powinno być deptakiem dla mieszkańców, czy może centrum handlowym?
- czy wygląd otoczenia Starego Miasta ma nawiązywać do zabudowań starówki, czy powinny to być osiedla mieszkalne?
- czy w takiej zabudowie powinny dominować kamienice mieszkalno-usługowe, czy mieszkalne?

Zakres rzeczowy inwestycji został określony jako „Odbudowa Starego Miasta i jego otoczenia". Niestety, już w trakcie realizacji inwestycji pojawiły się wątpliwości, czy zabudowa powinna odbywać się tak szerokim frontem. Pojawiające się głosy niezadowolenia społecznego, że rozmach prowadzonej inwestycji jest zbyt duży, zostały stłumione efektem oddawanych jej części. Uzyskanie nagrody „Budowa Roku 1994" za oddaną część – „Pierzeję wschodnią" – przekonało sceptyków do zakresu podjętych działań. Ponadto, projekt zabudowy Starego Miasta otrzymał wyróżnienie na targach „Inwest City" w Poznaniu w 1995 r. To wszystko zakończyło się podjęciem decyzji o przygotowaniu kompleksowego planu zagospodarowania Starego Miasta i jego otoczenia oraz włączeniu do planu budowy osiedla Centrum. Osiedle Centrum stało się łącznikiem pomiędzy zabudową staromiejską a zabudową osiedlową z lat 70. W projekcie przewidywano zagospodarowanie terenów zielonych wokół Starego Miasta i małą architekturę dla terenów osiedlowych.

Rozwiązywanie różnych dylematów decyzyjnych, powstałych przed rozpoczęciem inwestycji oraz pojawiających się w trakcie realizacji inwestycji, nie było łatwą sprawą. Szczególnie trudnym zadaniem było przekonanie mieszkańców otoczenia Starego Miasta (mieszkających w starej zabudowie) do opuszczenia swoich mieszkań i wyburzenia starych domów. Każdorazowe próby przekonywania tej części społeczeństwa do propozycji władz samorządowych wywoływały głosy niezadowolenia. Polkowickie środowisko górnicze – silnie roszczeniowe – było gotowe przeprowadzić referendum na temat zasadności realizacji inwestycji na Starym Mieście. Dopiero stopniowo uzyskiwane efekty oraz prowadzona równolegle inwestycja na osiedlu Centrum (zaoferowanie mieszkań komunalnych w nowoczesnych blokach) przekonały mieszkańców Starego Miasta do zasadności wysiedlenia i przeprowadzek.

Trudnym zadaniem było podejmowanie decyzji dotyczących formy zabudowy starówki. Pierwsze plany (chodzi o pierzeję wschodnią) zakładały zabudowę mieszkalno-usługową. Wąskie kamienice, przewidziane jako własność poszczególnych właścicieli, miały stworzyć specyficzny klimat Starego Miasta. Planowano, że będą funkcjonować zakłady rzemieślnicze, punkty gastronomiczne, małe hotele i pensjonaty. Niestety, w trakcie realizacji kwartału południowego (drugiego w kolejności) pojawiły się problemy ze zbywaniem dużych kamienic jednorodzinnych. Z tego powodu następne plany inwestycyjne były korygowane na rzecz zabudowy wielorodzinnej, z częścią usługową (w formie dużych pawilonów handlowych).

Całość inwestycji była przewidziana do realizacji etapowej. Rozpoczęcie każdego nowego etapu inwestycji poprzedzono przygotowaniem dokumentacji oraz uregulowaniem struktury własnościowej gruntów. Cały duży projekt inwestycyjny, dotyczący zagospodarowania Starego Miasta, pierścienia i osiedla Centrum, był przewidziany do ośmioletniej realizacji. Prace projektowe rozpoczęto w 1991 r., a na terenie Starego Miasta – w 1994 r. Zakończenie prac budowlanych na starówce Polkowic zaplanowano na 2000 r. Na dzień 30.10.2003 r. prace były jeszcze kontynuowane.

Uczestnicy procesu inwestycyjnego zabudowy Starego Miasta wraz z terenami otaczającymi to: Urząd Gminy Polkowice, Bank Zachodni SA w Polkowicach – bank kredytujący, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz inwestorzy zastępczy (wykonawcy poszczególnych zadań inwestycyjnych). Inwestorzy zastępczy realizowali inwestycje w imieniu gminy Polkowice. Od 1997 r. wszystkie prace związane z budownictwem mieszkaniowym przejęło Przedsiębiorstwo Budownictwa Mieszkaniowego PTBS Polkowice Sp. z o.o. (spółka założona przez Urząd Gminy Polkowice jako jedynego udziałowca).

Koncepcja zagospodarowania Starego Miasta z jego pierścieniem i osiedlem Centrum była planowana jako własne przedsięwzięcie gminy. Zarząd gminy postanowił, że inwestycja będzie realizowana wyłącznie ze środków własnych. Część tych środków pochodziła ze środków budżetowych, a pozostała część z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska (GFOŚ).

Wartość nakładów inwestycyjnych na powyższe przedsięwzięcie inwestycyjne przekroczyła kwotę 63 mln zł. Stanowiło to ok. 30% nakładów inwestycyjnych gminy Polkowice zrealizowanych w latach 1994-1999. Wysoki poziom nakładów na realizację omawia-

nego przedsięwzięcia inwestycyjnego był związany ze strategią rozwoju gminy i zmianą wizerunku miasta – „z przemysłowego i mocno zanieczyszczonego" „na przyjazne i nowoczesne miasteczko" (w centrum miedziowego zagłębia).

Nakłady inwestycyjne poniesione na finansowanie projektu „Zabudowa staromiejska" przedstawia tabela 28.

Tabela 28. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na „Zabudowę staromiejską" w gminie Polkowice – według źródeł finansowania (łącznie dla lat 1994-1999) (tys. zł)

Rok	Źródła finansowania			Udział środków budżetowych (2/4)
	budżet gminy	gminny fundusz	razem	
	tys. zł			%
1994	1 974,0	3 128,8	5 102,8	38,7
1995	9 934,0	1 894,3	11 828,3	84,0
1996	5 675,4	1 400,0	7 075,4	80,2
1997	17 205,4	1 950,0	19 155,4	89,8
1998	21 869,9	0,0	21 869,9	100,0
1999	2 518,6	443,0	2 961,6	85,0
Razem	59 177,2	8 816,1	67 993,3	87,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Największe nakłady inwestycyjne poniesiono w latach 1997-1998. Było to związane z budżetem gminy, który w tych latach był wyższy o ponad 50 punktów procentowych niż w 1994 r.

Udział nakładów inwestycyjnych finansowanych z budżetu gminy wyniósł ponad 87%. Środki Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska były wykorzystywane głównie na finansowanie infrastruktury technicznej oraz uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkalno-usługowe na Starym Mieście. Ponieważ większość zadań inwestycyjnych związanych z infrastrukturą techniczną zrealizowano w latach 1994-1996, to w latach 1998-1999 udział wydatków finansowanych z gminnego funduszu był nieznaczny.

Realizacji projektu inwestycyjnego – „Zabudowa Starego Miasta i osiedla Centrum" – towarzyszyło przekonanie o komercyjnym efekcie realizacji tego przedsięwzięcia. Czynnik społeczny oraz promocja miasta miały być osiągnięte w postaci jednego z najpiękniejszych zabudowań Starego Miasta na Dolnym Śląsku. Uzyskanie wielu nagród i wyróżnień spowodowało, że o mieście Polkowice zaczęto mówić nie tylko w kontekście „sypialni górniczej". Zaczęły się pojawiać opinie, że Polkowice to miasteczko otwarte, dobrze wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną i społeczną oraz sprzyjające osiedlaniu się w nim nowych mieszkańców.

Efekt komercyjny realizacji inwestycji na Starym Mieście można wyrazić liczbą oddanych mieszkań. Pierwsze wpływy środków finansowych do kasy gminnej nastąpiły w 1994 r. Wtedy oddano do użytku cały kwartał wschodni.

Skład kwartału wschodniego to:
- 15 kamieniczek usługowo-mieszkalnych,
- 5 kamienic mieszkalnych,
- budynek Urzędu Stanu Cywilnego,
- 13 garaży w zabudowie szeregowej,
- infrastruktura techniczna.

Łączna powierzchnia zabudowy wyniosła 7154 m^2.

Kamienice posiadały różną powierzchnię całkowitą. Od najmniejszej wynoszącej 112 m^2 do największych – ponad 300 m^2. Jedna kamienica miała nawet 620 m^2 powierzchni całkowitej.

Osiągnięty efekt ze sprzedaży mieszkań pierzei wschodniej utwierdził samorząd Polkowice o zasadności realizacji następnej zabudowy. Wysokie nakłady inwestycyjne na realizację pozostałych kwartałów zabudowy Starego Miasta przyczyniły się do zakończenia drugiej części przedsięwzięcia. W 1998 r. oddano do użytku 45 mieszkań w pierzei południowej. Łącznie wybudowano ponad 4700 m^2 powierzchni całkowitej mieszkań. Ponad 80% zabudowy pierzei południowej stanowią kamienice mieszkalne. Część kamienic zaadaptowano na pomieszczenia urzędów państwowych (Urząd Powiatowy, Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Straż Pożarna i in.). Mieszkania w pierzei południowej charakteryzują się mniejszą powierzchnią, niż te w pierzei wschodniej.

W 1999 r. zakończono trzeci etap inwestycji realizowanych na Starym Mieście. Przejściowe kłopoty finansowe spowodowały, że gmina Polkowice sprzedała część (nie zakończonej) zabudowy pierzei zachodniej. Inwestor zobowiązał się do kontynuowania inwestycji w wyznaczonym zakresie i tempie realizacji. W efekcie zakończono inwestycję na pierzei zachodniej – uzyskując 1833,6 m^2 powierzchni kamienic mieszkalno-usługowych. Złożyły się na to 32 mieszkania, o średniej powierzchni 57 m^2. Zestawienie zakończonych zadań przedsięwzięcia inwestycyjnego – „Zabudowa staromiejska" przedstawia tabela 29.

Tabela 29. Efekty rzeczowe przedsięwzięcia inwestycyjnego „Zabudowa staromiejska" w gminie Polkowice (łącznie dla lat 1994-1999)

Rodzaj i miejsce inwestycji	Efekty rzeczowe inwestycji		
	liczba lokali	łączna powierzchnia mieszkań	średnia powierzchnia mieszkań
	lokale	m^2	m^2
Kwartał wschodni	20	7 154	357,7
Kwartał południowy	45	4 700	104,4
Kwartał zachodni	32	1 833	57,3
Razem	97	13 687	141,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Obserwując realizację poszczególnych zadań, widać, jak ewaluowały decyzje o formie zabudowy Starego Miasta. W 1994 r., w pierwszej koncepcji, były planowane kamienice mieszkalno-usługowe. Powstały problemy ze znalezieniem nabywców tak dużych lokali,

dlatego zmieniono koncepcję i wybudowano mieszkania mniejsze łącznie z funkcjami usługowymi. W ostatecznej wersji zabudowy budowano kamienice wielorodzinne z wieloma małymi mieszkaniami typu M-2. Ze społecznego punktu widzenia jest to konstrukcja bardziej akceptowana przez mieszkańców. Taka forma zabudowy dała możliwość zakupienia mniej zamożnym mieszkańcom mieszkań w samym „sercu Polkowic".

2.2. Projekt inwestycyjny – Kompleks Rekreacyjno-Rehabilitacyjny Aquapark

Pomysł projektu inwestycyjnego Aquapark powstał w 1995 r. jako inicjatywa władz gminnych w celu zaspokajania potrzeb rekreacyjno-rehabilitacyjnych społeczności lokalnej.

Zasadność realizacji projektu inwestycyjnego Aquapark ilustrują trzy grupy przesłanek:

- przesłanki o znaczeniu regionalnym (w tym promocja gminy Polkowice),
- aspekty zdrowotne i społeczne,
- likwidacja części bezrobocia.

Jedną z zasad gospodarki przestrzennej jest założenie, że w celu zapewnienia miastom i regionom rozwoju gospodarczego należy tworzyć na danym terenie zróżnicowane struktury gospodarcze. Racjonalne zagospodarowanie wysokich dochodów budżetowych gminy Polkowice miało stworzyć warunki rozwoju miasta i gminy, stąd pomysł inwestowania w projekt Aquapark. Inicjatywa zarządu gminy Polkowice wybudowania na terenie miasta Aquaparku była jedną z prób przełamania monokultury przemysłowej miasta i gminy. Dla specjalistów z dziedziny gospodarki regionalnej stworzenie wyżej wymienionego kompleksu miało zdecydowanie charakter ponadregionalny.

Mając na uwadze projekt Aquapark – można pokusić się o stwierdzenie, że w wyniku jego realizacji powstał wysokiej klasy obiekt, zaliczany do grupy prestiżowych obiektów tego typu w Polsce. Wydaje się, że sformułowanie to nie jest bezpodstawne. Proces wyboru budowli zespołu basenów został poprzedzony wizytami przedstawicieli władz Polkowic w podobnych obiektach zagranicznych w krajach europejskich. Wizyty oraz rozmowy z właścicielami obiektów dały pogląd na temat panujących trendów – rozwoju rekreacji wodnych. Zebrano sporo materiałów poglądowych i technicznych, obrazujących poszczególne obiekty, ich funkcje, architekturę oraz wystrój zewnętrzny i wewnętrzny. Największym zainteresowaniem – z oglądanych obiektów – cieszył się zespół rehabilitacyjno-rekreacyjny Wasser Paradies w Hildesheim (Niemcy), na którym oparto koncepcję, funkcje, założenia projektowo-techniczne i ekonomiczne projektu Aquapark w Polkowicach. W projekcie uwzględniono takie atrakcje basenowe, jak: sześć rur o różnych szybkościach zjazdu, specjalne ślizgi, baseny rekreacyjne z gejzerami, dzika rzeka, plaża z sufitem zrobionym ze specjalnych kwarcówek, sauny tureckie i fińskie, oraz nowoczesne wyposażenie gabinetów odnowy biologicznej i rehabilitacji. Wymienione atrakcje pozwalają stwierdzić, że obiekt ten będzie dostosowany do wysokich standardów, panujących na obiektach tego typu.

Do podstawowych zadań projektu „Aquapark Polkowice" zaliczono:

- zapewnienie bazy sportowo-rekreacyjnej,
- kompleksową rehabilitację,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- promocję inwestycji jako wizytówki regionu.

Planowany rozwój gminy Polkowice był ściśle związany z tworzeniem warunków do aktywnego wypoczynku, rekreacji i zdrowego trybu życia. Pomysł stworzenia bazy sportowo-rekreacyjnej miał swoje uzasadnienie zarówno w rozwoju organizacji, sekcji i klubów sportowych, jak i zapewnieniu odpowiedniej odnowy biologicznej. Kompleks Aquapark miał być też centrum dla zgrupowań przed i po zawodach sportowych oraz meczach piłkarskich. Szeroka rzesza usportowionej młodzieży powinna uzyskać miejsce do aktywnego wypoczynku i regeneracji sił przed następnymi zawodami.

Tworzenie bazy sportowej i rekreacyjnej miało również służyć mieszkańcom i turystom odwiedzającym Polkowice. Zbudowanie wysokiej klasy obiektu w pierwszym okresie przyciągało tysiące turystów, którym została zaoferowana atrakcja nieznana powszechnie w Polsce. Pozwoliło to na upowszechnianie czynnego odpoczynku wykorzystującego atrakcje wodne.

Oprócz celu, jakim było stworzenie bazy sportowo-rekreacyjnej Aquapark miał stać się centrum rehabilitacji. Lokalizacja Aquaparku w Polkowicach została wybrana celowo. Gmina Polkowice ma silnie zdegradowane środowisko naturalne. Niekorzystny wpływ kopalni miedzi na środowisko naturalne przejawia się występowaniem wielu chorób wśród mieszkańców. Uciążliwe warunki pracy w kopalniach powodują, że występuje problem osób poszkodowanych (w różny sposób). Leczenie wymagało stworzenia odpowiednich warunków do rehabilitacji osób niepełnosprawnych i schorowanych. Aquapark miał być idealnym środkiem rehabilitacyjnym, zapewniającym mieszkańcom gminy Polkowice odpowiednie warunki leczenia i rehabilitacji.

Realizacja inwestycji Aquapark stworzyła miejsca pracy dla setek osób o różnych zawodach. W głównej mierze byli to mieszkańcy Polkowic, którzy w ramach kontraktów wykonywali różne prace specjalistyczne podczas budowy obiektu. Na pewnych etapach budowy było ponad 400 pracowników w ramach realizacji różnych zadań zleconych.

Również po zakończeniu budowy Aquapark stał się dużym pracodawcą, tworząc ponad 100 stanowisk pracy, głównie dla kobiet i absolwentów. Dalszy rozwój i następne inwestycje tworzą nowe miejsca pracy, przyczyniając się do likwidacji bezrobocia na terenie gminy Polkowice.

Jednym z zadań, jakie przypisano inwestycji Aquapark, było przyczynienie się do kreowania nowego wizerunku Polkowic – jako miasta rozwojowego i dbającego o swoich mieszkańców. Promocja regionu przez ośrodek ponadlokalny, o zasięgu ogólnopolskim, miała swoje wymierne korzyści. Polkowice stały się znanym polskim miasteczkiem; z jednej strony – prezentując swoje bogactwo (w rankingu jedna z najbogatszych gmin w Polsce), a z drugiej – ukazując swoje walory rozwoju społecznego i gospodarczego (Aquapark, odbudowana starówka, inwestycje zagraniczne w gminie).

Decyzja o wyborze systemu realizacji przedsięwzięcia miała istotny charakter. Wybór projektanta, głównego wykonawcy, poszczególnych podwykonawców i decyzja o lokalizacji – to podstawowe problemy na etapie przygotowania inwestycji do realizacji. Wielofunkcyjny model obiektu wymagał wyboru głównego wykonawcy, gwarantującego wysoką jakość i terminowość realizacji zadania. Przyjęto, że KGHM Polska Miedź jako właściciel firmy BGR-RM (głównego wykonawcy inwestycji) powinien zagwarantować kompleksowe („pod klucz") wykonawstwo inwestycji. Problem wyboru podwykonawców

należał do firmy BGH-RM. Należy podkreślić, że decyzja o wyborze firmy BGH-RM stworzyła warunki do pozytywnej współpracy wielu regionalnych podmiotów zaangażowanych w realizację skomplikowanego projektu inwestycyjnego.

Projekt inwestycyjny Aquapark był przewidziany do etapowej realizacji. Cały program funkcyjno-przestrzenny budowy zespołu obiektów podzielono na trzy etapy. Pierwszy etap realizacji inwestycji – to budowa części rehabilitacyjno-rekreacyjno-usługowej, drugi miał dotyczyć wielofunkcyjnej sali widowiskowej, zaś w trzecim przewidziano budowę hali sportowej z terenowymi urządzeniami sportowymi.

Niniejsza analiza dotyczy pierwszego zrealizowanego etapu inwestycji (projektu). Na pierwszy etap budowy zespołu basenów z rehabilitacją składają się: A – część rekreacyjno-basenowa, B – część rehabilitacyjno-sportowa, C – basen sportowy ze zjeżdżalniami, D – baseny zewnętrzne z pawilonem letnim, E – hotel wraz z gastronomią i częścią konferencyjną. Realizacja pierwszej części projektu inwestycyjnego Aquapark została zapoczątkowana w 1996 r.

Wstępna koncepcja, sprawy formalnoprawne oraz opracowanie dokumentacji projektowo-technicznej trwały do I połowy 1996 r. Realizacja projektu, jego rozpoczęcie i zakończenie w pierwotnym zamierzeniu, miały zakończyć się w 1997 r. Niestety, trudne warunki geologiczne i problemy z pozyskaniem niezbędnego kapitału, spowodowały przesunięcie zakończenia pierwszego etapu (część A, B) na marzec 1998 r.

Proces poszukiwania inwestorów został zapoczątkowany podczas formułowania zadania. Na tym etapie trzech wspólników zadeklarowało wstępnie na realizację kwotę ok. **40 mln złotych**, w tym:

- Urząd miasta i gminy Polkowice – 13,4 mln zł,
- Urząd Wojewódzki w Legnicy – 13,3 mln zł,
- KGHM Polska Miedź SA – DSI SA w Lubinie – 13,3 mln zł.

W trakcie trwania uzgodnień technicznych i wyboru projektanta – firma KGHM Polska Miedź SA wycofała się ze współfinansowania inwestycji Aquapark. Spowodowało to, że gmina Polkowice pierwotnie zabezpieczając w budżecie na 1997 r. – 15,5 mln zł, musiała kwotę tę zwiększyć. Również Urząd Wojewódzki nie do końca wywiązał się ze swoich deklaracji. Na inwestycję przekazał jedynie 2,5 mln zł (w formie dotacji) oraz udzielił pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 5 mln zł, która w 60% ulegała umorzeniu. Pozostały obowiązek finansowania inwestycji spadł na gminę Polkowice, która już w 1996 r. poniosła nakłady finansowe (ponad 4 mln zł) na przygotowanie rozpoczęcia inwestycji.

W trakcie realizacji procesu inwestycyjnego okazało się, że pierwotnie planowane środki (wynikające z koncepcji technicznej) są niewystarczające na ukończenie inwestycji w wymaganym terminie. Problemy techniczne, zmiany koncepcji oraz dodatkowe elementy wykończenia i wyposażenia spowodowały, że łączny koszt inwestycji Aquapark wyniósł niespełna 59 mln zł.

Wzrost planowanych kosztów inwestycji o 47,5% był spowodowany takimi czynnikami, jak: problemy geologiczno-techniczne, zastosowanie nowoczesnych rozwiązań technologii wody, wyposażenie obiektu w elementy monitoringu, zastosowanie trwalszych i wytrzymalszych elementów konstrukcyjnych budynku (niż przewidywano w dokumen-

tacji), wykończenie obiektu według światowych standardów, wyposażenie części rehabilitacyjnej w kompleksowy zestaw urządzeń. Wymagało to zabezpieczenia dodatkowych środków finansowych na zakończenie procesu inwestycyjnego w planowanym terminie – wiosną 1998 r. Analiza możliwości finansowych gminy wykazała, że gmina nie posiadała wystarczających funduszy na pokrycie różnicy, pomiędzy kwotą zabezpieczoną w latach wcześniejszych a faktycznym kosztem inwestycji Aquapark. W tej sytuacji Rada Miejska upoważniła Zarząd Gminy do zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Kwota 36 mln zł miała zabezpieczyć finansowanie zadań kontynuowanych (Aquapark, Stare Miasto) oraz rozpoczęcie nowych inwestycji. Na Aquapark z kwoty zaciągniętego kredytu przypadało 55% (18,7 mln zł). Tak zabezpieczone środki miały być wystarczające na zakończenie inwestycji (tab. 30) [48].

Tabela 30. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych dla zadania inwestycyjnego Aquapark – według źródeł finansowania (lata 1995-1999) (tys. zł)

Rok	Wykonanie			Udział środków budżetowych	Udział środków gminnego funduszu
	budżet gminy*	gminny fundusz	razem		
	tys. zł			%	
1995	21	0	21	100,0	0,0
1996	2 798	1 602	4 400	63,6	36,4
1997	26 006	5 967	31 973	81,9	18,1
1998**	18 754	0	18 754	100,0	0,0
1999	3 689	0	3 689	100,0	0,0
Razem	51 268	7 335	58 837	79,5	20,5

*budżet gminy jako źródło finansowania obejmuje wszystkie środki finansowe zarówno własne, jak i obce oraz kredyty

**cała wartość nakładów inwestycyjnych w 1998 r. pochodziła z kredytu bieżącego na dokończenie inwestycji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Autor niniejszej pracy podjął się sporządzenia analizy ekonomicznej projektu inwestycyjnego w oparciu o metodę koszty–korzyści (ang. – CBA). Dane do analizy zaczerpnięto z materiałów projektowych (będących w dyspozycji inwestora) oraz z planu sporządzonego przez głównego realizatora inwestycji.

Projekt inwestycyjny Aquapark w odróżnieniu od innych projektów inwestycyjnych samorządu gminy charakteryzował się tym, że był zaliczany do tzw. projektów przychodowych. Oznaczało to, że gmina, realizując taki projekt, spodziewała się efektów w postaci zwrotu zainwestowanych środków finansowych.

Analiza CBA w odniesieniu do Aquaparku obejmuje następujące składniki: nakłady inwestycyjne, przychody i dodatkowe korzyści z realizacji projektu, koszty operacyjne, kapitał obrotowy, roczne zestawienie nakładów i efektów – kosztów i korzyści (metoda CBA).

[48] Szerzej o projekcie inwestycyjnym Aquapark: H. Towarnicka, J. Hermaszewski: *Projekt inwestycyjny Aquapark jako przykład współdziałania w gminie Polkowice.* W: *Współdziałanie strategiczne w gospodarce.* Prace Naukowe, nr 786. Wrocław: AE 1998, s. 244-255.

Tabela 31. Zestawienie planowanych nakładów i efektów dla zadania inwestycyjnego Aquapark (według metody koszty–korzyści) (lata 1996-2019) (tys. zł)
od 2005 r. do 2018 r. wszystkie wartości się powtarzają

Rodzaj kosztu/przychodu	Lata												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	...	2018	2019
I. Nakłady inwestycyjne													
1. Grunt	500,0	650,0											-115,0
2. Budynki		10 000,0	20 100,0										-9 030,0
3. Maszyny/urządzenia		2 500,0	5 000,0										-750,0
4. Dokumentacja projektowa	250,0												0,0
5. Pozostała środki trwałe			1 000,0										-300,0
I. Całkowite nakłady inwestycyjne (∑ 1-5)	**750,0**	**13 150,0**	**26 100,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**...**	**0,0**	**-10 195,0**
II. Przychody i dodatkowe korzyści													
1. Przepustowość (w tys. jednostek)				810,0	864,0	864,0	864,0	864,0	864,0	945,0		945,0	
2. Cena jednostkowa (2,25 zł na jednostkę)			7,0										
3. Przychody za świadczone usługi (1×2)				5 670,0	6 048,0	6 048,0	6 048,0	6 048,0	6 048,0	6 615,0		6 615,0	
4. Dodatkowe korzyści				400,0	400,0	400,0	400,0	400,0	400,0	400,0		400,0	
II. Całkowite korzyści (∑ 3-4)				**6 070,0**	**6 448,0**	**6 448,0**	**6 448,0**	**6 448,0**	**6 448,0**	**7 015,0**	**...**	**7 015,0**	**0,0**
III. Koszty stałe i zmienne													
1. Całkowite koszty zmienne, w tym:				2 229,0	2 229,0	2 229,0	2 229,0	2 229,0	2 229,0	2 229,0		2 229,0	

a. Woda i uzdatnianie wody				217,0	217,0	217,0	217,0	217,0	217,0	217,0		217,0	
b. Energia elektryczna i cieplna				2 012,0	2 012,0	2 012,0	2 012,0	2 012,0	2 012,0	2 012,0		2 012,0	
2. Całkowite koszty stałe, w tym:				1 362,0	1 362,0	1 362,0	1 362,0	1 362,0	1 362,0	1 362,0		1 362,0	
a. Media				7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0		7,0	
b. Wynagrodzenia				1 207,0	1 207,0	1 207,0	1 207,0	1 207,0	1 207,0	1 207,0		1 207,0	
c. Koszty wydziałowe i ogólne				100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	
d. Ubezpieczenia				48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0		48,0	
III. Całkowite koszty stałe i zmienne (∑ 1-2)				**3 591,0**	**3 591,0**	**3 591,0**	**3 591,0**	**3 591,0**	**3 591,0**	**3 591,0**	**...**	**3 591,0**	**0,0**

IV. Kapitał obrotowy

Całkowity kapitał obrotowy, czyli 1+2-3				30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0		30,0	30,0
1. Zapasy (zmiana stanu)				50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0		50,0	50,0
2. Należności (zmiana stanu)				300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0		300,0	300,0
3. Zobowiązania (zmiana stanu)				320,0	320,0	320,0	320,0	320,0	320,0	320,0		320,0	320,0
IV. Zmiana stanu kapitału obrotowego				**30,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**...**	**0,0**	**-30,0**

Efekt netto (II – I – III – V)	**-750,0**	**-13 150,0**	**-26 100,0**	**2 449,0**	**2 857,0**	**2 857,0**	**2 857,0**	**2 857,0**	**2 857,0**	**3 424,0**	**...**	**3 424,0**	**10 225,0**

ENPV (10%)	-11 388,4
ENPV (5%)	2 122,3
ERR	5,79%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Analizę projektu Aquapark sporządzono przy następujących założeniach:
1) rok bazowy (rok 0) to rok, w którym planowano inwestycję,
2) ceny przyjęte w analizie są cenami stałymi (obowiązującymi w roku bazowym),
3) ceny stałe wprowadzono w celu eliminacji wpływu inflacji.

Planowany (zakładany) okres realizacji inwestycji wynosił 3 lata, a zakładany okres eksploatacji – 20 lat. Nakłady inwestycyjne jest to ogół wydatków planowanych na zrealizowanie projektu. Wyróżniono nakłady na: grunty, budynki, maszyny, dokumentację projektową oraz inne środki trwałe. Zestawienie planowanych wydatków przedstawia tabela 31.

Zakładane obciążenie finansowe gminy zostało przewidziane na trzy lata (z tym że w trzecim roku zostało poniesionych 50% wszystkich wydatków inwestycyjnych). Należy zaznaczyć, że ta kategoria wydatków powinna być w pewnej części odzyskiwana po zakończeniu okresu planowanej eksploatacji obiektu.

W odniesieniu do gruntów i maszyn założono zwrot w wysokości 10% wartości początkowej, natomiast w odniesieniu do budynku oraz pozostałych środków trwałych w wysokości 30%.

Przychody i dodatkowe korzyści z projektu – stanowią element kalkulacji przychodów uzyskiwanych z efektów zrealizowanej inwestycji. Ponadto, dodatkowe korzyści może gmina osiągnąć z tytułu: zatrudnienia ludzi podczas inwestycji oraz w okresie eksploatacji obiektu (częściowa likwidacja bezrobocia), podniesienia standardu życia mieszkańców (tworząc nowoczesną bazę rekreacyjno-rehabilitacyjną), wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej gminy.

Koszty operacyjne są ściśle związane z eksploatacją efektów rzeczowych projektu. Koszty operacyjne można podzielić na stałe i zmienne. Do kosztów zmiennych zaliczono zużycie materiałów i energii elektrycznej, natomiast do kosztów stałych – pozostałe koszty eksploatacyjne (niezwiązane z liczbą klientów), tj. wynagrodzenia pracowników, koszty ogólne oraz ubezpieczenia.

Kapitał obrotowy stanowią zapasy, należności i zobowiązania. Całkowity kapitał obrotowy jest sumą zapasów i należności pomniejszoną o zobowiązania.

Roczne zestawienie nakładów i efektów (kosztów i korzyści) obejmuje wszystkie wymienione elementy analizy. Po zdyskontowaniu otrzymanych efektów netto – otrzymujemy Ekonomiczną Zaktualizowaną Wartość Netto (ENPV) oraz Ekonomiczną Stopę Zwrotu (ERR) projektu Aquapark.

Oddanie do użytkowania Kompleksu Aquapark wiązało się z rozwiązaniem wielu problemów z obszaru marketingu usług. Wydaje się, że interesujące może okazać się przedstawienie tych problemów w układzie: klienci (użytkownicy), promocja, dystrybucja usług i ceny. Należy podkreślić, że rozważania dotyczą czteroletniego okresu działalności usługowej Aquaparku – bez większych możliwości korzystania z doświadczeń innych ośrodków – równocześnie łączących funkcje rehabilitacyjne i rekreacyjne – w sferze rozważań marketingowych i finansowych. W Aquaparku próbowano wypracować efektywny system zarządzania – zapewniający rentowność kompleksu jako całości. Jednak, jak potwierdza praktyka, celu tego nie osiągnięto.

Etap realizacji projektu inwestycyjnego Aquapark był poprzedzony badaniami rynku, na którym firma zamierzała działać. Zgromadzone informacje wpłynęły na zmianę pier-

Tabela 32. System rezerwacji miejsc w Aquaparku w Polkowicach

Pora dnia (przedziały godzinowe)	Liczba miejsc dla grup zorganizowanych	Liczba miejsc dla osób indywidualnych	Razem (dziennie)
	(osoby)		
7^{00} - 11^{00}	250	70	320
11^{00} - 13^{00}	70	250	320
13^{00} - 20^{00}	50	270	320
20^{00} - 23^{00}	250	70	320

Źródło: Opracowanie własne

wotnego poglądu, że będzie to tylko centrum rehabilitacyjne. Między innymi, na podstawie zebranych materiałów i doświadczeń zagranicznych, działalność komercyjną oparto na rekreacyjnym charakterze obiektu. Pomysł połączenia funkcji rekreacyjnej i rehabilitacyjnej pozwolił na stworzenie pełnej oferty Aquaparku. Dzięki tym funkcjom obiekt stał się bardziej użyteczny dla różnych grup klientów. Klientami kompleksu są grupy zorganizowane oraz klienci indywidualni (tab. 32).

Idea pełnej oferty uwzględniała przepływy pieniężne różnych rodzajów usług (deficytowych i rentownych) oraz uzyskanie rentowności dla całego obiektu.

Po zmianach, co do realizowanych funkcji przez Aquapark (pełnej oferty skierowanej do całego rynku), dało się zauważyć, że poszczególne elementy funkcjonalne kompleksu mają swoich większościowych użytkowników; gdzie istotną rolę odgrywają grupy wiekowe (przedziały klientów), np. zjeżdżalnie – 70% klientów to dzieci do lat 15, fitness i siłownia – 70% to klienci z przedziału wiekowego między 15 lat a 35 lat itd. (tab. 33) [49].

Tabela 33. Struktura klientów Aquaparku z podziałem na funkcje kompleksu wodnego (2002 r.)

Lp.		Elementy funkcjonalne Aquaparku	Grupy wiekowe użytkowników (lata)			Razem
			do 15	15 - 35	powyżej 35	
			struktura (%)			
1		Obiekty hali głównej				
	1.1	Baseny główne	30,0	30,0	40,0	100,0
	1.2	Zjeżdżalnie i brodziki	70,0	25,0	5,0	100,0
	1.3	Sauny i solaria	10,0	40,0	50,0	100,0
2		Rehabilitacja	5,0	40,0	55,0	100,0
3		Bilard	20,0	60,0	20,0	100,0
4		Fitness i siłownia	10,0	70,0	20,0	100,0

* Przez „elementy funkcjonalne Aquaparku" rozumiemy obiekty pełniące odmienne funkcje użytkowe

Źródło: Opracowanie własne

[49] Szerzej o działaniach marketingowych Aquaparku w: H. Towarnicka, J. Hermaszewski: *Kompleks Rekreacyjno-Rehabilitacyjny Aquapark w Polkowicach. Aspekty marketingowe*. W: *Zarządzanie organizacjami gospodarczymi*. Red. J. Lewandowski. Politechnika Łódzka 1998. Materiały konferencyjne cz. II, s. 589-597.

W pierwszym okresie funkcjonowania wielofunkcyjny charakter obiektu, jego wysoki standard i niepowtarzalny „klimat" wpłynęły na dużą popularność Aquaparku nie tylko wśród społeczności lokalnej. Wśród korzystających z niego byli goście z całej Polski.

W procesach decyzyjnych w Aquaparku[50] niebagatelną rolę przywiązuje się do zarządzania finansami, a w szczególności do kreowania źródeł pochodzenia środków finansowych oraz sposobów ich wykorzystania – przeznaczonych zarówno na prowadzenie działalności eksploatacyjnej, jak i inwestycyjnej. Pozyskiwanie środków inwestycyjnych, wiąże się z długofalową działalnością przedsiębiorstwa. W Aquaparku nie mniejsze znaczenie przypisuje się bieżącym decyzjom finansowym, składającym się na proces zarządzania środkami obrotowymi przedsiębiorstwa. Stanowią one kapitał obrotowy, obejmujący aktywa o wysokim stopniu płynności finansowej.

Ważnym problemem do rozwiązania stało się pełne wykorzystanie zdolności usługowych Aquaparku. W analizowanym przedsięwzięciu istnieją obiekty, które nie są w pełni wykorzystane; dotyczy to głównie rehabilitacji – szczególnie w okresie reformy służby zdrowia i systemu rozliczeń usług medycznych z kasą chorych.

Rozwiązanie tych problemów może wpłynąć na zmianę wielkości przepływów pieniężnych. Efektem powinno być powstanie większych nadwyżek pieniężnych oraz wydłużenie okresów dobrej płynności finansowej firmy.

Jak wskazuje praktyka funkcjonowania Aquaparku (od maja 1998 r. do grudnia 2002 r.), obawy o niepełnym wykorzystaniu (niekiedy bardzo niskim – 37,5% w 2002 r.) w pełni się potwierdziły (tab. 34).

Tabela 34. Struktura wykorzystania Aquaparku w Polkowicach (1998, 2000) (%)

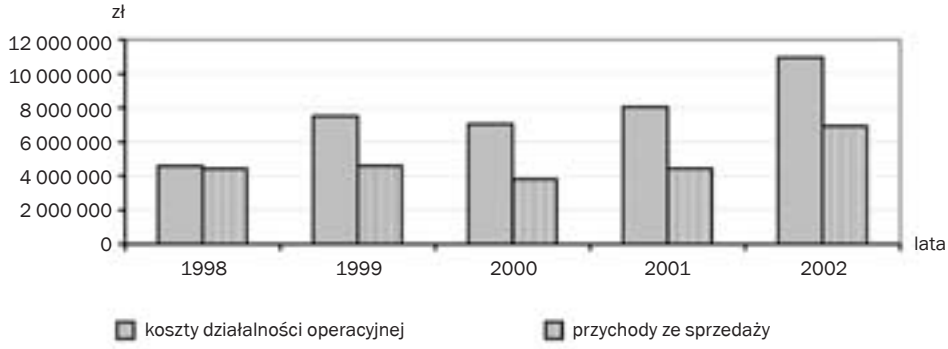
Pora dnia (przedziały godzinowe)	Wykorzystanie obiektu (%)	
	31.12.1998 r.	31.12.2002 r.
8^{00} - 11^{00}	70,0	35,0
11^{00} - 13^{00}	80,0	45,0
13^{00} - 20^{00}	60,0	30,0
20^{00} - 22^{00}	80,0	40,0
Średnia (%)	72,5	37,5

Źródło: Opracowanie własne

Należy podkreślić, że początkowy okres funkcjonowania obiektu charakteryzował się korzystaniem z tzw. renty nowości i zwiększonym odwiedzaniem obiektu przez klientów. Po okresie rocznej eksploatacji (oraz pojawieniu się w Polsce nowych obiektów o podobnych funkcjach) liczba klientów prawie automatycznie spadła. Ma to swoje odzwierciedle-

[50] Szerzej o zarządzaniu finansami Aquaparku w: H. Towarnicka, J. Hermaszewski: *Zarządzanie finansami w Aquaparku w Polkowicach*. W: *Zarządzanie finansami w transformacji przedsiębiorstw.* Red. T. Jajuga i T. Słoński. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 837. Wrocław: AE 1999, s. 358-365; oraz J. Hermaszewski, H. Towarnicka: *System rozliczania kosztów w Kompleksie Rekreacyjno-Rehabilitacyjnym Aquapark w Polkowicach*. W: *Zarządzanie kosztami w polskich przedsiębiorstwach w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*. Politechnika Częstochowska 1999. Materiały konferencyjne, s. 137-148.

Wykres 10. Zestawienie kosztów operacyjnych i przychodów ze sprzedaży Aquaparku (zł)



Źródło: Opracowanie własne

nie w przychodach oraz wyniku netto działalności (wyk. 10) – w latach 1998-2002 kompleks generował straty.

Należy dodać, że od 2001 r. Aquapark rozszerzył działalność o hotel i gastronomię. Stworzyło to nowe możliwości szukania przychodów przy ograniczonych kosztach obsługi. Ograniczenie to wiązało się z faktem, że obsługą administracyjno-techniczną w hotelu zajmują się pracownicy Aquaparku. Jednak i to nie pozwoliło uzyskać korzystniejszego wyniku netto.

Jeżeli uwzględni się też wysoką wartość początkową inwestycji (a w związku z tym wysokie odpisy amortyzacyjne) rachunek ekonomiczny wykazuje stratę bilansową. Dlatego inwestycje tego typu powinny być pod szczególną kontrolą władz samorządowych – co do zasadności i realizowania ze środków publicznych.

***

Reasumując zasadność realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego Aquapark, należy stwierdzić, że:

- kompleks rekreacyjno-rehabilitacyjny Aquapark zaspokaja potrzeby społeczne w wymiarze szerszym niż podstawowe,
- powstał obiekt o ponadregionalnym zasięgu,
- decyzja o powstaniu obiektu (dużym nakładem finansowym) była decyzją realizującą bardziej cele bieżące niż perspektywiczne,
- brakowało etapu monitorowania procesu inwestycyjnego oraz rzetelnego rozliczenia inwestycji – poniesione nakłady były o 50% wyższe od planowanych,
- niepełne (czasami – bardzo nikłe) wykorzystanie obiektu (co ma miejsce w pierwszych latach funkcjonowania) może spowodować, że i w przyszłości koszty eksploatacyjne będą przewyższać korzyści z jego funkcjonowania; kompleks okazał się nieopłacalny.

3. Miary rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Polkowice (lata 1994-1999)

Planowany rozwój społeczno-gospodarczy gminy Polkowice miał być efektem realizacji założonej polityki rozwojowej – łącznie z inwestycjami. Warunkiem rozwoju gminy Polkowice było opracowanie strategii rozwoju lokalnego, w oparciu o plan przestrzennego zagospodarowania gminy Polkowice. Elementem wspierającym działania rozwojowe był program inwestycyjny uwzględniający duże możliwości finansowe gminy.

Ocena realizacji programu rozwoju lokalnego, według J. Paryska[51], powinna uwzględniać przede wszystkim:

- uzyskane efekty (indywidualne i ogólnospołeczne),
- stopień pokrycia/zaspokojenia potrzeb społecznych,
- przebieg realizacji procesu rozwoju lokalnego,
- kierunki wydatkowania środków,
- efektywność podjętych przedsięwzięć,
- skuteczność zastosowanych rozwiązań,
- sukcesy i niepowodzenia,
- uboczne, korzystne i niekorzystne skutki realizacji danego procesu rozwoju.

Efekty rzeczowe realizacji programu rozwojowego gminy Polkowice zostały opisane za pomocą następujących zmiennych[52] (wartości zmiennych zawarto w tabelach 35-40):

- w zakresie rozwoju społecznego: rozwój ludnościowy, dostępność usług zdrowotnych, wychowawczych i oświatowych, kulturalnych, warunki pracy i bezpieczeństwa społecznego oraz warunki mieszkaniowe,
- w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej: rozwój infrastruktury transportowej, łącznościowej, wodociągowej, kanalizacyjnej i elektroenergetycznej.

Rozwój ludności jako miara rozwoju społecznego gminy Polkowice wskazuje na kształt zmian ilościowych mieszkańców gminy. W gminie Polkowice obserwuje się zmiany wartości tej cechy. Przyrost naturalny był odnotowany jako dodatni i wzrostowy w latach 1994-1996. W 1997 r. nastąpiła zmiana trendu na spadkowy. Podobna sytuacja dotyczy drugiej cechy (zgony niemowląt na 1 tys. urodzeń żywych). Zatrzymanie trendu wzrostowego oznaczać może, że warunki życia mieszkańców wyraźnie poprawiły się po 1997 r. Wskaźnik ten jest wyższy do krajowego (wynoszącego w 1999 r. – 9). Trzecia cecha (ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym) określa potencjał ludzki gminy do wpływania na procesy rozwojowe. W 1999 r. w gminie Polkowice na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadały 52 osoby w wieku nieprodukcyjnym; odpowiednio średni wskaźnik w Polsce wynosił wtedy 65 osób.

Dostępność usług zdrowotnych dla mieszkańców gminy Polkowice była mierzona za pomocą czterech mierników. Podstawowymi miarami są: liczba mieszkańców przypada-

[51] J.J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej.* Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza 2001, s. 147-147.

[52] Zob. D. Strahl: *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*. Red. D. Strahl. Wrocław: AE 1998, s.197-223.

Tabela 35. Wartości i dynamika zmiennych opisujących rozwój ludnościowy gminy Polkowice (lata 1994-1999)

I. Cechy opisujące rozwój ludnościowy	Jm.	Lata					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
przyrost naturalny na 1 tys. ludności	osoba	9	9	9	8	8	5
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	100,0	88,8	88,8	55,5
zgony niemowląt na 1 tys. urodzeń żywych	osoba	3	3	6	23	13	11
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	200,0	766,6	433,3	366,6
ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	osoba	56	56	55	54	53	52
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	98,2	96,4	94,6	92,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych – Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl

Tabela 36. Wartości i dynamika zmiennych opisujących dostępność usług zdrowotnych dla mieszkańców gminy Polkowice (lata 1994-1999)

II. Cechy opisujące dostępność usług zdrowotnych	Jm.	Lata					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
liczba ludności na lekarza	osoba	602	658	649	690	543	568
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	109,3	107,8	114,6	90,2	94,4
liczba ludności na lekarza dentystę	osoba	1 587	1 613	2 000	1 887	1 333	1 389
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	101,6	126,0	118,9	84,0	87,5
liczba ludności na pielęgniarkę	osoba	225	211	207	207	158	153
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	93,8	92,0	92,0	70,2	68,0
placówki apteczne na 10 tys. ludności	obiekt	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	95,0	95,0	95,0	95,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych – Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl

jąca na lekarza, dentystę i pielęgniarkę. Spadek wartości tych mierników oznacza poprawę warunków obsługi medycznej mieszkańców.

W przypadku wszystkich grup zawodowych (w medycynie) w gminie Polkowice sytuacja ulegała ciągłej poprawie. Największą dynamikę przyrostu liczby specjalistów odnotowały pielęgniarki. Przyrost ich liczby w ciągu sześciu lat wyniósł 54% (dentystów 20%, a innych lekarzy 6%). Wskaźnik opisujący dostępność placówek aptecznych na 1 tys. mieszkańców wskazuje również na poprawę sytuacji mieszkańców Polkowic. Od 1996 r. w Polkowicach są dwie apteki obsługujące swoich mieszkańców.

Rozwój infrastruktury oświaty i wychowania ma szczególne znaczenie dla społeczności lokalnych. Dostępność uczniów do bazy edukacyjnej oraz formy prowadzonych zajęć wpływają na poziom wykształcenia. W gminie Polkowice wyraźnie zwiększyła się liczba miejsc dla dzieci w przedszkolach. Nakłady inwestycyjne na nowe obiekty oświatowe przyczyniły się do zwiększenia dostępności dzieci do szkół. W 1994 r. średnio na jedną

Tabela 37. Wartości i dynamika zmiennych opisujących dostępność usług wychowawczych i oświatowych w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

III. Cechy opisujące dostępność usług wychowawczych i oświatowych	Jm.	Lata					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
dzieci 6-letnie w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci	osoba	98	102	115	105	97	149
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	104,1	117,3	107,1	99,0	152,0
liczba uczniów szkół podstawowych	osoba	3 435	3 382	3 382	3 355	3 344	2 944
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	104,1	117,3	107,1	99,0	152,0
liczba uczniów liceów ogólnokształcących	osoba	330	330	373	441	541	438
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	104,1	117,3	107,1	99,0	152,0
liczba uczniów szkół zawodowych	osoba	617	617	625	603	562	656
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	101,3	97,7	91,1	106,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych – Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl

Tabela 38. Wartości i dynamika zmiennych opisujących dostępność usług kulturalnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

IV. Cechy opisujące dostępność usług kulturalnych	Jm.	Lata					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
księgozbiór bibliotek publicznych w woluminach na 1 tys. ludności	woluminy	3 572	3 550	4 011	3 949	3 960	3 459
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	99,4	112,3	110,6	110,9	96,8
miejsca w kinach stałych na 10 tys. ludności	miejsca	0	0	0	27	49	60
dynamika (1997 = 100%)	%	-	-	-	-	81,5	122,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych – Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl

szkołę podstawową przypadało 687 uczniów, natomiast w 1999 r. – 490 uczniów. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku liceów ogólnokształcących, które rozszerzyły zakres profilowanych form edukacji.

Rozwój kulturalny gminy Polkowice jest najwolniejszy spośród całej infrastruktury społecznej. Malejący księgozbiór biblioteki publicznej jest efektem braku miejsca na składowanie nowych egzemplarzy. Biblioteka publiczna w Polkowicach nie ma własnego obiektu, w związku z brakiem środków finansowych na wybudowanie nowej placówki. Inaczej sytuacja wyglądała w odniesieniu do kina. Od 1997 r. w ośrodku kultury „Impresja" zaadaptowano pomieszczenia na salę kinową. W ciągu trzech lat podwojono liczbę miejsc kinowych.

Warunki mieszkaniowe na ogół bywają jednym z ważniejszych kryteriów oceny władzy samorządowej. Stworzenie dogodnych warunków jest mocno odczuwalne przez mieszkańców. W gminie Polkowice poprawa warunków mieszkalnych wynika ze strategii

Tabela 39. Wartości i dynamika zmiennych opisujących warunki mieszkaniowe w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

V. Cechy opisujące warunki mieszkaniowe	Jm.	Lata					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m^2 na osobę	m^2	15,19	15,37	15,07	15,27	15,41	15,56
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	101,2	99,2	100,5	101,4	102,4
powierzchnia użytkowa mieszkań oddanych do użytku na 1 tys. ludności	m^2	408,35	438,06	57,00	326,11	381,11	186,19
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	118,3	13,9	79,9	93,34	45,6
liczba mieszkań ogółem	mieszkanie	6 999	7 162	7 083	7 199	7 360	7 404
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	102,3	101,2	102,8	105,1	105,8
powierzchnia użytkowa mieszkań ogółem	m^2	383 666	393 080	390 696	399 121	408 797	413 246
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	102,5	101,8	104,0	106,6	107,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych – Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl

rozwoju lokalnego. Założenia strategii dotyczące odbudowy Starego Miasta oraz inwestycji na osiedlu Centrum przekładają się na poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa Polkowic. Wszystkie wskaźniki opisujące warunki mieszkaniowe mają korzystne wartości. Liczba mieszkań oraz powierzchnie użytkowe mieszkań w Polkowicach stale wzrastają. W okresie od 1994 r. do 1999 r. wybudowano ponad 400 mieszkań, o powierzchni użytkowej ponad 29,5 tys. m^2.

Rozwój infrastruktury technicznej opisano za pomocą 14 zmiennych. Zostały one pogrupowane na: infrastrukturę transportową i łącznościową oraz infrastrukturę wodociągową, kanalizacyjną i gazową (tab. 40, część A i B).

W gminie Polkowice (w okresie sześcioletnim – lata 1994-1999) poprawił się stan dróg gminnych i lokalnych. Ponad 88,2% dróg ma nawierzchnię twardą ulepszoną, jest to ponad 7 km dróg. Miało to ścisły związek z uzbrajaniem terenów przyległych do Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Polkowicach. Chcąc pozyskać inwestorów, samorząd zmodernizował drogi dojazdowe do Polkowic.

Poprawie uległa również dostępność do usług telekomunikacyjnych; o ponad 50% wzrosła liczba abonentów telefonicznych na przestrzeni sześciu lat. Ponad 5900 abonentów posiada telefony (stanowi to 22% ogółu mieszkańców gminy).

Nakłady inwestycyjne poniesione na infrastrukturę techniczną dotyczyły w szczególności infrastruktury kanalizacyjnej. Długość sieci kanalizacyjnej wybudowanej w latach 1994-1999 wyniosła 90,5 km. W tym samym okresie wybudowano trzy oczyszczalnie ścieków, podwyższając ich przepustowość. Długość sieci kanalizacyjnej, w porównaniu ze stanem z 1994 r., wzrosła o ponad 450%.

Tabela 40. Wartości i dynamika zmiennych opisujących rozwój infrastruktury technicznej w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

VI. Cechy opisujące rozwój infrastruktury technicznej	Jm.	Lata					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. Cechy opisujące rozwój infrastruktury transportowej i łącznościowej							
drogi gminne i lokalne miejskie długość ogółem	km	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
drogi o nawierzchni twardej ulepszonej w % ogółu	%	72,7	72,2	81,8	86,4	86,4	88,2
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	99,3	112,5	118,8	118,8	121,3
abonenci telefoniczni, liczba abonentów TPSA ogółem	abonent	3817	4461	4782	5189	5490	5902
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	116,9	125,3	135,9	143,8	154,6
abonenci telefoniczni na 1000 ludności	abonent	151	174	184	199	207	222
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	115,2	121,8	131,8	137,1	147,0
placówki pocztowe i usług telekomunikacyjnych ogółem	obiekt	2	2	2	2	2	2
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
placówki pocztowe na 10 tys. ludności	obiekt	0,79	0,78	0,77	0,77	0,75	0,75
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	98,7	97,4	97,4	94,9	94,9
B. Cechy opisujące rozwój infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej							
wodociągi długości czynnej sieci rozdzielczej	km	112,6	103,8	103,8	107,0	107,9	108,1
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	92,2	92,2	95,0	95,8	96,0
długość wodociągowej czynnej sieci rozdzielczej na 10 h pow. gminy	m	70,9	65,4	65,4	67,4	68,0	68,1
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	92,2	92,2	95,0	95,9	96,0
kanalizacja długości czynnej sieci kanalizacyjnej	km	25,8	57,8	107,0	111,0	116,3	116,3
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	224,0	414,7	430,2	450,8	450,8
długość czynnej sieci kanalizacyjnej na 10 h powierzchni gminy	m	16,2	36,4	67,4	69,9	73,3	73,3
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	224,7	416,0	431,5	452,5	452,5
komunalne oczyszczalnie ścieków ogółem	obiekt	1	1	3	4	4	4
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	300,0	400,0	400,0	400,0
przepustowość oczyszczalni ścieków	m^3/d	8873	8873	8873	9376	9376	9376
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	100,0	100,0	105,6	105,6	105,6
sieć gazowa w miastach długości czynnej sieci rozdzielczej	km	20,2	20,5	23,6	28,2	29,9	29,9
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	101,5	116,8	139,6	148,0	148,0
długość sieci gazowej na 10 h powierzchni gminy	m	12,7	12,9	14,9	17,8	18,8	18,8
dynamika (1994 = 100%)	%	100,0	101,6	117,3	140,1	148,0	148,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych – Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl

Tabela 41. Realizowane i planowane inwestycje gospodarcze w Podstrefie Polkowice na terenie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (lata 1999-2005)

Lp.	Inwestor	Sektor / branża	Data (plan) rozpoczęcia działalności	Planowane nakłady inwestycyjne	Planowane zatrudnienie
			miesiąc rok	mln zł	osoby
1	Rogal Europa Sp. z o.o.	budownictwo	marzec 1999 r.	3,6	143
2	Volkswagen Motor Polska Sp. z o.o.	motoryzacja	wrzesień 1999 r.	499,0	400
3	Sitech Sp. z o.o.	motoryzacja	wrzesień 1999 r.	70,0	150
4	CCC Production L. Chudy Sp. komandytowa	obuwniczy	październik 2003 r.	4,0	112
5	CCC Sp. z o.o.	obuwniczy	maj 2001 r.	12,0	60
6	CCC Aspekt R. Procyszyn Sp. komandytowa	obuwniczy	październik 2003 r.	6,7	110
7	Ruda Trading International	usługi	grudzień 2002 r.	4,0	100
8	C.E.P Sherdel Sp. z o.o.	metalowy	grudzień 2004 r.	5,0	20
9	„Karczmarek-1" Sp. z o.o.	tworzywa sztuczne	grudzień 2005 r.	8,0	30
10	„Karczmarek-2" Sp. z o.o.	tworzywa	grudzień 2005 r.	9,0	34
11	Przedsiębiorstwo A. Kaczmarek Sp. komandytowa	tworzywa sztuczne	grudzień 2005 r.	8,0	32
12	Karczmarek-Przetaks Sp. z o.o.	tworzywa sztuczne	grudzień 2005 r.	11,0	30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Długość sieci gazowej wynosiła w 1999 r. ponad 29 km. Stanowiło to o 48% więcej niż przed 1994 r.

Doświadczenia gminy Polkowice pokazują, że rola inwestycji w rozwoju była istotna. Uważa się, że to w wyniku wysokich nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną i społeczną w Polkowicach obserwuje się rozwój społeczno-gospodarczy. Ponadto, wzrost zainteresowania gminą wśród inwestorów zewnętrznych (krajowych i zagranicznych) jest wynikiem stworzenia dobrych warunków do inwestowania. Według J. Wardy i W. Kłosowskiego[53] inwestycje prywatne to nie tylko dynamiczny bodziec rozwoju lokalnego, ale i czuły miernik jakości zarządzania sprawami lokalnymi. Podobny pogląd głosi W. Budner, twierdząc, że samorządy lokalne nie powinny ograniczać się do realizacji własnych zadań, ale muszą brać udział w globalnym współzawodnictwie o rozwój[54]. Przykładem dużych inwestycji gospodarczych zlokalizowanych w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej podstrefa Polkowice są przedsięwzięcia inwestycje zaprezentowane w tabeli 41.

[53] J. Warda, W. Kłosowski: *Wdrażanie lokalnych projektów rozwojowych. Jak radzić sobie z konfliktem?* „Rozwój Regionalny" 2001, nr 2-3, s. 29.

[54] W. Budner: *Lokalizacje przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe.* Poznań: AE 2003, s. 225.

A. Cieślik[55] analizował kryteria przestrzennej alokacji pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Polsce w odniesieniu do specjalnych stref ekonomicznych tworzonych w II połowie lat 90. XX w. Jego zdaniem, w ówczesnym okresie krajowe ustawodawstwo nie precyzowało żadnych kryteriów udzielania pomocy publicznej, pozostawiając w tej kwestii pełną swobodę rządowi. W rezultacie, znaczna część z funkcjonujących obecnie stref została utworzona na terenach relatywnie najlepiej rozwiniętych regionów kraju. Specjalne Strefy Ekonomiczne posłużyły przede wszystkim realizacji krótkookresowych celów związanych z restrukturyzacją przemysłu na tych terenach, a nie pobudzaniu długookresowego rozwoju gospodarczego zacofanych regionów kraju. Nie było to zgodne ani z przepisami Unii Europejskiej, ani Światowej Organizacji Handlu, w których wyraźnie się mówi o pomocy dla obszarów słabo rozwiniętych w stosunku do reszty kraju.

Według A. Sztando[56] idea budowy programu lokalnej polityki gospodarczej sprowadza się do stworzenia takiego środowiska samorządowego w gminie, które będzie przyciągać inwestorów zewnętrznych, wysoko kwalifikowanych pracowników i instytucje usługowe otoczenia biznesu oraz sprzyjać istniejącym już w gminie podmiotom gospodarczym, a więc stymulować przedsiębiorczość lokalną.

W Polkowicach w programie rozwojowym przyjęto zasadność realizacji wielu przedsięwzięć sprzyjających tworzeniu nowych miejsc pracy oraz przyciąganiu inwestorów zewnętrznych. Dzięki tym działaniom został pobudzony lokalny biznes (handel, usługi, drobna produkcja) nastawiony na obsługę inwestorów oraz pracowników różnych przedsiębiorstw.

4. Analiza porównawcza budżetowych wydatków inwestycyjnych oraz miar rozwoju społeczno-gospodarczego dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego

W celu rzetelnej analizy działalności inwestycyjnej poszczególnych gmin należałoby wziąć pod uwagę całokształt działalności inwestycyjnej – tj. finansowanej ze wszystkich źródeł, czyli: ze środków budżetowych, funduszy celowych, środków strukturalnych i przedakcesyjnych. Autor niniejszej pracy tylko w odniesieniu do gminy Polkowice był w stanie określić pełne źródła finansowania inwestycji, natomiast nie posiadał takich informacji w odniesieniu do wybranych gmin Zagłębia Miedziowego. Dla tych gmin uzyskano jedynie dane o kształtowaniu się wartości wydatków inwestycyjnych z budżetów gminnych. Dlatego ta analiza może nie dostarczyć w pełni obiektywnych podstaw do dokonywania oceny.

Nakłady inwestycyjne poniesione przez samorząd gminy Polkowice w latach 1994--1999 wpłynęły na ogólną poprawę jakości życia mieszkańców. Rozbudowana infrastruktura społeczna oraz techniczna zapewnia ogólną dostępność mieszkańcom do podstawowych świadczeń społecznych. Gmina Polkowice konsekwentnie realizowała (w okresie

[55] A. Cieślik: *Kryteria przestrzennej alokacji pomocy publicznej dla przedsiębiorców: przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce.* „Gospodarka Narodowa" 2003, nr 10.
[56] A. Sztando: *Metoda stymulacji.* „Wspólnota" 1999, nr 3.

Tabela 42. Wartość wydatków inwestycyjnych z budżetów gminnych dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (lata 1994-1999) (zł)

Lp.	Miasto/ gmina	Lata						Razem
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
1	Polkowice	14 254 072	17 986 099	16 356 923	59 549 721	54 922 435	9 614 219	172 683 469
2	Lubin	10 147 760	16 265 930	8 070 253	10 321 601	41 551 814	15 584 000	101 941 358
3	Głogów	9 432 803	8 452 175	9 445 955	14 694 998	19 813 216	32 970 086	94 809 233
4	Rudna	2 451 049	3 062 405	4 625 228	6 587 029	5 581 001	3 124 000	25 430 712
5	Jerzmanowa	640 469	689 305	1 336 355	1 634 291	1 665 654	3 974 000	9 940 074
6	Grębocice	496 059	412 650	1 240 097	1 568 366	1 976 657	1 675 000	7 368 829

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

badanym) swoją strategię rozwoju lokalnego. Możliwości finansowe gminy pozwoliły na ustalenie rozbudowanych planów rozwojowych, a dzięki determinacji władz lokalnych osiągnięto pożądany efekt.

Jak wcześniej wykazano – rozwój gminy Polkowice był wynikiem m.in. realizacji dużych przedsięwzięć inwestycyjnych, które służyły zaspokajaniu różnych potrzeb społecznych. Zgodnie z nałożonymi przez prawo obowiązkami (zadaniami) w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej oraz zabezpieczenia warunków rozwojowych przyszłym pokoleniom – gminy podejmowały działania inwestycyjne różnego rodzaju. Kształtowanie się nakładów inwestycyjnych gminy Polkowice i wybranych gmin Zagłębia Miedziowego zawiera tabela 42.

Należy zwrócić uwagę na różne kierunki inwestowania w poszczególnych gminach. Strukturę nakładów inwestycyjnych w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej przedstawia tabela 43.

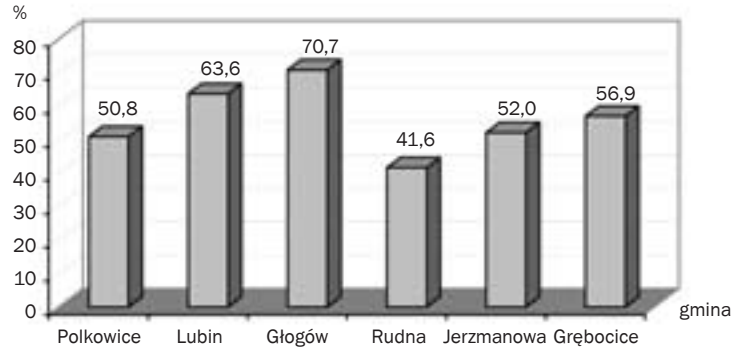
Tabela 43. Struktury wydatków inwestycyjnych z budżetów gminnych dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego – według działów klasyfikacji budżetowej (łącznie dla lat 1994-1999) (%)

Lp.	Wydatki	Polkowice	Lubin	Głogów	Rudna	Jerzmanowa	Grębocice
1	Rolnictwo	0,0	0,0	0,0	0,0	**31,9**	0,0
2	Transport	0,0	0,0	4,1	11,3	9,6	0,0
3	Gospodarka komunalna	7,8	**33,2**	**42,5**	11,6	**48,0**	**30,1**
4	Gospodarka mieszkaniowa	**41,7**	0,0	1,4	**15,7**	0,0	0,0
5	Oświata i wychowanie	8,6	**18,1**	10,2	**21,7**	0,0	**62,8**
6	Kultura i sztuka	0,0	**23,4**	14,1	0,0	0,0	0,0
7	Kultura fizyczna i sport	**33,3**	4,6	**23,6**	9,1	0,0	0,0
8	Administracja	0,0	7,1	0,9	**20,8**	0,0	0,0
9	Pozostałe	8,6	13,6	3,2	9,8	10,5	7,1
Razem		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* pogrubione liczby oznaczają podstawowe kierunki inwestowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

Wykres 11. Udziały wydatków inwestycyjnych w dochodach własnych budżetów gminnych – dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (średnia dla lat 1994-1999) (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

W Polkowicach efekty działalności inwestycyjnej służyły zarówno zaspokajaniu potrzeb podstawowych, jak również potrzeb wyższego rzędu.

Według modelowego ujęcia – zarządzanie gminą służące rozwojowi lokalnemu powinno zmierzać do zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb społeczności lokalnej[57]. Ponieważ prawo nie hierarchizuje tych potrzeb, samorządy we własnym zakresie decydują o swoich priorytetach inwestycyjnych. W praktyce, przede wszystkim (w pewnej kolejności) samorządy koncentrują uwagę na zaspokajaniu potrzeb egzystencjalnych. To one w pierwszym rzędzie świadczą o jakości życia. Po ich zaspokojeniu pojawiają się inne potrzeby wynikające z wielu uwarunkowań, w jakich żyje dana społeczność.

Jak pokazuje tabela 51, priorytety inwestycyjne gminy Polkowice zasadniczo różniły się od kierunków inwestowania pozostałych gmin Zagłębia Miedziowego. W Polkowicach wyraźnie zaznaczony jest duży udział wydatków związanych z gospodarką mieszkaniową oraz kulturą fizyczną i sportem; natomiast pozostałe gminy głównie inwestowały w gospodarkę komunalną oraz oświatę i wychowanie.

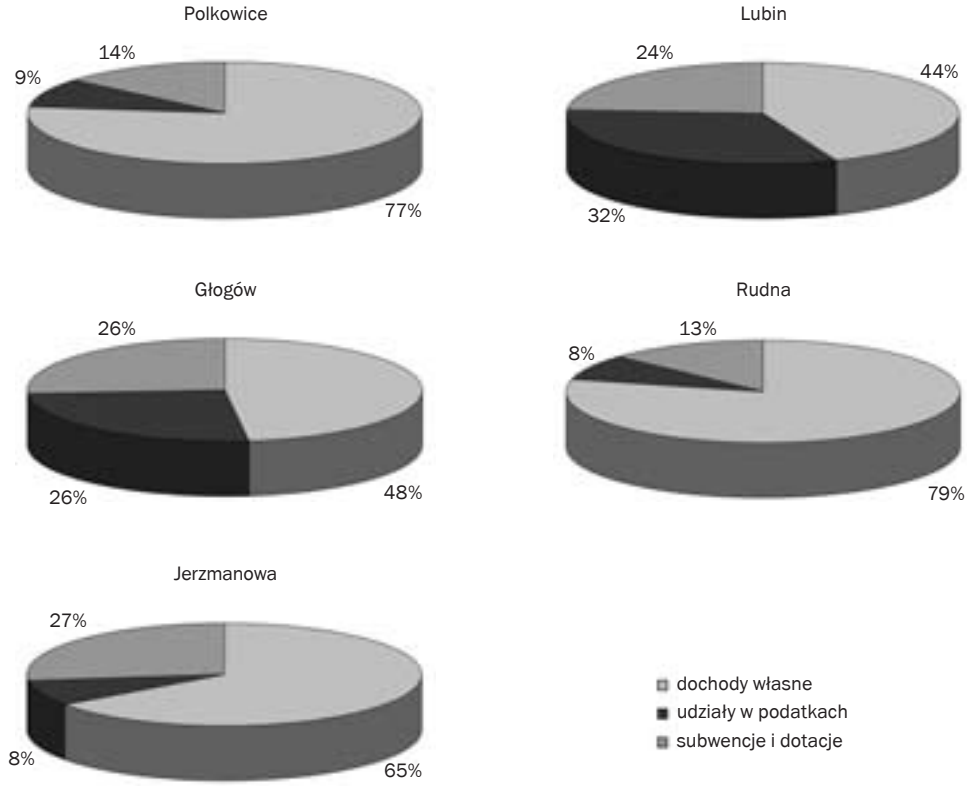
Uważam, że kierunki inwestowania zarówno gminy Polkowice, jak i innych gmin Zagłębia Miedziowego potwierdzają tezę sformułowaną przez J. Sieraka, że polityki redystrybucyjne (inwestycje w budownictwo, oświatę i wychowanie, kulturę fizyczną i sport) występują w gminach zamożniejszych.

Przykład gmin Zagłębia Miedziowego potwierdza również inną tezę sformułowaną przez J. Sieraka. Analiza struktury finansowania inwestycji potwierdza tezę, że gminy finansują działalność inwestycyjną głównie dochodami własnymi (wyk. 11).

Wysoki udział dochodów własnych (ponad 50%) w finansowaniu działalności inwestycyjnej nie służy racjonalizacji wydatkowanych środków publicznych. Można zaryzykować stwierdzenie, że gminy posiadające znaczne dochody budżetowe nie są skłonne do poszu-

[57] J.J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej.* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2001, s. 74.

Wykres 12. Struktury dochodów budżetowych wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (średnia dla lat 1994-1999) (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu gminy Polkowice

kiwania dodatkowych źródeł finansowania inwestycji z racji tego, że posiadają wystarczające dochody własne.

Udział dochodów własnych w wydatkach inwestycyjnych wyraźnie wskazuje, że zasobność kasy gminnej była wyższa niż średnia krajowa. Potwierdza to struktura dochodów poszczególnych gmin (wyk. 12). Z powyższych danych wynika, że gminy te miały wysokie dochody własne, które były wynikiem korzystnego położenia w obszarze Zagłębia Miedziowego.

Efekty rzeczowe wielu przedsięwzięć inwestycyjnych gminy Polkowice spróbowano pokazać na tle innych gmin mających podobne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, takich jak: Głogów, Jerzmanowa, Lubin, Rudna. Położenie w obrębie Zagłębia Miedziowego niewątpliwie wpłynęło na wysoką dochodowość poszczególnych gmin. Ale zasadniczą kwestią jest, czy przy tak stworzonych warunkach ekonomicznych rozwój poszczególnych gmin Zagłębia Miedziowego był porównywalny.

Zdaniem R. Brola założony rozwój społeczno-gospodarczy gminy powinien być zgodny z modelem rozwoju harmonijnego miasta[58]. W przypadku Polkowic jest on zdezagregowany na dwa elementy: rozwój społeczny i rozwój gospodarczy. Właściwe relacje pomiędzy rozwojem społecznym a rozwojem gospodarczym oznaczają harmonijność rozwoju. Procedura konstrukcji miary rozwoju społecznego i gospodarczego gminy Polkowice została przeprowadzona na podstawie kroków postępowania, zaproponowanych przez R. Brola.

Pierwszy krok polega na klasyfikacji identyfikatorów rozwoju miasta na: stymulanty, destymulanty i nominanty. W przypadku miar rozwoju gminy Polkowice przyjęto, że zmienne opisujące ten rozwój są stymulantami lub destymulantami. Nominanty w niniejszym przypadku nie występują.

Spośród wielu identyfikatorów rozwoju[59] zostało wybranych 12 (w ocenie autora – najlepiej opisujących rozwój infrastruktury technicznej i społecznej gminy Polkowice), tj.:

- rozwój gospodarczy (infrastruktura techniczna):
  1) wodociągi – długość czynnej sieci rozdzielczej w m na 1 mieszkańca (stymulanta),
  2) kanalizacja – długość czynnej sieci kanalizacyjnej w m na 1 mieszkańca (stymulanta),
  3) telefonizacja – liczba abonentów TP SA w szt. na 1 tys. mieszkańców (stymulanta),
  4) zasoby mieszkaniowe – powierzchnia użytkowa mieszkań m^2 na 1 mieszkańca (stymulanta),
  5) mieszkania – oddane do użytku mieszkania w m^2/1 mieszkańca (stymulanta),
  6) sklepy – obiekty sklepowe ogółem w szt. na 1 tys. mieszkańców (stymulanta),
- rozwój społeczny (infrastruktura społeczna):
  1) liczba zgonów niemowląt na 1 tys. mieszkańców (destymulanta),
  2) przyrost naturalny na 1 tys. mieszkańców (stymulanta),
  3) liczba osób w wieku produkcyjnym na 100 osób w wieku nieprodukcyjnym (stymulanta),
  4) liczba ludności na 1 placówkę zdrowia (destymulanta),
  5) ilość miejsc w przedszkolach na 1 placówkę (destymulanta),
  6) księgozbiór w woluminach na 1 tys. mieszkańców (stymulanta).

Za pomocą poszczególnych cech został opisywany rozwój społeczny i rozwój gospodarczy gminy Polkowice. Wartości analizowane dla gminy Polkowice wykazywały znaczny wzrost poszczególnych miar rozwoju. Zdaniem autora, dopiero porównanie tych miar dla innych gmin powinno dostarczyć informacji na temat tempa przyrostu i jakości wykorzystywanych środków inwestycyjnych. Wskaźniki rozwoju społecznego i gospodarczego gmin Zagłębia Miedziowego przedstawia tabela 44.

Analiza danych z tabeli 45 dostarcza informacji na temat stopnia rozwoju poszczególnych gmin. Jak widać, rozwój społeczny w wybranych gminach kształtuje się na różnym poziomie. Wykresy pokazują, że gmina Jerzmanowa zajmuje znaczącą pozycję w rozwoju społecznym. Wskaźniki opisujące tę gminę są najwyższe w poszczególnych latach, co może oznaczać, że przy tak dobranych cechach opisujących rozwój społeczny rozwój ten jest największy w gminie Jerzmanowa.

---

[58] Zob.: R. Brol: *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Pod red. R. Brola. Wrocław: AE 2001, s. 181.

[59] Zob.: D. Strahl: *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*. Red. D. Strahl. Wrocław: AE 1998, s. 184.

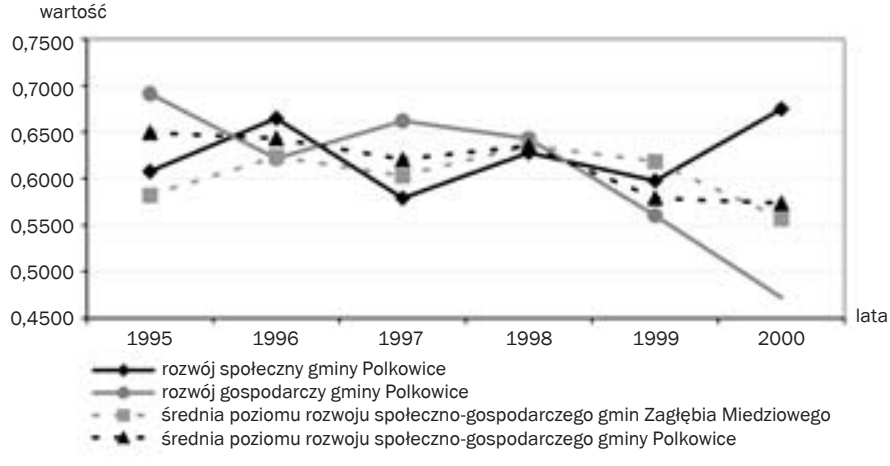
Tabela 44. Wartości cząstkowych miar syntetycznych charakteryzujących poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (lata 1995-2000)

Lp.	Miasto/gmina	Lata					
		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cechy statystyczne opisujące rozwój infrastruktury technicznej							
1	Polkowice	**0,691**	0,6215	0,6621	0,643	0,5604	0,4724
2	Lubin	0,523	0,6389	0,5037	0,4811	0,4658	0,3746
3	Głogów	0,5328	0,554	0,5529	0,5719	0,5456	0,406
4	Rudna	0,667	**0,7**	**0,703**	**0,727**	0,6873	0,6061
5	Jerzmanowa	0,6206	0,6186	0,5797	0,7021	**0,735**	**0,636**
Cechy statystyczne opisujące rozwój infrastruktury społecznej							
1	Polkowice	0,6078	0,6649	0,5792	0,6279	0,5976	0,6749
2	Lubin	0,4204	0,62	0,6322	0,6344	0,5545	0,4809
3	Głogów	0,4389	0,5074	0,6353	0,578	0,6661	0,5417
4	Rudna	0,5246	0,6487	0,5459	0,6778	0,5615	0,6407
5	Jerzmanowa	**0,796**	**0,666**	**0,637**	**0,715**	**0,81**	**0,737**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu Gminy Polkowice

Analizowana gmina Polkowice nie wyróżniała się w zasadniczym stopniu od innych gmin blisko położonych. Może to świadczyć, że poziom rozwoju gminy Polkowice jest średni (w stosunku do porównywanych gmin). Polityka społeczna w gminie Polkowice była nastawiona na realizację dużych przedsięwzięć inwestycyjnych realizujących ponadpodstawowe potrzeby społeczne mieszkańców.

Wykres 13. Rozwój społeczny i rozwój gospodarczy gminy Polkowice na tle wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (lata 1995-2000)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych – Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl

Analogicznie można ocenić rozwój gospodarczy gminy Polkowice. Z przedstawionych danych wynika, że 1995 r. był najbardziej korzystny dla wyższego poziomu rozwoju gminy Polkowice niż dla innych gmin Zagłębia Miedziowego. W następnych latach nastąpiła zmiana „lidera" poziomu (stopnia) rozwoju. Gmina Polkowice, na tle innych gmin, wypada raczej korzystnie; mimo że wystąpił wyraźny spadek tempa rozwoju gospodarczego (wyk. 13).

Dokonując oceny porównawczej gminy Polkowice z innymi gminami Zagłębia Miedziowego, można powiedzieć, że rozwój społeczno-gospodarczy gminy nie był zbyt dynamiczny. Były gminy, które przy podobnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych inwestowały znacznie więcej w rozwój społeczny i rozwój gospodarczy, osiągając tym samym korzystniejsze parametry rozwojowe.

Należy pokreślić, że gmina Polkowice dzięki swojemu położeniu posiadała rozwiniętą infrastrukturę techniczną i społeczną – co pozwoliło jej wydatkować nadwyżki finansowe na duże przedsięwzięcia inwestycyjne – wykraczające poza podstawowe dobra użyteczności publicznej. Zrealizowanie inwestycji o charakterze komercyjnym może świadczyć o wysokiej skłonności do inwestowania. Inwestycje te z pewnością przekładają się na poprawę jakości życia mieszkańców, lecz nie zawsze świadczą o trafnej polityce inwestycyjnej. Jeżeli do tego dochodzi brak monitoringu realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, można powiedzieć, że wysokie dochody gminy nie zawsze sprzyjają ich bardziej efektywnemu wykorzystywaniu.

W praktyce odczuwa się brak przepisów prawnych regulujących zagadnienia działalności inwestycyjnej samorządów. Powoduje to, że gminy mogą inwestować dowolnie, nie do końca licząc się z konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi zrealizowanych inwestycji.

5. Rankingi gmin w Polsce (łącznie z Polkowicami)

Pierwszym rankingiem gmin w Polsce, który ukazał się na łamach prasy, był ranking przeprowadzony przez tygodnik „Wspólnota" w 1996 r. Według autorów rankingu[60], jego forma nie stanowi oceny pracy poszczególnych gmin, lecz jest jedynie obrazem stanu budżetów gminnych, uwzględniającym wybrane wskaźniki. Autorzy rankingu przeprowadzili analizę gmin, dotyczącą 1995 r., przy uwzględnieniu ośmiu wskaźników oceny budżetów gmin; analizowano następujące wskaźniki:

1) dochody ogółem na 1 mieszkańca,
2) dochody ogółem, bez dotacji i subwencji, na 1 mieszkańca,
3) dochody własne na 1 mieszkańca,
4) udział dochodów własnych w dochodach ogółem,
5) udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych,
6) udział dotacji w dochodach ogółem,
7) poziom wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca,
8) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

[60] W. Roszkowski: *Ranking gmin – „Lista 20".* „Wspólnota" 1996, nr 44.

Przy obliczeniach podanych wskaźników uwzględniono podział gmin na: gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz gminy wiejskie. Te następnie zostały pogrupowane według kategorii związanych z liczbą mieszkańców. Kategorie te zaprezentowano w tabeli 45.

Tabela 45. Ranking gmin w 1995 r. (według tygodnika „Wspólnota"). Wyróżnione gminy

Wskaźnik oceny	Gminy wiejskie	Gminy (miejsko-wiejskie, miejskie)			
		do 20 tys. mieszkańców	20-40 tys. mieszkańców	40–100 tys. mieszkańców	pow. 100 tys. mieszkańców
Dochody ogółem na 1 mieszkańca	Kleszczów (12 444,73)	Łęknica (3 779,40)	**Polkowice (2 120,13)**	Sopot (822,46)	Dąbrowa Górnicza (845,71)
Dochody ogółem, bez dotacji i subwencji, na 1 mieszkańca	Kleszczów (13 357,65)	Łęknica (3 684,21)	**Polkowice (1 988,40)**	Sopot (693,66)	Rzeszów (744,80)
Dochody własne na 1 mieszkańca	Kleszczów (12 309,92)	Łęknica (3 425,44)	**Polkowice (1 733,88)**	Police (443,07)	Dąbrowa Górnicza (313,44)

Źródło: W. Roszkowski: *Ranking gmin – Lista 200*. „Wspólnota" 1996, nr 44

Średnie wskaźniki (dotyczące łącznie wszystkich gmin w Polsce) w 1995 r. przedstawiały się następująco:
- dochody ogółem na 1 mieszkańca – 518,13 zł,
- dochody ogółem, bez subwencji i dotacji, na 1 mieszkańca – 398,50 zł,
- dochody własne na jednego mieszkańca – 207,62 zł.

Pozostałe wskaźniki kształtowały się natomiast tak: udział dochodów własnych w dochodach ogółem – 88,0%, udział dotacji w dochodach ogółem – 5,6%, poziom wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca – 119,58 zł, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem – 23,3%.

Gmina Polkowice we wszystkich kategoriach zajmowała wysokie miejsca. Jej pozostałe wskaźniki – dla 1995 r. – przedstawiały się następująco:
- udział dochodów własnych w dochodach ogółem – 40,7%,
- udział dotacji w dochodach ogółem – 25,9%,
- poziom wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca – 722,10 zł,
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem – 40,71%.

Ranking „Lista 200" sporządzony dla 1995 r. wyraźnie wskazał na zamożność gminy Polkowice. Ale nie tylko w rankingu tygodnika „Wspólnota" gmina Polkowice zajęła czołowe miejsca.

Według rankingu finansowego prowadzonego przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, przy Uniwersytecie Warszawskim, gmina Polkowice również zajmuje czołowe miejsce[61] (tab. 46). Ranking najbogatszych polskich gmin jest przeprowadzany od 1997 r. W trzeciej edycji rankingu (dla 1999 r.) gmina Polkowice zajęła pierwsze miejsce w dwóch kategoriach.

[61] M. Herbst: *Najbogatsze polskie gminy. Ranking finansowy gmin 1999*. „Wspólnota" 2000, nr 45.

Tabela 46. Ranking gmin w 1999 r. (według Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego). Wyróżnione gminy

Wskaźnik oceny	Gminy (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie)					
	Grupa A	Grupa B	Grupa C	Grupa D	Grupa D1	Grupa E
Dochody ogółem (na 1 mieszkańca)	Kleszczów (21 365)	Łęknica (4 5400)	**Polkowice (3 218)**	Sopot (2 543)	Piaseczno (2 212)	Opole (2 147)
Udział dochodów własnych w całkowitych dochodach gminy	Kleszczów (98,6%)	Łęknica (80,9%)	**Polkowice (74,0%)**	Sopot (46,9%)	Piaseczno (56,8%)	Wrocław (41,7%)
Udział inwestycji w wydatkach ogółem	Komorniki (67,0%)	Darłowo (56,6%)	Góra Kalwaria (42,6%))	Świętochłowice (42,6%)	Ostrów Wlkp. (38,5%)	Rybnik (29,7%)
Wydatki na szkołę w stosunku do otrzymanej subwencji	Płoskinia (414,1%)	Solec Kujawski (273,0%)	Bogatynia (282,0%)	Piotrków Tryb. (137,1%)	Żyrardów (162,5%)	Warszawa Ursynów (194,6%)

Źródło: M. Herbst: *Najbogatsze polskie gminy*. „Wspólnota" 2000, nr 45

Rankingiem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty), w nowej, terytorialnej organizacji kraju. Gminy pogrupowano w kategorie (A, B, C, D, D1, E), według rodzaju jednostek i liczby mieszkańców. Do grupy A zostały zaliczone gminy wiejskie, do grupy B gminy miejskie i miejsko-wiejskie o liczbie mieszkańców do 20 000. Gminy w przedziale od 20 000 do 40 000 mieszkańców (gminy miejskie i miejsko-wiejskie) zaliczono do kategorii C. Grupę D stanowiły gminy w przedziale od 40 000 do 100 000 mieszkańców. Grupa ta została podzielona na podgrupy D i D1. Do grupy D zaliczono miasta na prawach powiatów (ich budżety były nieporównywalne z budżetami gmin nie będącymi jednocześnie powiatami). Ostatnią – grupę E – stanowiły miasta liczące powyżej 100 000 mieszkańców. Gminy były badane pod kątem wartości następujących wskaźników:

1) dochody ogółem – wskaźnik zamożności gmin określający wysokość dochodów budżetu w przeliczeniu na mieszkańca (*per capita*),
2) dochody własne – udział dochodów własnych w budżecie gminy, jest nie tylko odzwierciedleniem jej kondycji finansowej, ale także miarą samowystarczalności, potencjału gospodarczego i zdolności inwestycyjnej,
3) deficyt budżetowy i wydatki inwestycyjne – zwiększony deficyt budżetowy często dobrze świadczy o aktywności inwestycyjnej gminy, gdyż wiąże się z finansowaniem inwestycji za pomocą kredytów lub nagromadzonych nadwyżek z poprzednich lat,
4) dopłaty gmin do szkół podstawowych – badania dowodzą, że do szkół dopłacają przede wszystkim gminy bogate, które inwestują w infrastrukturę oświatową.

W przedstawionym rankingu gmina Polkowice (grupa C) w 1999 r. zajęła pierwsze miejsce w kategoriach: dochody gminy na jednego mieszkańca oraz udział dochodów własnych w całkowitych dochodach gminy. Pierwszą pozycję w tych kategoriach gmina Polkowice miała również w 1998 r.

Centrum Badań Regionalnych (jako kolejna instytucja w Polsce) zajęło się opracowaniem rankingu gmin pod nazwą „Złota Setka Samorządów". Patronat generalny nad rankingiem objęła „Rzeczpospolita". W rankingu tym uwzględniono wszystkie gminy i miasta w Polsce. Jego podstawą były wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Ranking „Złota Setka Samorządów" jest prowadzony od 1998 r. W pierwszej edycji rankingu podstawą kwalifikacji miast i gmin był wskaźnik przyrostu dochodów własnych oraz inwestycji dla lat 1993-1997. Charakterystyczną cechą pierwszej „Złotej Setki Samorządów" była liczna reprezentacja gmin z regionów uznawanych za najbiedniejsze (ściany wschodniej i Mazowsza). Być może dlatego gminy zaniedbane, najsłabiej wyposażone w elementy infrastruktury technicznej i społecznej, wykazały się największą aktywnością. W drugiej edycji rankingu podstawą oceny gmin były inwestycje samorządowe realizowane w latach 1996-1998 (tab. 47).

Tabela 47. Ranking gmin w 1999 r. (według Centrum Badań Regionalnych – „Złota Setka Samorządów"). Wyróżnione gminy

Rodzaj wyróżnienia	I miejsce	II miejsce	III miejsce
Najlepsza gmina metropolitalna	Tarnowo Podgórne	Kobierzyce	Warszawa Białołęka
Supermiasteczko (do 40 tys. mieszkańców)	**Polkowice**	Bogatynia	Kleczew
Najlepsza gmina wiejska	Ostrów	Sitówka-Nowiny	Lepnica Wielka
Najlepsza gmina turystyczna	Rewal	Łęknica	Mielno
Najlepsze miasta-powiaty grodzkie	Świętochłowice	Płock	Opole

Źródło: W. Surażska: *Raporty – Kto się nie rozwija, ten się cofa.* „Rzeczpospolita" 2001, nr 126

Ranking „Złota Setka Samorządów" – III i IV edycja, miał nieco inne założenia. Podstawą klasyfikacji była wielkość poniesionych nakładów inwestycyjnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) zrealizowanych w latach 1997-1999 (III edycja) oraz 1998-2000 (IV edycja).

Cechą odmienną (od pozostałych edycji) było przyjęcie kryterium dyscypliny budżetowej. Gminy, które miały nadmierny deficyt lub nadwyżkę finansową, były eliminowane z listy. W edycji 2001, oprócz tytułu „Lidera Złotej Setki Samorządów", były przyznawane inne wyróżnienia: „Najlepszej Gminy Metropolitalnej[62]", „Supermiasteczka (do 40 tys. mieszkańców)", „Najlepszego Miasta-Powiatu grodzkiego", „Najlepszej Gminy Turystycznej", „Najlepszej Gminy Wiejskiej".

Zwycięzcą czwartej edycji „Złotej Setki Samorządów"[63] została gmina Tarnowo Podgórne. Nakłady na inwestycje (w latach 1998-2000) w tej 14-tysięcznej gminie wyniosły ponad 6,5 tys. zł na jednego mieszkańca (co stanowiło 63% wszystkich wydatków gminnych). Jednocześnie Tarnowo Podgórne uzyskało tytuł „Najlepszej Gminy Metropolitalnej". Drugie miejsce zajęła gmina Rewal. Rewal był jednocześnie najlepszą gminą w kategorii gmin tury-

[62] Według autorów rankingu, do gmin metropolitalnych zalicza się gminy położone w pobliżu dużych miast.

[63] W. Surażska: *Kto się nie rozwija, ten się cofa.* „Rzeczpospolita" 2001, nr 126.

stycznych. Całkowite nakłady na inwestycje, w analogicznym okresie, wyniosły blisko 6 tys. zł na jednego mieszkańca (co stanowiło 41% dochodów gminy). Trzecie miejsce zajęła gmina Polkowice (jednocześnie otrzymała tytuł „Supermiasteczka"). Całkowite nakłady na inwestycje (w latach 1998-2000) wyniosły 4,2 tys. zł na jednego mieszkańca (38% dochodów).

Według specjalistów[64] od rozwoju lokalnego, o szansach rozwoju danego obszaru decydują trzy czynniki: po pierwsze – położenie, po drugie – położenie i po trzecie – położenie.

Według autorów[65] poszczególnych rankingów gmin, wysokie pozycje zajmują gminy korzystające z tzw. renty położeniowej. Rentą położeniową nazywamy premię, jaką gminy uzyskują dzięki swojej lokalizacji. P. Swianiewicz i W. Dziemianowicz[66] wymieniają trzy rodzaje położenia najbardziej atrakcyjnych miast: położenie miast na terenach turystyczno-uzdrowiskowych, położenie w pobliżu największych aglomeracji, usytuowanie w pobliżu zachodniej granicy Polski.

Według M. Herbsta[67], do tych lokalizacji można dołączyć położenie na terenach, gdzie działają wielkie przedsiębiorstwa, szczególnie dotyczy to gmin górniczych (np. Kleszczów, Polkowice, Bogatynia).

Nieco inny pogląd na temat atrakcyjności gmin wyraża W. Surażska – autorka rankingu „Złota Setka". Zgadza się ona[68] ze stwierdzeniem, że gminy „szczęśliwie" położone mają większe szanse rozwojowe. Dodaje ona, że na liście „Złotej Setki" większość gmin nie korzysta z „premii geograficznej". Można więc stwierdzić, że samo położenie nie jest gwarancją sukcesu gminy. Nawet te, spośród dobrze położonych – bez aktywności swojego samorządu, nie osiągnęłyby tak wysokiego poziomu rozwoju.

Badania ankietowe, przeprowadzone przez samorządowy serwis internetowy[69], dotyczyły opinii samych samorządowców na temat najważniejszych czynników decydujących o atrakcyjności inwestycyjnej miast – dały one interesujące wyniki. W ankiecie wzięły udział 124 osoby. Zdaniem pracowników samorządowych najważniejszymi czynnikami są działania marketingowe (30,65% głosów), wielkość miasta (21,77% głosów), odległość od metropolii (20,16%). Podstawowym czynnikiem decydującym o atrakcyjności inwestycyjnej miast została uznana (podana) aktywność marketingowa gmin.

Jak pokazują zebrane rankingi – osiągnięcia gminy Polkowice były zauważone przez specjalistów zajmujących się tematyką samorządową. Z pewnością gmina Polkowice należy do tych samorządów, które miały korzystniejsze warunki rozwoju niż inne. To za sprawą wysokich dochodów własnych Polkowice znajdowały się na najwyższych pozycjach różnych rankingów samorządowych. Dochody te kreowały aktywność inwestycyjną samorządu, który niewątpliwie zrealizował wiele inwestycji nieosiągalnych dla większości samorządów w Polsce. Sytuacji tej sprzyjały również czynniki (okoliczności), na które samorząd nie miał wpływu.

---

[64] Zob.: M. Herbst: *Najbogatsze polskie gminy.* „Wspólnota" 2000, nr 45.
[65] W. Surażska – *Złota Setka*, M. Herbst – *Najbogatsze gminy*, W. Dziemianowicz i P. Swianiewicz – *Miasteczka z klasą.*
[66] Zob.: P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz: *Pomocna bliskość metropolii.* „Rzeczpospolita" 2001, nr 914.
[67] Zob.: M. Herbst: *Najbogatsze polskie gminy.* „Wspólnota" 2000, nr 45.
[68] Zob.: W. Surażska: *Skorzystać z doświadczeń. Ranking.* „Wspólnota" 1999, nr 4.
[69] Strona internetowa www.infoport.pl

Zakończenie – wnioski i postulaty

Prowadzenie działalności inwestycyjnej o znacznych zakresach rzeczowo-finansowych jest zadaniem skomplikowanym. Znajomość tych zagadnień może być sporym kapitałem dla każdego specjalisty w tej dziedzinie. Jednak sztuka efektywnego inwestowania sprawia niekiedy fachowcom duże trudności – szczególnie ocena efektywności ekonomicznej inwestycji w sferze dóbr publicznych. Ocena ta zazwyczaj pochodzi od samych mieszkańców, którzy z tych dóbr korzystają. Dlatego też należałoby się zastanowić, jak powinny wyglądać procesy inwestycyjne samorządów terytorialnych.

Gmina Polkowice jest swoistym fenomenem, jeśli chodzi o obserwowany rozmach inwestycyjny w latach 90. XX w. oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Posiadając bardzo duże zasoby (szeroko rozumiane), Polkowice stworzyły program inwestycyjny konsolidujący samorząd, mieszkańców oraz lokalny biznes wokół głównego celu: polepszenia warunków życia lokalnej społeczności.

Program ten był uporządkowanym zbiorem zadań i przedsięwzięć (zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych), których celem był rozwój sfery socjalnej oraz gospodarczej gminy. Jednak, jak potwierdza praktyka, system prawny oraz ustrój samorządu terytorialnego w Polsce stwarzały wiele utrudnień i ograniczeń rozwoju lokalnego. Przeważnie były to systemowe (powszechne) bariery rozwoju lokalnego. W praktyce gospodarczej ujawniły się mankamenty i liczne braki działalności ustawodawczej, które były następstwem pośpiechu w tych pracach. Niedostatki reformy samorządowej, szybko wdrażanej w Polsce, były podnoszone w literaturze przedmiotu. Niedopracowanie wielu rozwiązań i brak spójności systemowej zapisów ustaw i przepisów wykonawczych nie służyło harmonizacji pomiędzy sferą instytucjonalną a finansowo-budżetową. Ograniczenia te niosły za sobą ryzyko związane z planowaniem długookresowej działalności inwestycyjnej. Przykład gminy Polkowice pokazuje, że zaplanowane i zrealizowane inwestycje nie zawsze przynoszą pożądane efekty. Gmina ta, rozpoczynając inwestycje na samym początku wdrażania reformy samorządowej, skorzystała z tzw. renty pierwszeństwa – był to okres, gdy zakładano, że ma miejsce uczenie się samorządności. Wydaje się, że istniało ciche przyzwolenie na błędy w warunkach transformacji ustrojowej i uczenia się samorządności w gminach. Niekiedy, w wyniku zmian w finansach publicznych oraz pewnych uregulowań prawno-ustrojowych, dochodziło do marnotrawstwa publicznych środków. Zasady ustrojowe oraz finanse publiczne powinny być czytelne i przejrzyste, służyć planowaniu długookresowemu oraz podejmowaniu działalności inwestycyjnej zgodnej z zasadą gospodarności i sprzyjającej rozwojowi lokalnemu.

Doświadczenia zagraniczne dostarczają wiele wzorców w zakresie samorządności oraz zarządzania gminą. Istotne jest, aby samorządy w Polsce umiejętnie korzystały z długoletnich doświadczeń samorządowych państw o rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Szczególne znaczenie mają sprawdzone metody zintegrowanego zarządzania gminą. Wydaje się, że amerykańskie doświadczenia zaadaptowane do polskich warunków mogą być pewnego rodzaju wzorcem uwzględniającym kompleksowe i skoordynowane działania samorządów w zakresie programów rozwojowych gminy. Dodatkowo, samorządy w Polsce mogą korzystać ze wsparcia finansowego, udzielanego w postaci grantów pomocowych dla samorządów podejmujących się wdrażania nowoczesnych narzędzi zarządzania oraz prowadzenia inwestycji samorządowych.

Jednym z podstawowych zagrożeń prowadzenia działalności inwestycyjnej samorządów jest brak regulacji prawnych dotyczących zakresu i rozmiaru realizowanych zadań inwestycyjnych ze środków publicznych. Chodzi w szczególności o inwestycje podwyższające wartość majątku gminy. W przypadku gminy Polkowice zrealizowano szereg inwestycji w nieruchomości. Niektóre z tych inwestycji – ujęte w planach strategicznych – w efekcie okazały się niedochodowe i/lub nisko wykorzystane. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Aquaparku. Powstał drogi obiekt (wysokie koszty), o zasięgu ponadregionalnym – a jego moce produkcyjne (usługowe) nie są w pełni wykorzystywane. Po oddaniu do eksploatacji obiekt ten generuje straty finansowe bezpośrednio obciążające jedynego właściciela, jakim jest samorząd gminy.

Gmina Polkowice jest przykładem gminy, która – korzystając też w określonym stopniu z pomocy krajowych ekspertów (zewnętrznych) przy opracowywaniu strategii rozwoju – stworzyła własny program inwestycyjny. Program ten przewidywał realizację szerokiego frontu przedsięwzięć inwestycyjnych. Zawierał on szeroko rozbudowaną część planistyczną (obejmującą wszystkie najważniejsze dokumenty: budżet gminy, program społeczno-gospodarczy, raporty z badania opinii publicznej i inne). Efektem procesu planowania była strategia rozwoju gminy, która obejmowała różne wybory kierunków inwestowania. W wyniku tych wyborów powstał program inwestycyjny oraz projekty przedsięwzięć i zadań inwestycyjnych. Należy podkreślić, że tak stworzony program powinien zawierać etap monitorowania przyjętych projektów inwestycyjnych w fazach rozpoczęcia, realizacji oraz szczególnie zakończenia i oddawania obiektów do eksploatacji. W gminie Polkowice tego monitoringu nie było. Okazało się to istotnym mankamentem procesu inwestycyjnego.

Planowanie inwestycji było elementem programu obejmującego całokształt procesów rozwojowych (zarówno inwestycyjnych, jak i organizacyjnych). Dzięki zintegrowaniu procesów planistycznych, ujęciu planowanych przedsięwzięć w jeden program inwestycyjny, gmina Polkowice uzyskała w miarę uporządkowany i czytelny zbiór zamierzeń, których realizacja obejmowała horyzont czasowy dłuższy niż jeden rok. Program był wieloletni. Jednak w wyniku braku koordynacji działań samorządu dokonywane wybory strategiczne nie zawsze były celowe; przekładały się one na decyzje o kierunkach działań inwestycyjnych. Podczas prowadzania działalności inwestycyjnej gminy Polkowice uwidoczniły się główne czynniki decydujące o rozmiarach i rodzajach inwestycji samorządu. Planowanie procesów inwestycyjnych w gminie Polkowice w zasadniczym stopniu było wynikiem posiadania bardzo wysokich dochodów budżetowych w porównaniu z potrzebami małej gminy. To za sprawą rozwiązań finansowo-prawnych kreujących budżet gminy było możliwe zrealizowanie zamierzonych inwestycji. Rozwiązania te sprzyjały niektórym gminom – w tym przypadku chodzi o położenie górniczej gminy. Jednak nie wszystkie gminy górnicze w równym

stopniu korzystały z przysługujących im preferencji. W przypadku gminy Polkowice szczególne znaczenie miało jej otoczenie. Decydujące było położenie w obrębie Legnicko-Głogowskiego Zagłębia Miedziowego – z kluczową rolą przedsiębiorstwa KGHM Polska Miedź SA. To głównie za sprawą korzystnej koniunktury na rynku międzynarodowym miedzi przedsiębiorstwo to miało środki finansowe na pokrywanie kosztów kar z tytułu eksploatacji środowiska naturalnego na terenie gminy Polkowice. W konsekwencji, obok wspomnianych wysokich dochodów budżetowych gmina Polkowice dysponowała innymi, dodatkowymi środkami (z tytuły wyrobisk górniczych, zagrożeń ekologicznych), które przeznaczała na inwestycje samorządowe.

Oczywiście samo posiadanie wysokich dochodów nie gwarantuje osiągnięcia wysokiego racjonalnego poziomu rozwoju. W praktyce nieodpowiednia działalność samorządów może powodować marnotrawstwo środków publicznych. Oceniając rozwój poszczególnych gmin – chodzi o gminy o podobnych uwarunkowaniach, czyli gminy Zagłębia Miedziowego – można zauważyć, że kierunki inwestowania były w tych gminach różne. W rezultacie obok potrzebnych (zasadnych) inwestycji zrealizowano wiele różnych inwestycji nie zawsze służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej.

Jeżeli chodzi o gminę Polkowice to aktywność władzy oraz umiejętność współdziałania władzy ze społecznością lokalną pozwalała na szybkie osiąganie kompromisów i budowanie skutecznych programów inwestycyjnych opartych na dużych możliwościach finansowych gminy. Nie ma podstaw do stwierdzenia, czy inwestycje były podejmowane zgodnie z zasadą gospodarności – w sytuacji gdy środki będące w dyspozycji samorządu gminy przewyższały potrzeby. Wybierano profesjonalnych wykonawców, nie kierując się wysokością planowanych kosztów.

W gminie Polkowice uwidoczniły się nieznaczne błędy w dokonywaniu optymalnych wyborów dotyczących wydatkowania publicznych środków. Wspomniany wyżej program inwestycyjny gminy Polkowice był wynikiem posiadania dużego budżetu oraz wykorzystania przez władzę samorządową niespójności i luk prawnych dotyczących gospodarowania środkami samorządowymi – budżetowymi i dodatkowo z funduszy celowych. W gminie Polkowice zdarzały się przedsięwzięcia inwestycyjne, które nie miały swojego uzasadnienia w efektywnym rachunku ekonomicznym. Bardzo szeroki zakres prowadzonych inwestycji w Polkowicach nie był należycie nadzorowany (choćby z racji braku tak dużej kadry specjalistów dla tych przedsięwzięć) oraz nie był dokładnie rozliczany.

Opracowany program inwestycyjny (podkreślający znaczenie strategii rozwoju w planowaniu działalności inwestycyjnej) był wynikiem dużych możliwości finansowych gminy. Położenie górnicze gminy (zagrożenie ekologiczne, wyrobiska górnicze – zaliczane wówczas do nieruchomości) pozwoliło osiągnąć wysoki stopień samowystarczalności dochodowej, przyczyniając się do rozkręcenia spirali czynników dodatkowych – służących realizacji strategii rozwoju gminy (np. wybudowanie Aquaparku miało przyciągnąć inwestycje zagraniczne). Gmina dysponowała dużymi wolnymi gruntami, które można było zagospodarować, sprzedać, wydzierżawić.

W wyniku zrealizowania inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną Polkowice osiągnęły wyższy poziom zaspokajania potrzeb społecznych. Polkowice są przykładem na to, że gminy, które mają zaspokojone elementarne potrzeby społeczne, podejmują się

realizacji dużych przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze komercyjnym. Można podać i inne przykłady na to, że samorządy w Polsce w programach rozwojowych umieszczają komercyjne inwestycje budowlane (np. parki wodne, obiekty rekreacyjne) oraz inne budynki i budowle (np. handlowo-usługowo-mieszkalne), co służy powiększaniu majątku gminy. W konsekwencji obiekty te zwiększają koszty gminy z tytułu ich utrzymania. W przyszłości (okresach późniejszych) może okazać się, że koszty związane z utrzymaniem dużego majątku trwałego, remontów i modernizacji są zbyt wysokie do ich ponoszenia. Należy te przyszłe koszty utrzymania gminnego majątku odpowiednio planować (prognozować).

W praktyce wysokie dochody budżetowe samorządów oraz samowystarczalność wydatkowa mogą sprzyjać powstawaniu zjawiska wysokiej skłonności do inwestowania. Według raportów specjalistów w polskich gminach w analizowanym okresie, występował stosunkowo wysoki udział wydatków inwestycyjnych w całkowitych wydatkach budżetów gmin. W gminie Polkowice ten udział wynosił ponad 50% (w latach 1994-1999). Świadczy to zarówno o wysokiej zdolności, jak i skłonności do inwestowania.

Zjawisko to – jeśli nie jest wynikiem rzetelnego rachunku ekonomicznego oraz nie uwzględnia potrzeb społeczności lokalnej – może powodować, że samorządy podejmują się realizacji zadań nie zawsze koniecznych. Problemem jest też brak należytego systemu nadzorowania i rozliczania inwestycji samorządowych. Może to prowadzić do niskich efektywności tych inwestycji. Niestety, ocena *ex post* dokonywana przez społeczność lokalną nie ma wpływu na zwiększanie kosztów realizacji inwestycji oraz na przyszłe koszty eksploatacji obiektów (nieruchomości) powstałych w wyniku samorządowych inwestycji.

W niniejszej pracy zostały zidentyfikowane czynniki sprzyjające rozwojowi gmin (łącznie z inwestycjami), ze szczególnym uwzględnieniem gminy Polkowice w latach 1994-1999. Według autora niniejszej pracy, identyfikacja poszczególnych czynników przedstawiała się następująco:

- rozwiązania systemowe umożliwiające samodzielność w podejmowaniu działalności inwestycyjnej wyraźnie sprzyjały Polkowicom w prowadzeniu szerokiego frontu przedsięwzięć inwestycyjnych. W warunkach transformacji ustrojowej i wdrażania nienależycie przygotowanej reformy samorządowej (często modyfikowanej) istniała duża swoboda w prowadzeniu inwestycji gminnych. Dzięki niespójności przepisów prawnych oraz braku zapisów dotyczących np. monitoringu czy analizy efektywności ekonomicznej inwestycji można było swobodnie podejmować realizację wielu dużych przedsięwzięć inwestycyjnych;
- rozwiązania finansowo-prawne kreujące wysokość budżetu gminy miały istotny wpływ na realizację strategii rozwoju. Szczególnie gminy korzystające z „renty położeniowej" (w tym przypadku chodzi o gminy górnicze) mogły pozyskiwać znaczące wpływy do budżetu z różnych tytułów zapisanych w odrębnych przepisach prawnych, np. prawo geologiczne i górnicze. W istotny sposób kreowały one wielkość budżetu gminy, a pośrednio wpływały na rozmiary prowadzonych inwestycji;
- typ gminy i wielkość gminy oraz stan majątku komunalnego miały znaczenie dla bieżącego zaspokajania potrzeb społecznych. W przypadku gminy Polkowice wysoki budżet po stronie dochodów pozwalał na szybsze zaspokajanie potrzeb bieżących.

Dzięki temu już w pierwszym okresie lat 90. XX w. stan majątku komunalnego był w zasadniczym stopniu odnowiony;

- potrzeby społeczne oraz wielkość budżetu gminy w istotny sposób na siebie wzajemnie wpływają; ważne są też relacje między potrzebami a zasobami finansowymi. W Polkowicach i innych gminach Zagłębia Miedziowego w dużej część potrzeby społeczności lokalnej były w pełni zaspokajane. Rozbudowana infrastruktura społeczna i techniczna była wynikiem posiadania wysokich wpływów do budżetu tworzących m.in. tzw. zdolność inwestycyjną;
- rodzaj otoczenia, w przypadku gmin Zagłębia Miedziowego, w zasadniczy sposób kreował politykę inwestycyjną. Z jednej strony, monokultura miedziowa i przedsiębiorstwo KGHM, z drugiej natomiast, Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna i duże inwestycje gospodarcze wymagały od władz samorządowych czynnego włączania się w działania rozwojowe poprzez inwestycje infrastrukturalne;
- zarówno przedsiębiorczość władz w gminie, jak i czynniki polityczne w istotny sposób wpływały na działalność inwestycyjną samorządu. Konsekwentne działania polityczne lokalnego lidera (2 kadencje) nierzadko przekładały się na konkretne decyzje administracyjne (np. utworzenie podstrefy w Polkowicach w ramach Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, utworzenie Powiatu Polkowickiego, przyciągnięcie dużych inwestycji zagranicznych itp.). Te działania wymagały realizacji dużych inwestycji, głównie w infrastrukturę techniczną;
- niewątpliwie przyjęta strategia lokalnego rozwoju wytyczała kierunki inwestowania w gminie. Opracowanie wielu dokumentów planistycznych w gminie Polkowice świadczyło o wysokiej skłonności do inwestowania. Opracowanie strategii rozwoju i zapisanie w niej kierunków inwestowania porządkowało przebieg wielu inwestycji;
- umiejętność korzystania z doświadczeń innych krajów ma duży wpływ na poprawność prowadzonych działań inwestycyjnych. Jeżeli chodzi o gminę Polkowice – to nie korzystała ona z programów pomocowych oraz zagranicznych ekspertów. Współpracowano na etapie tworzenia strategii lokalnej z polskimi specjalistami.

Można powiedzieć, że większa część wymienionych w drugim rozdziale czynników sprzyjających lokalnemu rozwojowi została pozytywnie zweryfikowana. W niniejszej pracy wszystkie czynniki były omawiane, jednak niektóre z nich nie były przedmiotem głębszej analizy. Miary rozwoju społeczno-gospodarczego wykazują, że zrealizowane inwestycje sprzyjały rozwojowi gminy Polkowice. Natomiast czas pokaże, czy rozwój ten będzie długookresowy.

Reasumując rozważania na temat inwestycji samorządu terytorialnego i ich znaczenia dla funkcjonowania i rozwoju gminy, nasuwa się kilka istotnych wniosków:

1) dla analizowanego okresu, w odniesieniu do gmin górniczych nieprecyzyjna definicja istotnej kategorii pojęciowej „wyrobisko górnicze" stwarzała tytuł do naliczania podatku od nieruchomości; wysokie kwoty podatku znacząco zasilały budżety gmin górniczych – po stronie dochodów. Konsekwencje tego występują do dziś;
2) w warunkach samodzielności decyzyjnej gmin, w sytuacji zaistnienia dużego budżetu oraz samowystarczalności finansowej i przy niezaspokojonych potrzebach inwestycyjnych może wystąpić zjawisko wysokiej skłonności do inwestowania.

W praktyce bywa realizowany szeroki front przedsięwzięć inwestycyjnych (nie zawsze koniecznych). Powodować to może niską efektywność ekonomiczną inwestycji samorządowych. Należy zwrócić uwagę na zasadność monitorowania inwestycji, w wyniku których powstaje majątek trwały z dominacją nieruchomości (z istoty swojej charakteryzujących się specyficznymi cechami, np. nieprzenośność).

Zasadne staje się wprowadzenie do programu inwestycyjnego – obligatoryjnie – elementów: kontroli, monitoringu oraz oceny *ex post* zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Do tego celu można wykorzystać analizę „koszty–korzyści";

3) realizacja dużych przedsięwzięć inwestycyjnych nie zawsze służy długookresowemu rozwojowi lokalnemu. O ile w większości przypadków realizują one cel podstawowy samorządu terytorialnego (czyli zaspokajają zbiorowe potrzeby społeczne), o tyle są to niekiedy obiekty, które w przyszłości mogą generować znaczne koszty ich utrzymania – co w efekcie może nie sprzyjać dalszemu rozwojowi lokalnemu;
4) w przypadku dokonywania uogólnień o charakterze badawczym istnieje problem kategoryzacji gmin. Z reguły wyniki badań nie dotyczą wyłącznie istoty gmin w podziale na miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie i uwzględnieniem liczby mieszkańców. Ważne są też inne cechy, wpływające na ich specyfikę, np. w odniesieniu do analizowanej gminy chodzi o takie wyróżniki, jak: mała gmina górnicza, biedna czy bogata, stopień samowystarczalności finansowej. Podane cechy wydają się potrzebne w celu zidentyfikowania i wyjaśnienia odmiennych zachowań gmin w sytuacjach tworzenia strategii lokalnych i planowania dużych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Postulaty, jakie można wysunąć z niniejszej pracy sformułowano następująco:

1) samorządy terytorialne w Polsce powinny korzystać z doświadczeń samorządów gospodarek rynkowych lepiej rozwiniętych oraz ze sprawdzonych pozytywnie wzorców zarządzania gminą – łącznie z problematyką inwestycyjną;
2) planując rozwój społeczno-gospodarczy należy kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) i wykorzystując różne instrumenty zarządzania finansami. Tworzone strategie powinny zabezpieczać rozwój bieżący oraz długoterminowy;
3) należy racjonalnie planować kierunki i rozmiary inwestycji samorządowych i uwzględnić ich wpływ na kształtowanie kosztów utrzymania majątku gminy. W programach inwestycyjnych należy obok własnych środków wykorzystywać zewnętrzne źródła finansowania inwestycji samorządowych; te źródła mogą pozytywnie wpływać na poziom skuteczności i efektywności (w tym efektywność ekonomiczna) inwestycji;
4) przy tworzeniu strategii rozwojowych należy brać pod uwagę opinię społeczności lokalnej oraz prowadzić rzetelny rachunek ekonomiczny oparty m.in. na „analizie koszty–korzyści",
5) do oceny poziomu rozwoju gminy należy wykorzystywać obiektywne miary (wskaźniki), natomiast dokonując analizy porównawczej różnych gmin należy odpowiednio je dobierać. Jest to problem tzw. kategorii danej gminy (układ różnych wyróżników).

Tak sformułowane postulaty mogą stanowić wstęp do szerszej debaty na temat wykorzystywania doświadczeń innych samorządów, zmierzającej do unormowania i doskonalenia procesów inwestycyjnych samorządów oraz dającej równe prawa i szanse rozwojowe wszystkim samorządom lokalnym w Polsce.

Spis literatury

1. Brol R.: *Pojęcie gospodarki lokalnej.* W: *Gospodarka lokalna*. Red. R. Brol. Wrocław: AE 1995, s. 5-8.
2. Brol R.: *Rozwój miasta.* W: *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Red. R. Brol. Wrocław: AE 2001.
3. Budner W.: *Lokalizacje przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe.* Poznań: AE 2003.
4. Cieślik A.: *Kryteria przestrzennej alokacji pomocy publicznej dla przedsiębiorców: przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce.* „Gospodarka Narodowa" 2003, nr 10.
5. Herbst M.: *Najbogatsze polskie gminy. Ranking finansowy gmin '99.* „Wspólnota" 2000, nr 45.
6. Herbst M.: *Najlepsze gminy.* Strona internetowa www.ratusz.pl.
7. Hermaszewski J., Towarnicka H.: *Dylematy z obszaru zarządzania inwestycjami samorządowymi*. W: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*. Red. T. Jajuga, W. Pluta. Prace Naukowe nr 965. Wrocław: AE 2003, s. 530-539.
8. Hermaszewski J., Towarnicka H.: *System rozliczania kosztów w Kompleksie Rekreacyjno-Rehabilitacyjnym Aquapark w Polkowicach.* W: *Zarządzanie kosztami w polskich przedsiębiorstwach w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską.* Politechnika Częstochowska 1999. Materiały konferencyjne, s. 137-148.
9. Hryniewicz J.T.: *Rozwój gospodarczy gmin i jego terytorialne zróżnicowanie.* „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 4.
10. Kowalski M.: *Liberałokracja.* „Wprost" 2001, nr 7.
11. *Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice.* Praca zespołowa (F. Adamczuk, Z. Bobowski, R. Brol – kierownik zespołu, D. Głuszczuk, M. Kachniarz, A. Kaleta, S. Kiełczewski, H. Kozarowicz, M. Maciejuk, Z. Panasiewicz, K. Safin, D. Strahl). Jelenia Góra: Ośrodek Badań Naukowych i Usług Economicus SP 1995.
12. Malarski S.: *Konkluzje komisji wnioskowej konferencji.* W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego.* Red. S. Dolata. Uniwersytet Opolski 2000, s. 549-576.
13. Parysek J.J.: *Podstawy gospodarki lokalnej.* Poznań: Uniwersytet im. A. Mickiewicza 2001.
14. Patrzałek L.: *Finanse samorządowe*. Wrocław: AE 2000.
15. *Raport o stanie bazy ekonomicznej subregionu polkowickiego.* Polkowice–Katowice 1994.
16. Roman P.: *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego.* „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 6.
17. Roszkowski W.: *Ranking Gmin – „Lista 20".* „Wspólnota" 1996, nr 44.
18. Samorząd terytorialny w makroregionie południowo-zachodnim. Kadencja 1994-1998. Red. M. Obrębalski. Jelenia Góra–Wałbrzych–Wrocław–Zielona Góra: Ośrodek Statystyki Lokalnej Urzędu Statystycznego w Jeleniej Górze 1998.
19. Surażska W.: *Budżety gmin. Regres dochodów i inwestycji.* „Wspólnota" 2001, nr 25.
20. Surażska W.: *Raporty – Kto się nie rozwija, ten się cofa.* „Rzeczpospolita" 2001, nr 126.
21. Surażska W.: *Skorzystać z doświadczeń. Ranking.* „Wspólnota" 1999, nr 4.
22. Swianiewicz P.: *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 1996, Transformacja Gospodarki nr 73.
23. Swianiewicz P., Dziemianowicz W.: *Pomocna bliskość metropolii.* „Rzeczpospolita" 2001, nr 914.

24. Sztando A.: *Metoda stymulacji*. „Wspólnota" 1999, nr 3.
25. Towarnicka H.: *Inwestycje samorządowe – problemy badawcze.* W: *Inwestycje i nieruchomości. Teoria i praktyka*. Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego. Nr 1/2004. Sopot: Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego i Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, 2004, s. 396-401.
26. Towarnicka H.: *Strategie i taktyki polskich przedsiębiorstw w warunkach zmian systemowych*. Prace Naukowe nr 564, Monografie i Opracowania nr 81, Wrocław: AE 1991.
27. Towarnicka H., Hermaszewski J.: *Kompleks Rekreacyjno-Rehabilitacyjny Aquapark w Polkowicach. Aspekty marketingowe.* W: *Zarządzanie organizacjami gospodarczymi*. Red. J. Lewandowski. Politechnika Łódzka 1998. Materiały konferencyjne cz. II, s. 589-597.
28. Towarnicka H., Hermaszewski J.: *Projekt inwestycyjny AQUAPARK jako przykład współdziałania w gminie Polkowice.* W: *Współdziałanie strategiczne w gospodarce.* Prace Naukowe nr 786. Wrocław: AE 1998, s. 244-256.
29. Towarnicka H., Hermaszewski J.: *Zarządzanie finansami w Aquaparku w Polkowicach.* W: *Zarządzanie finansami w transformacji przedsiębiorstw.* Red. T. Jajuga i T. Słoński. Prace Naukowe nr 837. Wrocław: AE 1999, s. 358-365.
30. Warda J., Kłosowski W.: *Wdrażanie lokalnych projektów rozwojowych. Jak radzić sobie z konfliktem*. „Rozwój Regionalny" 2001, nr 2-3.

Spis tabel

Tabela 1. Wyróżniki charakteryzujące gminy polskie w latach 90. XX w.
Tabela 2. Podstawowe wyróżniki gminy Polkowice
Tabela 3. Podstawowe wyróżniki wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (1999 r.)
Tabela 4. Wielkość i struktura dochodów i wydatków budżetu gminy Polkowice (klasyfikacja działowa) – koniec 1994 r.
Tabela 5. Wielkość i struktura wydatków inwestycyjnych budżetu gminy Polkowice – koniec 1994 r.
Tabela 6. Podstawowe wskaźniki oceny aktywności inwestycyjnej gminy Polkowice – koniec 1994 r.
Tabela 7. Próba określenia słabych i mocnych stron gminy Polkowice (według specjalistów z Economicusa, 1995 r.)
Tabela 8. Wartość i struktura zrównoważonego budżetu gminy Polkowice – według zadań (lata 1994-1999)
Tabela 9. Wartość i struktura dochodów i wydatków budżetu gminy Polkowice – według źródeł pochodzenia i kierunków finansowania (lata 1994-1999)
Tabela 10. Wartość i struktura dochodów własnych gminy Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 11. Liczba i wartość odbytych przetargów na zamówienia publiczne gminy Polkowice– według trybów zamówień publicznych (lata 1996-1999)
Tabela 12. Liczba i wartość odbytych przetargów na zamówienia publiczne gminy Polkowice– według celów zamówień publicznych (lata 1996-1999)
Tabela 13. Powierzchnia i wartość zbytych nieruchomości gminy Polkowice – według podstawowych form zbywania nieruchomości (lata 1994-1999)
Tabela 14. Powierzchnia i wartość zbytych nieruchomości gminy Polkowice – według organizacyjnych form zbywania nieruchomości (lata 1994-1999)
Tabela 15. Wartość i struktura dochodów – z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa - gminy Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 16. Wartość i struktura subwencji przekazanych gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 17. Wartość i struktura dotacji przekazanych gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 18. Wartość i struktura wydatków gminy Polkowice na realizację zadań własnych (lata 1994-1999 – ceny bieżące)
Tabela 19. Wartość i struktura wydatków na działalność społeczną gminy Polkowice (lata 1994--1999)
Tabela 20. Wartość i struktura wydatków na działalność eksploatacyjną gminy Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 21. Wartość i dynamika wydatków gminy Polkowice na realizację zadań własnych (lata 1994-1999 – ceny stałe z 1999 r.)
Tabela 22. Podstawowe wskaźniki oceny sytuacji finansowej gminy Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 23. Wartość nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice – według przedsięwzięć i źródeł finansowania (lata 1994-1999)
Tabela 24. Wartość i dynamika nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999 – ceny stałe z 1999 r.)
Tabela 25. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na rozwój funkcji rekreacyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999)

Tabela 26. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na „Zabudowę staromiejską" w gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 27. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 28. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych na „Zabudowę staromiejską" w gminie Polkowice – według źródeł finansowania (łącznie dla lat 1994-1999)
Tabela 29. Efekty rzeczowe przedsięwzięcia inwestycyjnego „Zabudowa staromiejska" w gminie Polkowice (łącznie dla lat 1994-1999)
Tabela 30. Wartość i struktura nakładów inwestycyjnych dla zadania inwestycyjnego Aquapark – według źródeł finansowania (lata 1995-1999)
Tabela 31. Zestawienie nakładów i efektów dla zadania inwestycyjnego Aquapark (według metody koszty–korzyści) (lata 1996-2019)
Tabela 32. System rezerwacji miejsc w Aquaparku w Polkowicach
Tabela 33. Struktura klientów Aquaparku z podziałem na funkcje kompleksu wodnego (2002 r.)
Tabela 34. Struktura wykorzystania Aquaparku w Polkowicach [1998, 2000]
Tabela 35. Wartości i dynamika zmiennych opisujących rozwój ludnościowy gminy Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 36. Wartości i dynamika zmiennych opisujących dostępność usług zdrowotnych dla mieszkańców gminy Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 37. Wartości i dynamika zmiennych opisujących dostępność usług wychowawczych i oświatowych w gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 38. Wartości i dynamika zmiennych opisujących dostępność usług kulturalnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 39. Wartości i dynamika zmiennych opisujących warunki mieszkaniowe w gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 40. Wartości i dynamika zmiennych opisujących rozwój infrastruktury technicznej w gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Tabela 41. Realizowane i planowane inwestycje gospodarcze w Polkowicach (teren Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej) (lata 1999-2005)
Tabela 42. Wartość nakładów inwestycyjnych z budżetów gminnych dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (lata 1994-1999)
Tabela 43. Struktura nakładów inwestycyjnych z budżetów gminnych dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego – według działów klasyfikacji budżetowej (łącznie dla lat 1994-1999)
Tabela 44. Wartości cząstkowych miar syntetycznych charakteryzujących poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (lata 1995--2000)
Tabela 45. Ranking gmin w 1995 r. (według tygodnika „Wspólnota"). Wyróżnione gminy
Tabela 46. Ranking gmin w 1999 r. (według Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego). Wyróżnione gminy
Tabela 47. Ranking gmin w 1999 r. (według Centrum Badań Regionalnych – „Złota Setka Samorządów"). Wyróżnione gminy

Spis rysunków

Rysunek 1. Schemat całościowej oceny działalności inwestycyjnej samorządu
Rysunek 2. Wzorzec oceny procedury postępowania i kontroli działalności inwestycyjnej gmin
Rysunek 3. Położenie gminy Polkowice na tle innych gmin Zagłębia Miedziowego
Rysunek 4. Działalność inwestycyjna w zarządzaniu gminą Polkowice
Rysunek 5. Idea tworzenia programu inwestycji samorządowych dla gminy Polkowice (lata 90. XX w.)

Spis wykresów

Wykres 1. Wartość i struktura dochodów własnych gminy Polkowice (łącznie dla lat 1994-1999)
Wykres 2. Porównanie stanu zaangażowania dochodów z działalności eksploatacyjnej w wydatkach na działalność eksploatacyjną w gminie Polkowice (lata 1994-1999)
Wykres 3. Wartość i struktura dochodów z działalności pozaeksploatacyjnej
Wykres 4. Wartość nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999 – ceny bieżące i stałe)
Wykres 5. Dynamika cen i nakładów inwestycyjnych w gminie Polkowice (lata 1995-1999)
Wykres 6. Wartość nakładów inwestycyjnych na rozwój funkcji rekreacyjnych w gminie Polkowice (lata 1994-1999 – ceny bieżące i stałe)
Wykres 7. Struktura nakładów inwestycyjnych – „Zabudowa staromiejska" w gminie Polkowice (łącznie dla lat 1994-1999)
Wykres 8. Struktura nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w gminie Polkowice (łącznie dla lat 1994-1999).
Wykres 9. Wartość nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną w gminie Polkowice (lata 1994-1999, ceny bieżące i stałe)
Wykres 10. Zestawienie kosztów operacyjnych i przychodów ze sprzedaży Aquaparku
Wykres 11. Udział wydatków inwestycyjnych w dochodach własnych budżetów gminnych dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (średnia dla lat 1994-1999)
Wykres 12. Struktura dochodów budżetowych dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (średnia dla lat 1994-199)
Wykres 13. Rozwój społeczny i rozwój gospodarczy gminy Polkowice na tle wybranych gmin Zagłębia Miedziowego (lata 1995-2000)

Spis zdjęć i map

Zdjęcie 1. Tereny inwestycyjne miasta Polkowice
Mapa 1. Planowane inwestycje na terenie „Nowych Polkowic"

Spis treści

Od Autora 7

Wprowadzenie 9

Rozdział 1.
Istota i analiza programu inwestycyjnego gminy Polkowice
– lata dziewięćdziesiąte XX wieku 21

1. Gmina Polkowice jako obiekt badawczy 21
2. Charakterystyka gminy Polkowice (analiza – 1994 r.) 28
3. Tworzenie programu inwestycyjnego gminy Polkowice na tle lokalnej strategii rozwoju gospodarczego 43
4. Planowane kierunki i lokalizacje inwestycji gminy Polkowice 52
5. Próba oceny przebiegu realizacji programu inwestycyjnego gminy Polkowice 57

Rozdział 2.
Analiza i ocena działalności inwestycyjnej gminy Polkowice
(lata 1994-1999) – finanse, wydatki i przedsięwzięcia inwestycyjne 61

1. Analiza sytuacji finansowej gminy Polkowice (lata 1994-1999) 61
   1.1. Analiza dochodów i wydatków budżetowych gminy Polkowice (lata 1994-1999) . . . 62
   1.2. Analiza nakładów finansowych na inwestycje samorządowe (lata 1994-1999) . . . 81
2. Analiza i ocena wybranych inwestycyjnych przedsięwzięć samorządowych gminy Polkowice 93
   2.1. Projekt inwestycyjny – Program zagospodarowania Starego Miasta w Polkowicach 94
   2.2. Projekt inwestycyjny – Kompleks Rekreacyjno-Rehabilitacyjny Aquapark 100
3. Miary rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Polkowice (lata 1994-1999) 110
4. Analiza porównawcza budżetowych wydatków inwestycyjnych oraz miar rozwoju społeczno-gospodarczego dla wybranych gmin Zagłębia Miedziowego 116
5. Rankingi gmin w Polsce (łącznie z Polkowicami) 122

Zakończenie – wnioski i postulaty 127

Spis literatury 133
Spis tabel 135
Spis rysunków 137
Spis wykresów 137
Spis zdjęć i map 137