
Agnieszka Stanowicka
Lucyna Szulc
Emilia Wencel

WYBRANE PROBLEMY ZARZĄDZANIA
ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM

W GMINACH WOJEWÓDZTWA
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO



Agnieszka Stanowicka

Lucyna Szulc

Emilia Wencel

WYBRANE PROBLEMY ZARZĄDZANIA
ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM
W GMINACH WOJEWÓDZTWA
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Instytut Badań Gospodarczych

Olsztyn 2020

Recenzenci:

dr hab. Marzena Piotrowska-Trybull, prof. ASzWoj
dr hab. Janusz Heller, prof. UWM

Skład, łamanie i projekt okładki (na podstawie Adobe Stock):

Ilona Pietryka

© Copyright by Instytut Badań Gospodarczych

ISBN 978-83-65605-28-3

DOI: 10.24136/eep.mon.2020.10

Instytut Badań Gospodarczych
ul. ks. Roberta Bilitewskiego, nr 5, lok. 19
10-693 Olsztyn, Poland

biuro@badania-gospodarcze.pl
www.badania-gospodarcze.pl

Spis treści

Wstęp	5
1. Problematyka zrównoważonego rozwoju	15
1.1. Pojęcie zrównoważonego rozwoju oraz zasady w obszarze ładu: środowiskowego, społecznego i ekonomicznego	15
1.2. Finanse oraz zarządzanie zrównoważonym rozwojem w jednostkach samorządu terytorialnego	24
1.3. Strategie zarządzania działalnością inwestycyjną gminy w kontekście zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym	29
1.4. Ograniczenia, czynniki lokalizacji inwestycji i ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego	34
1.5. Źródła finansowania inwestycji lokalnych jednostek samorządu terytorialnego	38
2. Poziom zrównoważonego rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim	43
2.1. Podział województw Polski pod względem ładów, czynników i barier zrównoważonego rozwoju	43
2.2. Finansowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin w województwie warmińsko-mazurskim	64
2.3. Działania władz gmin, podejmowane w celu polepszenia procesu zarządzania zrównoważonym rozwojem	70
3. Wpływ kondycji finansowej gmin województwa warmińsko-mazurskiego na zdolność do realizowania inwestycji w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej	77
3.1. Analiza wskaźnikowa jako narzędzie obiektywnej oceny zdolności inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego	77

3.2. Źródła finansowania inwestycji w gminach województwa warmińsko-mazurskiego	82
3.3. Ryzyko inwestycyjne, a problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego	86
4. Wykorzystanie dokumentów strategicznych a efektywność działalności inwestycyjnej gmin w województwie warmińsko-mazurskim	93
4.1. Problemy rozwojowe gmin, a przydatność i kryteria wyboru inwestycji realizowanych w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej	93
4.2. Akceptowalność projektów inwestycyjnych, a poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej gminy	97
4.3. Wykorzystanie dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu rozwojem lokalnym	101
Podsumowanie	107
Piśmiennictwo	113
Aneks	123
Spis rysunków	127
Spis tabel	131

Wstęp

Idea zrównoważonego rozwoju jest tematem bardzo często podejmowanym w literaturze, co sprawia, że dorobek naukowy jej poświęcony jest niezwykle szeroki. W publikacjach naukowych można znaleźć liczne definicje trwałego rozwoju, a co za tym idzie istnieje wiele koncepcji, sposobów analizowania, zarządzania oraz mierzenia tej kategorii rozwoju. Zasada zrównoważonego i trwałego rozwoju w ostatnim czasie stała się jednym z ważniejszych obszarów badawczych w ekonomii, postulującym konieczność równomiernego rozwoju ładu społecznego, gospodarczego oraz środowiskowego. Realizacja tej idei powinna opierać się o szeroki zakres wiedzy oraz informacje na temat stanu faktycznego w każdym ze wspomnianych ładów (Szczepański i in., 2017, s. 110–111). Te trzy elementy (tzw. łądy) powinny tworzyć jedną całość — pomimo wielu prowadzonych badań i wynikających z nich istotnych wniosków, wprowadzanie w życie idei zrównoważonego wzrostu jest dużym wyzwaniem.

Konstytucyjny zapis o kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju stanowi o obowiązku wdrażania jej na każdym szczeblu zarządzania, zaczynając od jednostek samorządu terytorialnego (JST), a kończąc na poziomie całego kraju. Katoła (2011, s. 51–54) przytaczając hasło *myśl globalnie, działaj lokalnie* uważa, iż wdrażanie zrównoważonego rozwoju powinno zaczynać się już na poziomie JST. Uzasadnia to pełnieniem roli gospodarza przez JST na danym obszarze oraz odgórnymi ustawowymi zadaniami, jakie powinny być realizowane przez władze lokalne celem formowania środowiska do życia dla lokalnej społeczności. Istnieje zatem możliwość realnego i osiągalnego wpływu na procesy, zachodzące w konkretnej jednostce. JST jest więc podstawowym podmiotem w strukturze samorządu, uczestniczącym w procesach urzeczywistniania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Obowiązek kształtowania rozwoju na poziomie lokalnym powinien opierać się na równoczesnym uwzględnianiu przez nią ładu gospodarczego, społecznego i środowiskowego w myśl trwałego i stałego polepszania poziomu życia społeczeństwa (Marciniuk-Kluska i in., 2016, s. 73). Najmniejszą JST jest gmina, której zakres działania oraz zadania własne i zlecone wskazano w ustawie o samorządzie gminnym. Do głównych działań realizowanych przez gminy należy m.in. zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej poprzez wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym (Dahlke, 2017, s. 30). Dla jej rozwoju władze są

zobowiązane do wykonywania wielu działań z zakresu infrastruktury społecznej, technicznej, ochrony i bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego i ekologii oraz pozostałych zadań. Wydatki budżetowe, w tym inwestycje stanowią zewnętrzne odzwierciedlenie zadań, jakie są wykonywane w JST, które nie mogą zostać zrealizowane bez określonych zasobów budżetowych. Brak odpowiedniej ilości środków finansowych może stanowić duży problem w procesach realizacji zadań własnych, ale także może być przyczyną braku rozwoju tych jednostek (Kańduła 2017, s. 107–108).

Aktualnymi problemami rozwoju społeczno-gospodarczego są: pogarszający się stan środowiska, rabunkowe korzystanie z zasobów naturalnych oraz szerzący się konsumpcjonizm. Ważne jest zatem, aby zrównoważony rozwój stał się jednym z podstawowych celów w JST. Coraz częściej zwraca się uwagę na uwzględnianie przez władze jednostek w strategiach rozwojowych różnych rozwiązań, odnoszących się nie tylko do wzrostu gospodarczego, ale i do polepszenia stanu środowiska. Wiele JST chce być wręcz kojarzona ze zrównoważonym rozwojem gdyż korzystnie oddziałuje to na wizerunek gminy. Dążąc do tego organy jednostek powinny zarządzać rozwojem lokalnym w przemyślany sposób, w oparciu o szeroki zakres wiedzy i kompetencji z określonego obszaru. Proces zarządzania powinien przebiegać etapowo, łącząc planowanie, organizację, motywację i kontrolę. Z uwagi na jego wszechstronność proces zarządzania, może być realizowany we wszystkich rodzajach form organizacyjnych, także w jednostkach terytorialnych (Herbuś, Ślusarczyk, 2017, s. 7–8). Mówi się zatem współcześnie o potrzebie zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym.

Wraz z pojawianiem się zainteresowania tematem zrównoważonego rozwoju wystąpiły problemy z jego pomiarem. W tym celu stosowane są najczęściej złożone zestawy wskaźników statystycznych dzięki czemu możliwa jest kompleksowa analiza szerokiego spektrum obszarów trwałego rozwoju. Za pomocą opracowanych zestawów mierników określa się, na jakim poziomie rozwoju znajduje się dana JST oraz obserwuje się pojawiające się zmiany i efekty realizowanych działań, których miara odnosi się nie tylko do danych ilościowych, ale również jakościowych (Bal-Domańska, 2016, s. 150–151)

Zdaniem Sztando (2015, s. 110–113) założenia zrównoważonego rozwoju powinny być wpisane w przyjętą strategię rozwoju JST. Tworzenie takiej strategii składa się z kilku etapów, rozpoczynając od dokonania oceny stanu istniejącego, wyznaczenia celów i misji rozwojowej JST oraz ustalenia zadań niezbędnych do realizacji celów. Skonstruowana tak strategia rozwoju powinna być zgodna z innymi dokumentami strategicznymi na przykład z bilansem, czy Wieloletnim Planem Inwestycyjnym (WPI). Zadania wyznaczone do realizacji, głównie te o charakterze inwestycyjnym, muszą być uwzględnione w WPI i bilansie ze względu na konieczność określenia limitów środków pieniężnych przeznaczonych na ich finansowanie oraz potrzebę ustalenia ogólnych zasad finansowania działalności danej JST. Strategia rozwoju gminy jest dokumentem strategicznym wyznaczającym obszary działalności JST, w których występują największe problemy rozwojowe, a na podstawie sporządzonego długookresowego planu działań integruje ona czynności mające na celu ograniczenie występowania zidentyfikowanych problemów (Sekuła, 2007, s. 200–201). Brak rozwoju gminy może wynikać z braku lub źle skonstruowanej strategii i planów rozwojowych. Nieproporcjonalność występowania czynników w obszarach zrównoważonego rozwoju,

na które składa się ocena atrakcyjności jednostki, a także różne poziomy rozwojowe tych obszarów sprawiają, iż opracowanie tego rodzaju dokumentów jest wyzwaniem. Mogą również występować sytuacje, gdzie władze gminy pozwalają na pewnego rodzaju wyróżnienie jednego z obszarów zrównowazenia, nadając mu dominujący kierunek rozwoju, jednocześnie przywiązując mniejszą wagę do rozwijania pozostałych obszarów (Czarnecka i in., 2017, s. 264–165).

Jednym z ważniejszych elementów strategii i planów rozwojowych JST są jej plany inwestycyjne. Realizowanie inwestycji w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej, wyznaczonej na podstawie sporządzonych dokumentów strategicznych, wymaga odpowiednich źródeł finansowania. Gminy nie zawsze posiadają wystarczającą ilość środków pieniężnych na sfinansowanie zaplanowanych inwestycji, dlatego często korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania umożliwiających zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, jak i długookresowych planów inwestycyjnych (Piotrowski 2014, s. 102–103). Podczas realizacji działalności inwestycyjnej JST występuje ryzyko finansowe i pozafinansowe. Ryzyko finansowe powstaje w obszarze dochodów, wydatków, zarządzania deficytem budżetowym, gospodarowania środkami pieniężnymi, czy zarządzania majątkiem. Występuje ono w gminach, w których dokonano błędnego zdiagnozowania poziomu deficytu budżetowego, bądź też określono w sposób niewłaściwy poziom luki płynności. Nieprawidłowe wyznaczenie środków pieniężnych przeznaczonych na zrealizowanie inwestycji zgodnie z przyjętą strategią rozwoju również przyczynia się do wystąpienia ryzyka finansowego w JST. Ryzyko pozafinansowe występujące w JST związane jest z czynnikiem ludzkim, zdarzeniami losowymi oraz ryzykiem w zakresie infrastruktury informatyczno-technicznej. Wynika ono ze stosowania przez gminy nieprawidłowego systemu zarządzania, jak również dotyczy niewłaściwych decyzji podejmowanych przez przedstawicieli jednostek w związku z wystąpieniem presji politycznej (Wiśniewski, 2009, s. 125–126). Problemem może być też małe zaangażowanie mieszkańców w projektowanie strategii inwestycyjnej, co skutkuje nieznanymi potrzebami rynkowymi w zakresie inwestycyjnym, a w efekcie brakiem akceptacji społecznej dla inwestycji faktycznie realizowanych w gminie. Społeczność lokalna odgrywa kluczową rolę w wyznaczaniu celów rozwojowych ujętych w strategii rozwoju ze względu na to, iż posiada ona wiedzę na temat występujących największych problemów rozwojowych w JST, które jej bezpośrednio dotyczą. Jednakże stosunkowo mały odsetek społeczeństwa angażuje się w tworzenie strategii inwestycyjnej, pomimo rozpowszechniania w ostatnich latach idei budżetu obywatelskiego. Liczne działania marketingowe prowadzone przez przedstawicieli JST wśród społeczności lokalnej mają na celu zapoznanie się z potrzebami mieszkańców oraz stopniem ich zaspokojenia, co powinno się przyczynić do podniesienia efektywności wydatków gmin. Istotne również jest nastawienie (pozytywne lub negatywne) ludności do płaconych opłat lokalnych i podatków oraz realizowanych usług publicznych. Współpraca społeczności lokalnej z przedstawicielami JST może skutkować stworzeniem strategii rozwoju, która umożliwi dynamiczny rozwój gminy oraz zaspokoi jej potrzeby inwestycyjne (Jastrzębska, 2016, s. 48–49).

W oparciu o wskazane powyżej przesłanki za cel poniższego opracowania uznano ocenę wybranych problemów zarządzania zrównoważonym rozwojem gminy. Celem głównym zrealizowanych badań była ocena działalności JST w zakresie zrównoważonego rozwoju

pod kątem uwarunkowań lokalnych i finansowych, a także ocena wykorzystania strategii działalności inwestycyjnej w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego (uznano, że istotną determinantę zrównoważonego rozwoju gminy stanowi jej działalność inwestycyjna). Z myślą o realizacji tego celu sformułowano następujące cele szczegółowe:

1. Charakterystyka i ocena poziomu zrównoważonego rozwoju w obszarze łądów: środowiskowego, społecznego i ekonomicznego w badanym województwie oraz porównanie badanego województwa pod tym względem z pozostałymi w Polsce;
2. Ocena jakości i warunków życia, panujących w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w opinii przedstawicieli urzędów gmin;
3. Identyfikacja działań, podjętych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie warmińsko-mazurskim z myślą o zrównoważonym rozwoju lokalnym;
4. Identyfikacja barier, występujących w województwie warmińsko-mazurskim, ograniczających realizację zrównoważonego rozwoju;
5. Identyfikacja problemów finansowych gmin w procesie wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim;
6. Ocena realizacji celów zrównoważonego rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim pod kątem wykorzystanych strategii, metod i narzędzi;
7. Próba wskazania pożądanych zmian w obszarach problematycznych zrównoważonego rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego;
8. Charakterystyka działalności inwestycyjnej w województwie warmińsko-mazurskim na tle kraju;
9. Określenie możliwości inwestycyjnych i zdolności do finansowania wydatków inwestycyjnych w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego;
10. Zidentyfikowanie czynników ryzyka związanych z procesem realizacji inwestycji;
11. Określenie największych problemów rozwojowych gmin oraz ustalenie przydatności i kryteriów wyboru inwestycji realizowanych w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej;
12. Wskazanie udziału i potrzeb społeczności lokalnej na poziomie tworzenia projektów inwestycyjnych JST;
13. Wskazanie znaczenia dokumentów strategicznych stosowanych przez gminy w kontekście zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym.

W rozdziale 1 wykorzystano metodę krytycznego przeglądu piśmiennictwa, dzięki czemu możliwa była późniejsza interpretacja wyników przeprowadzonych badań empirycznych. Część teoretyczna pracy została zrealizowana w oparciu o polską i zagraniczną literaturę przedmiotu, głównie publikacje naukowe (monografie i czasopisma naukowe, zarówno polskie, jak i zagraniczne), a także przepisy prawa polskiego, unijnego i międzynarodowego. Na podstawie literatury zdefiniowano pojęcie zrównoważonego rozwoju, określono jego zasady w trzech obszarach (zwanym łądami): środowiskowym, społecznym i gospodarczym, wskazano determinanty warunkujące zrównoważony rozwój gminy, podmioty i instytucje odpowiedzialne za zarządzanie nim, a także mierniki efektów wdrażania tej idei. W rozważaniach uznano, iż istotną determinantą zrównoważonego rozwoju

gminy jest jej działalność inwestycyjna. Dlatego w dalszej teoretycznej części opracowania przedstawiono istotę działalności inwestycyjnej JST i strategii zarządzania działalnością inwestycyjną gmin w aspekcie zrównoważonego rozwoju lokalnego, wskazano ograniczenia, występujące podczas realizacji inwestycji oraz sposoby ich skutecznego zwalczania. Zwrócono uwagę na znaczenie dokumentów strategicznych JST i ich rolę w aspekcie zrównoważonego rozwoju lokalnego.

Prezentowano również charakterystykę badanego obszaru oraz zidentyfikowano czynniki i bariery, występujące w procesie realizacji zrównoważonego rozwoju, a także przeprowadzono analizę i ocenę działań podjętych przez organy JST, realizowanych z myślą o zrównoważonym rozwoju. W tym celu wykorzystano dane wtórne z Głównego Urzędu Statystycznego oraz ze strony *European Sustainable Development Network*. Metoda tabelaryczną pozwoliła na zestawienie zebranych informacji i wyników badań w sposób uporządkowany i systematyczny, co ułatwiło ich analizę i ocenę. Za pomocą metody graficznej została zobrazowana dynamika realizacji zrównoważonego rozwoju badanego obszaru oraz powtarzalne grupy czynności, które podejmowane są dla zrealizowania określonych zadań i wyznaczonych celów.

Dane pierwotne, prezentowane w poniższym opracowaniu pochodzą z dwóch zrealizowanych badań ankietowych. Pierwsze z nich (którego wyniki przedstawiono w rozdziale drugim) przeprowadzono w okresie styczeń–luty 2020 r. z wykorzystaniem autorskiego kwestionariusza ankiety, skierowanego do przedstawicieli 116 jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego (byli nimi pracownicy gmin, wytypowani jako najbardziej kompetentni w zakresie zrównoważonego rozwoju). Uzyskano 30 odpowiedzi zwrotnych (26%). Listę gmin, których przedstawiciele wzięli udział w tym badaniu przedstawiono w załączniku 1. Skalowanie odpowiedzi przeprowadzono na podstawie przeglądu literatury oraz wstępnych rozmów z przedstawicielami gmin. Zrealizowane badanie umożliwiło przeanalizowanie badanego obszaru pod względem czynników i barier występujących w procesach realizacji zrównoważonego rozwoju oraz zidentyfikowanie działań, podjętych w celu ich przezwyciężenia przez organy JST, a także ocenę sytuacji finansowej gmin pod kątem możliwości zrealizowania planowanych działań w zakresie zrównoważonego rozwoju. Przeprowadzone badanie pozwoliło również na poznanie opinii respondentów JST województwa warmińsko-mazurskiego, dotyczących oceny realizacji zrównoważonego rozwoju pod względem ładu środowiskowego, społecznego i gospodarczego.

Do analizy poziomu zrównoważonego rozwoju w obszarze łądów: środowiskowego, społecznego i gospodarczego w badanym województwie oraz porównania badanego województwa z pozostałymi w Polsce posłużyły dane wtórne uzyskane ze strony internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (STRATEG – system monitorowania rozwoju). Dobrano takie wskaźniki z powszechnie dostępnych, które w opinii autorek najlepiej charakteryzują poszczególne sfery rozwojowe: środowiskową, społeczną i gospodarczą.

Dokonując charakterystyki gmin badanego województwa uwzględniono też dane wtórne z Urzędu Statystycznego w Olsztynie, Banku Danych Lokalnych oraz różnego rodzaju raportów, dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie warmińsko-mazurskim.

Do opracowania rankingu województw Polski zostały zebrane następujące dane z obszaru trzech łałów:

1. łał środowiskowy:

- nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w przeliczeniu 1 mieszkańca,
- lesistość,
- ilość ścieków oczyszczanych odprowadzanych w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- zużycie wody w gospodarstwach domowych ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

2. łał społeczny:

- przyrost naturalny
- wydatki budżetów województw na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- stopa bezrobocia,
- wydatki budżetów województw na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca;

3. łał gospodarczy:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym,
- dochody budżetów województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- wskaźnik osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w wieku produkcyjnym,
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów województw.

Zakres czasowy badania objął lata 2010–2018. Dla każdego wskaźnika zostały wyliczone średnie oraz odchylenia standardowe we wszystkich województwach. Obliczono również wzorce, czyli wskaźniki dla całego kraju, na podstawie których możliwe było sporządzenie klasyfikacji województw. Głównym założeniem tak prowadzonej analizy było to, że wartości syntetyczne najbliższe wzorcowi przedstawiają najwyższy poziom wskaźnika, natomiast wartości najmniej zbliżone do wzorca wskazują na najniższy poziom wskaźnika. Jednak w przypadku niektórych wskaźników zależność ta jest odwrotna z uwagi na to, iż wysoka wartość tego wskaźnika jest uznawana za niepożądaną. Na tej podstawie został stworzony ranking województw wyodrębniający ich cztery grupy — wskazujący województwa o wysokim poziomie zrównoważonego rozwoju oraz te, które nie osiągają zadowalającego poziomu. W celu określenia granic każdej z czterech grup zostały wzięte pod uwagę średnia arytmetyczna oraz odchylenie standardowe wartości wskaźników. Klasyfikacja województw dla każdego z trzech łałów zrównoważonego rozwoju została sporządzona na podstawie poniższych kryteriów:

- I grupa $[d_i > d + s]$ — dotyczy wskaźnika o wysokim poziomie zrównoważonego rozwoju województwa;
- II grupa $[d < d_i \leq d + s]$ — dotyczy wskaźnika o poziomie zrównoważonego rozwoju województwa powyżej średniej;
- III grupa $[d - s < d_i \leq d]$ — dotyczy wskaźnika o poziomie zrównoważonego rozwoju województwa poniżej średniej;

- IV grupa [$d_i \leq d - s$] — dotyczy wskaźnika o niskim poziomie zrównoważonego rozwoju województwa (Fura 2015, s. 110–111).

Oznaczenie d przyjmuje wartość średniej arytmetycznej dla kraju, s odchylenie standardowe natomiast w miejsce d_i podstawiono wartość wskaźnika województwa.

W badaniu ankietowym, którego wyniki przedstawiono w rozdziale 2, poddano także ocenie jakość i warunki życia panujące w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Pytania sformułowane w kwestionariuszu dotyczyły barier rozwoju, związanych z poszczególnymi ładami zrównoważonego rozwoju. Za pomocą tego badania oceniono też realizację celów zrównoważonego rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim pod względem wykorzystanych strategii, metod i narzędzi. Z myślą o wskazaniu rozwiązań w obszarach problematycznych zrównoważonego rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego poddano ocenie działania dotychczas podjęte przez JST, a także wykorzystane przez nie narzędzia pobudzające zrównoważony rozwój. Ostatnim celem, zrealizowanym w tym badaniu, było określenie pożądanych działań koniecznych dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju w badanym obszarze. Wskazane zostały inicjatywy oraz działania, które według respondentów, władze gminy powinny podjąć dla uzyskania lepszych efektów wdrażania trwałego rozwoju. Poruszono także kwestie, dotyczące finansów i ich wpływu na działalność gmin. Oceniono możliwości rozwojowe badanych jednostek oraz zaangażowanie władz w rozwiązywanie problemów w sferze środowiskowej, społecznej i gospodarczej, a także kluczowe problemy, istniejące w badanych gminach. Umożliwiło to określenie metod, narzędzi oraz strategii, wykorzystywanych przez gminy do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, ocenę realizacji określonych celów w jednostkach badanego województwa, oraz wskazanie, które z problemów w tych ładach są najistotniejsze i uniemożliwiają osiągnięcie równowagi w trzech obszarach rozwoju.

W badaniach, których wyniki przedstawiono w rozdziale 3 oraz 4, postawiono tezę, że istotny wpływ na poziom rozwoju lokalnego ma działalność inwestycyjna JST. Związana jest ona z dostarczaniem usług społeczeństwu oraz spełnianiem ich oczekiwań poprzez podnoszenie warunków życia, poprawę bezpieczeństwa oraz zwiększenie poziomu zatrudnienia. Realizacja tych działań jest możliwa dzięki prawidłowo skonstruowanej strategii działalności inwestycyjnej, która oparta jest na zadaniach wskazanych w strategii rozwoju oraz możliwościach finansowych zawartych w WPI. Rozwój JST możliwy jest dzięki dobrze opracowanym dokumentom strategicznym, które ukazują rzeczywiste problemy rozwojowe JST oraz sposoby na ich skuteczne ograniczanie.

Zakres przestrzenny badań, przedstawionych w rozdziale 3 i 4 obejmuje także obszar województwa warmińsko-mazurskiego. Dane dotyczące sytuacji finansowej JST w aspekcie inwestycyjnym opracowano dla lat 2015–2017. W analizie wykorzystano wybrane wskaźniki budżetowe, służące do oceny możliwości inwestycyjnych i rozwojowych, jakie posiadały gminy. Na wybór metod badawczych miały wpływ sformułowane cele oraz zakres realizowanych badań. W opracowaniu zastosowano analizę opisową. Wykorzystano także analizę danych wtórnych (analiza wskaźnikowa — sprawozdawczość statystyczna) i danych pierwotnych (metoda ankietowa). Dane statystyczne, które wykorzystano w tej części badań pozyskano z Banku Danych Lokalnych (BDL) oraz ze sprawozdań finansowych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów. Działalność inwestycyjną województwa warmiń-

sko-mazurskiego oceniono na podstawie analizy danych pozyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz za pomocą wskaźników budżetowych:

- udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem:

$$W_{b3} = \frac{N_o}{D_o},$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna (dodatnia wartość wyniku bieżącego będącego różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących),

D_o – dochody ogółem,

- udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem:

$$W_{b4} = \frac{W_m}{W_o},$$

gdzie:

W_m – wydatki majątkowe,

W_o – wydatki ogółem,

Za pomocą wskaźnika W_{b3} można określić zdolności inwestycyjne danej jednostki samorządu terytorialnego. Im wyższy udział nadwyżki operacyjnej (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w dochodach ogółem tym większe możliwości inwestycyjne i rozwojowe posiada gmina. Określa ona również zdolność do spłaty zobowiązań, zaciągania nowych oraz finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Wskaźnik W_{b4} jest wskaźnikiem struktury. Zestawienie udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem odzwierciedla poziom rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Niższa wartość tego wskaźnika wskazuje również na mniejsze zdolności inwestycyjne JST (Ministerstwo Finansów, 2018, s. 1–10).

- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem:

$$W_{b6} = \frac{N_o + S_m}{D_o},$$

gdzie:

D_o – dochody ogółem,

S_m – dochody ze sprzedaży majątku,

N_o – nadwyżka operacyjna,

- wskaźnik samofinansowania:

$$W_{b7} = \frac{N_o + D_m}{W_m},$$

gdzie:

D_m — dochody majątkowe,

N_o — nadwyżka operacyjna,

W_m — wydatki majątkowe,

Wskaźnik W_{b6} stanowi udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. Uwzględnione dochody ze sprzedaży majątku świadczą o występowaniu potencjalnego źródła finansowania inwestycji. Z kolei wskaźnik samofinansowania określa w jakim stopniu inwestycje są finansowane z własnych środków jednostki. Niższa wartość tego wskaźnika oznacza niewykorzystany potencjał inwestycyjny JST (Orankiewicz, 2016, s. 106–107).

W tej części opracowania dokonano również analizy wyników drugiego badania ankietowego, które zostało przeprowadzone w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w celu pozyskania informacji na temat strategii inwestycyjnej JST oraz ustalenia głównych ograniczeń i ryzyk, występujących podczas realizacji inwestycji. Dane pierwotne zostały zgromadzone na tym etapie w wyniku przeprowadzenia badań z wykorzystaniem ankiety internetowej. Kwestionariusz ankiety został wysłany do 118 gmin w województwie warmińsko-mazurskim (po wytypowaniu najbardziej kompetentnych pracowników urzędów gmin w badanym zakresie). Wypełnioną ankietę odesłało 49 respondentów. Zwrotność wyniosła więc w tym badaniu 41,5%. Listę gmin, których przedstawiciele wzięli udział w tym badaniu przedstawiono w załączniku 2.

Kwestionariusz ankiety składał się w tym przypadku z 19 zamkniętych, półotwartych oraz otwartych pytań, dotyczących największych problemów rozwojowych JST. Ankietowani wskazywali, w jakim stopniu ograniczają ich występowanie oraz oceniali przydatność poszczególnych inwestycji dla rozwoju lokalnego w ich gminie. W kwestionariuszu zostały również zawarte pytania, odnoszące się do głównych ograniczeń, ryzyk i problemów JST, związanych z finansowaniem i realizacją inwestycji. Skalowanie odpowiedzi przeprowadzono na podstawie przeglądu literatury oraz wstępnych rozmów z przedstawicielami gmin.

1. Problematyka zrównoważonego rozwoju

1.1. Pojęcie zrównoważonego rozwoju oraz zasady w obszarze ładu: środowiskowego, społecznego i ekonomicznego

Na mocy reformy administracyjnej z 1999 r. nastąpił trójstopniowy podział terytorialny Polski na gminy, powiaty i województwa. Wszystkie informacje dotyczące rozwiązań ustrojowych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego zostały określone w Konstytucji, a informacje dotyczące podziału zadań jednostek samorządu terytorialnego w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Gminy i powiaty mają obowiązek realizować lokalne sprawy publiczne, z kolei status zadań wykonywanych przez województwa ma charakter regionalny. Podobnie różnice w definicjach rozwoju regionalnego i lokalnego wynikają z wielkości analizowanego obszaru. Rozwój lokalny odnosi się do obszarów mniejszych, czyli gmin i powiatów, z kolei rozwój regionalny do województw (Dahlke, 2017, s. 30). Realizacja zadań własnych JST odbywa się na własną odpowiedzialność, istnieje przy tym duża swoboda w zakresie kierunku wydatkowania środków pieniężnych, która musi być zgodna z założeniami zawartymi w strategii rozwoju JST (np. dowolny kierunek i poziom inwestycji). Przewidziane są również zadania zlecone, które muszą zostać wykonane przez JST, realizujące przyjętą strategię działalności inwestycyjnej w celu zaspokojenia potrzeb państwa (Szczechowicz, 2015, s. 54–64).

Definicje gminy i powiatu są spójne z definicją samorządu terytorialnego, który oznacza związek społeczeństwa lokalnego. W Konstytucji RP (Konstytucja..., 1997) wyjaśniono pojęcie gminy jako „podstawowej jednostki samorządu terytorialnego”. Natomiast termin „powiat” definiuje się jako „lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium” (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998). Gminy i powiaty wchodzi w skład regionu, który w znaczeniu geograficznym jest jednostką terytorialną z własną strukturą geograficzną, zdefiniowaną w czasie i przestrzeni, co różni ją od innych jednostek (Radulovic i in., 2015, s. 69). Region jest również definiowany jako hierarchiczny system miejscowości,

w którym występuje niewielka liczba dużych miast wyższego rzędu i duża liczba mniejszych miast niższego rzędu (Dawkins, 2003, s. 134).

Jednostki samorządu terytorialnego, poprzez realizację celów wpisanych w założenia strategiczne, dążą do rozwoju. W literaturze rozwój jest definiowany jako proces przemian strukturalnych w danym społeczeństwie, stymulowany wzrostem gospodarczym i przebiegający w czterech dziedzinach: ekonomicznej, politycznej, społecznej i kulturowej. Powyższe procesy nie są jednolite, chociaż wzajemnie na siebie oddziałują. Rozwój jest też rozumiany jako dążenie do stanu, w którym potrzeby ludności są zaspokajane poprzez racjonalne i zrównoważone wykorzystanie zasobów i systemów naturalnych, przy czym ważne jest to, że do wykorzystywania zasobów naturalnych powinny być stosowane odpowiednie technologie, które jednocześnie szanują cechy kulturowe danego narodu (Reyes, 2001, s. 1). Rozwój obejmuje znacznie więcej niż wzrost gospodarczy i powinien być oceniany z wykorzystaniem także takich elementów jak ubóstwo, bezrobocie, nierówności oraz siła edukacji i prawa obywatelskie (Pike i in., 2016, s. 6). Jest to proces przemian zarówno ilościowych, jak i jakościowych, będących następstwem określonych zdarzeń, jakie miały miejsce w konkretnym czasie (Parysek, 2018, s. 38). Ponadto, rozwój to nieciągły, skumulowany proces, którego sekwencje pojawiają się na skutek innowacji, w wyniku których powstają bieguny wzrostu, a w końcu rozległy system innowacji (Sekuła, 2001, s. 12, 90). Innowacje są źródłem rozwoju zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Wymagają one współpracy przedsiębiorstw, instytucji badawczo-rozwojowych oraz władz lokalnych (Sventas, 2014, s. 24).

W literaturze wyróżnia się różne definicje rozwoju lokalnego. Purgat i Reszel (1997, s. 101) wyjaśnili ten termin jako dynamiczne zjawisko przemian społeczności, która przebywa w danej jednostce samorządu terytorialnego. Proces ten prowadzi do występowania zmian ilościowych, jak i jakościowych na danym obszarze z uwzględnieniem potrzeb, hierarchii oraz wymagań mieszkańców zamieszkujących ten teren. Rozwój lokalny obejmuje kreowanie nowych wartości w zakresie środowiska, wiedzy, pracy i kapitału (Klasik, 1996, s. 24). W ramach rozwoju lokalnego wyróżnia się następujące jego elementy: wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, dobrobytu i jakości życia, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój technologiczny i innowacje, restrukturyzację działalności gospodarczych, rozwój usług i zasobów społecznych, wzrost mobilności zawodowej, społecznej i przestrzennej, rozwój infrastruktury instytucjonalnej, polepszenie jakości środowiska oraz wzbogacenie tożsamości i procesy integracyjne (Klasik, Kuźnik, 1998, s. 394–404). Według Sztando (2015, s. 110) głównym priorytetem rozwoju lokalnego jest dążenie do wzrostu jakości życia społeczeństwa, przy jednoczesnym zaspokajaniu potrzeb ludzi, jak i tworzeniu wartości użytecznych dla społeczności gmin. Postulaty te powinny zostać zawarte we wspomnianej strategii rozwoju danej JST. Nawiązując do definicji, którą sformułował Parysek (2001, s. 46) termin rozwój lokalny rozumie się jako proces polegający na tworzeniu nowych miejsc pracy dla społeczności lokalnej, jak również na generowaniu dla niej jak najlepszych warunków życia. Oznacza on także ulepszanie organizacji i działań lokalnego systemu społecznego poprzez wykorzystanie lokalnych zasobów rozwoju, co docelowo wpływa też na zwiększenie udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji, dotyczących rozwoju lokalnego JST. W ten sposób ludność ocenia m.in. przydatność podejmowanych inwestycji oraz określa stopień

ich akceptowalności. Rozwój powinien być procesem oddolnym, w którym kluczowa jest rola podmiotów, inicjatyw lokalnych i regionalnych (Tödtling, 2011, p. 340). Jak podkreśla Zimny (2008, s. 25) ze względu na nieograniczone potrzeby społeczności lokalnej oraz ograniczone środki finansowe, przeznaczane na zaspokojenie potrzeb (problem rzadkości), JST muszą w sposób efektywny wykorzystywać wydatkowane środki. Jednym ze sposobów stosowanych przez gminy, wynikającym z przepisów prawnych, jest realizowanie zamówień publicznych, które wpływają na poprawę efektywności realizowanych działań. Do aktywności, które gminy podejmują dobrowolnie w celu zwiększenia efektywności zalicza się też planowanie, współdziałanie oraz koordynację. Polegają one na szczegółowym planowaniu działalności, utrzymywaniu kontaktu i bliskiej współpracy z różnymi podmiotami gospodarczymi np. sąsiednimi samorządami, firmami i społecznością lokalną oraz koordynowaniu i kontroli ich działań.

Istnieje wiele uwarunkowań kształtujących rozwój lokalny. Tradycyjnie wyróżnia się trzy podstawowe zasoby, determinujące rozwój, którymi są praca, ziemia i kapitał. Coraz częściej jednak wspomina się o innych równie istotnych czynnikach produkcji, takich jak np. technologie czy wiedza. Bardziej szczegółowo wskazuje się także na potrzebę uczestnictwa społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji dotyczących planowanych działań w ramach przyjętej strategii rozwoju, jak również na działania społeczności w sferze gospodarczej, mające na celu rozwój przedsiębiorczości za pomocą dostępnych lokalnych zasobów (Pająk, 2011, s. 55). W tabeli 1 przedstawiono przykładowy podział czynników rozwoju lokalnego.

Tabela 1.
Czynniki rozwoju lokalnego

Czynniki rozwoju	Tradycyjny punkt widzenia	Nowoczesny punkt widzenia
Zatrudnienie	występowanie dużej ilości firm daje możliwość większego zatrudnienia	tworzenie nowych miejsc pracy dostosowanych do lokalnej społeczności
Baza rozwoju	rozwój gałęzi i sektorów gospodarki	powstawanie nowych instytucji wspierających działalność gospodarczą
Zalety lokalizacji	zalety wynikające z występowania rzeczowych majątków trwałych, finansów i zapasów	korzyści pochodzące z występowania dobrego środowiska naturalnego i społecznego
Zasoby wiedzy	wiedza siły roboczej	wiedza uznawana jako główny czynnik potęgujący rozwój

Źródło: Gorzelak (1992, s. 28).

W ujęciu tym wyszczególniono cztery główne czynniki rozwoju lokalnego: zatrudnienie, bazę rozwoju, zalety lokalizacji i zasoby wiedzy. Jako główne zadanie władz lokalnych przyjmuje się zwiększenie poziomu zatrudnienia ludności, jak również podniesienie kwalifikacji siły roboczej, poprzez realizowanie licznych szkoleń pracowniczych. Baza rozwoju związana jest z występowaniem instytucji państwowych, które wspierają społeczność lokalną oraz wyznaczają kierunki rozwoju. Czynnikiem lokalizacji dotyczy środowiska naturalnego i społecznego, do którego rozwoju sukcesywnie dążą władze lokalne czerpiące z nich

korzyści. Zasoby wiedzy są natomiast czynnikiem pobudzającym rozwój. Wytwarzanie informacji przyczynia się do powstawania działalności badawczej, która propagowana jest przez samorządy w celu dążenia do lepszej wymiany informacji pomiędzy przedsiębiorstwami i placówkami badawczymi (Gorzela, 1992, s. 28).

Król (2015, s. 203) wyszczególniła podział czynników rozwoju lokalnego na zewnętrzne oraz wewnętrzne. Do wewnętrznych czynników rozwoju lokalnego można zaliczyć lokalne potrzeby rozwoju oraz miejscowe możliwości. Miejscowe możliwości odnoszą się do zasobów lokalnych, czyli zasobów surowcowych, siły roboczej i majątkowych. Ważny jest poziom ich jakości, efektywność wykorzystania oraz zgodność ze strategią rozwoju JST. Lokalne potrzeby odnoszą się do zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczności gmin i powiatów. Zewnętrzne czynniki natomiast nawiązują do prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej oraz do jego otoczenia. Kluczową rolę odgrywa tu polityka handlowa oraz stosunki międzynarodowe. M. Stroper (1997, s. 5–52) wskazał na rolę, jaką w rozwoju regionalnym lub lokalnym odgrywają tzw. pozahandlowe relacje między podmiotami gospodarczymi, np. formalne i nieformalne zasady życia społecznego, nawykowe zachowania i zwyczaje wpływające na działania podmiotów regionalnej gospodarki. Wskazane czynniki rozwoju lokalnego nazywa się też endo- i egzogenicznymi. Wiele teorii rozwoju skupia się na jednej lub drugiej grupie uwarunkowań, jednak coraz częściej mówi się, że pożądanym jest połączony model endogeniczno-egzogeniczny (Kacar i in., 2016, s. 243).

Warto też zaznaczyć, że czynniki rozwoju cechują się małą mobilnością, która dotyczy kwalifikacji siły roboczej, stanu infrastruktury, wiedzy technicznej, wiedzy ogólnej ludności, podziału okręgu na klasy i warstwy społeczne (Jóźwiakowski, 2016, s. 69). Powoduje to, że procesy rozwoju regionów Polski są zróżnicowane oraz przebiegają w różnym tempie. Jest to spowodowane występowaniem odmiennych uwarunkowań, od których zależy skuteczność i efektywność zaplanowanego rozwoju lokalnego, wpisanego w lokalną strategię rozwoju. Czynniki rozwoju są jednym z powodów zróżnicowanego natężenia tego zjawiska (Kosiedowski, 2005, s. 23).

Istnieje wiele teorii rozwoju lokalnego czy regionalnego, które porządkują czynniki determinujące rozwój i wskazują na potencjalne źródła przewagi konkurencyjnej JST. Jedną z nich, na której skupiono się w tej monografii, jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Problematyka ta jest często podejmowana w wielu publikacjach, aktach prawnych oraz różnych dokumentach. Idea tej koncepcji jest stosunkowo prosta, jednak definicja i szczegółowa wykładnia tego pojęcia są już dyskusyjne. Pierwotnie *sustainable development* tłumaczono jako rozwój samopodtrzymujący. Jednak brak jednoznacznej interpretacji i konkretyzacji definicji prowadził do wielu niedopowiedzeń i dyskusji. Z końcem lat 80. XX w. podjęto próby zliczenia istniejących definicji zrównoważonego rozwoju, w których ustalono istnienie 60, 386, a nawet około 500 definicji tego pojęcia. W takiej sytuacji pojawił się problem w zrozumiałym odczytywaniu intencji, dla których to pojęcie było używane. Często mogło to prowadzić do sytuacji pozornego uzasadniania i realizowania niektórych celów, które w rzeczywistości były kontrowersyjne i nie uwzględniały postulatów drugiej strony (Stanny, Czarnecki, 2011, s. 13–14).

Zrównoważony rozwój można definiować jako proces rozwoju, który łączy zaspokajanie potrzeb obecnych pokoleń, nie pozbawiając tej możliwości przyszłych pokoleń, a także

jako „ciąg zmian, (...) dokonywany w taki sposób, żeby nie było sprzeczności między przyszłymi, a terażniejszymi potrzebami”. W obu ujęciach uwzględniono aspekt międzypokoleniowy, który odnosi się do ekologicznej sprawiedliwości jako podstawy wielu aktów prawnych i umów międzynarodowych, dotyczących rozwoju. Zrównoważony rozwój jest to koncepcja ochrony zasobów dla przyszłych pokoleń, co stanowi cechę odróżniającą politykę zrównoważonego rozwoju od tradycyjnej polityki środowiskowej. Ogólnym celem zrównoważonego rozwoju jest długoterminowa stabilność gospodarki i środowiska; można to osiągnąć jedynie poprzez kompleksowe uwzględnienie problemów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych w całym procesie decyzyjnym (Emas, 2015, s. 2). Zrównoważony rozwój oznacza pozytywne zmiany w odniesieniu do przyszłości społeczeństwa w celu zagwarantowania jego długoterminowego przetrwania (Reiljan, 2014, s. 125). We wszystkich interpretacjach koncepcji zrównoważonego rozwoju uwzględnia się niesprzeczność interesów, głównie z punktu widzenia czasu, ponieważ odnosi się ona do pokoleń oraz przestrzeni, czyli zgodności interesów od skali lokalnej do światowej. Idea zrównoważonego rozwoju określana jest jako ład zintegrowany, obejmujący pięć porządków-przestrzenny, instytucjonalno-polityczny, ekologiczny, społeczny i ekonomiczny, przy czym porządek interpretowany jest jako organizacja systemu społecznego, która umożliwi zgodność funkcjonowania wszystkich jego elementów dla skutecznej realizacji celu i wykonywania zadań, do których jest powołany. Każdy element systemu społecznego należy optymalnie uporządkować w zakresie swojej struktury, by wszystkie łącznie umożliwiły realizację pierwotnego celu systemu zapewniając równowagę (Sztumski, 2006, s. 73–74). Niektórzy autorzy określają zrównoważony rozwój jako ekorozwój, rozumiany jako filozofia rozwoju której celem powinno być ograniczenie ekspansji przestrzennej miast, a jednocześnie dbałość o jakość życia mieszkańców (Urteaga, 2011, s. 399). Zrównoważony rozwój stał się dominującą koncepcją w badaniu interakcji między gospodarką, a środowiskiem (Mulder, van den Bergh, 2001, s. 110–134). Wyróżnia się jego trzy podstawowe składowe, które dotyczą ujęcia pod względem: przyrodniczym, cywilizacyjnym oraz ekonomicznym. W ujęciu przyrodniczym wskazuje się, iż walory przyrodnicze są nadrzędną kwestią w porównaniu do aktywności gospodarczej i społecznej (utrzymanie środowiska i jego naturalnych walorów). Ujęcie cywilizacyjne odnosi się do osiągania równowagi przy pomocy najnowszych odkryć naukowych (poprawa jakości życia i bezpieczeństwa każdej jednostki). Natomiast w ujęciu ekonomicznym zwraca się uwagę na potrzebę równoważenia działań gospodarczych oraz produktywności ekosystemowej (rozwój gospodarczy stymulowany postępowaniem technologicznym, przyrostem efektywnego korzystania z siły roboczej, materiałów i surowców). Zatem istotą zrównoważonego rozwoju jest postęp gospodarczy i społeczny, który prowadzi do nienaruszalności dobrego stanu środowiska oraz jego poprawy na obszarach zdegradowanych (Mazur-Wierzbička, 2005, s. 39). Trzy główne aspekty zrównoważonego rozwoju są bezpośrednio ze sobą powiązane. Środowisko jest podstawą zrównoważonego rozwoju, gospodarka to narzędzie do jego osiągnięcia, natomiast realizacja potrzeb jednostek i dobra jakość ich życia to cel zrównoważonego rozwoju. Nadmiernie eksploatowane środowisko wymaga określonych działań, które przywrócą jego naturalny stan oraz zapobiegą negatywnym zmianom. Działania gospodarcze są narzędziami, służącymi do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, poprzez pobudzenie wzrostu gospodarczego; przy czym realizacja idei zrównoważonego rozwoju odnosi się do wzrostu gospodarczego z równoczesnym ograni-

czyeniem ingerencji w środowisko. Gospodarka jest podstawą możliwości efektywnego motywowania do działań wspierających zrównoważony rozwój. W aspekcie społecznym ważna jest pomoc i zaangażowanie społeczeństwa w rozwiązywanie sporów oraz aktywność w procesach decyzyjnych, zapobieganie wykluczeniu społecznemu czy dyskryminacji. Kapitał społeczny jest rozumiany tu jako dochodowy, zbiorowy, niepodzielny zasób, oparty na istnieniu pewnego rodzaju relacji i norm społecznych, a także jako dobro publiczne (Boccella, Salerno, 2016, s. 293). Teoria zrównoważonego rozwoju wymaga wyważonej i zintegrowanej analizy ze wskazanych trzech głównych punktów widzenia: ekonomicznego, społecznego i środowiskowego; przy czym problemem jest to, iż każdy z nich ma swoje odrębne cele i założenia (Rogers i in., 2008, s. 12). W koncepcji zrównoważonego rozwoju ważne jest również formułowanie i realizowanie strategii, która pozwoli na wdrażanie, działanie i monitorowanie zaplanowanych działań w tych obszarach (Janik, Lipińska, 2015, s. 46).

Zrównoważony rozwój jest zjawiskiem złożonym, które zawiera w sobie zagadnienia związane m.in. ze zrównoważonym produkowaniem, konsumowaniem i transportem, aktywnością społeczną, zmianami klimatycznymi, wykorzystywaniem energii, dobrym rządzeniem, itd. Rozwój ten jest zgodny z naturą i tradycjami, ale także z postępem nauki i techniki (Koroneos, Rokos, 2012, s. 146). Wszystkie te zjawiska są ze sobą powiązane i zależne od siebie. Rozwój gospodarczy np. jako takie podejście, powinien uwzględniać wiele aspektów, m.in. przyrost kapitału społecznego, potrzeby społeczne, mieć na względzie dobro środowiska i czerpanie z jego zasobów (Bal-Domańska, Wilk, 2011, s. 301).

Zrównoważony rozwój jest jednym z podstawowych celów polityki Unii Europejskiej, opartym na zasadach poszanowania podstawowych praw oraz demokracji i państwa prawnego. Polityka rozwoju jest to zespół powiązanych ze sobą działań, które są ustanawiane i realizowane m.in. w celu zapewniania zrównoważonego rozwoju krajów, spójności społecznej, gospodarczej na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym. Realizacja polityki UE służy wzmocnieniu gospodarki, pełnemu zatrudnieniu, osiągnięciu wysokiego poziomu edukacji, ochrony zdrowia i środowiska oraz integralności społecznej i terytorialnej (Zgud, 2010, s. 7). System zarządzania rozwojem zaś definiuje się jako zespół działań, które są koordynowane przez jednostki sektora publicznego we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społeczno-gospodarczymi, zmierzających do racjonalnego wykorzystywania zasobów ludzkich i materialnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów. W Polsce realizowany jest system zarządzania rozwojem, w którym kształtuje się politykę rozwoju biorąc pod uwagę harmonogramy, wskaźniki realizacji, ramy finansowe oraz metody monitoringu realizowanych działań w celu zoptymalizowania procesów rozwojowych. Istnieją zasady prowadzenia polityki rozwoju, w których wyróżnia się m.in. zasadę zrównoważonego rozwoju, mającą charakter długo lub średniookresowy oraz perspektywiczny. W realizowanych strategiach należy uwzględnić strukturę demograficzną, dążyć do poprawy konkurencyjności i spójności społecznej, a w polityce rozwoju należy skupiać się na rozwiązywaniu najistotniejszych w dłuższej perspektywie problemów państwa (Pan-gsy-Kania, 2015, s. 123–125).

Wraz z pojawianiem się coraz większej ilości problemów we współczesnym świecie pojawiły się liczne refleksje na temat zrównoważonego rozwoju. Szybkie, nieumiarkowane tempo wzrostu liczby ludności, gwałtowna eksploatacja zasobów, wzrost poziomu konsumpcji

i dysproporcji dotyczącej jakości życia krajów rozwijających się i wysokorozwiniętych wywołały dyskusje m.in. związane z równowagą w kategoriach ekonomicznych (Brzoska, Lewandowska, 2013, s. 88). W klasycznych założeniach rozwoju zrównoważonego pojawia się dylemat dotyczący efektywności przez zawężenie jej jedynie do obszaru mikroekonomicznego, z czego wynika pominięcie następstw zewnętrznych zmniejszających dobrobyt społeczeństwa. Chodzi tu o utratę dóbr publicznych, które są szczególnie istotne i przetrwanie wynikających z tego kosztów właśnie na społeczeństwo. W tym rozumieniu nie istnieją ograniczenia związane z korzystaniem z czynników produkcji, maksymalizacja efektów nie jest równoznaczna z interesem społecznym i dbaniem o środowisko. Analizując ład ekonomiczny, biorąc pod uwagę zrównoważony rozwój, należałoby przyjąć szersze rozumowanie niż mikroekonomiczne. Istnieje możliwość zamknięcia tej problematyki w wypracowanym zbiorze zasad zrównoważonego rozwoju, w obszarach wielu dziedzin przy pomocy wskaźników mierzących ten rozwój (Matuszczak, 2009, s. 125–130; Ciarko, Paluch-Dybek, 2014, s. 21). Niektórzy autorzy wspominają, by uwzględniać problemy środowiskowe w procesach i relacjach gospodarczych, odchodząc od uproszczonych analiz gospodarczych. Cato (2009, s. 10–11) zwraca uwagę, by rozważania ekonomiczne nie zawężyły się jedynie do popytu i podaży w nawiązaniu do produkcji i wymiany dóbr. W tzw. „zielonej ekonomii” postuluje się o szerokie rozumienie człowieka, jego relacji z innymi ludźmi, jego zachowań i motywów (podejście psychologiczne).

W związku z pojawieniem się koncepcji zrównoważonego rozwoju na przełomie XX i XXI w. miały miejsce dwie bardzo ważne konferencje, dotyczące tej problematyki: *Conference on Environment and Development* oraz *World Summit on Sustainable Development*. W obu spotkaniach za cel postawiono sobie zdefiniowanie i zintegrowanie zasad zrównoważonego rozwoju, co miało przyczynić się do zweryfikowania postępów poczynionych przez różne państwa w sprawie realizacji trwałego zrównoważonego rozwoju. Wynikiem wszystkich zorganizowanych spotkań, w których uczestniczyło 179 przedstawicieli z różnych krajów, było stworzenie trzech dokumentów wiążących: Deklaracji z Rio, dotyczącej środowiska i rozwoju, globalnego programu działań Agenda 2 oraz Deklaracja o lasach, a także dwóch umów globalnych: Konwencji różnorodności biologicznej, sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Konwencja...1992) i Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Ramowa Konwencja... 1992) (Rokicka, Woźniak, 2016, s. 64–65).

W deklaracji z Rio zawarto 27 zasad, odnoszących się do wieloaspektowego zbioru problemów społecznych, gospodarczych, naukowych i politycznych. Są one uznawane jako sugestie pomocne w rozwiązywaniu problemów, wskazujące postępowanie i rolę poszczególnych podmiotów biorących udział w ich rozwiązywaniu. W poszczególnych obszarach sformułowano następujące zasady (Deklaracja z Rio..., 1992):

1. W sferze środowiskowej:
 - prawo do korzystania z zasobów naturalnych niepowodujących zniszczeń środowiska naturalnego;
 - ochrona środowiska integralną częścią procesu rozwoju,
 - uwzględnianie potrzeb wszystkich krajów w działaniach środowiskowych,
 - współpraca państw na rzecz poprawy ekosystemu Ziemi,

- zorganizowany system informacyjny i decyzyjny w sferze środowiskowej,
 - wprowadzanie efektywnego prawa środowiskowego,
 - współpraca państw w zakresie zapobiegania działalności wywołującej szkody w środowisku bądź dla zdrowia ludzkiego,
 - zapobiegawcze podejście w celu ochrony środowiska,
 - ocena oddziaływania na środowisko dla planowanych działań jako instrument przewidywania niekorzystnego wpływu na środowisko,
 - respektowanie międzynarodowego prawa ochrony środowiska w stanach wyjątkowych,
 - pokój, rozwój i ochrona środowiska jako współzależne i niepodzielne elementy;
2. W sferze społecznej:
- prawo do zdrowego i twórczego życia,
 - prawo rozwoju uwzględniające potrzeby wszystkich generacji,
 - współpraca państw w celu zapobiegania ubóstwa i zaspokajania potrzeb społecznych,
 - wypracowanie międzynarodowego systemu odpowiedzialności i odszkodowań za niekorzystne efekty zniszczeń środowiskowych,
 - niezwłoczne informowanie przez państwo o katastrofach i niebezpieczeństwach zagrażających pozostałym państwom,
 - konsultacje i wymiana informacji państwa na temat potencjalnie zagrażających działań mogących wystąpić w innych państwach,
 - udział kobiet w zarządzaniu środowiskiem i zrównoważonym rozwojem,
 - „twórczość, ideały i odwaga młodych świata” mobilizowane dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i lepszej przyszłości,
 - tożsamość, kultura i zainteresowania ludności tubylczej jako ważny czynnik zrównoważonego rozwoju,
 - spory środowiskowe rozwiązywane drogą pokojową oraz zgodnie z wypracowanymi środkami Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ),
 - współpraca międzynarodowa oparta o dobrą wiarę i partnerstwo dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju;
3. W sferze gospodarczej:
- eliminacja niezrównoważonych systemów produkcji i konsumpcji oraz promocja polityki demograficznej,
 - współpraca i wymiana naukowa i techniczna państw w realizacji zrównoważonego rozwoju,
 - współpraca państw w promocji międzynarodowego systemu ekonomicznego opartego na wsparciu i otwartości,
 - międzynarodowa współpraca w promocji wewnątrzpaństwowego pokrycia kosztów naprawy środowiska oraz podejście „zanieczyszczający płaci”,
 - ochrona środowiska i zasobów należących do ludzi uciskanych.

W idei zrównoważonego rozwoju człowiek jest postawiony na pierwszym miejscu, jego zdrowie oraz jakość życia są zasadniczymi celami, wyrażonymi w pierwszej zasadzie Deklaracji z Rio. Wskazuje ona na naturalny i spójny biocentryzm, gdzie człowiek tworzy jedność z przyrodą, nie występując przeciwko czy obok niej. W owym zbiorze zasad wspomina się też o prawach i obowiązkach państw w realizacji zrównoważonego rozwoju. Podkreślono tu niezależność państw w korzystaniu przez nie z zasobów bądź realizowaniu swobodnej polityki w tym aspekcie. Suwerenność ta jest odbierana jako jedno z podstawowych praw, które z założenia mają być chronione przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ). Zasada ta nie stoi w sprzeczności z koniecznością prowadzenia wspólnych działań realizowania rozwoju, co stanowi kolejną zasadę Deklaracji. Jako jedno z podstawowych narzędzi, umożliwiających realizację zrównoważonego rozwoju uznano wymianę dorobku naukowego i technologicznego — ujęto to w dziewiątej zasadzie tego dokumentu (Trzepacz, 2012, s. 41). W trzeciej i czwartej zasadzie wskazano, iż przy realizowaniu zrównoważonego rozwoju należy brać pod uwagę interes obecnych i przyszłych pokoleń, a ochrona środowiska i procesy rozwojowe muszą być postrzegane jako nierozłączne. W kolejnych zasadach wspomniano o obowiązkach, o których należy pamiętać przy realizowaniu zrównoważonego rozwoju, a mianowicie o współpracy przy wykluczaniu ubóstwa i zmniejszaniu różnic w poziomie życia, odrzucaniu wzorców produkcyjnych i konsumpcyjnych, które zaburzają procesy rozwojowe oraz o świadomym udziale społeczeństwa w realizowaniu tej koncepcji. Następnie wskazano, iż państwa powinny działać na zasadzie współpracy i wzajemnej pomocy przy tworzeniu i wdrażaniu prawa środowiskowego oraz promowaniu międzynarodowego systemu ekonomicznego dla efektywniejszego rozwiązywania problemów środowiskowych. W Deklaracji odniesiono się również do praw kobiet, młodych osób, ludów tubylczych oraz ludności dotkniętej konfliktami, gdzie wskazano, że ich prawa powinny być chronione i uwzględniane w realizacji zrównoważonego rozwoju. Dwudziesta piąta zasada Deklaracji z Rio stanowi o zależności i niepodzielności pokoju, rozwoju i ochrony środowiska, a dwie ostatnie zasady w Deklaracji wskazują na potrzebę rozwiązywania sporów dotyczących środowiska w pokojowych warunkach w oparciu o KNZ, jednocześnie podkreślają one znaczenie współpracy partnerskiej przy realizowaniu idei zrównoważonego rozwoju (Deklaracja z Rio... 1992, s. 1–5).

Deklarację z Rio poszerzono o zestaw 2500 rekomendacji, skierowanych do państw, organizacji oraz społeczeństw, nazwanych Agendą 21. Jest to plan działań, których celem jest realizacja zrównoważonego rozwoju w skali globalnej, stanowiących określone zalecenia w tworzeniu strategii rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i narodowym. W Agendzie zostały wyróżnione cztery części — każda z nich dotyczy odrębnych sfer rozwojowych, które pod względem całościowym są ze sobą spójne. W sekcji dotyczącej społecznego i ekonomicznego rozwoju poruszono m.in. problemy środowiskowe, zdrowotne, demograficzne, handlowe i konsumpcyjne oraz ich wzajemne zależności. W sekcji drugiej odniesiono się do zasobów naturalnych, ich ochrony i rozsądnego dysponowania nimi dla zagwarantowania zrównoważonego rozwoju. Kolejna część Agendy dotyczy instrumentów, za pomocą których możliwy jest rozwój, uwzględniając w tym środki finansowe. Ostatnia sekcja natomiast określa rolę zasadniczych grup społecznych i realizatorów w zrównoważonym rozwoju, a także ich zadania (Płoskonka i in., 2012, s. 82). Każda z sekcji Agendy zawiera kilka rozdziałów, których łącznie jest czterdzieści. Ich struktura ma podobny charakter, a mianowicie

porządkują one zasady, cele, działania, kalkulację kosztów i środki potrzebne do realizacji działań (m.in. zasoby naukowe, techniczne, czy ludzkie). W Agendzie poruszono też zagadnienia związane ze współpracą na poziomie międzynarodowym, z ubóstwem oraz ze sposobami jego zwalczania, a także pożądanymi wzorcami konsumpcji. Odniesiono się również do procesów demograficznych, zdrowia, osadnictwa, a także do aspektów środowiskowych, ich integracji oraz postępów przy podejmowaniu decyzji z tym związanych (Rokicka, Woźniak, 2016, s. 71–72).

Podsumowując należy podkreślić, że rozwój przynosi korzyści całej społeczności lokalnej (Duranton, 2015, s. 43): mieszkańcom (wzrasta jakość życia w mieście — rosną dochody mieszkańców, pojawiają się nowe usługi, które zaspokajają podstawowe potrzeby, poprawia się jakość infrastruktury, dróg i innych miejskich subproduktów), przedsiębiorstwom, (rośnie rentowność przedsiębiorstw dzięki rozwijającym się rynkom i wyższym dochodom rozporządzalnym ludności), a także władzom lokalnym (rosną ich dochody, co zwiększa potencjał inwestycyjny, stanowiąc dodatkowy impuls dla rozwoju miasta).

1.2. Finanse oraz zarządzanie zrównoważonym rozwojem w jednostkach samorządu terytorialnego

Pojęcie zarządzania wiąże się z koordynacją działań przez podmioty za pomocą pewnych środków w celu uzyskania wcześniej określonych założeń. Jest to proces, polegający na definicji celów oraz podejmowaniu działań, dzięki którym zostaną one osiągnięte. Składa się on z: planowania, organizowania, przekazywania poleceń, koordynowania, kontrolowania i monitorowania. Każda z tych funkcji jest realizowana za pomocą odpowiednio dobranych i wykorzystanych instrumentów, tworząc system zarządzania organizacją (Płoskonka i in., 2012, s. 76). Według Sierak (2013, s. 188) zarządzanie rozwojem lokalnym powinno być realizowane zgodnie z tymi podstawowymi funkcjami zarządzania, w oparciu o zidentyfikowane czynniki lokalne.

Zagadnienia zarządzania rozwojem lokalnym zawierają się w tzw. zarządzaniu publicznym, polegającym na wyznaczaniu norm postępowania instytucjom publicznym, władzom, jak i organizacjom, ukształtowanym w wyniku działania władz publicznych. Zjawiska zarządzania rozwojem lokalnym zachodzą na obszarze gminy i powiatu, gdzie czynny udział biorą instytucje publiczne, lokalni przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, osoby fizyczne itp. Wykorzystanie ścisłego związku pomiędzy tymi podmiotami, ich stosunki z otoczeniem oraz zastosowanie systemu instytucjonalnego w celu pobudzenia działań stanowi rozwój lokalny (Sztando, 2015, s. 113). W ramach zarządzania rozwojem lokalnym podejmowane są liczne działania, mające na celu przede wszystkim wspieranie pomysłów rozwojowych, których realizacja przyczynia się do poprawy jakości życia społeczności lokalnej. Oznacza to również wspieranie lokalnego rynku, poprzez pomoc przy tworzeniu nowych miejsc pracy (zakładanie nowych przedsiębiorstw). Odnosi się to ponadto do dbania o środowisko naturalne, jak i propagowanie właściwych postaw wśród ludności lokalnej, mających na celu ochronę środowiska. Poprzez zarządzanie rozwojem lokalnym rozumie się także dążenie do poprawy stanu istniejącej infrastruktury technicznej (Jabłońska, 2008, s. 245).

Do najczęściej stosowanych kierunków w zarządzaniu rozwojem lokalnym przez samorządy zalicza się (Cupiał, 2006, s. 236):

- zarządzanie strategiczne,
- zarządzanie jakością,
- zarządzanie finansami publicznymi.

Zarządzanie strategiczne wskazuje na wpływ władz lokalnych (gminy) na powiązania i struktury układu lokalnego zgodnie z etapami zarządzania strategicznego oraz z udziałem członków samorządu gminy (Sztando, 2015, s. 113–114). Podmiotami zarządzania strategicznego są członkowie społeczności JST reprezentowani przez władzę samorządową, która posiada swobodę działania w kontekście realizowanych celów rozwojowych gminy (Sierak, 2013, s. 188). Zarządzanie strategiczne, obejmujące m.in. planowanie strategiczne, zarządzanie kadrami, zarządzanie finansami, może być usprawniane dzięki procesom uczenia się i komunikacji. Uczenie się odnosi się do identyfikacji szans i zagrożeń, wynikających z funkcjonowania środowiska zewnętrznego, głównych problemów strategicznych jednostek oraz określenia alternatywnych strategii rozwoju na etapie ich wdrażania. Komunikacja w zarządzaniu strategicznym wskazuje na osoby biorące udział w planowaniu, tworzeniu i wdrażaniu oraz relacje i proces dialogu podczas projektowania procesów planowania (Bryson i in., 2010, s. 13–14).

Kolejnym kierunkiem zarządzania rozwojem lokalnym jest zarządzanie jakością. Zdaniem Nowaka (2006, s. 175) w gminach poszukujących obszarów, w których mogłyby one mieć przewagę konkurencyjną warto zastosować systemy i narzędzia zarządzania jakością. Działania te odnoszą się do uporządkowania procedur podejmowania decyzji oraz określenia zakresu działań i odpowiedzialności za podejmowane decyzje władzy lokalnej i pracowników, co wpływa na poprawę komunikacji pomiędzy pracownikami urzędów, usprawniając w ten sposób ich funkcjonowanie. Takie działania mogą wpłynąć również pozytywnie na poprawę efektywności realizowanej strategii rozwoju gminy.

Zarządzanie finansami publicznymi w gminie postuluje ich efektywne wykorzystanie w dążeniu do „zaspokajania potrzeb społecznych różnych grup i warstw społecznych”. Finanse publiczne JST składają się ze środków publicznych, czyli w głównej mierze z podatków społeczeństwa, które obywatele mają obowiązek płacić. Organy ustawodawcze państwa wyznaczają zakres realizowanych przez gminy zadań publicznych oraz źródła pozyskania środków. Budżet jest jednym z narzędzi zarządzania środkami publicznymi gminy, składającym się z dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów, w ramach którego realizowane są zadania gmin (Piotrowski, 2014, s. 102–103).

Zastosowanie wyżej wymienionych kierunków zarządzania rozwojem lokalnym umożliwia dążenie do wzrostu jakości życia społeczeństwa lokalnego. Według Kosiedowskiego (2008, s. 229–230) samorząd terytorialny jest głównym podmiotem w zarządzaniu procesami zmian w danej jednostce gdyż scentralizowana władza państwowa nie jest w stanie podejmować wystarczająco efektywnych działań ekonomicznych. To samorząd jest skutecznym inspiratorem i koordynatorem rozwoju podlegającego mu terenu. Władze samorządowe, realizują założone cele we współpracy z mieszkańcami oraz partnerami, czyli różnego rodzaju instytucjami i przedsiębiorstwami, których zobligowanie do współpracy należy do jednostek samorządowych. Jednostki lokalne planują, organizują realizację ustalonych dzia-

łań, zachęcają i motywują do pomocy inne podmioty oraz w sposób bezpośredni i pośredni kontrolują wdrażanie planów i osiągniętych celów. Na tej podstawie możliwe jest kontynuowanie zarządzania rozwojem na szczeblu regionalnym.

Przedmiot strategii zarządzania stanowią elementy materialne i niematerialne obszaru podlegającego zarządzaniu, m.in. infrastruktura techniczna, kultura, mieszkańcy danego obszaru, oraz czynniki zewnętrzne, czyli znajdujące się poza tym obszarem, które mogą oddziaływać lub znajdować się pod wpływem podmiotów zarządzania. Sztando (2011, s. 48–49) wskazując na dorobek teorii terytorialnego planowania wyróżnia cztery jego funkcje operacyjne. Pierwszą z nich jest wskazanie priorytetów, podstawowych metod i instrumentów rozwoju, służących do realizacji terytorialnej polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Przy ich doborze brane są pod uwagę dostępne zasoby, czas realizacji oraz efektywność działań. Drugą funkcją jest racjonalizacja decyzji jednostek samorządowych, czyli wskazanie priorytetów rozwoju oraz scenariusza ich realizacji. Następną funkcją jest przewidywanie możliwych krytycznych momentów w rozwoju gminy oraz ich eliminacja lub łagodzenie skutków. Czwartą zaś funkcją jest uaktywnianie lub pozyskiwanie egzogennych elementów rozwoju danego obszaru, m.in. inwestycje publiczne i prywatne, obcy kapitał oraz działania pozainwestycyjne realizowane z zewnętrznych środków.

Kolejnym elementem zarządzania rozwojem lokalnym jest organizowanie. Jest to zespół działań i decyzji dotyczących jednostki, jej struktury oraz warunków funkcjonowania w celu optymalnego korzystania z zasobów. Jest to m.in. ustalanie podstawowych procesów w poszczególnych obszarach działań. Przekazywanie poleceń, inaczej przewodzenie i kierowanie ludźmi, czyli suma procesów i czynności, których celem jest motywowanie podwładnych, nadzór, kierowanie procesami zachodzącymi między nimi oraz w całej jednostce, które są podejmowane w celu stymulacji współpracy, koordynacji i realizacji wyznaczonych zadań. Etap kontrolowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym obejmuje działania związane z monitorowaniem oraz oceną stopnia realizacji przyjętych wcześniej celów. Jest to ważna funkcja, pozwalająca na weryfikację oraz wdrożenie istotnych zmian, jeżeli zachodzi taka potrzeba (Kosiedowski, 2008, s. 230).

Sierak (2013, s. 188–190), powołując się na słowa Griffina, stwierdza, iż procesy zarządzania odznaczają się specyficznymi cechami: sprawnością, skutecznością oraz efektywnością. Podkreśla również, iż osiąganie celów powinno polegać na racjonalnym korzystaniu z zasobów, unikaniu marnotrawstwa oraz uwzględnianiu współpracy samorządów z mieszkańcami, organizacjami publicznymi i pozarządowymi oraz przedsiębiorstwami. Procesy zarządzania rozwojem lokalnym powinny odznaczać się ciągłością, którą cechuje identyfikacja problemów wpływających na stopień zaspokajania potrzeb społecznych, skalę oraz tempo rozwoju, kompleksowością w rozwiązywaniu problemów oraz traktowaniem jednostki terytorialnej jako części otoczenia, stanowiącego zbiór szans i zagrożeń rozwojowych. Cechami ciągłości są również orientacja na przyszłość, skierowana na rozwiązywanie problemów, uwzględniająca przyszłą sytuację oraz orientacja na wyniki, czyli systematyczna, skuteczna i efektywna realizacja wyznaczonych zadań, za pomocą których są osiąganymi zamierzone cele.

Proces zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym składa się z wielu etapów. Wymaga skrupulatnie przeprowadzonych diagnoz, spójnego i kompleksowego planowania

rozwoju oraz odpowiedniego ukierunkowania rozwoju określającego horyzonty czasowe każdego z etapów. Ważne jest również, aby jednostki samorządowe przewidywały zachodzące zmiany, zachodzące w gminie i w jej otoczeniu, które przełożą się na scenariusze zrównoważonego rozwoju, w których uwzględnione zostaną prawdopodobne stany otoczenia związane z tempem i skalą rozwoju oraz postawy i reakcje społeczności lokalnej wobec planowanych zmian (Szewczuk, 2011, s. 97).

Jednostki samorządu terytorialnego zarządzając rozwojem lokalnym powinny dążyć do zachowania równowagi między warunkami środowiskowymi, społecznymi i gospodarczymi w skali lokalnej. Bryndziak (2011, s. 175–176) powołując się na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 27 października 1994 r. wskazuje, iż samorząd terytorialny jest wyodrębnionym prawnie związkiem lokalnego społeczeństwa, który samodzielnie wykonuje zadania o charakterze publicznym dla zaspokajania potrzeb całych społeczności lokalnych. Pełniąc swoje obowiązki musi jednak posiadać odpowiednie środki. Dla sprawnego funkcjonowania JST należy wyposażyć je w zasoby finansowe, które są przypisane ustawowo do realizacji określonych zadań. Według polskiego prawa JST przypadają udziały w dochodach publicznych proporcjonalnie do wyznaczonych im zadań. W przypadku przypisywania im nowych obowiązków, konieczne jest równoczesne zapewnienie dodatkowych środków finansowych. Można zatem powiedzieć, że determinantą efektywnego zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym jest racjonalny system finansów JST. Powinien on zapewniać odpowiednią ilość środków finansowych do zrealizowania zadań, swobodę dysponowania nimi oraz stabilność dochodów (Łukomska-Szarek 2011, s. 76; Cieślak, 2017, s. 9).

W efektywnym i racjonalnym zarządzaniu finansami ważne jest korzystanie ze stosownych instrumentów. Jednym z nich jest budżet, który stanowi element uchwały budżetowej JST — podstawy gospodarki finansowej. Jest to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów określonej jednostki ustalany co roku. Funkcji zarządczych budżetu można się doszukać w planowaniu przyszłych działań, koordynacji podejmowanych działań i informacji, które stanowią podstawę weryfikacji finansów oraz w kontrolowaniu zachodzących procesów, dzięki którym istnieje sposobność rozpoznania nieprawidłowości i przyczyn ich powstania (Zioło, 2013, s. 363–365). Struktura budżetu JST jest złożona. Składa się on z czterech głównych części: dochodów, przychodów oraz wydatków i rozchodów. Dochody dzielą się na własne (podatkowe i niepodatkowe), subwencje, dotacje oraz inne dochody, których nie można przypisać do wcześniej wymienionych. W przychodach można wymienić te pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, z nadwyżek budżetowych, udzielonych pożyczek, kredytów, przychody z prywatyzacji majątku jednostki oraz inne. Natomiast wydatki przeznaczane są na zadania własne jednostek i inne, zadania współfinansowane ze środków UE oraz na obsługę długu, a rozchody na spłatę pożyczek, kredytów, wykup papierów wartościowych oraz pozostałe. W literaturze wymienia się kilka typów budżetu, które w pewnym sensie sygnalizują sposób, poziom i postępowanie zarządzania JST. Najczęściej spotykanymi rodzajami budżetów są tradycyjny i zadaniowy. Drugi rodzaj jest bardziej precyzyjny w swojej istocie oraz wydaje się być lepszym rozwiązaniem w planowaniu finansów jednostki, jednak z uwagi na m.in. duże koszty wprowadzania nowego rodzaju budżetu, przekazywane wzorce oraz nie rzadko niechętny stosunek do zmian, wiele gmin pozostaje przy korzystaniu z budżetu tradycyjnego (Starzyńska, 2015, s. 296–297).

W odróżnieniu od budżetu, któremu można przypisać charakter dyrektywny, wieloletnie plany finansowe oraz prognozy finansowe mają charakter orientacyjny. Na szczeblu lokalnym są to tzw. wieloletnie prognozy finansowe JST. W przepisach prawnych wskazano, iż w przeciwieństwie do budżetu, prognozy te nie są prawnie wiążące, stanowią więc pewnego rodzaju wskazówki, co do przyszłych kierunków działania (Cilak, 2013, s. 29). Wieloletnia prognoza została wprowadzona przepisami prawa w 2009 r. jako nowoczesny instrument planowania finansów, mający charakter długookresowy. Uzasadnieniem wprowadzenia prognozy jako nowoczesnego instrumentu zarządzania finansami było przekonanie, iż jej sporządzanie wpłynie pozytywnie na efektywne wydatkowanie zasobów finansowych oraz klarowność i przewidywalność finansową JST. Praktycznie, przed wprowadzeniem tego instrumentu, istniały podobne rozwiązania i uregulowania w innych formach, ale nie uwzględniały one analizy możliwości określonej jednostki, zatem nie koniecznie zawierały realizm zakładanych zadań (Sołtyk, Dębowska-Sołtyk, 2016, s. 94–95).

Możliwości finansowe są w ścisłym związku z funkcjonowaniem i rozwojem jednostek, mających prawnie zapewnioną samodzielność decyzyjną w sprawach finansowych. Z tego względu struktura budżetowa JST jest w dużym stopniu zdeterminowana samodzielnym pozyskiwaniem dochodów. W ujęciu ekonomicznym, problem samodzielności ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się do udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w budżecie samorządu. Określa on tym samym, jaką część potencjalnych wydatków można zrealizować w oparciu o lokalne lub regionalne źródła dochodów (Heller, Farelnik 2013, s. 82).

Dochody własne są uzyskiwane ze źródeł zlokalizowanych na terenie jednostek, które przekazuje się z mocy prawa tym jednostkom na czas nieokreślony. Dochody te zapewniają samodzielność decyzyjną i dają szansę na efektywniejsze spełnienie potrzeb wspólnoty oraz podniesienia poziomu realizowanych usług. Istnieje też możliwość wpływania na strukturę dochodów gmin za pomocą władztwa podatkowego, które polega na prawie do samodzielnego kreowania podatków lokalnych, udzielania zwolnień podatkowych, czy też zaniechania ich poboru. Natomiast częściowe władztwo umożliwia oddziaływanie na niektóre elementy konstrukcyjne podatku (Sobczyk, 2009, s. 139). Dochody własne pochodzą głównie z podatków lokalnych, np. rolnego, leśnego oraz wpływów z opłat m.in. skarbowych, targowych itd. W skład dochodów JST wchodzi również dochody z gminnych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, dochody z majątku jednostki, spadki, zapisy, środki z kar pieniężnych, grzywien oraz inne dochody, które są regulowane odrębnymi przepisami. Gminy mają dodatkowo udział w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Dochodami mogą być również inne środki regulowane w przepisach, np. bezzwrotne środki zagraniczne, czy te przekazane z budżetu UE (Sołtyk, Dębowska-Sołtyk, 2016, s. 62–63). Oprócz dochodów własnych gminy uzyskują dochody transferowe, czyli subwencje ogólne i dotacje celowe, które mają charakter zewnętrzny i uzupełniający. Szerzej zewnętrzne źródła finansowania JST omówiono w rozdziale 1.5.

Zarządzanie środkami pozyskiwanymi przez JST jest bardzo ważne w ogólnym procesie zarządzania jej zrównoważonym rozwojem. Ich rozdysponowanie powinno być oparte o sprawny i efektywny system działań, który pozwoli realizować cele polityki finansowej jednostek, koordynować, analizować i kontrolować zrealizowane zadania oraz ich finan-

sowanie. Istotnymi elementami zarządzania finansami JST są m.in. planowanie budżetowe i finansowe, zarządzanie długiem, czy prowadzenie działalności gospodarczej przez gminy, kreujące dochody własne. Uwarunkowania finansów gminy różnią się od tych, jakie występują w przedsiębiorstwach. Racjonalność nie wynika w tym przypadku zawsze z maksymalizacji zysku. Mimo to, procesy zarządzania są często adaptowane z pola działania firm do współczesnych warunków działania organów publicznych. Jest to swego rodzaju fundament rozwoju instrumentów prawnofinansowych, w kierunku ich uelastycznienia i zwiększenia przydatności w zarządzaniu finansami jednostek (Zioło, 2013, s. 360–366).

Sroka i Pogan (2015, s. 289) wskazują, że sytuacja finansowa oraz polityka wydatkowa JST są bardzo ważne w procesach wdrażania zrównoważonego rozwoju. Nierównowaga budżetowa jednostek może wynikać z przeznaczania zbyt wielu środków finansowych na działania związane ze sferą środowiskową i społeczną gmin. Taka sytuacja może stanowić poważny problem i prowadzić do zadłużenia jednostki i przekładać się na ograniczenia ogólnego rozwoju JST. Jednostki samorządowe w dłuższej perspektywie powinny dążyć do równowagi w budżetach, jednak jej brak nie zawsze należy oceniać negatywnie, z uwagi na występowanie różnych problemów, które należy rozwiązać, ale również na podejmowaniu wielu działań, które w początkowych etapach wymagają wielu nakładów finansowych w celu osiągnięcia określonego efektu. Krótkookresowy deficyt może być zatem niekiedy uzasadniony, długookresowy natomiast już nie.

Problematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju jest bardzo szerokim i złożonym zagadnieniem. Dotyczy wielu aspektów prawnych, finansowych, zarządczych itd. Składa się z wielu czynników, z których jedne stymulują ten rozwój, inne uniemożliwiają bądź utrudniają jego realizację. Zmierzenie postępów i efektywności w zakresie zrównoważonego rozwoju także nie jest łatwym zadaniem, ale jest możliwe. Dzięki odpowiednim wskaźnikom można zbadać wyniki, postępy i efektywność podjętych przez JST działań w obszarach tzw. ładów zrównoważonego rozwoju. Działania jednostek samorządu terytorialnego związane z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju są ważne począwszy od rozpoznania i planowania działań, poprzez ich wykonanie, monitorowanie kolejnych etapów, ocenę pod względem zrealizowanych działań, a także wyników jakie uzyskano i ewentualnych popraw i rekomendacji. Kluczowe jest również odpowiednie zarządzanie finansami przez władze państwa oraz odpowiednia polityka finansowa JST. Przemyślana alokacja środków budżetowych gmin, a także działania władz gminy związane z pozyskiwaniem nowych źródeł finansowania są istotnymi uwarunkowaniami wdrażania zrównoważonego rozwoju.

1.3. Strategie zarządzania działalnością inwestycyjną gminy w kontekście zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym

Czynnikiem sprawczym zrównoważonego rozwoju lokalnego jest działalność inwestycyjna gmin, która uwarunkowana jest m.in. posiadanymi środkami pieniężnymi na realizację zadań bieżących (np. wypłatę wynagrodzeń, czy utrzymanie obiektów). Jej celem jest dbanie o dobro społeczności lokalnej, zaspokajanie jej potrzeb, jak również dążenie do ciągłego rozwoju (Łukomska-Szarek, 2015, s. 496). Społeczeństwo lokalne wymaga od władz samorządowych dostarczania usług na należytych poziomie jakościowym oraz spełnienia

ich oczekiwań. Jednostki samorządu terytorialnego pragnące zrealizować oczekiwania ludności podejmują różne decyzje inwestycyjne. Zakres podejmowanych decyzji jest różny i zależy od realizowanej polityki inwestycyjnej danej JST. Głównym celem prowadzonych działań JST jest dążenie do rozwoju społeczno-gospodarczego oraz podwyższenie poziomu konkurencyjności, do których realizacji wymagane są wysokie nakłady kapitału (Filipiak, Dylewski, 2015, s. 867), przy czym rozwój społeczno-gospodarczy, o którym mowa, powinien mieć współcześnie charakter zrównoważony, czyli następujący m.in. z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Można postawić tezę, że zrównoważony rozwój gminy jest uwarunkowany poziomem inwestycji, realizowanych na poziomie lokalnym. Czynnikiem spowalniającym tempo rozwoju może być zatem zmniejszenie aktywności samorządów terytorialnych realizujących inwestycje ze środków publicznych (Warżała 2012, s. 271). Inwestycje JST definiuje się jako „aktywa nabyte w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania z nich przychodów w formie odsetek, dywidend (udziałów w zyskach) lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowej (...)” (Ustawa o rachunkowości..., 1994). Inwestycje JST w szeroko rozumianym pojęciu oznaczają środki trwałe w budowie, czyli środki trwałe w okresie ich budowy, ulepszenia funkcjonującego środka trwałego czy montażu. Do inwestycji można zaliczyć m.in. wartości niematerialne i prawne, papiery wartościowe, obligacje, w które zaopatrują się JST, uzyskując z góry korzyści wynikające z faktu posiadania tych aktywów (Syguda, 2008). Według A.O. Hirschmana (1958, za: Shadmanov 2015, s. 10), podstawą rozwoju gospodarczego są inwestycje typu *social overhead capital*, obejmujące szereg usług, bez których funkcjonowanie gospodarki byłoby niemożliwe, takich jak: infrastruktura, elektryczność czy dostęp do wody. Inni autorzy także wskazują na pozytywną korelację pomiędzy przyrostem infrastruktury a potencjalnymi możliwościami rozwoju regionalnego (Bar-El, 2001, s. 194–209; McQuaid i in., 2001, s. 210–226). Zakres inwestycji infrastrukturalnych nie ogranicza się do poszczególnych sektorów gospodarki ale dotyczy gospodarki ogółem. Realizacja tych inwestycji wpływa na zmniejszenie kosztów transportu, poprawę bezpieczeństwa oraz zwiększenie poziomu zatrudnienia. Kolejną korzyścią ekonomiczną, wynikającą z realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest zwiększanie efektywności procesów dystrybucji, z kolei w odniesieniu do społeczeństwa przejawia się ona w poprawie jakości życia mieszkańców (Adamowicz, 2011, s. 198). Inwestycje infrastrukturalne można podzielić na inwestycje w infrastrukturę techniczną (w tym inwestycje komunalne) oraz inwestycje w infrastrukturę społeczną (Budner, 2003, s. 123):

1. inwestycje w infrastrukturę techniczną (ekonomiczną) mogą dotyczyć takich obszarów jak:
 - ochrona środowiska,
 - transport ludzi i towarów,
 - sieć kanalizacyjna i wodociągowa,
 - energetyka,
 - łączność.

2. inwestycje w infrastrukturę społeczną dotyczą następujących dziedzin:

- oświata i wychowanie,
- opieka społeczna i ochrona zdrowia,
- sztuka i kultura,
- kultura fizyczna i rekreacja,
- gastronomia,
- administracja rządowa i samorządowa,
- instytucje porządku publicznego.

Inwestycje gmin w infrastrukturę techniczną służą podniesieniu warunków życia społeczności lokalnej oraz dotyczą urządzeń, które są związane z miejscem składowania odpadów komunalnych (wysypiska śmieci, oczyszczalnie ścieków). Inwestycje te obejmują również modernizację oraz budowę nowych linii kolejowych, linii tramwajowych, dróg, stacji kolejowych, lotnisk oraz mają związek z przedsiębiorstwami transportowymi, posiadającymi warsztaty, zajezdnie i tabor. Inwestycje w infrastrukturę ekonomiczną są to inwestycje w urządzenia hydrologiczne (urządzenia kanalizacyjne i wodociągowe) oraz urządzenia dotyczące procesu sprzedaży, produkcji gazu, energii elektrycznej, ciepła oraz związane ze świadczeniem usług pocztowych i telefonicznych. Realizowanie inwestycji komunalnych przekłada się na budowę sieci kanalizacyjnej, sieci wodociągowej i oczyszczania rowów melioracyjnych. Inwestycje w infrastrukturę społeczną zaś zaspokajają podstawowe potrzeby oświatowe, kulturowe czy zdrowotne. Realizowanie licznych inwestycji gminnych wpływa na poziom rozwoju gospodarczego całego kraju, ponieważ procesy zachodzące na szczeblu gminnym przekładają się na rozwój całej gospodarki. Oprócz inwestycji infrastrukturalnych wyróżnia się m.in. inwestycje w rozwój organizacji, promocję, finansowe wspieranie inicjatyw gospodarczych, czy wykształcenie pracowników (Witkowski, 2011, s. 267–268).

Podmiotami, mającymi wpływ na realizowanie działalności inwestycyjnej gmin są organizacje lokalne, pozarządowe, władza samorządowa, przedsiębiorcy, gospodarstwa domowe (mieszkańcy gmin) oraz indywidualni inicjatorzy (inwestorzy krajowi i zagraniczni). Społeczność lokalna, reprezentowana przez władze administracyjne, bierze czynny udział w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych ze względu na to, że jest to grupa społeczna, która najlepiej rozumie, jakie inwestycje należy zrealizować w regionie w pierwszej kolejności. Do podmiotów, które są bezpośrednio związane z planowaniem rozwoju można zaliczyć też agencje, stowarzyszenia, czy biura rozwoju. Różnorodność podmiotów, biorących udział w działalności inwestycyjnej i dążących do zrównoważonego rozwoju lokalnego, wynika z szerokiej możliwości środowiska naturalnego, zasobów kapitałowych i zasobów ludzkich (Filipiak i in., 2005, s. 107). Jak określono w *Poradniku partycypacji publicznej opartej na doświadczeniach projektu „Decydujmy razem”* (2014, s. 45–46) planowanie partycypacyjne oznacza współpracę mieszkańców z lokalną władzą na etapie konstruowania postulatów zawartych w dokumentach strategicznych JST. Określa ono udział społeczności lokalnej w tworzeniu strategii rozwoju i przynosi wiele korzyści np. wzmocnienie spójności społecznej dzięki zaangażowaniu różnych grup społecznych do wspólnego dialogu. Wzmocniona zostaje lokalna innowacyjność, ze względu na różnorodność poglądów wspólnoty lokalnej. Wpływa to również pozytywnie na komunikację, czy na budowanie tzw.

patriotyzmu lokalnego czyli przywiązania ludności do miejsca zamieszkania. Na pierwszym miejscu stawiane są potrzeby ludności, a poprzez wspólny dialog poszukiwane są rozwiązania, służące skutecznemu ograniczaniu występowania problemów rozwojowych.

Jednak tworzenie strategii lokalnej przez różne grupy społeczne może niekiedy przyczynić się do powstania dokumentu strategicznego o wzajemnie wykluczających się celach. Brak akceptacji strategii przez wspólnotę lokalną przekłada się ponadto na długi proces jej wdrażania ze względu na kadencyjność władzy i brak możliwości realizowania założonych postulatów w krótkim okresie. Postulaty zawarte w strategii muszą mieć dodatkowo pokrycie w możliwościach finansowych, prawnych i organizacyjnych. Mimo to, realizowanie wspomnianego podejścia partycypacyjnego jest rozwiązaniem optymalnym, które przyczynia się do sformułowania strategii rozwoju, mającej wpływ na rozwój lokalny poprzez przeprowadzenie dogłębnej analizy uwarunkowań rozwoju przez samą społeczność lokalną (Musioł-Urbańczyk, Sorychta-Wojszczyk, 2017, s. 265–266).

Poziom zaangażowania podmiotów biorących udział w realizowaniu różnych inwestycji rozwojowych JST jest zależny od jakości narzędzi, za pomocą których samorządy wpływają na rozwój lokalny (w tym m.in. od strategii rozwoju i budżetu). Jasność określonych celów, sposób ich realizacji oraz przejrzystość planowanych zadań są formą zachęty dla potencjalnych inwestorów. Kluczową rolę odgrywają środki finansowe inwestorów niezbędne do realizacji zamierzonych inwestycji zgodnie z przygotowaną strategią rozwoju oraz zawartymi w niej kierunkami działań (Wiatrak, 2018, 58–59).

Również organizacje pozarządowe istotnie oddziałują na lokalne władze samorządowe poprzez monitorowanie i zgłaszanie potrzeb różnych grup społecznych oraz nadzorowanie funkcjonowania władz samorządowych. Realizują one także we własnym zakresie działania na rzecz społeczności poprzez tworzenie programów sportowo-rekreacyjnych, czy edukacyjnych, które są w głównej mierze finansowane ze środków prywatnych, pomocowych i lokalnych pozyskanych m.in. ze zbiorów publicznych (Skrzypiec, 2008, s. 12).

Do głównych narzędzi, za pomocą których samorządy gminne wpływają na działalność inwestycyjną, a tym samym na zrównoważony rozwój lokalny zalicza się m.in.:

1. Strategię rozwoju gminy;
2. Budżet gminy;
3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
4. Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP),
5. Wieloletnie Plany Inwestycyjne (WPI).

Strategia rozwoju gminy jest to długookresowy oraz wieloetapowy plan działania, wskazujący główne cele rozwoju gminy i zadania, które realizowane mają być w celu osiągnięcia zamierzonych założeń. Jest to długotrwała wizja rozwoju JST, która rozpoczyna się od oszacowania aktualnego stanu gminy. Dokonanie analizy strategicznej za pomocą analizy SWOT odbywa się w celu określenia mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, a wskazanie wizji rozwoju i przygotowanie „strategicznego programu działania” daje sposobność do zbadania, jakie są możliwości rozwoju gminy (Wołowicz, Reško, 2012, s. 66).

Kluczową rolę w wyznaczeniu kierunków inwestycji, jak i rozwoju gmin odgrywają finanse. Wpływy do budżetu wraz z determinantami mikro- i makroekonomicznymi stano-

wią wyznaczniki potencjału gminy. Do głównych czynników, które wpływają na wysokość budżetu zalicza się m.in. poziom uzyskanych dochodów, liczbę mieszkańców na kilometr kwadratowy, stopę bezrobocia, czy zdolność zarządzania i pozyskiwania środków finansowych przez samorządy lokalne (Dynowska, Rudowicz, 2007, s. 31).

Ważnym aspektem działalności inwestycyjnej prowadzonej na terenie gminy jest również promocja regionu przez władzę lokalną oraz lokalnych przedsiębiorców w celu zainteresowania potencjalnych inwestorów zaangażowaniem swoich środków finansowych w rozwój danej JST. W tym celu musi zostać dobrze opracowany przewodnik inwestycyjny gminy, zawierający podstawowe dane o jej możliwościach inwestycyjnych, planach zagospodarowania przestrzennego, rodzaju prowadzonej polityki inwestycyjnej na terenie gminy oraz o lokalach i budynkach, w których inwestor mógłby ulokować swoją działalność (Kamba-Kibatshi, 2012, s. 113–114).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium) jest dokumentem, służącym ustaleniu polityki przestrzennej gminy i lokalnych zasad zagospodarowania (Ustawa o planowaniu... , 3003). Za pośrednictwem tego dokumentu inwestorom dostarczane są informacje na temat m.in. „kierunków rozwoju systemów komunikacji infrastruktury technicznej oraz obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym”. Ponadto Studium określa dla jakich obszarów zostanie stworzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego dodatkowo daje możliwość realizacji inwestycji na szeroką skalę oraz gwarantuje ład społeczny. Zapewnia zgodność wszystkich działań inwestycyjnych z interesem społecznym oraz zapobiega powstawaniu konfliktów, wynikających z kontrowersyjnego zagospodarowania określonych terenów. Plany miejscowe muszą być zgodne ze Studium (Kosiedowski, 2005, s. 118). Strategia rozwoju gminy i Studium są ważnymi elementami Wieloletnich Planów Inwestycyjnych. Strategia wskazuje priorytety inwestycyjne i kwestie finansowe, wynikające z prognoz budżetowych (dochody i wydatki budżetowe). Z kolei przez WPI rozumie się projekty inwestycyjne JST, których realizacja przewidziana jest w przeciągu 4–6 lat oraz na podstawie których wyznaczane są limity środków finansowych, możliwych do przeznaczenia na tę działalność. Zatem projekty inwestycyjne łączą procesy planistyczne, związane ze zlokalizowaniem danej działalności inwestycyjnej z procesami finansowania inwestycji. Społeczność lokalna odgrywa ważną rolę w wyznaczaniu celów WPI ze względu na to, że posiada dużą wiedzę o potrzebach lokalnych i miejscowych uwarunkowaniach. Sposób, w jaki społeczność lokalna identyfikuje się z wyznaczaniem celów działalności inwestycyjnej sprowadza się do większej akceptacji planu skonstruowanego przez gminę. Wszystkie działania, podejmowane na podstawie omówionych dokumentów strategicznych, mają na celu dążenie do zrównoważonego rozwoju lokalnego poprzez rozwój działalności inwestycyjnej JST (Graczyk, 2006, s. 12–15).

Identyfikacja priorytetów inwestycyjnych gminy nie stanowi podstawy do określenia ich mianem planu inwestycyjnego. Można dopiero uznać je jako część WPI w momencie, gdy zostaną zestawione planowane zadania inwestycyjne z możliwościami finansowymi JST. Poddanie analizie udziału wewnętrznych i zewnętrznych źródeł finansowania zaplanowanych inwestycji daje podstawę do przygotowania wstępnej wersji projektowej planu, która po dokonaniu korekt staje się „zrównoważonym projektem WPI”. W celu zrealizowa-

nia inwestycji musi zostać przedstawiony projekt inwestycyjny, w którym zawarte są dokumentacje dotyczące zakresu rzeczowego inwestycji. Inwestycje, które muszą być wykonane, dobierane są i selekcjonowane na podstawie analizy potrzeb w przestrzeni publicznej. Dlatego kluczową rolę odgrywa dobrze skonstruowany i zaakceptowany Wieloletni Program Inwestycyjny (Smoleń, Urban, 2010, s. 30). Władze lokalne wykazujące zainteresowanie wdrożeniem długookresowych zaplanowanych inwestycji w przeciągu kilku kolejnych lat podejmują uchwałę zatwierdzającą WPI (Zimny, 2008, s. 30–31). Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o finansach publicznych do zalet, wynikających z prawidłowo skonstruowanego WPI można zaliczyć przede wszystkim racjonalne gospodarowanie i planowanie środkami finansowymi JST oraz stworzenie wiarygodności finansowej gminy (realizowanie działań zapewniających jej stabilność finansową). W gminach, w których wprowadzono planowanie wieloletnie, zaobserwowano, że korzyści przewyższają ponoszone koszty związane z inwestycjami długookresowymi (Uzasadnienie do rządowego projektu..., 2008).

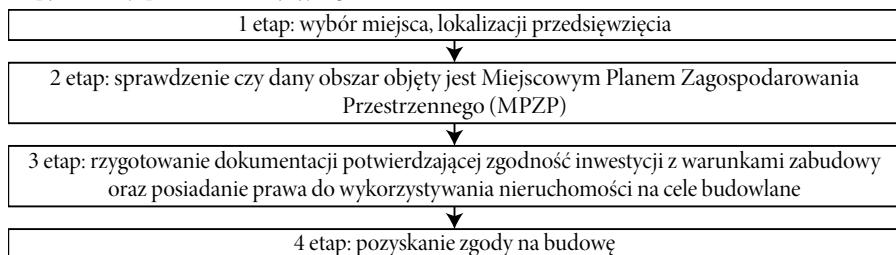
1.4. Ograniczenia, czynniki lokalizacji inwestycji i ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Realizowane przez JST inwestycje uzależnione są w głównej mierze od zasobów kapitałowych posiadanych przez gminy, pochodzących m.in. z podatków i opłat lokalnych, pobieranych od społeczności lokalnych. Często jednak środki te są niewystarczające na pokrycie bieżących potrzeb inwestycyjnych, stanowiąc istotne ograniczenie działalności inwestycyjnej. JST korzystają wtedy z zewnętrznych źródeł finansowania np. z subwencji, darowizn, dotacji, środków z budżetu UE (Sierak, 2014, s. 99–100).

Kolejne ograniczenie dotyczy tego, że proces inwestycyjny, który definiuje się jako zbiór czynności wykonywanych przez inwestora, wymaga zarówno nakładów kapitałowych niezbędnych do realizacji zamierzonych inwestycji, jak i spełnienia licznych procedur z zakresu ochrony środowiska, czy prawa budowlanego. Czas, jaki należy poświęcić na gromadzenie potrzebnych pozwoleń często wydłuża proces inwestycyjny, który składa się z kilku etapów (rysunek 1).

Rysunek 1.

Etapy realizacji procesu inwestycyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Hajduk, Baran (2013, s. 120).

Proces inwestycyjny realizowany przez prywatnych inwestorów jest powiązany z działalnością inwestycyjną JST. Planowane inwestycje muszą być zgodne z MPZP, w którym wskazano przeznaczenie terenu oraz sposób zagospodarowania przestrzeni pod inwestycje. W ramach władztwa planistycznego przekazywane są uprawnienia gminie do realizowania działań w sferze zagospodarowania przestrzennego. Wymogi, które muszą zostać spełnione przez gminy w zakresie władztwa planistycznego dotyczą zasady proporcjonalności, równości wobec prawa i należytego ważenia interesów.

Akty prawa miejscowego, czyli przepisy prawa, które są wydawane przez JST są ważnym czynnikiem wpływającym na ukształtowanie krajobrazu oraz uprawniają gminy do decydowania, jakie inwestycje będą realizowane na danym obszarze (Fogel, 2018). Gmina nie może jednak nadużywać uprawnień, jakie posiada w zakresie ustalania zasad zagospodarowania danego obszaru ze względu na to, że samodzielność podejmowania decyzji JST jest ograniczona przepisami określonymi w Konstytucji i Ustawie o planowaniu przestrzennym.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności gminy muszą realizować działania zgodnie z zasadami zawartymi w MPZP oraz nie ingerować w prawa chronionej wartości gruntów (*Planowanie przestrzenne...*, 2013). Ujęta w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja..., 1997) zasada równości wobec prawa oznacza, że „wszyscy są wobec prawa równi, mają zatem prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” (Ustawa o planowaniu..., 2003).

Wybór odpowiedniego miejsca pod inwestycję zależy od występowania zróżnicowanych czynników lokalizacji inwestycji. Tradycyjne teorie lokalizacji podkreślały rolę takich czynników, jak koszty transportu, koszty siły roboczej czy korzyści aglomeracji. Współcześnie akcentuje się natomiast znaczenie takich aspektów jak: dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, poziom kapitału społecznego, innowacyjność danego miejsca, obecność instytucji transferu wiedzy, wyposażenie instytucjonalne czy łatwość komunikacji z otoczeniem międzynarodowym. Miejsce twardych (mierzalnych) czynników lokalizacji, zajęły więc w znacznej mierze czynniki miękkie (trudno mieralne). Przedsiębiorstwa poszukują bowiem takich walorów lokalizacji, które nie tylko zapewnią im minimalizację kosztów produkcji, ale umożliwią również osiągnięcie wysokiej pozycji konkurencyjnej (Wierzbicka 2015, s. 248)

W tabeli 2 został przedstawiony podział czynników lokalizacji według kryterium rodzajowego. Czynniki lokalizacji inwestycji mają zróżnicowany charakter z uwagi na zasięg przestrzenny planowanego przedsięwzięcia, które może mieć charakter lokalny, regionalny, krajowy oraz ponadkrajowy. Czynniki przestrzenno-środowiskowe dotyczą dostępności obszarów i ich położenia, warunków wodnych oraz występowania surowców mineralnych. Grupa czynników techno-ekonomicznych związana jest z kosztami pracy, wzrostem gospodarczym, poziomem inflacji i technicznymi środkami pracy. Z kolei grupa czynników społeczno-politycznych przejawia się w sprawności administracji, stabilności prawa, pro-

wadzonej polityce państwa oraz w postawach osób zatrudnionych i znaczeniu związków zawodowych (Budner, 2007, s. 46–47).

Tabela 2.

Podział ogólnych czynników lokalizacji inwestycji według kryterium rodzajowego

Grupa czynników lokalizacji	Rodzaje czynników lokalizacji	Zakres
Przestrzenno-środowiskowe	przestrzenne	wymiary przestrzeni geograficznej
	środowiskowe	treść przestrzeni geograficznej
Techno-ekonomiczne	techniczno-technologiczne	zastosowanie nowych rozwiązań techniczno-technologicznych
	ekonomiczne	warunki gospodarcze, realizacja i prowadzenie przedsięwzięć
Społeczno-polityczne	społeczno-kulturowe	czynniki kulturowe i świadomość
	polityczne	poglądy polityków, sposoby prowadzenia władzy
	prawno-administracyjne	procedury administracyjne, regulacje prawne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Budner (2007, s. 44–47).

Zdaniem Jastrzębskiej (2016, s. 49) realizowanie zadań publicznych służących zaspokojeniu potrzeb ludności i spełnianych ich oczekiwania jest utrudnione ze względu na to, iż często potrzeby społeczności lokalnej przewyższają możliwości JST, co do ich realizacji i sfinansowania. Działalność inwestycyjna samorządów wymaga niejednokrotnie dużych nakładów finansowych, których JST nie posiadają, co powoduje występowanie ryzyka finansowego ale także pozafinansowego w działalności samorządowej. Ryzyko finansowe dzieli się na ryzyko w zakresie dochodów, wydatków, gospodarowania środkami pieniężnymi, zarządzania deficytem budżetowym i długiem JST oraz zarządzania majątkiem. Wynika ono w głównej mierze z nieefektywnego zarządzania zasobami komunalnymi, niepoprawnego zdefiniowania poziomu deficytu budżetowego oraz błędnego wyznaczenia luki płynności. Przyczyną powstania ryzyka finansowego są również błędy w ocenie poziomu środków niezbędnych do realizacji zamierzonych zadań przez JST. Z kolei ryzyko pozafinansowe wynika z nieprawidłowego systemu zarządzania w JST, niewłaściwych postanowień pracowników JST oraz związane jest z niepokojem urzędników w wyniku wystąpienia ryzyka presji politycznej. Szczegółowy podział ryzyka w działalności samorządów został przedstawiony na rysunku 2 (Wiśniewski, 2009, s. 125–126).

Gminy prowadzą gospodarkę finansową opartą na budżecie, czyli dokumencie, w którym zawarto plan dochodów i wydatków JST na podstawie ustawy budżetowej. Często w gminach dochodzi do sytuacji, w której wydatki budżetowe przewyższają dochody budżetowe i występuje ryzyko powstania deficytu budżetowego. Samorządy planują deficyt budżetowy stosując się do tzw. złotej reguły, na podstawie której JST są zobligowane do równoważenia działalności bieżącej.

Rysunek 2.

Klasyfikacja ryzyka w działalności samorządów i jego źródła



Źródło: opracowanie własne na podstawie Wiśniewski (2009, s. 126).

W wyniku zastosowania złotej reguły gminy, które nie posiadają wystarczających środków finansowych na zrealizowanie zadań publicznych, finansują przejściowy i planowany deficyt budżetowy w głównej mierze za pomocą zewnętrznych źródeł finansowania. JST zapożyczają się najczęściej w celu sfinansowania planowanych zadań inwestycyjnych (Hałaburda, 2013, s. 94–95). Kolejnym ograniczeniem działalności inwestycyjnej JST jest więc możliwość wystąpienia ryzyka zadłużenia. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawo do zaciągania zobowiązań na zrealizowanie zamierzonych inwestycji. Zaciągnięcie długu przez JST powinno zostać poprzedzone dokładną analizą możliwości finansowych i zdolności kredytowej JST. Zdolność kredytowa JST definiowana jest jako zdolność jednostki samorządowej do spłaty zaciągniętych zobowiązań z odsetkami w uzgodnionym terminie. Z kolei zarządzanie długiem JST jest procesem decyzyjnym, polegającym na zaspokojeniu popytu na pieniądź zgłaszanego przez gminy w celu zrealizowania planowanych inwestycji za pomocą wykorzystania dłużnych instrumentów finansowych. JST zaciągają również dług na zadania, które nie mają pokrycia w dochodach własnych gmin, w celu zminimalizowania ryzyka finansowego oraz zminimalizowania ryzyka utraty płynności finansowej. JST są postrzegane przez kredytodawców jako dłużnicy bezpieczni ze względu na to, iż władze państwowe wprowadziły szereg prawnych ograniczeń zadłużania się określonych w ustawie o finansach publicznych (Hałaburda 2011, s. 155–156).

Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z ustawą o finansach publicznych zobowiązane są do prowadzenia racjonalnej polityki finansowej, mającej na celu realizację m.in. lokalnych inwestycji rozwojowych, korzystając przy tym w sposób przemyślany z zewnętrznych źródeł finansowania w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej (Gubernat, 2016a, s. 111–115).

JST zaciągają często zobowiązania, które muszą zostać uregulowane w tym samym roku (Łakomy-Zinowik, 2016, s. 184–186). Niewystarczająca ilość środków finansowych JST na pokrycie wydatków inwestycyjnych skłania samorządy do coraz częstszego korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, co powoduje z roku na rok wzrost poziomu zadłużenia całego kraju. Nadmierne zadłużenie prowadzi do pogorszenia kondycji finansowej

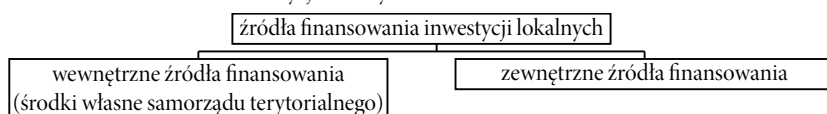
samorządów oraz ograniczenia rozwoju lokalnego ze względu na brak realizowanych inwestycji w zakresie infrastruktury (Kozera, 2017, s. 204).

1.5. Źródła finansowania inwestycji lokalnych jednostek samorządu terytorialnego

Ustawodawcze organy państwowe wyznaczają zadania publiczne JST, jakie mają zostać zrealizowane na potrzeby społeczeństwa lokalnego oraz wskazują możliwości pozyskania środków finansowych na pokrycie powierzonych zadań. Jak już wspomniano, często gminy nie posiadają wystarczających funduszy ze względu na to, że część z tych źródeł jest mało wydajna. Powoduje to zwiększenie zaangażowania JST w poszukiwanie tzw. pozaustawowych źródeł finansowych, które pozwalają jednocześnie zaspokajać potrzeby egzystencjalne ludności oraz realizować pozostałe zaplanowane działania inwestycyjne (Piotrowski, 2014, s. 102–103). Podział źródeł finansowania inwestycji lokalnych został przedstawiony na rysunku 3.

Rysunek 3.

Podział źródeł finansowania inwestycji lokalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie Wiatrak (2018, s. 58).

Na środki własne samorządu terytorialnego składają się udziały w podatkach samorządowych (z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych), dochody pochodzące z podatków (podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn, podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej), opłaty samorządowe (opłata skarbową, targowa, miejscowa, administracyjna, eksploatacyjna), dochody z mienia komunalnego i działalności gospodarczej JST. Z kolei do zewnętrznych źródeł finansowania zalicza się środki bezwrotne (subwencje, darowizny, dotacje, środki z budżetu UE i inne środki zagraniczne, które nie podlegają zwrotowi), środki dłużne (dłużne papiery wartościowe — obligacje komunalne, pożyczki, kredyty) oraz umowy partnerskie PPP i finansowanie pozabudżetowe (Wiatrak, 2018, s. 58).

Wewnętrznym źródłem finansowania są dochody z tytułu posiadanego majątku, których wielkość zależy od zasobów mienia. Wyróżnia się m.in. dochody z eksploatacji lokali komunalnych, udzielonych pożyczek, czy dochody z akcji i udziałów w spółkach z o.o. i spółkach akcyjnych. Kolejnym wewnętrznym źródłem finansowania są dochody własne, które są w posiadaniu JST, a utrzymywanie ich stabilnego poziomu przez władze lokalne wpływa pozytywnie na prowadzoną politykę inwestycyjną. Jednakże poziom dochodów własnych JST rzadko jest w pełni wystarczający na pokrycie kosztów zaplanowanych działań

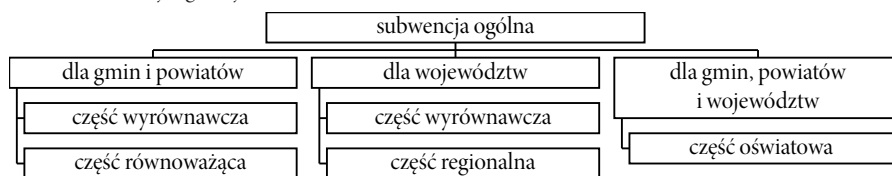
inwestycyjnych, co skutkuje coraz częściej korzystaniem z zewnętrznych źródeł finansowania (Sierak, 2014, s. 99–100).

Zasady przyznawania zewnętrznych źródeł finansowania, czyli dotacji celowej i subwencji ogólnej z budżetu państwa na rzecz JST zostały określone w ustawie. Subwencje charakteryzują się ogólnością, brakiem powiązania z celem, gdyż o środkach z tytułu subwencji decyduje JST. Są instrumentem wyrównawczym, poprawiającym sytuację ekonomiczną jednostek, który minimalizuje wynik nierównomiernego udziału w dochodach publicznych. Dzięki temu mieszkańcom różnych gmin są oferowane usługi na podobnym poziomie i w zbliżonej cenie. Jednak z drugiej strony może to przesądzać o nadmiernej ingerencji, czy nawet zaburzeniu naturalnej rozbieżności cen. Subwencje spełniają również m.in. funkcje motywacyjne, czyli wyrównują wysokość dochodów do określonego poziomu w celu stymulacji działań związanych z pozyskiwaniem środków finansowych we własnym zakresie. Przyznawane są one na podstawie liczby mieszkańców w danej JST oraz specyficznego wskaźnika siły dochodowej jednostki (Małkiewicz, 2013, s. 312–316).

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna składa się z części, które zostały wyszczególnione na rysunku 4.

Rysunek 4.

Podział subwencji ogólnej



Źródło: opracowanie na podstawie Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (2003).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej powstała w celu zmniejszenia dysproporcji (ale nie całkowitej likwidacji różnic) w poziomie uzyskanej wartości dochodów JST ze środków pochodzących z budżetu państwa. Ustalana jest ona na podstawie wielkości dochodów podatkowych i opłat w gminie. Z kolei w powiatach i województwach są rozważane wyłącznie wpływy z udziału w podatkach dochodowych. Wyrównywana jest tylko część różnicy między wskaźnikiem dochodów podatkowych jednostki, a średnią krajową. Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów ma za zadanie wyrównanie dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, czyli zniwelowanie różnic w poziomie zamożności różnych regionów (Ustawa o dochodach..., 2003). Z kolei część oświatowa stanowi najbardziej istotne źródło finansowania wydatków publicznych na oświatę.

Do zewnętrznych źródeł finansowania należą również dotacje celowe przekazywane przez państwo na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych JST. Dotacje charakteryzują się celowością, ich istota leży w ścisłym powiązaniu przeznaczonej dotacji z wykonaniem konkretnego zadania w gminie. „Kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej” (Ustawa o finansach..., 2009). Konieczność posiadania 20% środków własnych na pokrycie kosztów zadań bieżących jest wymogiem kontrower-

syjnym ze względu na to, że niektóre zadania, które są przekazywane do realizacji mają charakter powszechny, ogólnokrajowy i przy ograniczonych źródłach finansowania jednostka samorządu terytorialnego musi „dołożyć się” do zrealizowania np. wypłaty świadczeń socjalnych. Dużym problemem w ostatnich latach stała się również niewystarczająca wartość dotacji przekazywana na zadania zlecone JST dotyczące administracji rządowej (Ostrowska, 2014, s. 62). Zgodnie z zasadą adekwatności, zdefiniowaną w Konstytucji RP „samorządom zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych” (Konstytucja..., 1997). Oznacza to, że poziom dochodów JST powinien być adekwatny do zleconych zadań, które są określone w ustawie. W nowych przepisach dotyczących dochodów JST wprowadzono rozwiązania odnośnie zastąpienia dotacji celowych na realizowanie zadań własnych gmin m.in. zwiększeniem dochodów własnych jednostek i subwencji ogólnej otrzymywanej z budżetu państwa. W tej sytuacji głównymi źródłami dochodów budżetach JST stają się właśnie dochody własne i subwencje, natomiast dotacje stają się środkami finansowymi uzupełniającymi. Realizując dodatkowe działania jednostka otrzymuje dotacje w wysokości gwarantującej wykonanie tego zadania, a ich przekazanie następuje w taki sposób, by można je było wykonać w sposób pełny i terminowy (Ludwiniak, 2018, s. 30–32).

Kolejnym zewnętrznym środkiem finansowym JST są środki z budżetu Unii Europejskiej. Przystąpienie Polski do UE 1 maja 2004 r. dało możliwość JST starania się o pozyskanie środków z funduszy europejskich na zrealizowanie konkretnego celu inwestycyjnego. Beneficjentami, oprócz urzędów gmin i starostw powiatowych, mogą być również stowarzyszenia samorządów, związki samorządów oraz instytucje, które na zlecenie samorządu wykonują zadania. Zakres projektów, na których realizację można pozyskać środki unijne jest bardzo obszerny. Jednostki mogą starać się o dofinansowanie w projektach związanych z np. gospodarką wodno-ściekową i drogową np. finansowanie powstania nowych oczyszczalni ścieków, rozwój istniejących sieci kanalizacyjnych i wodociągowych oraz budowa nowych dróg. Kolejny obszar dotyczy wsparcia infrastruktury społecznej i kultury poprzez tworzenie nowych domów pomocy społecznej, szkół i szpitali, a także wspieranie programów aktywizacji osób bezrobotnych. Jednostka samorządu terytorialnego, otrzymująca środki unijne, poddawana jest kontroli oraz restrykcjom, które zmniejszają ryzyko niepowodzenia oraz weryfikują zgodność realizowanych działań inwestycyjnych z planowanymi (Ministerstwo Inwestycji..., 2016).

W sytuacji, gdy JST nie posiadają wystarczającej ilości środków finansowych na zrealizowanie zamierzonych inwestycji, istotną rolę w ich finansowaniu odgrywają instrumenty dłużne, czyli kredyty bankowe, pożyczki oraz emisja dłużnych papierów wartościowych — obligacji komunalnych. Zaciąganie zobowiązań może powodować występowanie nadmiernego procesu zadłużania JST oraz możliwość utraty płynności. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju przyjmuje się, że finansowanie zadań bieżących powinno być całkowicie opłacone za pomocą dochodów budżetowych ze względu na to, iż finansowanie ze środków dłużnych tworzy iluzję podatkową. Przejawia się ona w sztucznym wzroście popytu na dobra i usługi, który został spowodowany zwiększoną ilością dłużnych środków, a nie wpływami z podatków lokalnych (Tetla 2015, s. 132). Zgodnie z ustawą o finansach

publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe tylko na (Ustawa o finansach..., 2009):

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Umowy kredytu i umowy pożyczki zostały uregulowane prawnie na mocy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Prawie bankowym. Zgodnie z zapisami, tam zawartymi przez „umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości” (Ustawa Kodeksu Cywilnego, 1964). Różnice pomiędzy kredytem i pożyczką dotyczą m.in. formy własności, rodzaju zawieranej umowy, przeznaczenia i regulacji prawnych. Kredytu może udzielić wyłącznie bank w formie pisemnej z jasno zaznaczonym celem, na realizację którego będą przekazane uzyskane środki, a umowa kredytu opiera się na spłacie określonych w umowie odsetek. Z kolei pożyczka może być udzielana przez dowolną instytucję bądź osobę fizyczną, niekoniecznie w formie pisemnej (może być ustna), bez wskazywania bezpośredniego celu oraz może być nieodpłatna. JST oferują również różne poręczenia zgodnie z prawem wekslowym, prawem cywilnym oraz gwarancje oparte na przyszłych dochodach budżetowych JST jako formy zabezpieczenia spłaty pożyczek i kredytów. Często przyznawane są JST także pożyczki naprawcze ze środków z budżetu państwa, które mają na celu poprawę kondycji finansowej danej jednostki (Kowalewska, 2015, s. 881–886).

Alternatywą dla kredytów bankowych są obligacje komunalne, nazywane również municypalnymi, które są emitowane przez JST. Zasady emitowania obligacji komunalnych oraz warunki dopuszczenia ich do obrotu są uregulowane prawnie w ustawie o obligacjach. Głównym celem ich emisji jest uzyskanie środków finansowych na wykonanie inwestycji komunalnych. Każde działanie JST związane z emitowaniem obligacji komunalnych musi być zgłoszone Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), co wiąże się z generowaniem wysokich kosztów. Z drugiej strony sytuacja ta przynosi wiele korzyści JST w postaci zwiększonego dostępu do szerokiego grona inwestorów oraz poprzez promocję JST na rynku publicznym — jednostki te wzbudzają zaufanie potencjalnych inwestorów, co ułatwia w przyszłości realizowanie kolejnych emisji obligacji komunalnych (Główka, 2010, s. 84–85).

Według Sierak (2014, s. 112–113) oprócz papierów dłużnych finansujących działalność inwestycyjną JST, wyróżnia się też inne sposoby pozyskania kapitału. Są to: umowy o podobnym charakterze (najem, dzierżawa) i leasing. Polegają one na przekazaniu dobra przez jedną stronę na rzecz drugiej i pobieraniu opłaty za jego użytkowanie. Umowa ta przybiera formę kredytu i dotyczy przekazania aktywów, czyli np. maszyn, urządzeń, linii produkcyjnej na rzecz danej JST w zamian za uzgodnioną wcześniej opłatę. Kolejną umową, zawieraną w celu zrealizowania zadań publicznych, są umowy partnerskie (PPP — porozu-

mienia publiczno-prywatne). Umowy te zawierane są pomiędzy podmiotami prywatnymi, a jednostkami administracji publicznej. Kluczową zasadą takiego partnerstwa jest odpłatne zrealizowanie działań przez partnera prywatnego na rzecz JST oraz osiąganie wysokich korzyści, wynikających z wyboru tej formy realizacji przedsięwzięcia. Skutkuje to zwiększeniem oszczędności w wydatkach oraz świadczeniem usług na wyższym poziomie na rzecz społeczeństwa. Działania realizowane w ramach tej umowy dotyczą m.in. infrastruktury drogowej, gospodarki komunalnej, a także budowy szkół i mieszkań.

2. Poziom zrównoważonego rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim

2.1. Podział województw Polski pod względem ładów, czynników i barier zrównoważonego rozwoju

Badanie zrównoważonego rozwoju nie jest proste ze względu na złożoność tego problemu. W jego zakres wlicza się aspekty środowiskowe, społeczne i gospodarcze oraz wszelkiego rodzaju powiązania między nimi, które mogą być mierzone i przedstawiane w różny sposób. Obecnie istnieje wiele zestawów wskaźników, za pomocą których jest możliwy pomiar zrównoważonego rozwoju, jednak w szerokim dorobku naukowym nie opracowano jednego, który byłby uniwersalny i korzystałyby z niego różne podmioty w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, czy międzynarodowej. Przy tym nie wszystkie zjawiska, czy zdarzenia można wyrazić w sposób ilościowy, co stwarza dodatkowy problem, dotyczący doboru odpowiedniego sposobu pomiaru zrównoważonego rozwoju jako całości dla jednego określonego obszaru. Problematiczne jest również określenie, które wartości są adekwatne i optymalne do zobrazowania i zmierzenia badanego zagadnienia.

Na rysunkach 5–16 podjęto próbę przedstawienia zróżnicowania rozwoju województw polskich w poszczególnych sferach: środowiskowej, społecznej i gospodarczej. Województwa są uszeregowane kolejno od tego, które charakteryzuje się najwyższym poziomem zrównoważonego rozwoju w Polsce (pierwsze od góry w I grupie) do tego, w którym odnotowano najniższy poziom (pierwszy od dołu w IV grupie) w każdym z czterech wskaźników ładów zrównoważonego rozwoju. Podmiotem badania, którego wyniki przedstawiono w tym opracowaniu jest województwo warmińsko-mazurskie. Jest ono czwartym co do wielkości województwem w Polsce, a liczba jego mieszkańców to niecałe 1,5 mln, co daje 59 osób na km². Jest ono podzielone na 19 powiatów, 2 miasta na prawach powiatu oraz 116 gmin (16 miejskich, 33 miejsko-wiejskich i 67 wiejskich) (*Ogólna charakterystyka...*).

Na rysunkach 5–8 przedstawiono ranking województw pod względem zrównoważonego rozwoju w obszarze ładów środowiskowych. Został on sporządzony z uwzględnieniem

czterech wskaźników, odnoszących się do sfery finansowej w ochronie środowiska, występowania powierzchni zalesionej, ilości wytwarzanych ścieków oraz zużytej wody. Wskaźnik pierwszy odnosi się do nakładów finansowych przeznaczanych na środki trwałe, które umożliwiają ochronę środowiska, np. budowę, eksploatację i użytkowanie urządzeń redukujących lub neutralizujących powstające zanieczyszczenia. Lesistość jest przedstawiona jako procentowy stosunek powierzchni lasów do powierzchni całego województwa. Dwa pozostałe wskaźniki wskazują, które województwa zużywają najwięcej wody, a także które odprowadzają najwięcej oczyszczonych ścieków w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Od 2013 r. do 2018 r. zauważalny jest wzrost nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska (z incydentalnymi tylko ich spadkami), co może wynikać z ogólnego wzrostu środków inwestycyjnych w Polsce. Średnio największe nakłady na środki trwałe, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej na 1 mieszkańca odnotowano w województwie świętokrzyskim. Powodem tego może być mała liczba mieszkańców zamieszkujących to województwo. Jest ona jednak zbliżona do liczby ludności województwa warmińsko-mazurskiego, które plasuje się na ostatnim miejscu rankingu według tego wskaźnika. Województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się dobrym stanem środowiska, co może powodować, że na nakłady na jego ochronę są mniejsze.

Rysunek 5.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu środowiskowego — nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej (w zł na 1 mieszkańca)

<p>Grupa I świętokrzyskie łódzkie</p>	<p>Grupa II zachodniopomorskie śląskie opolskie pomorskie wielkopolskie</p>
<p>Grupa III mazowieckie małopolskie lubuskie dolnośląskie kujawsko-pomorskie podlaskie podkarpackie lubelskie warmińsko-mazurskie</p>	<p>Grupa IV</p>

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 6.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu środowiskowego — lesistość (% ogólnej powierzchni kraju)

<p>Grupa I małopolskie mazowieckie podlaskie</p>	<p>Grupa II lubelskie podkarpackie świętokrzyskie łódzkie śląskie</p>
<p>Grupa III pomorskie wielkopolskie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie</p>	<p>Grupa IV opolskie dolnośląskie zachodniopomorskie lubuskie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 7.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu środowiskowego — ilość ścieków oczyszczanych odprowadzanych (w m³ na 1 mieszkańca)

<p>Grupa I podkarpackie podlaskie</p>	<p>Grupa II mazowieckie opolskie zachodniopomorskie wielkopolskie lubuskie</p>
<p>Grupa III małopolskie świętokrzyskie kujawsko-pomorskie pomorskie dolnośląskie śląskie</p>	<p>Grupa IV lubelskie warmińsko-mazurskie łódzkie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 8.

Podział województw Polski na grupy pod względem ład u środowiskowego – zużycie wody w gosp. dom. ogółem na 1 mieszkańca (w m³ na 1 mieszkańca)

<p>Grupa I</p> <p>podkarpackie świętokrzyskie małopolskie</p>	<p>Grupa II</p> <p>lubelskie lubuskie opolskie śląskie</p>
<p>Grupa III</p> <p>warmińsko-mazurskie</p> <p>dolnośląskie podlaskie kujawsko-pomorskie zachodnio-pomorskie pomorskie</p>	<p>Grupa IV</p> <p>łódzkie wielkopolskie mazowieckie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

W ciągu badanego okresu liczba mieszkańców w województwie warmińsko-mazurskim miała tendencję spadkową, w efekcie ilość nakładów na środki trwałe w przeliczeniu na 1 mieszkańca w tym województwie wzrastała.

Pod względem wskaźnika lesistości województwo warmińsko-mazurskie zostało również zaklasyfikowane do grupy III, jednak w tym województwie, jak i w pozostałych, zauważalna jest tendencja wzrostowa jeśli chodzi o powierzchnię zalesienia. Jeśli chodzi o ilość odprowadzanych ścieków województwo warmińsko-mazurskie znajduje się na przedostatniej pozycji IV grupy w klasyfikacji. Może to być spowodowane tym, iż liczba oczyszczalni przydomowych w tym województwie jest dość duża. W przypadku zużycia wody województwo warmińsko-mazurskie zostało sklasyfikowane do III grupy. W ciągu 10 lat odnotowano nieznaczny wzrost tego zużycia na 1 mieszkańca, czego przyczyną może być wzrost środków przeznaczanych na rozwój infrastruktury wodociągowej. W danych zestawionych na rysunkach 3–6 zauważyć można, iż województwo warmińsko-mazurskie jest dość spójne pod względem poziomu zrównoważonego rozwoju w obszarze środowiskowym, jednak oceny poszczególnych elementów tego ład u kształtują się na niskim poziomie.

Na rysunkach 9–12 przedstawiony został podział województw na grupy z uwzględnieniem wskaźników, mierzących ład społeczny. Uwzględniono tu zmiany demograficzne oraz wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wzięto też pod uwagę stopę bezrobocia, która wpływa na jakość i poziom życia społeczeństwa. Wskaźnik ten jest też powiązany ze zjawiskiem wykluczenia w społeczeństwie, a także przekłada się na poziom ubóstwa w badanym obszarze. W zakresie ład u społecznego odniesiono się również do wydatków publicznych. Jednym z istotnych wydatków są wydatki na oświatę i wychowanie, a wykształcenie społeczeństwa jest istotną determinantą jakości życia w regionie oraz po-

wiązane jest z poziomem integracji społecznej. Wydatki na edukację mogą więc wpłynąć na kształtowanie zachowań i działań, które mogą pobudzić zrównoważony rozwój regionu.

W przypadku pierwszego wskaźnika województwo warmińsko-mazurskie znajduje się w II grupie. Przyrost naturalny kształtuje się tu na poziomie powyżej średniej, co stanowi pozytywne zjawisko z uwagi na ogólnie pogłębiającą się tendencję ujemnego przyrostu naturalnego, odnotowywanego w Polsce. Natomiast stopa bezrobocia jest w województwie warmińsko-mazurskim wysoka, co w związku z dużym przyrostem naturalnym może być źródłem problemów rozwojowych. Przyczyną tego stanu jest słabo rozwinięta gospodarka, niski poziom przedsiębiorczości w regionie, jego peryferyjne położenie oraz słabo rozwinięta infrastruktura drogowa. W przypadku wydatków na pomoc społeczną i oświatę, analizowane województwo uzyskało jeden z niższych poziomów, ponieważ znalazło się w grupie IV. Może to być spowodowane m.in. niską świadomością społeczną na temat możliwości pomocy ze strony samorządów. Podobnie jest w przypadku wydatków oświatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Niewystarczające środki przekazywane na kształcenie oraz rozwój społeczności mają swoje konsekwencje m.in. w niskiej jakości kapitału ludzkiego oraz niskim poziomie uświadomienia społecznego. Edukacja społeczeństwa promuje pożądane zachowania oraz rozwija kompetencje, niezbędne do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Wydatki na edukację są inwestycją w zasoby ludzkie, która może przyczynić się do poprawy wydajności pracy, wzrostu gospodarczego oraz zmniejszenia nierówności społecznych. W obecnych czasach nieustanne podnoszenie kompetencji jest bardzo ważne, ponieważ współczesny rynek pracy jest bardzo dynamiczny. Jakość i efektywność edukacji na różnych poziomach kształcenia powinna stanowić ważną kwestię w procesach wdrażania trwałego rozwoju. Nieodzownym elementem tych działań powinno być też poszerzanie umiejętności zawodowych nauczycieli na różnych poziomach nauczania, co dało by wymierne efekty w zakresie jakości kształcenia. Poszerzanie i promocja międzynarodowych programów kształcenia, zwłaszcza na wyższym poziomie nauczania, również może stanowić pewnego rodzaju doświadczenie, które będzie przychylnie traktowane przez wielu pracodawców (*Program...*, 2018, s. 195). Podsumowując można stwierdzić, że pod względem ładu społecznego województwo warmińsko-mazurskie zostało ocenione nisko w porównaniu do pozostałych województw w Polsce. Wskaźniki opisujące ład społeczny w województwie warmińsko-mazurskim zostały zaliczone do grupy III i IV, co może stanowić istotny problem rozwojowy.

Rysunek 9.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — przyrost naturalny (w %)

<p>Grupa I wielkopolskie małopolskie pomorskie</p>	<p>Grupa II mazowieckie podkarpackie warmińsko-mazurskie lubuskie</p>
<p>Grupa III kujawsko-pomorskie podlaskie zachodniopomorskie opolskie lubelskie świętokrzyskie dolnośląskie</p>	<p>Grupa IV śląskie łódzkie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 10.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — wydatki budżetów województw na pomoc społeczną (w zł na 1 mieszkańca)

<p>Grupa I podkarpackie podlaskie kujawsko-pomorskie łódzkie opolskie</p>	<p>Grupa II mazowieckie dolnośląskie</p>
<p>Grupa III lubelskie małopolskie śląskie wielkopolskie</p>	<p>Grupa IV śląskie łódzkie lubuskie świętokrzyskie zachodniopomorskie pomorskie warmińsko-mazurskie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 11.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — stopa bezrobocia (w %)

Grupa I	Grupa II wielkopolskie mazowieckie opolskie lubuskie pomorskie śląskie małopolskie podlaskie
Grupa III łódzkie dolnośląskie zachodniopomorskie kujawsko-pomorskie lubelskie warmińsko-mazurskie	Grupa IV świętokrzyskie podkarpackie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 12.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — wydatki budżetów województw na oświatę i wychowanie (w zł na 1 mieszkańca)

Grupa I dolnośląskie podkarpackie kujawsko-pomorskie opolskie	Grupa II śląskie mazowieckie
Grupa III lubelskie małopolskie świętokrzyskie łódzkie	Grupa IV warmińsko-mazurskie podlaskie lubuskie wielkopolskie pomorskie zachodniopomorskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Na rysunkach 13–16 przedstawiono wskaźniki, opisujące poziom zrównoważonego rozwoju pod względem ładu gospodarczego w polskich województwach. Uwzględniono tu poziom zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, co pozwoliło ocenić aktywność gospodarczą każdego z regionów. Wskazano również na dochody i wydatki, występujące w poszczególnych województwach w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz udział osób prowadzących własną działalność gospodarczą w liczbie osób w wieku produkcyjnym, co pozwoliło na ocenę poziomu przedsiębiorczości w badanym województwie na tle kraju.

Ład gospodarczy jest jednak tym obszarem, w którym należy także podjąć szereg działań, pobudzających zrównoważony rozwój regionu.

Analiza wskaźnikowa zrównoważonego rozwoju wykazała, iż w województwie warmińsko-mazurskim nie wszystkie aspekty w badanych ładach można ocenić pozytywnie. W wielu przypadkach wymagają one podjęcia działań naprawczych z myślą o pobudzeniu zrównoważonego rozwoju badanego województwa. Ważna jest tutaj współpraca władz samorządowych z lokalną społecznością, ponieważ wspólne działania i aktywność mogą prowadzić do szybszego i lepszego osiągnięcia zamierzonych celów. Problematyczny jest niski poziom zrównoważonego rozwoju badanego województwa w stosunku do pozostałych województw Polski.

Wskaźnik zatrudnienia oraz liczba osób prowadzących własną działalność gospodarczą jest w województwie warmińsko-mazurskim na bardzo niskim poziomie, co jest powiązane z sytuacją w sferze społecznej opisaną przez wysoką stopę bezrobocia. Na niski poziom zatrudnienia wpływają tu, oprócz wcześniej wskazanych przyczyn, niski poziom edukacji oraz niska aktywność społeczna i zawodowa ludności. Pod względem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów województwo warmińsko-mazurskie zostało sklasyfikowane do grupy III, co też należy ocenić raczej nisko. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że jedną z przyczyn niskiego poziomu wzrostu gospodarczego województw warmińsko-mazurskiego jest relatywnie słabo rozwinięta baza ekonomiczna miast. Jednocześnie nie obserwuje się korzystnych zmian ani w wielkości, ani w strukturze czy poziomie zróżnicowania bazy ekonomicznej, co pozwala przypuszczać, że w przyszłości istniejące dysproporcje rozwojowe między województwem warmińsko-mazurskim, a resztą kraju nie ulegną zmniejszeniu (Bogdański 2019, s. 164). Z kolei dochody budżetowe na jednego mieszkańca w województwie warmińsko-mazurskim są ponadprzeciętne, co może się wiązać z zainicjowanymi już działaniami, zmierzającymi do polepszenia sytuacji w sferze społecznej i gospodarczej tego regionu.

Rysunek 13.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego — wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (w %)

<p>Grupa I mazowieckie wielkopolskie</p>	<p>Grupa II łódzkie pomorskie</p>
<p>Grupa III małopolskie podlaskie lubelskie lubuskie opolskie dolnośląskie kujawsko-pomorskie</p>	<p>Grupa IV świętokrzyskie podkarpackie śląskie zachodniopomorskie warmińsko-mazurskie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 14.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego — dochody budżetów województw (w zł na 1 mieszkańca)

<p>Grupa I podlaskie podkarpackie warmińsko-mazurskie lubuskie mazowieckie opolskie dolnośląskie zachodniopomorskie świętokrzyskie</p>	<p>Grupa II lubelskie</p>
<p>Grupa III kujawsko-pomorskie pomorskie</p>	<p>Grupa IV małopolskie wielkopolskie śląskie łódzkie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 15.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego – wskaźnik osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w wieku produkcyjnym (w %)

<p style="text-align: center;">Grupa I</p> <p style="text-align: center;">zachodniopomorskie mazowieckie pomorskie wielkopolskie dolnośląskie małopolskie</p>	<p style="text-align: center;">Grupa II</p> <p style="text-align: center;">lubuskie</p>
<p style="text-align: center;">Grupa III</p>	<p style="text-align: center;">Grupa IV</p> <p style="text-align: center;">śląskie łódzkie opolskie kujawsko-pomorskie świętokrzyskie podlaskie warmińsko-mazurskie lubelskie podkarpackie</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Rysunek 16.

Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego — udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów województw

Grupa I	Grupa II podlaskie pomorskie podkarpackie dolnośląskie lubelskie świętokrzyskie zachodniopomorskie kujawsko-pomorskie
Grupa III łódzkie wielkopolskie śląskie warmińsko-mazurskie małopolskie mazowieckie lubuskie opolskie	Grupa IV

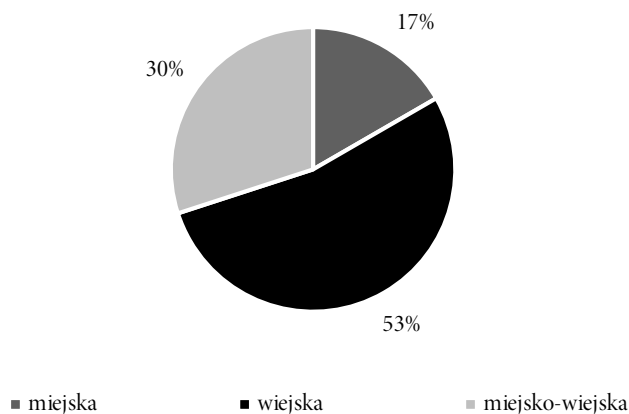
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych, STRATEG, Głównego Urzędu statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

Analizując zrównoważony rozwój województwa warto też zwrócić uwagę na jakość życia mieszkańców i jej uwarunkowania w ujęciu lokalnym (z perspektywy gmin). W dalszej części rozdziału przedstawiono wyniki badania ankietowego, w którym udział wzięli przedstawiciele urzędów gmin województwa warmińsko-mazurskiego (rysunek 17).

Z uwagi na to, iż województwo warmińsko-mazurskie składa się w dużej części z gmin o charakterze wiejskim, ponad połowa gmin, które wzięły udział w badaniu to właśnie takie gminy. Natomiast najmniejszym udziałem w badaniu charakteryzowały się gminy miejskie, wśród których znalazło się tylko jedno miasto na prawach powiatu.

Rysunek 17.

Struktura gmin biorących udział w badaniu według ich typu



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

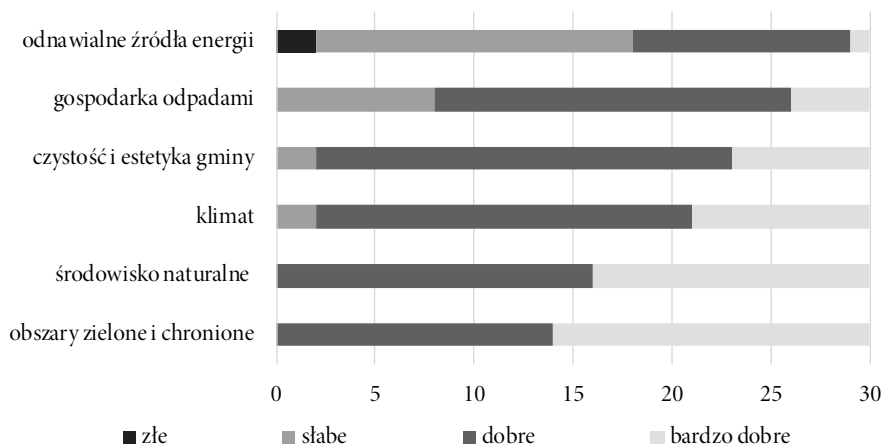
Warto podkreślić, iż w gminach wiejskich ogromne znaczenie dla ich rozwoju ma rolnictwo. Jest to dział gospodarki, w którym istnieją najbardziej sprzyjające warunki do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju, bowiem — z jednej strony — wykorzystuje się naturalne zasoby środowiska przyrodniczego, z drugiej zaś strony — rolnicy poprzez swoją działalność kształtują to środowisko (Kisiel i in. 2007, s. 110–111). Na rysunku 18 przedstawione zostały wyniki badania, dotyczące oceny jakości życia mieszkańców w zakresie ład u środowiskowego. Warto przypomnieć, że oceny tej dokonywali pracownicy urzędów gmin, których wskazano jako najbardziej kompetentnych w badanym obszarze tematycznym. Respondenci na pytanie o warunki życia w sferze środowiskowej najczęściej odpowiadali, że według nich są one dobre. Obszary zielone i chronione oraz stan środowiska naturalnego są jednymi z ważniejszych walorów ład u środowiskowego, nie tylko dla mieszkańców, ale i dla turystów, którzy często z uwagi na nie decydują o miejscu i rodzaju spędzenia wolnego czasu.

Dla rozwoju turystyki równie ważny jest klimat, czystość oraz estetyka miejsca oraz ogólny wizerunek gminy. Respondenci zwrócili uwagę na to, iż sytuacja pod względem gospodarki odpadami w województwie nie jest zadowalająca. Z uwagi na rosnącą konsumpcję przybywa odpadów, co nie koniecznie przekłada się na działania związane z ich neutralizacją, czy recyklingiem. Rozwój gospodarki wymaga stałego dostarczania energii, na którą zapotrzebowanie rośnie w coraz szybszym tempie. Przepuszcza się, że do 2030 roku wzrost zapotrzebowania na energię pierwotną wyniesie około 27% w stosunku do 2010 roku (Marks-Bielska, Bielski 2013, s. 149). Rozwój ten będzie więc zależał od umiejętnego wykorzystania alternatywnych źródeł energii, zwłaszcza takich, których potencjał był dotychczas niedoceniany. Stwarza to ogromne szanse rozwoju rolnictwa energetycznego, dostarczającego energię odnawialną. Polskie rolnictwo posiada w tym zakresie ogromny potencjał, który może być wykorzystany, po pierwsze — jeżeli rozwiązania wypracowane przez naukę

będą miały praktyczne zastosowanie w gospodarce, po drugie — jeżeli zabezpieczone zostaną środkami finansowymi (Babuchowska, Marks-Bielska 2017, s. 15). W Polsce istnieje wiele przedsiębiorstw, oferujących instalacje odnawialnych źródeł energii, dzięki którym istnieje możliwość produkcji taniej energii przy dodatkowym wsparciu finansowym (dotacje pochodzące z Funduszy Ochrony Środowiska oraz Unii Europejskiej), jednak jak wynika z badania, nie przekłada się to na podejmowanie działań w tym kierunku w badanym województwie.

Rysunek 18.

Ocena warunków życia w badanych gminach pod względem ład u środowiskowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na rysunku 19 przedstawiono wyniki badania, odnoszące się do oceny warunków życia mieszkańców gminy pod względem ład u społecznego.

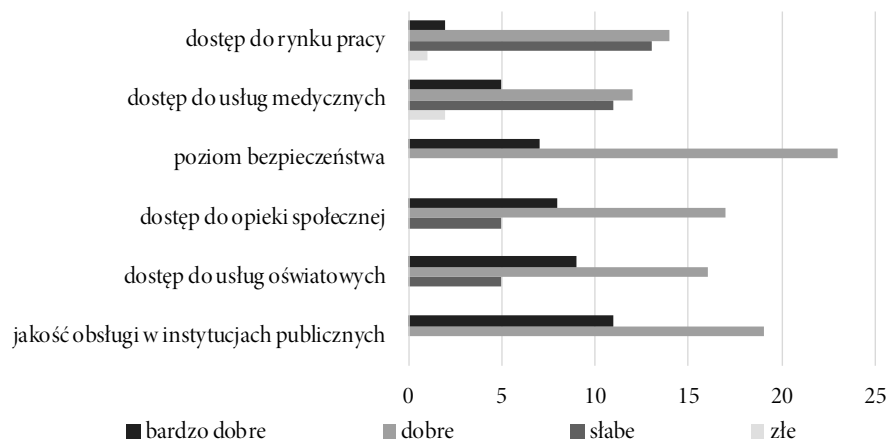
Uwzględnione zostały elementy, dotyczące podstawowych potrzeb społeczeństwa w tym zakresie, za które są odpowiedzialne władze gminy. Jednym z nich jest dostęp do oświaty, który w perspektywie długookresowej istotnie determinuje poziom życia ludności. Podobnie jest jeśli chodzi o dostęp do usług medycznych, dzięki którym społeczeństwo uzyskuje opiekę i poczucie bezpieczeństwa ze strony państwa. Dostęp do rynku pracy jest również ważnym elementem ład u społecznego w zrównoważonym rozwoju gminy. Wyznacza on status jednostki w społeczeństwie oraz pozwala określić, w jakiej sytuacji finansowej się ona znajduje.

Wyniki badania w zakresie ład u społecznego są bardziej zróżnicowane niż w przypadku czynników środowiskowych. Według respondentów mieszkańcy są zadowoleni z poziomu bezpieczeństwa oraz jakości obsługi w instytucjach publicznych. W tym obszarze nie występują znaczne problemy, dzięki czemu społeczeństwo posiada dobre warunki do egzystencji i funkcjonowania na akceptowalnym poziomie. Ocena dostępu do opieki społecznej oraz usług oświatowych jest już niższa. Przyczyny tego mogą być różne, np. często zmieniające się przepisy prawa, które uniemożliwiają spójne i konsekwentne działania, czy nieodpowiedni

program nauczania w przypadku oświaty. Natomiast dostęp do rynku pracy oraz do usług medycznych oceniono negatywnie. Niska ocena dotycząca warunków na rynku pracy jest istotna w przypadku ogólnej oceny rozwoju gminy pod względem społecznym, ale także gospodarczym, np. z uwagi na wysoki wskaźnik bezrobocia, czy niską przedsiębiorczość na danym obszarze. Ocena czynników ładu społecznego była zróżnicowana. Może to wskazywać na podejmowanie istotnych działań przez władze samorządowe w gminie.

Rysunek 19.

Ocena warunków życia w badanych gminach pod względem ładu społecznego



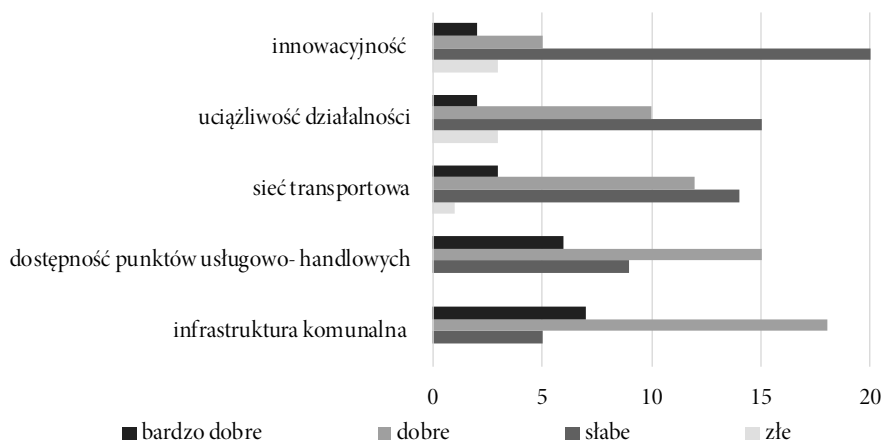
Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariusza ankiety.

Na rysunku 20 przedstawiono wyniki badania, oceniające warunki życia mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego w obszarze ładu gospodarczego. Wymienione elementy tego ładu są ważne z gospodarczego punktu widzenia, ale także wpływają na pozostałe obszary zrównoważonego rozwoju, zarówno w zakresie ładu społecznego, jak i środowiskowego.

W przypadku ładu gospodarczego żadnego z czynników nie oceniono bardzo dobrze. Najczęściej wskazywano, iż warunki życia wynikające z tego ładu są słabe. O ile infrastruktura komunalna oraz dostęp do usług były w większości ocenione pozytywnie, to pozostałe czynniki nie były już tak dobrze postrzegane. Zapewnienie infrastruktury komunalnej jest jednym z podstawowych zadań JST, zatem działania podejmowane przez władze w tym kierunku są ważne, a efekty tych działań są zauważalne np. w postaci zwiększającej się co roku długości sieci kanalizacyjnych. Pozostałe trzy elementy ładu gospodarczego zostały słabo ocenione. Słaby nacisk na rozwój technologii i małe nakłady na działalność badawczo-rozwojową mogą przekładać się na niski poziom rozwoju gospodarczego i konkurencyjności. Podobnie jest w przypadku słabego rozwoju sieci transportowej, która jest jednym z głównych motorów wzrostu gospodarczego. Jej rozwój powinien być jednym z kluczowych zadań, stojących przed JST.

Rysunek 20.

Ocena warunków życia w badanych gminach pod względem ładu gospodarczego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

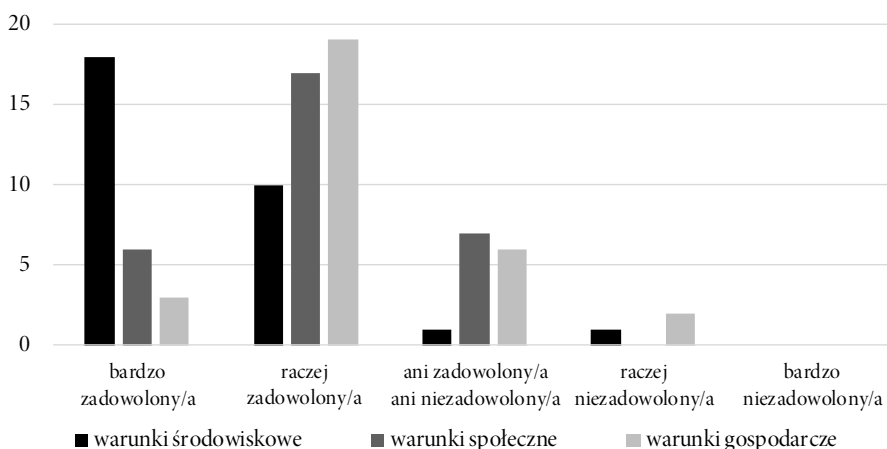
Ocena respondentów dotycząca warunków życia w obszarze trzech ładów jest zróżnicowana. Zauważalne są pozytywne oceny niektórych czynników, składających się na ład środowiskowy. W ładzie społecznym pewne obszary wymagają podjęcia działań w celu polepszenia warunków życia ludności. Natomiast w ładzie gospodarczym odnotowano dość niskie oceny wszystkich wskazanych elementów, co oznacza, że należałoby podjąć działania, zmierzające do poprawy tych warunków w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Na rysunku 21 przedstawiono ogólną ocenę respondentów dotyczącą zadowolenia mieszkańców z życia w gminie (łącznie pod względem ładu gospodarczego, społecznego i środowiskowego).

Respondenci uważają, iż walory środowiskowe w ich gminach są bardzo dobre i dobre, co pokrywa się z wcześniejszą opinią. W niektórych tylko aspektach należałoby podjąć działania naprawcze np. w gospodarce odpadami oraz promowaniu odnawialnych źródeł energii. Ogólne warunki społeczne w badanych gminach zostały ocenione dobrze, jednak niektóre obszary w tym ładzie także wymagają podjęcia określonych kroków w kierunku polepszenia obecnej sytuacji. Słabe warunki na rynku pracy oraz w dostępności usług medycznych są dość poważnymi problemami, wskazywanymi przez respondentów. Podobnie oceniono ład gospodarczy. Część warunków go kształtujących została oceniona nisko, co nie przekłada się na ogólne możliwości rozwoju w tym obszarze. Podsumowując należy stwierdzić, że badane obszary trzech ładów wymagają podejmowania działań zmierzających do ich poprawy w różnym stopniu w celu wyrównania warunków życia w ogólnej perspektywie zrównoważonego rozwoju.

Rysunek 21.

Ocena zadowolenia z warunków życia w badanej gminie



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na rysunku 22 przedstawiono wyniki badania, wskazujące działania dotychczas podjęte w gminach w trzech obszarach zrównoważonego rozwoju. Na tej podstawie można wnioskować o kierunkach rozwoju, podjętych w badanych gminach oraz o ich problemach rozwojowych. Największa ilość odpowiedzi, dotyczących działań podjętych przez badane gminy odnosi się do ładu społecznego. Nie jest to zaskakujące z uwagi na to, iż gmina jest jednostką, której głównym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa.

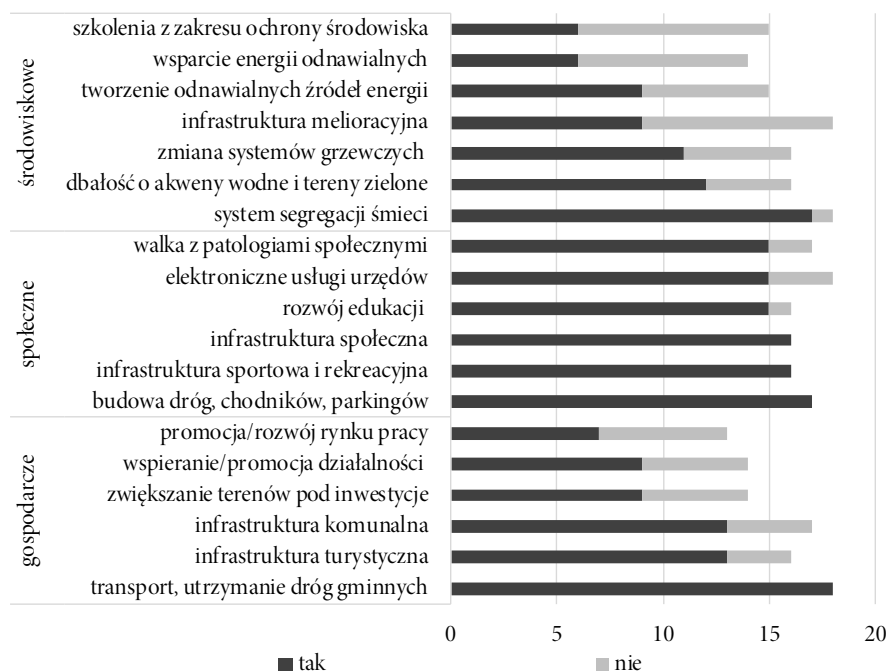
Może to wynikać z jednej strony z obowiązku wykonywania niektórych działań w obszarze społecznym przez władze narzuconym przepisami prawa, z drugiej strony być może motywem ich podjęcia była chęć podniesienia jakości życia społeczeństwa. Działania, rozwijające ład społeczny mogą skutkować wzrostem ogólnego zadowolenia mieszkańców, którzy z gospodarczego punktu widzenia są bardzo ważnym zasobem (kapitał ludzki), determinującym wzrost i rozwój regionu. W przypadku ładu środowiskowego z badań wynika, że władze gminy podejmują mniej działań w tym obszarze.

Z uwagi na to, iż województwo warmińsko-mazurskie jest postrzegane jako region, odznaczający się dobrą jakością i czystością środowiska naturalnego, zaangażowanie władz JST w ten obszar zrównoważonego rozwoju jest mniejsze. Z drugiej strony respondenci wskazywali, że niektóre aspekty ładu środowiskowego nadal wymagają dopracowania przez władze samorządowe. Tak jest np. w przypadku kwestii dotyczących systemów segregacji śmieci, czy zmiany systemów grzewczych na bardziej ekologiczne. Jeżeli chodzi o ład gospodarczy, ankieterzy wskazali, że w tym obszarze jest podejmowanych najmniej działań przez władze JST. Jest to dość zastanawiające, tym bardziej, że wskazywali oni jednocześnie na największe problemy i braki rozwojowe właśnie w tym obszarze. O ile działania związane z infrastrukturą drogową są realizowane przez ponad połowę badanych gmin, o tyle działania promujące i rozwijające rynek pracy są tam na bardzo niskim poziomie. Podobnie jest w zakresie wspierania i promocji działalności gospodarczej oraz pobudzania działalno-

ści inwestycyjnej. Są to poważne problemy, hamujące rozwój gospodarczy, a objawiające się brakiem zaangażowania władz gminy w politykę zatrudnienia, wspieranie funkcjonowania rynku pracy i pozyskiwanie kapitału oraz inwestorów. Brak działań pobudzających rozwój gospodarczy, a podejmowanie tylko aktywności w zakresie pozostałych ładów, na pewno jest zgodne z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Rysunek 22.

Działania rozwojowe podjęte przez gminę



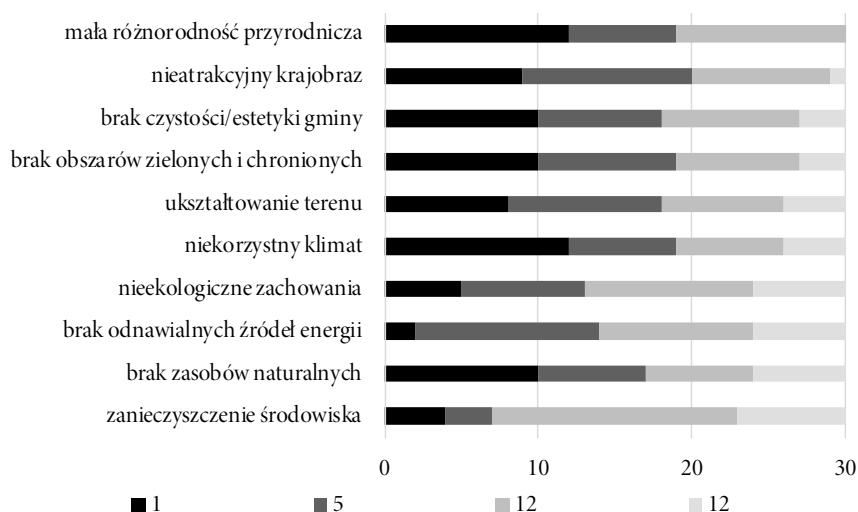
Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W kolejnej części badania odniesiono się do barier zrównoważonego rozwoju. Rodzaj oraz częstotliwość ich występowania mają istotny wpływ na realizację podejmowanych działań, związanych ze zrównoważonym rozwojem. Identyfikacja barier rozwoju, występujących na badanym obszarze pozwoli na obranie dalszych pożądanych kierunków działań przez władze gmin. W perspektywie długookresowej starania te mogą wpłynąć na wyeliminowanie zidentyfikowanych barier, uniemożliwiających wdrażanie zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym pobudzaniu i wykorzystywaniu czynników, które pozytywnie wpływają na rozwój JST.

Na rysunku 23 przedstawiono wyniki badania, dotyczące barier środowiskowych zrównoważonego rozwoju gmin. Ocena ich istotności pozwala wskazać, które z nich i w jakim stopniu destymulują proces wdrażania zrównoważonego rozwoju.

Rysunek 23.

Istotność barier związanych z realizacją działań podejmowanych przez gminę w zakresie ład u środowiskowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W zakresie ład u środowiskowego respondenci uznali, iż średnio istotnymi barierami we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju są elementy związane z walorami środowiskowymi. Niekorzystny klimat, nieatrakcyjny krajobraz, czy niewystępowanie zasobów naturalnych oraz niska estetyka gmin nie są barierami w rozwoju gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Najczęściej uznawano, iż brak środków finansowych przeznaczanych na ochronę środowiska oraz brak proekologicznych postaw władz gmin, ale i mieszkańców są istotnymi barierami zrównoważonego rozwoju. Większe środki finansowe umożliwiłyby podjęcie szeregu działań prośrodowiskowych, mających wpływ na rozwój JST. Mały nacisk ze strony władz JST na promocję ekologicznego stylu życia może być wynikiem nieekologicznych zachowań społeczności lokalnej np. niechęci do segregacji odpadów, czy też stosowanie niewydajnych oraz szkodliwych systemów grzewczych itd.

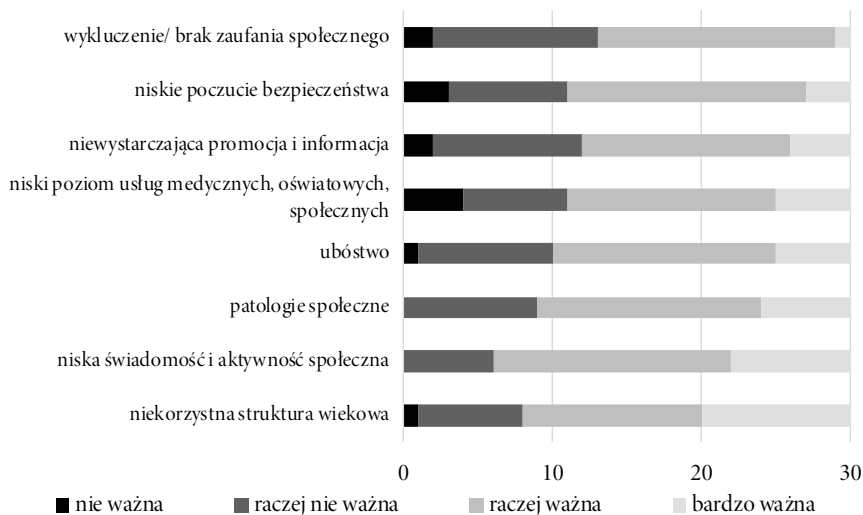
Wyniki badań dotyczące barier zrównoważonego rozwoju w obszarze ład u społecznego zostały przedstawione na rysunku 24. Ich identyfikacja jest ważna z punktu widzenia rozwoju badanych jednostek, a skutki występowania są w związku nie tylko z rozwojem społecznym, ale także z pozostałymi obszarami zrównoważonego rozwoju.

W przypadku wskazanych barier związanych z ład em społecznym respondenci ocenili, że wszystkie one są istotne. Niska świadomość i aktywność społeczna mogą spowodować znaczne utrudnienia w realizacji projektów społecznych. Może się to też wiązać z częstszym występowaniem wykluczeń społecznych, niskim poziomem zaufania oraz poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie. W dłuższej perspektywie może to się też przełożyć na szerzenie się patologii społecznych. Równie ważnym problemem jest starzenie się społeczeństwa, nie

tylko biorąc pod uwagę rynek pracy, ale również pod względem zapewnienia opieki zdrowotnej osobom starszym.

Rysunek 24.

Istotność barier związanych z realizacją działań podejmowanych przez gminę w zakresie ładu społecznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wiąże się to z przekazywaniem większych środków budżetowych na ten cel oraz na inne świadczenia np. emerytury, na które coraz mniej osób będzie pracowało z uwagi na to, iż współczynnik dzietności w województwie warmińsko-mazurskim nie jest wysoki. Wskazano również na problemy związane z usługami edukacyjnymi, które oddziałują na rynek pracy. Brak wykwalifikowanej kadry z odpowiednim doświadczeniem zawodowym, a także ograniczone możliwości przekwalifikowania zawodowego w realiach dynamicznego rynku pracy, stanowią także istotną barierę rozwojową.

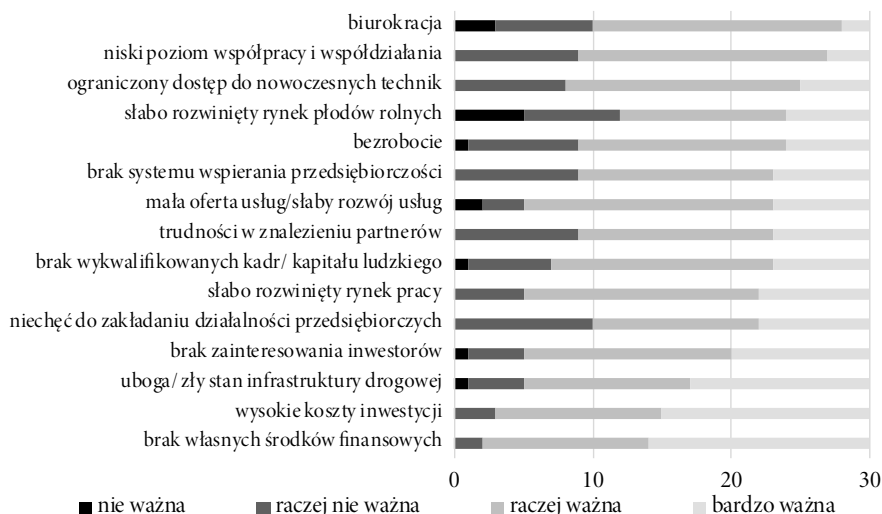
Równie istotna jest identyfikacja barier, uniemożliwiających zrównoważony rozwój w obszarze ładu gospodarczego. Wyniki badań w tym zakresie zostały przedstawione na rysunku 25. Wymienione bariery, występujące w szeroko pojętym ładzie gospodarczym, mogą stanowić duży problem w procesach zrównoważonego rozwoju.

Rozwój gospodarczy jest równie ważny, jak rozwój społeczny i środowiskowy w realizowanej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Występowanie barier, które uniemożliwiają wzrost gospodarczy stanowi problem, który należy eliminować i rozwiązywać w celu efektywnego pobudzania produkcji w gospodarce. Z przeprowadzonych badań wynika, iż według respondentów największym problemem w zakresie ładu gospodarczego jest brak środków finansowych oraz wysokie koszty inwestycji. Jest to podstawowa bariera, która często wręcz uniemożliwia realizowanie szeregu działań rozwojowych w jednostce, np. rozwój infrastruktury drogowej, komunalnej, czy turystycznej. Z tego również może wynikać

następny wskazany przez respondentów problem w postaci wysokich kosztów związanych z realizacją inwestycji.

Rysunek 25.

Istotność barier związanych z realizacją działań podejmowanych przez gminę w zakresie ładu gospodarczego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W przypadku braku środków finansowych w gminie rozwijanie rynku inwestycyjnego jest niemal niemożliwe, a podjęcie działań w tym kierunku jest bardzo trudne z uwagi na brak podstawowych narzędzi. Kolejnym bardzo ważnym problemem występującym w badanych gminach jest ubogi lub zły stan infrastruktury drogowej. Jest to spowodowane wskazanym już brakiem środków finansowych, ale również brakiem środków związanych z późniejszym jej utrzymaniem (ewentualnymi remontami i modernizacjami), pomimo wsparcia finansowego ze strony organów Unii Europejskiej oraz tworzenia specjalnych funduszy w tym celu, np. Fundusz Dróg Samorządowych. Problem mogą też stanowić przepisy, które zawierają szereg przestarzałych regulacji i wymagań w porównaniu z realiami dzisiejszych czasów. Respondenci wskazali też, iż występuje małe zainteresowanie wśród potencjalnych inwestorów badanymi gminami, co jest powiązane z pozostałymi barierami, wskazanymi w kwestionariuszu.

Niechęć społeczeństwa do zakładania działalności gospodarczej może być dyktowana brakiem opracowanego lokalnego systemu wspierania takich inicjatyw, obawą przed potencjalnym ryzykiem, ale także np. brakiem kapitału ludzkiego, charakteryzującego się wystarczającymi kwalifikacjami i doświadczeniem zawodowym. Nadmierna biurokracja, wynikająca m.in. z niedopracowanych przepisów prawa, czy wysokie bezrobocie na rynku pracy, mogą być również przyczynami powstawania kolejnych barier rozwojowych.

Biorąc pod uwagę całokształt występujących w badanych gminach barier, zauważalne jest powiązanie między sobą wskazanych trzech łańcuchów zrównoważonego rozwoju. Jest to ważny aspekt, który należy brać pod uwagę w działaniach mających na celu zapobieganie ich występowaniu lub neutralizacji. Dodatkowo niektóre negatywne czynniki rozwojowe mogą być trudniejsze i bardziej czasochłonne do usunięcia niż inne. Powstaje wtedy wiele trudności, np. pod względem decyzyjnym, jakie działania prowadzące do rozwiązania istniejących problemów należy podjąć w pierwszej kolejności, a które można odroczyć w czasie.

Następne pytanie w kwestionariuszu ankiety dotyczyło wskazania przez respondentów silnych i słabych stron gminy, w której mieszkają. Jest to istotne gdyż znajomość atutów gminy pozwala na oparcie jej zrównoważonego rozwoju właśnie na nich. Wiedza na temat słabości gminy natomiast wskazuje pożądane kierunki rozwojowe w gminie. W odpowiedzi połowa ankietowanych wskazała, iż walory przyrodnicze, krajobrazowe, czyste powietrze oraz ogólne warunki środowiskowe są silnymi stronami badanych gmin. Następną najczęściej wskazywaną odpowiedzią były atrakcyjne warunki dla rozwoju infrastruktury turystycznej, która jest uznawana przez ankietowanych za dobrze rozwiniętą. Wymienione walory turystyczne są ważne z punktu widzenia promocji i pozyskiwania potencjalnych turystów, ale także odgrywają one pozytywną rolę w życiu społeczności, zamieszkującej gminę. Dodatkowo czynniki te pośrednio mogą wpływać na pozyskiwanie inwestorów. Wśród silnych stron wskazano również na możliwości tworzenia oraz posiadania terenów inwestycyjnych. Innymi walorami gmin, które w niewielkim zakresie były wskazywane przez respondentów, były duża ilość gospodarstw rolnych, dobra infrastruktura drogowa, efektywne wykorzystywanie środków unijnych, ogólnie dobra kondycja finansowa, zaangażowanie społeczne oraz dobrze rozwinięty transport. Są to zatem obszary, w ramach których można by podjąć pewne działania rozwojowe dla poprawy ich funkcjonowania w tych gminach.

W przypadku słabych stron badanych gmin prawie 37% respondentów wymieniło, iż infrastruktura drogowa jest jednym z ważniejszych problemów w ich przypadku. Przekłada się to na jakość życia w sferze społecznej, ale także jest to poważny problem gospodarczy. Rozwój systemu transportowego powinien być brany pod uwagę przez władze JST jako jeden z podstawowych kierunków działań, tym bardziej, iż coraz częściej promuje się zintegrowane systemy transportowe w całej Europie. Kolejnym poważnym problemem na badanym terenie według respondentów jest bezrobocie oraz brak wykwalifikowanych kadr. Wskazano także, iż młode osoby po ukończeniu edukacji nie mogą znaleźć pracy. Niskie zatrudnienie hamuje wzrost gospodarczy, a dodatkowo przekłada się negatywnie na budżet gminy. Z uwagi na taką sytuację poziom życia społeczeństwa w województwie warmińsko-mazurskim jest niższy niż w innych regionach kraju. Zwiększa to ryzyko występowania ubóstwa, ale też może wpłynąć na rozwój różnego rodzaju patologii oraz zjawisk wykluczenia w społeczeństwie. W pojedynczych przypadkach wymieniono również, iż brak terenów inwestycyjnych i zamożności, słaby dostęp do usług medycznych, oświatowych, małe zaangażowanie pracowników w gminie w jej rozwój, a także przeważająca ilość gospodarstw rolnych stanowią słabe strony gminy. Brak inicjatyw inwestycyjnych może np. z niejasnych przepisów i wysokich do spełnienia wymagań prawnych, z trudności w przygotowaniu terenu pod inwestycje (m.in. wyposażenie gruntu w podstawowe media, drogę dojazdową),

czy nawet z nieopłacalności przeznaczania terenów pod inwestycje z uwagi na wysoki koszt jego przygotowania.

Czynniki, determinujące rozwój gmin są zróżnicowane w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. W każdej z badanych gmin wskazano te elementy, które wpływają pozytywnie na ich rozwój i należy je wykorzystać i rozwijać oraz te, które stanowią poważne problemy, uniemożliwiające lub spowalniające rozwój tych gmin. Analiza mocnych i słabych stron gminy powinna być jednym z kluczowych etapów w ocenie jej możliwości rozwojowych, a także precyzowania kierunku podejmowania działań dla wdrażania zrównoważonego rozwoju.

2.2. Finansowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin w województwie warmińsko-mazurskim

Finanse publiczne są jednym z podstawowych uwarunkowań funkcjonowania jednostek terytorialnych. Stanowią one podstawę realizacji głównych zadań JST, które są narzucone przepisami prawa oraz innych przedsięwzięć, podejmowanych przez te jednostki, w tym również działań związanych z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju. Część zasobów finansowych zostaje przekazana gminom z budżetu państwa, jednak pokrycie kosztów wszystkich zadań w jednostce jest dużym wyzwaniem z uwagi na to, że są one zwykle niewystarczające. Władze lokalne muszą wykazać się własną aktywnością, która nie zawsze okazuje się skuteczna. Umiejętne zarządzanie budżetem jest dużym wyzwaniem, tym bardziej iż powinno się mieć na względzie dobro całej społeczności, zamieszkującej daną jednostkę terytorialną, a nie tylko część lub pojedyncze interesy społeczne. Należy też uwzględnić fakt istnienia dyscypliny finansów publicznych, dodatkowo w niektórych przypadkach przepisy mogą stanowić ograniczenie lub uniemożliwić podjęcie określonych działań w gminie.

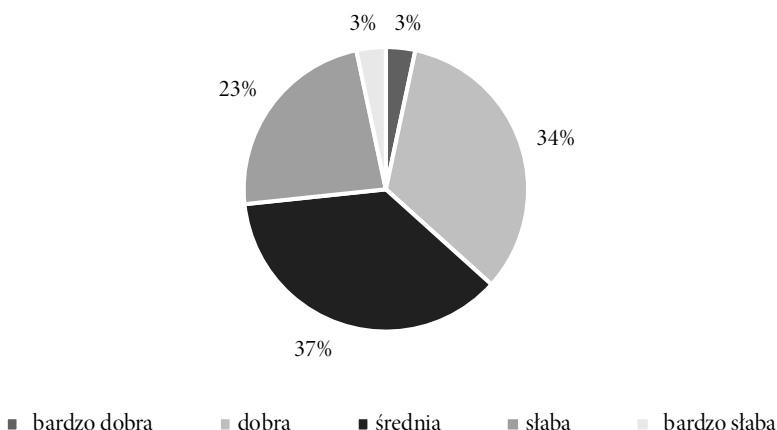
Na rysunkach 26–28 przedstawiono wyniki badania, odnoszące się do kwestii związanych z aspektami finansowymi w badanych gminach. Ocena sytuacji finansowej gmin oraz problemów związanych z pozyskiwaniem przez nie środków finansowych jest bardzo ważna dla funkcjonowania JST. Na rysunku 26 przedstawiono wyniki badania, dotyczące ogólnej oceny sytuacji finansowej badanych gmin.

W większości badanych gmin stwierdzono, iż kondycja finansowa tych jednostek jest średnia lub dobra. Może to wynikać z faktu, że część z nich spełnia swoje zadania w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych ze środków własnych i nie zachodzi potrzeba pozyskiwania dodatkowych środków na ich realizację. Przyczyną takich ocen może być także zauważalny rozwój gmin i różnych inicjatyw, wpływających pozytywnie na sytuację finansową jednostek. Być może dodatkowo rozdysponowanie posiadanych środków finansowych jest przemyślane i dobrze zorganizowane przez władze gminy. Inną przyczyną otrzymanego wyniku badania mogą być odpowiednie kompetencje osób zarządzających lokalnymi finansami publicznymi, co jest bardzo ważną, cenioną oraz poszukiwaną umiejętnością w środowiskach samorządowych. Jednak prawie ¼ ankietowanych oceniła sytuację finansową w ich gminach jako słabą. Przyczyną tego może być np. nieumiejętne dysponowanie budżetem gminnym, niskie wpływy do budżetów gminnych, brak działań w kierunku po-

zyskiwania inwestorów, czy dodatkowych środków dla gminy, co przekłada się na mniejsze możliwości jej rozwoju. Problem może stanowić też brak pomysłów i działań ze strony władz gminy w kierunku eliminacji trudności, przekładających się na kondycję finansową gminy. W przypadku skrajnych odpowiedzi na to pytanie 3% ankietowanych uznało kondycję finansową gminy za bardzo dobrą oraz tyle samo za bardzo słabą. W przypadku bardzo dobrych ocen można przypuszczać, iż władze tych gmin wypełniają dobrze swoje zadania i podejmują odpowiednie aktywności dla ogólnego rozwoju JST, co zyskuje przychylność społeczeństwa. Natomiast bardzo słaba ocena kondycji finansowej JST może być wynikiem odwrotnego postępowania lub braku podejmowania jakichkolwiek działań. Mimo, iż jest to zdanie trudne, władze gminy powinny podejmować różnego inicjatywy, nastawione na zdobywanie środków finansowych z myślą o pobudzeniu zrównoważonego rozwoju gminy.

Rysunek 26.

Ocena sytuacji finansowej gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

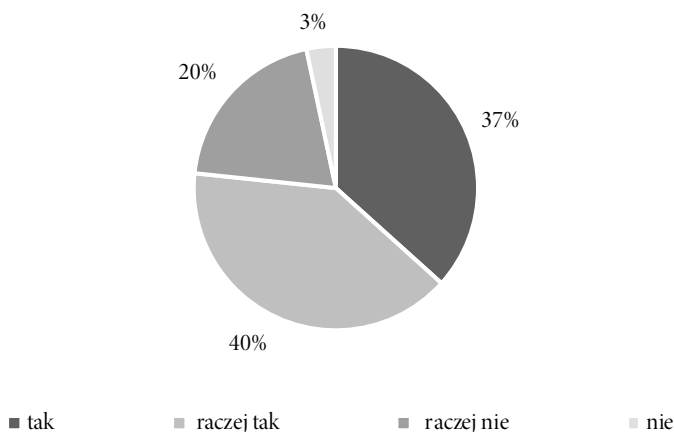
Środki finansowe są jednym z podstawowych uwarunkowań wdrażania zrównoważonego rozwoju. Na rysunku 27 zostały przedstawione wyniki badania, dotyczące oceny problemu braku środków finansowych, jako głównej bariery wdrażania zrównoważonego rozwoju w gminach województwa warmińsko-mazurskiego.

Respondenci w prawie 40% uznali, że brak rozwoju gminy może być spowodowany złą sytuacją finansową, a kolejne 40% badanych stwierdziło, że jest to bardzo prawdopodobne stwierdzenie. Zatem prawie 80% ankietowanych łączy przyczynę niskiego poziomu zrównoważonego rozwoju w gminie z kwestiami odnoszącymi się do sfery finansowej. Jest to bardzo poważny problem, z uwagi na to, iż same zadania własne wymagają bardzo dużych nakładów finansowych, w efekcie dodatkowe działania wspierające zrównoważony rozwój gminy mogą już nie zostać w ogóle podjęte. Władze gminy powinny wtedy zastanowić się, w jaki sposób można poprawić sytuację finansową, w jakiej dana JST się znajduje. Istnieją subwencje i dotacje, które są przekazywane z budżetu państwa, jednak, jak wynika z badań,

różnego rodzaju środki, które trafiają do budżetów gmin nie są wystarczające. Władze gmin są zmuszone do podejmowania różnych kroków w celu pozyskania dodatkowych środków zewnętrznych na realizację zaplanowanych zadań. Tylko niecałe ¼ respondentów wskazała, że ograniczony zrównoważony rozwój gminy nie wynika z problemu niedostatecznej ilości środków finansowych w budżecie gminy.

Rysunek 27.

Ocena problemu braku środków finansowych jako bariery wdrażania zrównoważonego rozwoju gminy



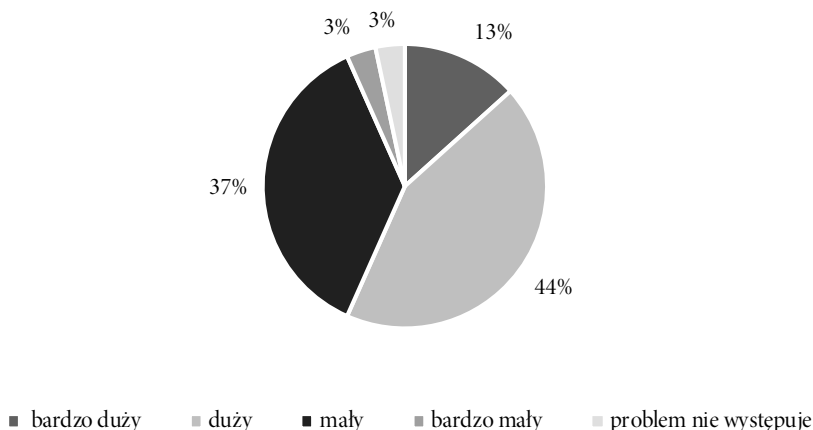
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na rysunku 28 przedstawiono wyniki badania, odnoszące się do trudności w zdobywaniu środków finansowych przez władze JST.

Około 40% respondentów wskazało na to, że pozyskiwanie dodatkowego dofinansowania nie jest dużym problemem w procesach rozwojowych gmin, co jest pozytywnym wynikiem. Jednak większość ankietowanych (prawie 60%) uważa, że pozyskiwanie środków finansowych na rozwój gminy jest trudnym zadaniem. Przyczyn tego zjawiska może być wiele. Pierwszy problem może już stanowić samo wypełnienie wniosku o dofinansowanie ze względu na specyficzny język i zwroty w nim zawarte. Jeśli osoba, wypełniająca taki wniosek nie ma jeszcze w tej kwestii odpowiedniego doświadczenia, może to stanowić istotną barierę, która może spowodować odrzucenie wniosku na początku procedury ze względu na jego błędy czy niedoskonałości formalne. Problem może też stanowić spełnienie i wykazanie wszystkich warunków wnioskowania. Ważnym ograniczeniem w kwestii pozyskiwania dofinansowania przez gminy jest również długi proces z tym związany. Prawidłowe wypełnienie wniosku, często we współpracy z różnego rodzaju firmami doradczymi, rozpatrywanie tych wniosków oraz kolejne etapy aż do zakończenia całego procesu związanego z pozyskaniem środków finansowych wiążą się z długim czasem oczekiwania. Dodatkowym problemem może być brak środków na wkład własny, który jest jednym z warunków otrzymania pomocy finansowej.

Rysunek 28.

Ocena problemu zdobycia środków finansowych na rozwój gminy

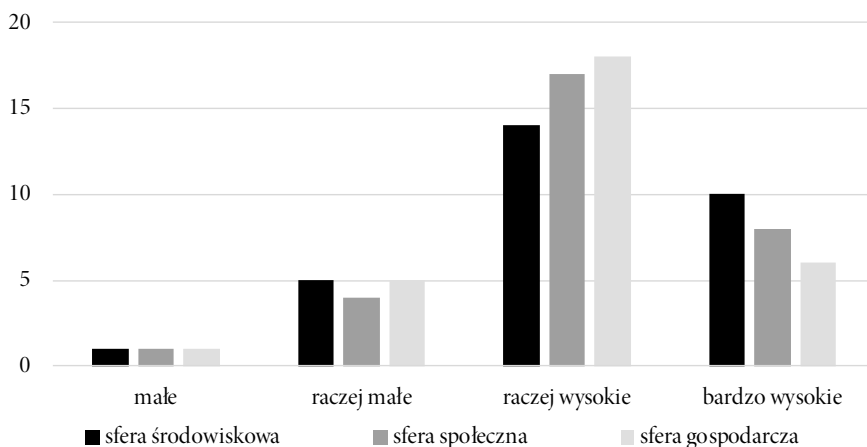


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Kwestionariusz ankiety zawierał również pytania dotyczące oceny działalności oraz zaangażowania miejscowych władz w dotychczasowy rozwój badanych gmin. Na rysunku 29 przedstawiono ocenę wykorzystania możliwości rozwojowych badanych gmin w rozwiązywaniu problemów w obszarach środowiskowym, społecznym i gospodarczym.

Rysunek 29.

Ocena dotychczasowego wykorzystania możliwości rozwojowych w rozwiązywanie problemów w gminie



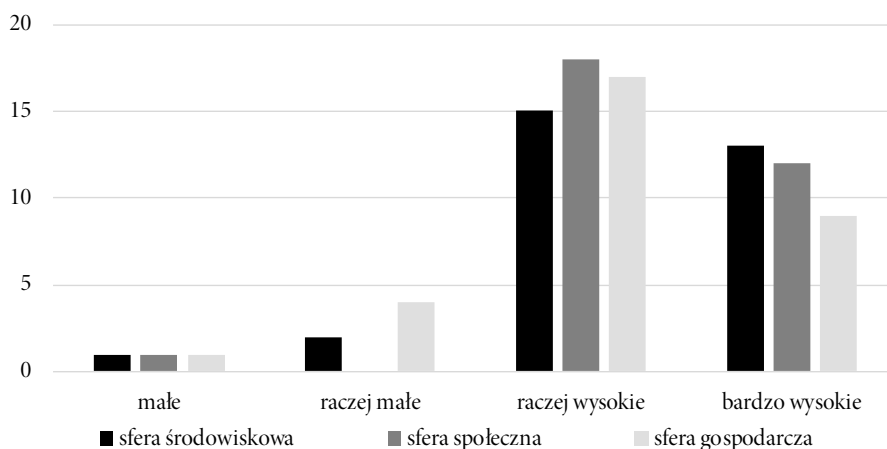
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Działania władz gmin, związane z rozwiązywaniem występujących w nich problemów za pomocą istniejących możliwości oceniono wysoko. Ponad połowa ocen w każdym z trzech ładów była wysoka. Co piąty ankietowany stwierdził, iż wykorzystanie możliwości gminy w eliminowaniu problemów jest na niskim poziomie. Może to być spowodowane np. zbyt dużymi barierami rozwojowymi, brakiem możliwości ich przezwyciężania, czy nawet może świadczyć o braku kompetencji i umiejętności władz JST w usunięciu zidentyfikowanych przeszkód. Jak wskazują też inni autorzy (Lizińska 2013, s. 131) władze gmin województwa warmińsko-mazurskiego nie w pełni wykorzystują możliwości wpływania na rozwój lokalny; władze lokalne wykorzystują co prawda zróżnicowane instrumentarium promocji terenów inwestycyjnych, jednak najczęściej jest to jedno z bardziej pasywnych narzędzi — Internet, który jednocześnie nie jest wykorzystywany w stopniu zgodnym z jego możliwościami.

Zaangażowanie władz gminy w jej rozwój może przejawiać się w różny sposób. Przykładem takiej postawy może być np. współpraca władz z różnego rodzaju organizacjami, z której obie strony mogą wynieść wiele korzyści. Współdziałanie z lokalną społecznością jest również pozytywnym zjawiskiem, gdyż takie zaangażowanie integruje oraz aktywuje społeczeństwo. Partycypacja społeczeństwa w zarządzaniu gminą oraz tworzenie przez władze gminy warunków do tego jest zatem ważnym czynnikiem rozwojowym gminy (Mantey, 2015, s. 121–123). Na rysunku 30 przedstawione zostały wyniki badania, dotyczące oceny dotychczasowego zaangażowania władz gminy w jej rozwój.

Rysunek 30.

Ocena dotychczasowego zaangażowania władz gminy w rozwiązywanie jej problemów rozwojowych



Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

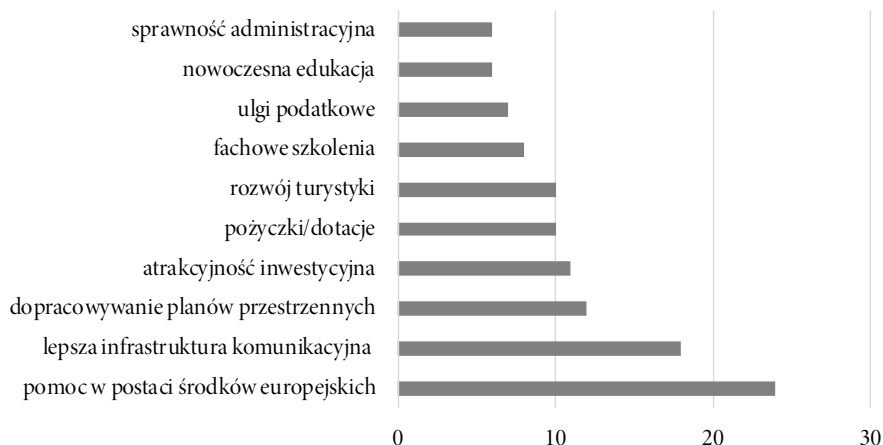
Ankietowani uważają, iż władze gminy wkładają dużo pracy i wysiłku w polepszenie sytuacji środowiskowej, społecznej i gospodarczej oraz starają się rozwiązywać napotykaną problemy rozwojowe gminy. Jest to pozytywne zjawisko, które jednak nie występuje we wszystkich badanych jednostkach. Powodem tego może być np. brak możliwości podjęcia

odpowiednich działań, brak wiedzy o dostępnych możliwościach i narzędziach, brak chęci ze strony władz na podjęcie jakichkolwiek działań rozwojowych lub brak rzetelnych informacji o sytuacji w jakiej się znajduje gmina.

Na rysunku 31 przedstawiono rozwiązania, dzięki którym możliwe będzie kontynuowanie wprowadzania w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju w gminach.

Rysunek 31.

Ocena czynników i działań mogących wspomóc zrównoważony rozwój w gminie



Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Rozwój gmin zależy od wielu czynników środowiskowych, społecznych oraz gospodarczych, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez władze lokalne. Identyfikacja powiązań zachodzących między elementami wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju może mieć także kluczowe znaczenie w jego pobudzeniu.

Z badania przeprowadzonego w gminach wynika, że aż 80% z nich uzyskałoby lepsze efekty rozwojowe, gdyby otrzymało pomoc finansową w postaci dotacji z programów rozwojowych Unii Europejskiej. Istnieje wiele programów europejskich dla JST pozwalających uzyskać środki na rozwój w wielu dziedzinach, związanych ze środowiskiem, społeczeństwem oraz gospodarką JST (Ministerstwo Inwestycji..., 2016). Odpowiedź ta potwierdza, że środki finansowe gminy są kluczowym uwarunkowaniem jej rozwoju, a ich brak główną barierą tego procesu. Respondenci wskazali również, że należy podjąć działania w kierunku rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, dotyczy to zarówno ładu społecznego, jak i gospodarczego. Ważnym elementem w zrównoważonym rozwoju gminy jest też skupienie większej uwagi władz JST na roli planów przestrzennych. Ze względu na to, iż są to ważne dokumenty, uwzględniające m.in. aspekty budowlane, ich przygotowanie wymaga szerokiej i wnikliwej analizy stanu faktycznego oraz prognozowania przyszłych zdarzeń z tym związanych. Promocja gminy, nastawiona na pozyskanie inwestorów, jest również ważna w pobudzeniu zrównoważonego rozwoju. Pozwala ona na wprowadzenie w życie nowych projektów i stwarza nowe możliwości, które bez pomocy zewnętrznej prawdopodobnie nie

byłyby możliwe do zrealizowania w gminie. Rozwój turystyki w badanym województwie jest kolejnym kierunkiem, którego podjęcie stworzyć może nowe perspektywy, umożliwiające realizację zrównoważonego rozwoju. Wynika to z dużej atrakcyjności turystycznej regionu.

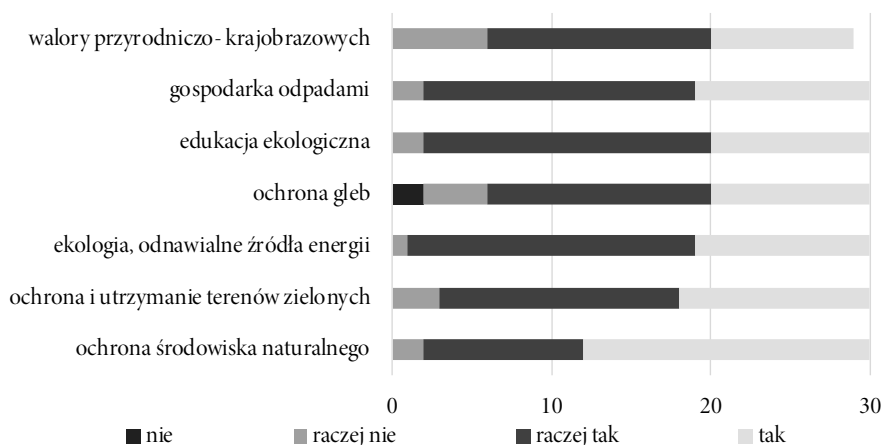
2.3. Działania władz gmin, podejmowane w celu polepszenia procesu zarządzania zrównoważonym rozwojem

Wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju jest bardzo złożonym procesem, który składa się z wielu komponentów. W celu osiągnięcia zamierzonych efektów konieczne jest podjęcie odpowiednich kroków i skupienie się na obszarach rozwoju, które wymagają usprawnienia w pierwszej kolejności. Jest to konieczne, ponieważ przemyślane i odpowiednie podejście ze strony władz JST do usuwania istniejących trudności rozwojowych, pozwoli na efektywne i sprawne rozwiązywanie występujących problemów na danym terenie, a w dalszej perspektywie może ułatwić eliminację kolejnych barier.

Bardzo ważnym aspektem wdrażania zrównoważonego rozwoju są zachowania prośrodowiskowe, zwłaszcza, że do lat 90-tych Polska była jednym z najbardziej zanieczyszczonych krajów w Europie. Przemysł i rozwój w Polsce przebiegały kosztem ochrony i zachowania środowiska. Względy społeczne i ekonomiczne przeważały nad zagadnieniami ekologicznymi (Witkowska-Dąbrowska 2016, s. 300). Na rysunku 32 zobrazowano wyniki badania, wskazujące które sfery ładu środowiskowego wymagają dopracowania, aby uzyskać równowagę rozwojową.

Rysunek 32.

Kierunki rozwoju sfery środowiskowej



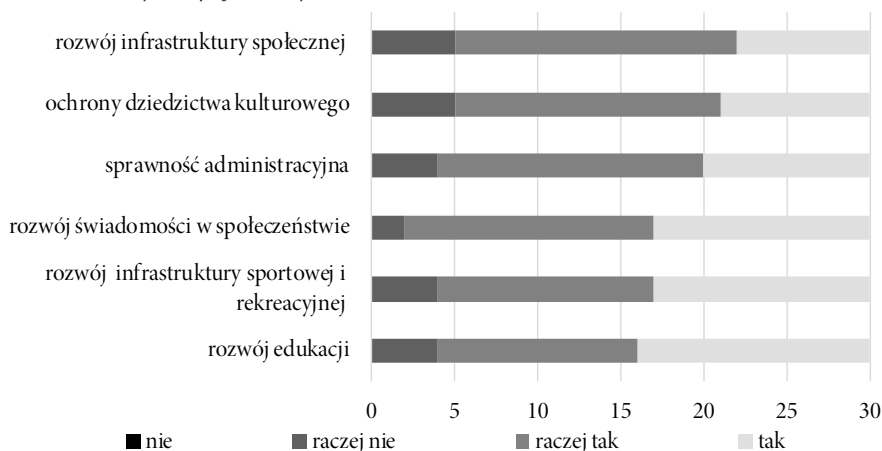
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Ponad połowa respondentów (60%) uznała, że dla realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju ważna jest ochrona środowiska naturalnego. Społeczność w swoich działaniach coraz częściej zwraca uwagę na potencjalne konsekwencje zmian środowiskowych. Uznano, iż zaangażowanie władz lokalnych w ochronę środowiska naturalnego powinno być większe, gdyż nie każdy aspekt w badanym obszarze jest dopracowany. W dobie szerzącego się konsumpcjonizmu oraz zwiększającej się ilości wytwarzanych odpadów, należy zintensyfikować działania władz gmin związane z pracą nad efektywniejszym systemem gospodarki odpadami. Wskazano też na konieczność inwestowania i promowania odnawialnych źródeł energii oraz większe zaangażowanie władz lokalnych w utrzymanie i pielęgnowanie terenów zielonych, a także rekultywację gleb. Stworzyłyby to warunki do polepszenia walorów przyrodniczo-krajobrazowych gminy. Szerzenie edukacji społeczeństwa w zakresie proekologicznych zachowań, mogłoby również wspomóc zrównoważony rozwój gminy.

Ład społeczny jest kolejnym obszarem, który należy brać pod uwagę w procesie rozwoju gminy. Rozwój społeczny niesie ze sobą skutki nie tylko o charakterze *stricte* społecznym, ale również oddziałuje na pozostałe aspekty szeroko pojmowanego rozwoju. Działania usprawniające funkcjonowanie sfery społecznej są więc potrzebne w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego, jak i środowiskowego JST. Na rysunku 33 zostały wskazane elementy sfery społecznej, które według respondentów wymagają dopracowania lub podjęcia jakichkolwiek działań w celu zmiany dotychczasowego ich stanu.

Rysunek 33.

Kierunki rozwoju sfery społecznej



Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

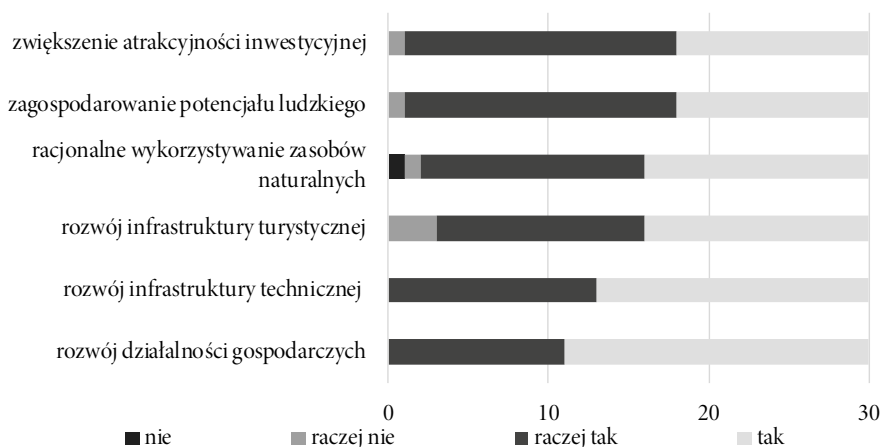
Odnosząc się do ładu społecznego respondenci najczęściej wskazywali, że należy podjąć prace nad rozwojem sfery edukacyjnej w badanych gminach. Jest to inwestycja w kapitał ludzki, a wynikające z niej korzyści w sferach ładu zrównoważonego rozwoju mogą być nieocenione. Edukacja proekologiczna, kształtująca świadomość i aktywizująca społeczeństwo, nastawiona na podnoszenie kwalifikacji zawodowych i lepsze odnajdywanie się przez

jednostki społeczne na rynku pracy to tylko pożądanymi kierunkami rozwojowymi w edukacji. Wskazano też na potrzebę rozwoju bazy sportowej i rekreacyjnej w gminie, co stworzyłoby korzyści w wielu obszarach rozwoju np. zwiększenie atrakcyjności turystycznej gminy, polepszenie stanu zdrowia społeczeństwa, propagowanie zdrowego stylu życia, w przyszłości może skutkować zmniejszeniem wydatków na służbę zdrowia. Budowa obiektów sportowych pozwoliłaby też usprawnić rynek pracy, dając nowe miejsca pracy oraz polepszyłaby warunki finansowe części społeczeństwa.

Rozwój gospodarczy jest kolejnym komponentem zrównoważonego rozwoju gminy, którego pożądanymi kierunkami wskazano na rysunku 34.

Rysunek 34.

Kierunki rozwoju sfery gospodarczej



Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Rozwój działalności gospodarczej jest uznawany przez 63% respondentów za priorytet w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju w badanych gminach. Dzięki rozwojowi i powstawaniu nowych przedsiębiorstw zwiększa się zatrudnienie, rosną dochody rozporządzone ludności, co powoduje wzrost popytu konsumpcyjnego, pobudzając dalej wzrost gospodarczy gminy. Rosnące dochody ludności przyciągają też nowe inwestycje. Poprawia się także sytuacja finansowa JST, z uwagi na rosnącą wielkość wpływów do budżetów lokalnych. Respondenci wskazali również na potrzebę rozwoju infrastruktury, który jest bardzo ważnym aspektem w rozwoju ładu gospodarczego, ale także społecznego. W działaniach związanych z rozwojem gospodarczym należy też zwracać większą uwagę na racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Spełnienie tego warunku wpłynie pozytywnie nie tylko na aspekty efektywnego gospodarowania dobrami naturalnymi, ale również będzie miało swoje odzwierciedlenie w dbałości o środowisko i jego zasoby. Respondenci uznali też, że działania związane z rozwojem i promocją infrastruktury turystycznej i inwestycyjnej są równie ważne jak pozostałe zaproponowane działania.

Kwestionariusz ankiety zawierał również pytanie o priorytetowe kierunki rozwoju, które są niezbędne do osiągnięcia równowagi w gminie. W zakresie trzech ładów zrównoważonego rozwoju respondenci odpowiedzieli, które problemy rozwojowe należałoby rozwiązać w pierwszej kolejności, identyfikując w ten sposób najbardziej problemowe obszary rozwoju gminy. W zakresie ładu środowiskowego najczęściej wymienianym problemem był zły lub niedopracowany system gospodarowania odpadami i walka z zanieczyszczeniami środowiskowymi. Stanowi to poważny problem z uwagi na brak odpowiednich rozwiązań w tym obszarze, tym bardziej, że występuje tendencja wzrostowa jeśli chodzi o ilość wytwarzanych odpadów. Kolejnym wymienianym problemem, który należałoby rozwiązać, jest niska świadomość społeczna w zakresie ochrony środowiska. Jest to duże utrudnienie z uwagi na brak podstawowej wiedzy w społeczeństwie na temat ekologicznego postępowania oraz skutków braku dbałości o środowisko, tym bardziej, iż wspomniane systemy gospodarowania odpadami są mało efektywne. Równie często wymieniany kierunek rozwojowy gmin dotyczył intensyfikacji działań związanych z czystością i dbałością o jakość wód. Gospodarka zasobami wodnymi jest niezwykle istotna, tym bardziej, że w ostatnich latach odnotowuje się coraz częstsze występowanie susz. Jest to dość ważna kwestia, ponieważ skutki susz wpływają m.in. na działalność gospodarstw rolnych, gdzie ich występowanie w niektórych gminach badanego województwa jest przeważające w stosunku do innych prowadzonych działalności, a zdarza się również, że jest to podstawowa forma działalności w gminie. Pozostałe, równie ważne kwestie odnosiły się do promowania i stosowania budownictwa ekologicznego wraz ze zmianą systemów grzewczych na bardziej przyjazne środowisku. Wskazano również na potrzebę bardziej racjonalnego korzystania z zasobów środowiskowych, dbałości o walory środowiskowe, a także usprawnienia procedur związanych z ochroną środowiska.

W obszarze ładu społecznego najwięcej respondentów wskazało, iż infrastruktura społeczna, rozumiana jako dostęp do usług medycznych, oświatowych oraz zwiększenie świadomości w społeczeństwie, walka z uzależnieniami i nadmierne korzystanie ze środków opieki społecznej są kluczowymi problemami, które powinny być rozwiązane w pierwszej kolejności. Aktywizacja osób bezrobotnych oraz ogólny wzrost aktywności społecznej, a także przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, szczególnie osób starszych, są kolejnymi problemami, wymienianymi przez respondentów jako wymagające interwencji. Zwłaszcza, że problemy te odnoszą się nie tylko do ładu społecznego, lecz wpływają na procesy rozwojowe w odniesieniu do całego obszaru zrównoważonego rozwoju. Podobnie jest w przypadku problemów demograficznych, związanych m.in. z odpływem ludzi młodych, który spowodowany jest zbyt niskim poziomem wynagrodzeń, wysokim bezrobociem, nieatrakcyjnymi warunkami mieszkaniowymi, czy ogólnie niższą jakością życia w małych gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Ostatnim, wskazywanym przez respondentów problemem była potrzeba ochrony dziedzictwa kulturowego, co jest istotne z uwagi na stopniowe zanikanie podstawowych wartości i pamięci bogatej historii zamieszkiwanych terenów.

Respondenci wskazali, że największym problemem w sferze gospodarczej jest nieatrakcyjność inwestycyjna terenów w ich gminie, co jest jedną z istotniejszych barier w rozwoju gospodarczym. Brak terenów inwestycyjnych, słaba dostępność punktów usługowych

i handlowych, peryferyjne położenie badanych gmin na mapie Polski, podnoszące czas i koszty transporty, mogą być przyczyną braku zainteresowania inwestorów gminami województwa warmińsko-mazurskiego. Dodatkowo zaznaczano, iż infrastruktura drogowa i techniczna jest na niskim poziomie, co nie stanowi dobrych warunków do prowadzenia przedsiębiorstw oraz pozyskiwania inwestorów. Ważnym problemem, którego konieczność rozwiązania wskazywano, jest też brak ulg podatkowych oraz nadmierna biurokracja, co może stanowić o małej liczbie przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie badanych gmin oraz o ich obniżonej atrakcyjności inwestycyjnej.

Wymienione problemy w istotny sposób hamują zrównoważony rozwój jednostek. Należy zatem zastanowić się, w jaki sposób władze gminy powinny postępować oraz na jakich działaniach się skupić, aby wprowadzanie idei zrównoważonego rozwoju było możliwe. Jedną z możliwości efektywnego osiągnięcia zamierzonych celów może być zastosowanie metody naśladownictwa, która polega na postępowaniu w pewnym stopniu na już sprawdzonym wzorcu, co daje duże szanse na optymalne zrealizowanie obranego celu. Respondenci wskazali na inicjatywy, które są realizowane w innych regionach z sugestią rozważenia wprowadzenia ich w ich gminach. Wcześniej wspomniane systemy gospodarki odpadami, które nie odznaczają się najwyższym stopniem efektywności powinny zostać przekształcone na wzór tych, które sprawdziły się w innych jednostkach w Polsce. Strategię naśladownictwa w przypadku przedsiębiorstw nazywa się *benchmarkingiem*. Władze JST mogłyby także rozważyć jej stosowanie. Przeciwnym podejściem jest wyłonienie atutów gminy, które mogłyby stać się źródłem jej przewagi konkurencyjnej i na ich bazie wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zwrócono także uwagę na potrzebę dofinansowania rozwoju infrastruktury odnawialnych źródeł energii oraz wymiany systemów ogrzewania (np. finansowanie ze środków publicznych i pochodzących z Unii Europejskiej bez wkładu własnego gminy lub maksymalnie na poziomie 10% wkładu własnego i 90% dofinansowanie). Mogłoby to być zachętą do stosowania bardziej ekologicznych rozwiązań. Wymieniono także, aby wprowadzić w życie działania, związane z rozwojem elektromobilności, co świadczyłoby o postępowym i proekologicznym myśleniu władz JST.

W przypadku ładu społecznego wskazano, iż należy szukać bardziej efektywnych rozwiązań w obszarze infrastruktury społecznej. Wynika z tego, że dotychczas wprowadzane rozwiązania i realizowane działania w tym obszarze nie są zadowalające wymagają dopracowania. Cyfryzacja działalności urzędów jest kolejnym pomysłem, który został wymieniony jako pomysł na efektywniejsze funkcjonowanie aparatu samorządowego. Mogłaby ona wpłynąć na jakość obsługi i zadowolenie petentów oraz zwiększyć ich chęć współpracy z władzami i pracownikami gminy. Strategia rozwoju oświaty oraz centrum usług społecznych są kolejnymi inicjatywami, które zostały wskazane jako te, które mogłyby wpłynąć pozytywnie na wiele obszarów ładu społecznego. Zwiększenie atrakcyjności mieszkaniowej gminy to kolejny pomysł, który według respondentów, mógłby być pomocny w pobudzaniu rozwoju jednostki.

W obszarze ładu gospodarczego respondenci najczęściej wskazywali, iż należy skupić się na pobudzaniu rozwoju działalności gospodarczej i przedsiębiorczości. Wymieniano pomysły stworzenia inkubatorów przedsiębiorczości, aktywowania pomocy finansowej w rozpoczęciu działalności gospodarczej oraz przystąpienie do Międzynarodowej Sieci Miast

Dobrego Życia Cittaslow. Cittaslow to rodzaj ekologicznego ruchu, nastawionego na rozwój, ochronę lokalnej kultury oraz podnoszenie jakości życia mieszkańców (Tranter, 2010, s. 240).

Wskazano również na potrzebę rozwoju sfery inwestycyjnej na badanych terenach poprzez skupienie się na promocji terenów inwestycyjnych oraz zintensyfikowanie działań, związanych z pozyskiwaniem inwestorów. Realizacja tych pomysłów pozwoliłaby na pobudzenie rozwoju gospodarczego, ale także na osiągnięcie wymiernych efektów w pozostałych obszarach zrównoważonego rozwoju nich gmin.

Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju w ładzie środowiskowym, społecznym oraz gospodarczym jako całości jest bardzo trudnym zadaniem. Każdy z badanych ładów zrównoważonego rozwoju wymaga wiele pracy i działań nie tylko ze strony władz gminy, ale również społeczności jako wspólnoty. Praca nad każdym pojedynczym obszarem wymaga także wielu nakładów finansowych, które są często trudne do zdobycia. Realizacja tej idei wymaga jednoczesnego zaistnienia określonych uwarunkowań, często niezależnych od lokalnych władz, eliminacji negatywnych czynników, stanowiących barierę rozwojową, wykorzystania optymalnych narzędzi oraz posiadania odpowiednich kompetencji przez władze JST.

3. Wpływ kondycji finansowej gmin województwa warmińsko-mazurskiego na zdolność do realizowania inwestycji w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej

3.1. Analiza wskaźnikowa jako narzędzie obiektywnej oceny zdolności inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego

W opracowaniu przyjęto, iż jedną z istotniejszych determinant zrównoważonego rozwoju gminy (co wynika także z badania, którego wyniki przedstawiono w rozdziale 2) jest działalność inwestycyjna gmin. Ta zaś jest zdeterminowana ich sytuacją finansową. Z badania ankietowego, przedstawionego w rozdziale 2 wynika raczej pozytywna ocena sytuacji finansowej gmin, co nie znaczy że nie mają one problemów z pozyskiwaniem dodatkowych środków na działalność rozwojową. W tej części do oceny kondycji finansowej JST posłuży analiza wskaźnikowa. Jest ona również stosowana jako narzędzie obiektywnej oceny zdolności do finansowania inwestycji i zaciągania zobowiązań przez JST. Wskaźniki, służące do oceny sytuacji finansowej gmin zostały opracowane przez Ministerstwo Finansów oraz podzielone na trzy grupy: wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca i wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych (Ministerstwo Finansów, 2018).

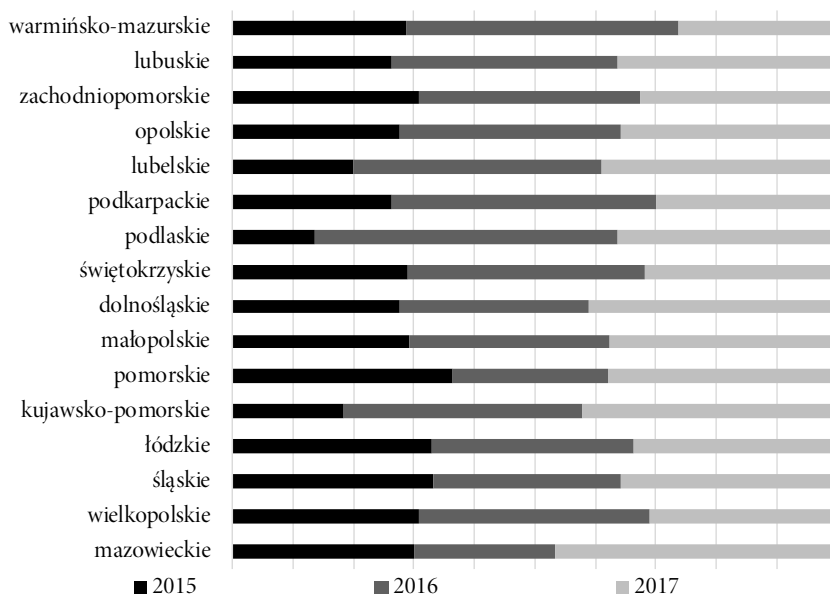
W celu określenia możliwości inwestycyjnych JST dokonano oceny struktury ich dochodów oraz ustalono wartość wyniku finansowego, czyli różnicę pomiędzy dochodami, a wydatkami bieżącymi. Pierwszym z omawianych wskaźników jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem gminy (W_{b3}). Wartość tego wskaźnika w latach 2015–2017 dla wszystkich gmin województw została przedstawiona na rysunku 35.

Wartość wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2015–2017 utrzymywała się na średnim poziomie w porównaniu do pozostałych województw, przy czym w 2017 r. odnotowano tu jego najniższą wartość równą 7,2%. Przyczyną tego mogło być słabe zarządzanie strategiczne w gminach, przejawiające brakiem identyfikacji problemów JST oraz rozwiązywaniem obecnych

problemów w perspektywie krótkookresowej (bez uwzględniania ich długotrwałych konsekwencji).

Rysunek 35.

Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w województwach w latach 2015–2017



Zródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów (2018).

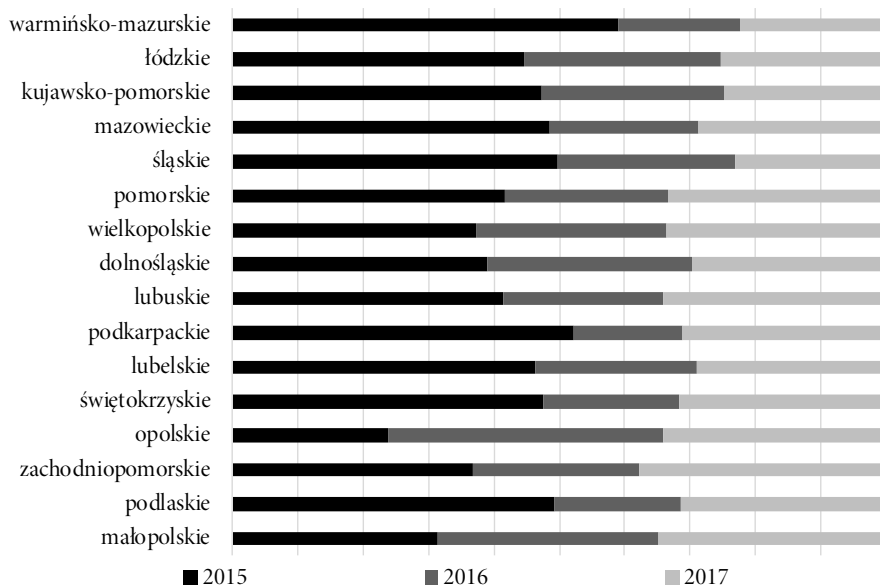
We wszystkich jednostkach odnotowano dodatnią wartość tego wskaźnika. Jak twierdzi Gubernat (2016b, s. 73–79) mogło to oznaczać, iż województwa te posiadały zdolność do finansowania projektów inwestycyjnych oraz do zaciągania i spłaty zaciągniętych zobowiązań. Jednostki te, poprzez podział budżetu na dochody i wydatki bieżące, skutecznie nadzorowały osiągnięty przez nie poziom zadłużenia na cele bieżące oraz nie dopuszczały do finansowania wydatków bieżących zaciągniętymi zobowiązaniami. W raporcie kredytowym województwa wielkopolskiego w latach 2015–2016 odnotowano, iż województwo to osiągnęło najwyższą wartość analizowanego wskaźnika ze względu na to, iż jest ono bardzo dobrze zarządzane pod względem strategicznym i finansowym, w efekcie odnotowuje dobre wyniki operacyjne.

Kolejnym wskaźnikiem, służącym do oceny zdolności inwestycyjnych i kondycji finansowej JST, jest udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (W_{b4}). Jak podkreśla Bieniasz i współautorzy (2014, s. 105–106) niższą wartość tego wskaźnika odnotowuje się w jednostkach, w których znaczna część dostępnych środków przeznaczana jest na zadania bieżące, co może skutkować w przyszłości osiągnięciem dochodów na niższym poziomie ze względu na niski poziom atrakcyjności JST.

Wartość wskaźnika budżetowego przedstawiającego udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, od którego zależy poziom rozwoju lokalnego jednostek samorządu terytorialnego został przedstawiony na rysunku 36.

Rysunek 36.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem



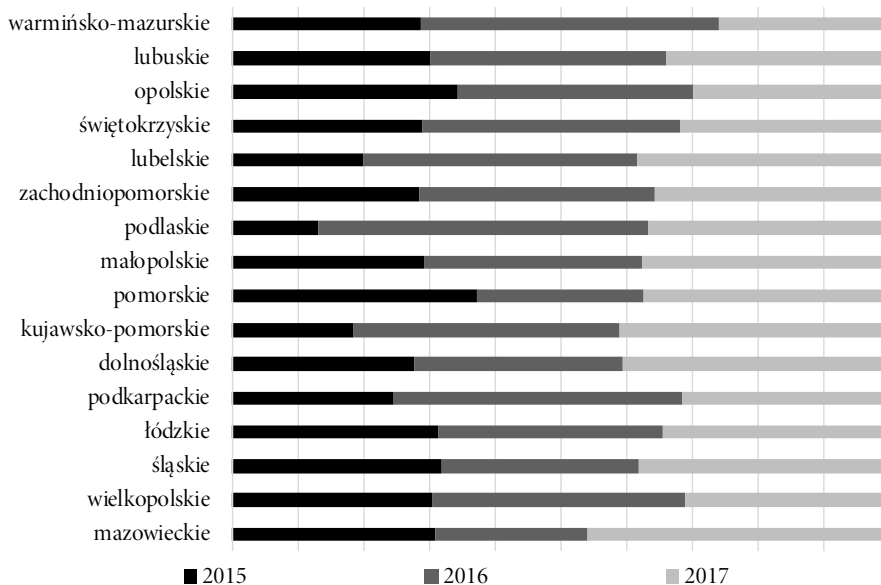
Zródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów (2018).

Wartość badanego wskaźnika w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2015–2017 ulegała ciągłym wahaniom. W 2015 r. województwo było w pierwszej czwórce pod względem wartości udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Z kolei w 2016 r., jednostka ta odnotowała najniższą wartość tego wskaźnika. Oznacza to, iż w 2015 r. w województwie warmińsko-mazurskim wydatki majątkowe przewyższały wydatki bieżące. Miało to związek ze wzrostem wydatków inwestycyjnych JST oraz dotacji celowych na dofinansowanie i pokrycie kosztów inwestycji innych jednostek, co wpłynęło na rozwój regionu Warmii i Mazur. W 2016 r. zmniejszenie wydatków inwestycyjnych spowodował spadek ogólnej działalności gospodarczej, a tym samym wystąpienie recesji gospodarczej (INC Rating).

Kolejnym z omawianych wskaźników budżetowych jest udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (W_{b6}). Wskaźnik ten swoją budową odpowiada W_{b3} ale dodatkowo powiększony jest o dochód ze sprzedaży majątku. Wartość tego wskaźnika została przedstawiona dla wszystkich województw w Polsce w latach 2015–2017 na rysunku 37.

Rysunek 37.

Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem



Zródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów (2018).

W województwie warmińsko-mazurskim w latach 2015–2017 wartość tego wskaźnika ulegała kolejno zwiększeniu i zmniejszeniu o około 50%. We wszystkich jednostkach wartość wskaźnika była dodatnia, czyli województwa te osiągnęły nadwyżkę operacyjną oraz utrzymały dochody ze sprzedaży majątku na wysokim poziomie stanowiąc potencjalne źródło finansowania inwestycji.

Oceny płynności finansowej i zdolności do finansowania inwestycji ze środków własnych można dokonać za pomocą wskaźnika samofinansowania. Im wyższy poziom nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych, tym jednostka posiada większe możliwości inwestycyjne. Wartość wskaźnika dla wszystkich województw w latach 2015–2017 została przedstawiona na rysunku 38.

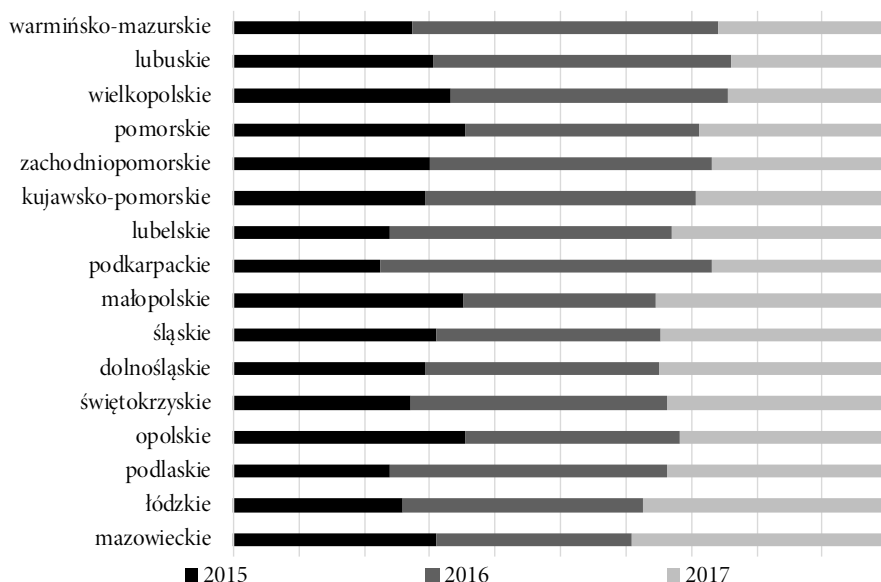
Średnia wartość wskaźnika samofinansowania w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2015–2017 wyniosła ponad 100%, co stanowi wartość pożądaną. Badane województwo prezentuje się pod względem tego wskaźnika też bardzo dobrze na tle innych województw. Posiada ono duże możliwości inwestycyjne, dysponuje środkami własnymi, które wystarczają na pokrycie potrzeb inwestycyjnych i jednostka ta nie musi zaciągać zobowiązań u innych podmiotów.

Tak wysoki poziom wskaźnika samofinansowania dla województwa warmińsko-mazurskiego przekładał się na występowanie ryzyka utraty płynności finansowej na niskim poziomie. Najwyższą jego wartość odnotowano w województwie podkarpackim w 2016 r., co mogło przekładać się z jednej strony na ogromne możliwości inwestycyjne, a z drugiej

na niski poziom realizowanych inwestycji w jednostce w stosunku do jej możliwości. Skutkowało to utrzymaniem się nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych na wysokim poziomie. Z kolei najniższą wartość wskaźnika równą 74,9% odnotowano w województwie lubelskim w 2015 r. Mogło mieć to związek z utrzymaniem tam dochodów majątkowych na niskim poziomie oraz występowaniem ryzyka utraty płynności finansowej, spowodowanego trudnościami w spłacie zaciągniętych zobowiązań w terminie.

Rysunek 38.

Wskaźnik samofinansowania



Zródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów (2018).

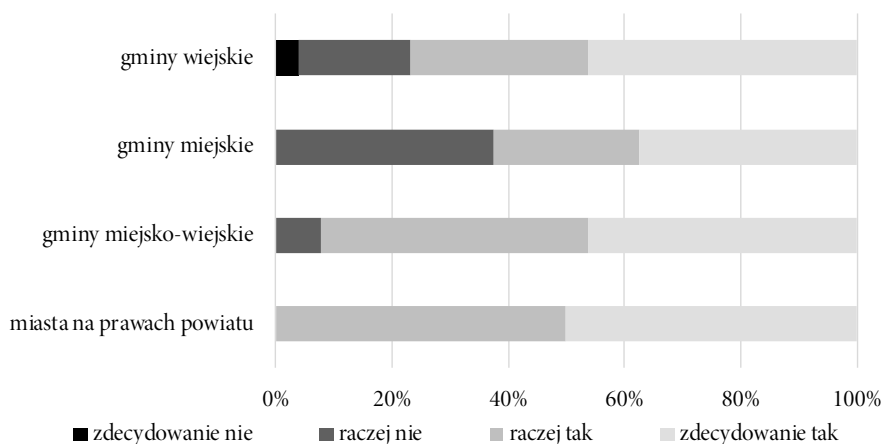
Wartość obliczonych wskaźników dla województwa warmińsko-mazurskiego wskazuje, jakimi możliwościami inwestycyjnymi i rozwojowymi dysponowała jednostka w badanym okresie oraz czy posiadała zdolność do zaciągania nowych zobowiązań. Ze względu na zmieniającą się wartość W_{b3} w latach 2015–2017 można stwierdzić, iż jednostka posiadała zdolność do finansowania inwestycji i spłaty zaciągniętych zobowiązań. Jednakże odnotowana najniższa wartość w 2015 roku wskazuje, iż jednostka mogła mieć problem z identyfikacją problemów rozwojowych. Województwo warmińsko-mazurskie stanowiło potencjalne źródło finansowania inwestycji (dodatnia wartość W_{b6}), a wartość W_{b6} ponad 100% oznaczała, iż jednostka posiadała środki własne i nie musiała zaciągać zobowiązań u podmiotów zewnętrznych.

3.2. Źródła finansowania inwestycji w gminach województwa warmińsko-mazurskiego

Jednostki samorządu terytorialnego w celu utrzymania zdolności do realizowania i finansowania projektów inwestycyjnych, jak również spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dążą do wypracowania dodatniego wyniku operacyjnego. Główną determinantą, warunkującą właściwe i terminowe zakończenie procesu realizacji inwestycji jest posiadanie wystarczających środków finansowych. Istotne jest ustalenie potencjalnych źródeł finansowania inwestycji oraz alternatyw w sytuacji, gdy dochody bieżące nie pokryją wydatków bieżących. Wpływ racjonalnego korzystania ze źródeł finansowania inwestycji na szybkość zakończenia procesu wdrażania inwestycji przedstawiono na rysunku 39.

Rysunek 39.

Istota racjonalnego korzystania ze źródeł finansowania inwestycji a szybsze zakończenie procesu wdrażania inwestycji



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

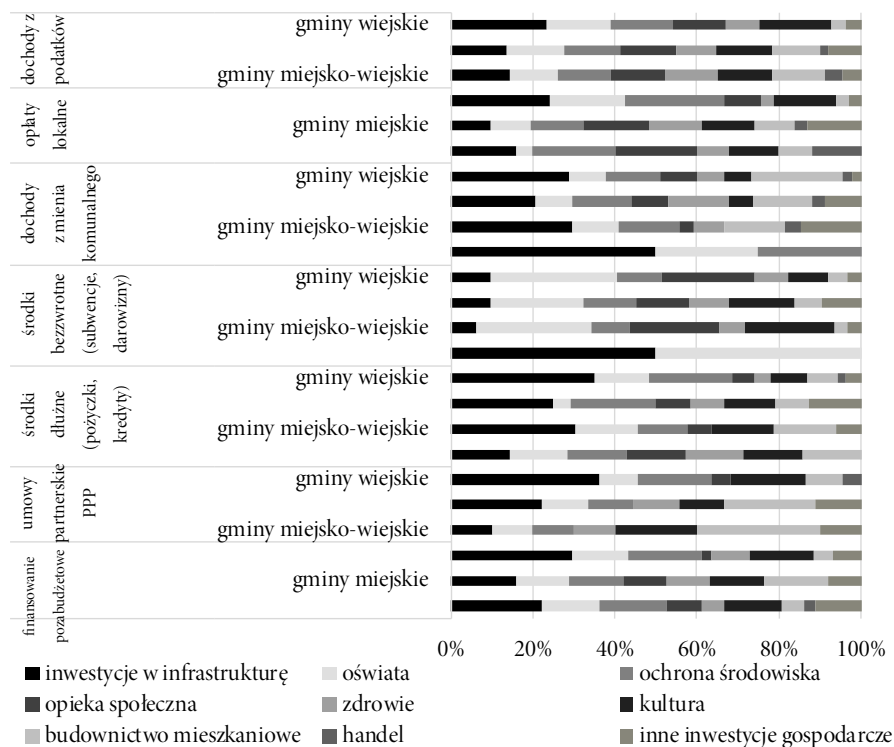
Ponad 90% przedstawicieli gmin miejsko-wiejskich i wszyscy przedstawiciele miast na prawach powiatu stwierdzili, że racjonalne korzystanie ze źródeł finansowania inwestycji przekładało się na szybsze zakończenie procesu ich wdrażania. Zarządzanie finansami jest racjonalne w tych jednostkach, które obok realizowania zadań własnych, posiadają też środki na realizację inwestycji. Zaciąganie zobowiązań przez JST (np. pożyczki i kredyty) u podmiotów zewnętrznych może spowodować szybsze oddanie inwestycji do użytku publicznego, jednak musi zostać zachowana zdolność do zapłaty tych zobowiązań w przyszłości, gdyż nieracjonalne zaciąganie zobowiązań może spowodować utratę płynności finansowej i wystąpienie nadmiernego procesu zadłużenia. W 20% gmin wiejskich stwierdzono, że kontrolowanie ponoszonych kosztów nie przekładało się na szybsze zakończenie procesu wdrażania inwestycji. Z kolei, jak twierdziła ponad połowa przedstawicieli gmin

miejskich województwa warmińsko-mazurskiego, racjonalne korzystanie ze źródeł finansowania miało wpływ na szybsze zakończenie procesu wdrażania inwestycji.

Jednostki samorządu terytorialnego na mocy ustaw zobowiązane są do wykonywania zadań publicznych, mających na celu m.in. poprawę standardu życia wspólnoty i zaspokojenie jej potrzeb. Zdarza się, że gminy nie posiadają wystarczających środków własnych na realizację zaplanowanych inwestycji, dlatego coraz częściej korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania. Udział poszczególnych źródeł finansowania inwestycji w wyszczególnionych obszarach działalności JST przedstawiono na rysunku 40.

Rysunek 40.

Źródła finansowania inwestycji zawartych w strategii inwestycyjnej JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W gminach wiejskich inwestycje w infrastrukturę najczęściej były finansowane za pomocą umów partnerskich PPP oraz środków dłużnych (kredyt, pożyczka). Wszystkie badane gminy wskazały na środki bezzwrotne (subwencje, darowizny) jako główne źródło finansowania inwestycji w obszarze oświaty. Gminy wiejskie (24%) najczęściej finansowały inwestycje w obszarze ochrony środowiska za pomocą opłat lokalnych, a gminy miejskie (21%) za pomocą środków dłużnych. W ponad 20% gmin miejsko-wiejskich i miejskich stwierdzono, iż inwestycje w obszarze budownictwa mieszkaniowego były finansowane

w głównej mierze umowami partnerskimi PPP oraz dochodami z mienia komunalnego (gminy wiejskie).

Zdaniem przedstawicieli gmin miejskich (15%) inwestycje w opiekę zdrowotną były pokrywane dochodami z mienia komunalnego. Dochody te stanowiły również główne źródło finansowania inwestycji w obszarze budownictwa mieszkalnego w 22% gmin wiejskich.

Środki własne pozyskiwane z podatków, dochody z mienia komunalnego, jak i zewnętrzne źródła finansowania (np. kredyty i pożyczki) były najczęściej wybieranymi metodami finansowania inwestycji w infrastrukturę przez wszystkie gminy województwa warmińsko-mazurskiego. Z kolei finansowanie inwestycji w obszarze społecznym odbywało się przy najniższym udziale kredytów i pożyczek. Dotychczas gminy nie pozyskiwały środków na finansowanie inwestycji z funduszy unijnych. Korzystanie z tych środków wpłynęłoby pozytywnie na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gmin. Środki zwrotne odgrywają istotną rolę w finansowaniu inwestycji w gminach województwa warmińsko-mazurskiego, dlatego ważne jest, żeby korzystać z nich w sposób racjonalny. Pomocny może się okazać Wieloletni Plan Inwestycyjny. Jest on zależny od przyjętej strategii rozwoju i określa możliwości inwestycyjne gmin oraz zdolności do finansowania zadań inwestycyjnych ze środków wewnętrznych i zewnętrznych. Wyznacza również maksymalny poziom długu JST, którego przekroczenie powoduje wystąpienie utraty płynności finansowej gmin. Przeznaczenie i częstotliwość zaciągania kredytów i pożyczek przez w gminy ramach realizowanej przez nie strategii inwestycyjnej województwa warmińsko-mazurskiego wskazano na rysunku 41.

W ponad połowie gmin wiejskich zaciągnięto pożyczki i kredyty w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetowego. W gminach miejskich zaobserwowano, iż pożyczki i kredyty służyły pokryciu przejściowego i planowanego deficytu budżetu oraz przyszłych inwestycji, finansowanych z funduszy UE. Oznaczało to, iż w gminach miejskich zaciągnięty kredyt mógł zagwarantować utrzymanie płynności finansowej w momencie chwilowego braku środków pieniężnych oraz został przeznaczony na projekty inwestycyjne, współfinansowane funduszami z UE.

Splaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów dokonywały najczęściej miasta na prawach powiatu.

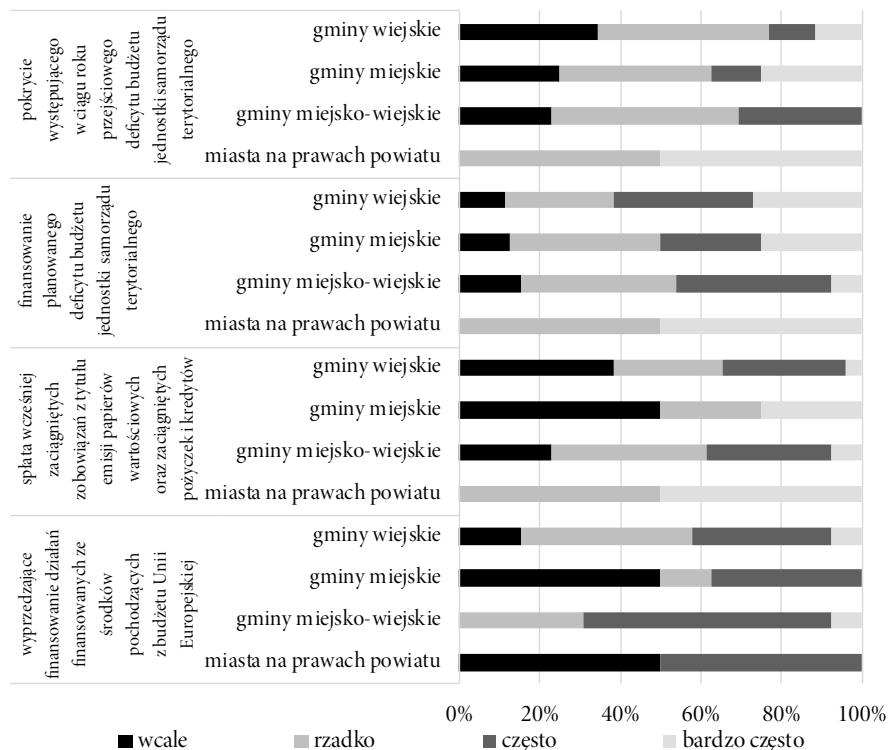
Banki mogą odmówić udzielenia kredytu i pożyczki JST jeżeli stwierdzą, że gmina ma trudności z uregulowaniem istniejącego zadłużenia. Natomiast parabanki oferują gminom możliwość zaciągnięcia kredytu i pożyczki po wyższych kosztach, co oznacza zapłatę wyższej marży i prowizji. Częstotliwość zaciągania pożyczek lub kredytów o wysokich kosztach w sytuacji braku wystarczających środków finansowych na dokończenia realizacji inwestycji przedstawiono na rysunku 42.

Ponad 75% przedstawicieli gmin miejsko-wiejskich oraz wszyscy respondenci badanych miast na prawach powiatu stwierdzili, że w sytuacji braku środków finansowych na dokończenie inwestycji gmina raczej powinna zaciągnąć pożyczki i kredyty o wyższych kosztach, pod warunkiem, że jednostka jest zdolna do spłaty zobowiązań w wyznaczonym terminie oraz występują przesłanki, świadczące o możliwości poprawy sytuacji finansowej gminy w przyszłości. Jak wynika z przeprowadzonych badań w niespełna 30% gmin wiejskich zgodzono się ze stwierdzeniem, że w przypadku braku widocznych perspektyw do poprawy sytuacji finansowej JST w przyszłości gmina nie powinna dodatkowo się zadłużać.

Przytoczone dane informują, że mniej niż połowa przedstawicieli gmin miejskich zwróciła uwagę na to, że pomimo występowania chwilowej poprawy nie powinny zaciągać kredytów i pożyczek o wysokich kosztach.

Rysunek 41.

Przeznaczenie i częstotliwość zaciągania kredytów i pożyczek przez gminy

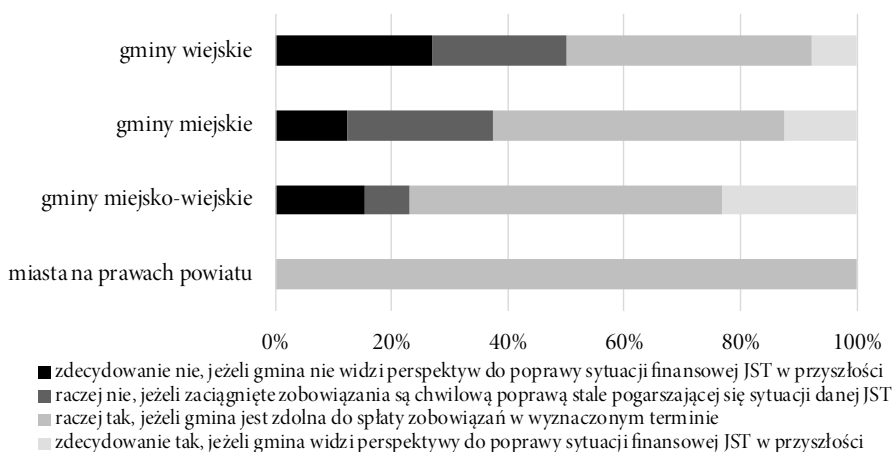


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wyniki badań, przedstawione w tym podrozdziale pozwalają zauważyć, iż zdecydowana większość przedstawicieli badanych gmin oceniła, że racjonalne korzystanie ze źródeł finansowania inwestycji przekłada się na szybsze zakończenie procesu ich wdrażania.

Rysunek 42.

Częstotliwość zaciągania pożyczek lub kredytów o wysokich kosztach w sytuacji braku wystarczających środków finansowych na dokończenia realizacji inwestycji



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Ponadto ponad połowa badanych uznała, że w sytuacji nieposiadania wystarczającej ilości środków finansowych na dokończenie realizacji inwestycji gmina raczej powinna zaciągnąć pożyczki i kredyty o wyższych kosztach, ale tylko wtedy jeżeli jednostka ta jest zdolna do spłaty zobowiązań w wyznaczonym terminie. Zaciąganie zobowiązań finansowych przez gminę wiąże się z ryzykiem — czynniki ryzyka związanego z procesem realizacji inwestycji omówione zostały w kolejnej części opracowania.

3.3. Ryzyko inwestycyjne, a problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego

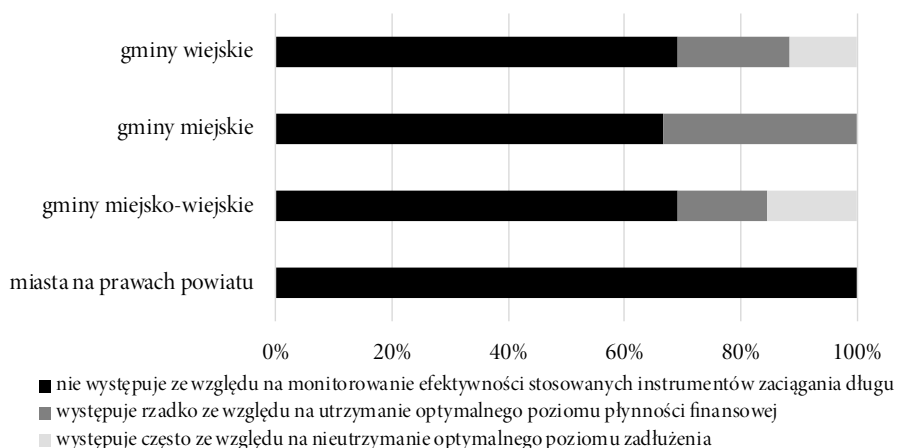
Problem niewypłacalności JST oznacza utratę stabilności finansowej. Jednym z powodów wystąpienia tego zjawiska jest nieutrzymanie optymalnego poziomu zadłużenia, czy niedostosowanie ponoszonych kosztów do wartości planowanych inwestycji. Częstotliwość występowania problemu niewypłacalności podczas realizacji inwestycji zgodnie z przyjętą strategią inwestycyjną w gminach województwa warmińsko-mazurskiego wskazano na rysunku 43.

Wszyscy przedstawiciele badanych miast na prawach powiatu i w ponad 65% gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich stwierdzono, że w ich przypadku nie występuje problem niewypłacalności podczas realizacji inwestycji, ze względu na monitorowanie efektywności stosowanych instrumentów zaciągania długu. W 12% gmin wiejskich i w 15% gmin miejsko-wiejskich odnotowano występowanie problemu dotyczącego utrzymywania nieoptymalnego poziomu zadłużenia. Państwo może wesprzeć zadłużoną JST realizu-

jąc liczne działania naprawcze, przejawiające się w udzielaniu pożyczek i dotacji, mających na celu uregulowanie zaległych zobowiązań inwestycyjnych.

Rysunek 43.

Częstotliwość występowania problemu niewypłacalności podczas realizacji inwestycji zgodnie z przyjętą strategią inwestycyjną



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Ponad 30% respondentów badanych gmin miejskich stwierdziło, że w ich przypadku rzadko występuje brak wypłacalności ze względu na utrzymanie optymalnego poziomu płynności finansowej. Może to oznaczać, iż 30% wskazanych gmin miejskich dokonało terminowej spłaty zaciągniętych długów w zakresie realizowanych inwestycji zgodnie z przyjętą strategią inwestycyjną JST.

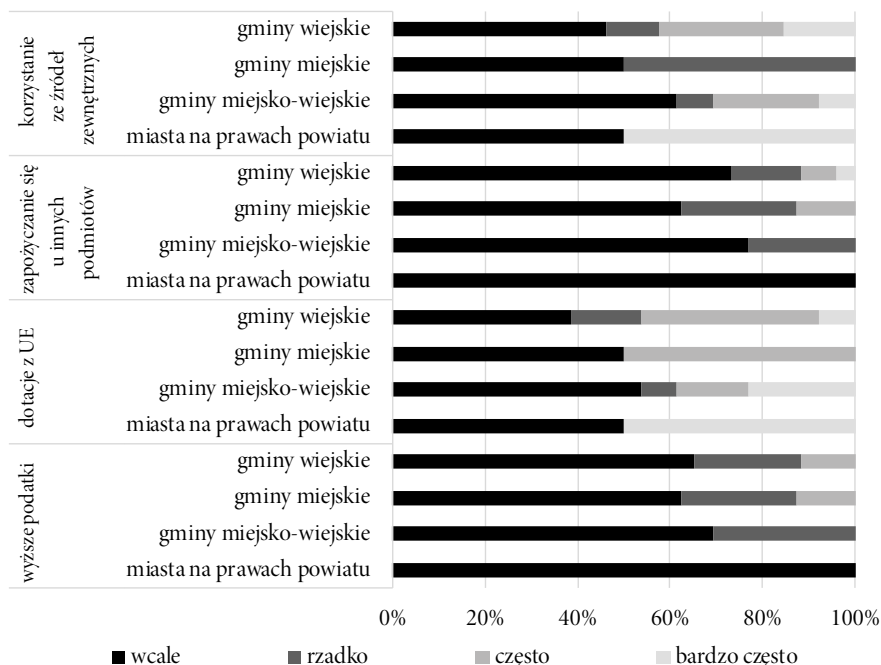
Gminy za pomocą różnych rozwiązań ograniczają występowanie problemu niewypłacalności. Do takich działań można zaliczyć m.in. korzystanie z dotacji, czy zapożyczenie się u innych podmiotów, które umożliwiają JST uregulowanie zaciągniętych zobowiązań w trakcie realizowania inwestycji (rysunek 44).

Mniej niż połowa przedstawicieli badanych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wskazała na korzystanie z zewnętrznych źródeł i że często korzystają z dotacji z UE, co pozwala na ograniczenie występowania problemu niewypłacalności. Stosując takie działania jednostka zwalcza problem nieutrzymania optymalnego poziomu zadłużenia podczas realizacji inwestycji. Połowa respondentów z badanych gmin miejskich stwierdziła, iż ich gmina korzysta z dotacji z UE pomimo tego, że problem braku wypłacalności jest u nich niewielki. We wszystkich miastach na prawach powiatu stwierdzono, że poziom niewypłacalności jest niewielki, jednak w połowie z nich korzystano z zewnętrznych źródeł (np. pożyczki, kredyty) i dotacji z UE w trakcie realizacji inwestycji, co może świadczyć o tym, że JST skutecznie monitorowały efektywność stosowanych instrumentów zaciągania długu. Warto zwrócić uwagę, iż 70% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nie zapożyczyło się u innych podmiotów

w celu utrzymania optymalnego poziomu płynności finansowej, który świadczył o niewielkim problemie z niewypłacalnością gmin (problem ten występował w ponad 15% gmin).

Rysunek 44.

Sposoby na ograniczanie problemu niewypłacalności



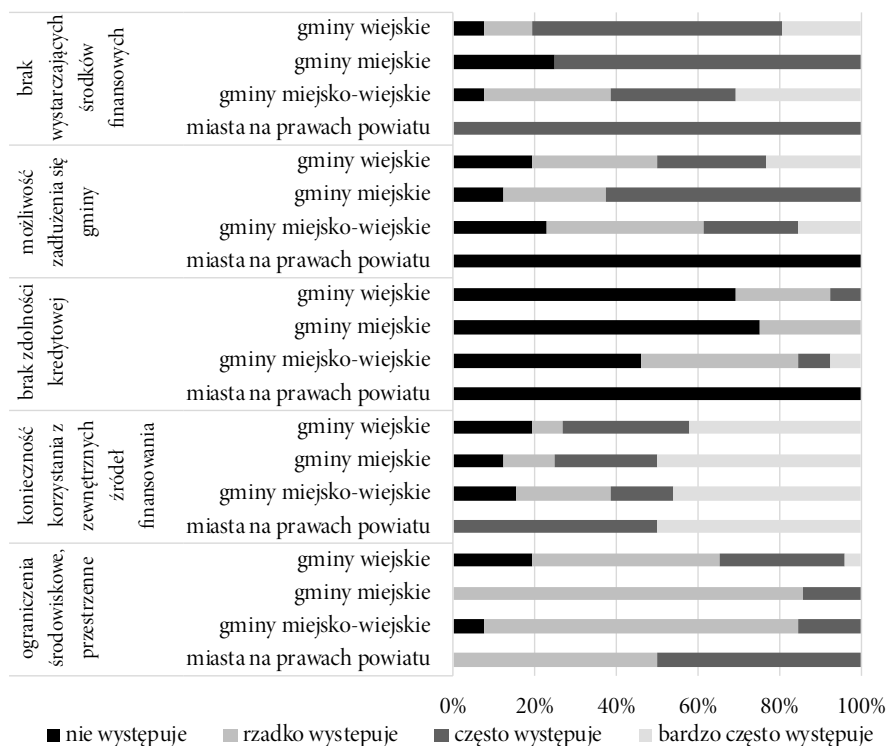
Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jednostki samorządu terytorialnego podczas realizacji inwestycji zmagają się z wieloma rodzajami ryzyk. Występuje możliwość pojawienia się m.in. ryzyka zadłużenia, czy sytuacji związanej z brakiem środków na pokrycie wydatków inwestycyjnych. Szczegółowy podział ograniczeń powstających podczas realizacji inwestycji oraz częstotliwość ich występowania przedstawiono na rysunku 45.

W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich najczęściej brakowało środków finansowych na realizację inwestycji. Nie było też możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania. Ponad 30% przedstawicieli gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, mających problemy z niewypłacalnością, korzystało z dotacji z UE. Na podstawie powyższych informacji można stwierdzić, iż jednostki nieposiadające wystarczających środków finansowych korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania, co spowodowało nieutrzymanie optymalnego poziomu zadłużenia. W ponad 60% gmin miejskich stwierdzono ograniczenia, dotyczące braku wystarczających środków finansowych, możliwości zadłużenia się oraz korzystania z obcych źródeł finansowania. Nie zaobserwowano braku zdolności kredytowej w badanych JST.

Rysunek 45.

Częstotliwość występowania ograniczeń podczas realizacji inwestycji



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W ponad 10% badanych gmin miejskich problem z niewypłacalnością rozwiązywano podnosząc podatki mieszkańcom gmin. Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że w miastach na prawach powiatu odnotowano problem braku środków na pokrycie inwestycji oraz konieczność korzystania z obcych źródeł finansowania.

We wszystkich badanych miastach na prawach powiatu nie występował jednak problem nadmiernego zadłużenia oraz brak zdolności do regulowania zaciągniętych zobowiązań.

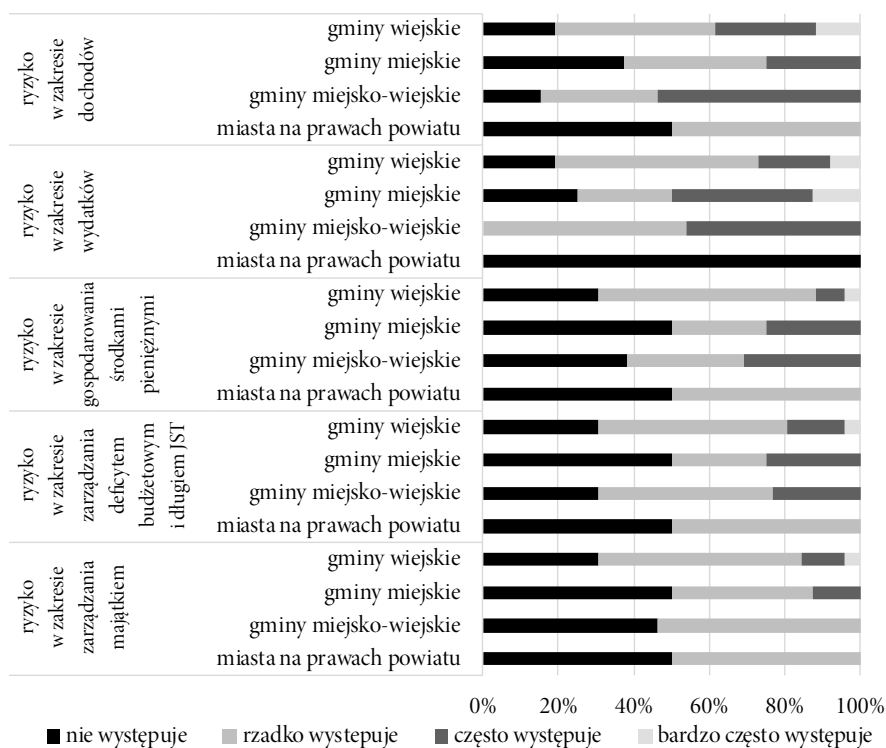
Brak niezbędnych środków finansowych na zrealizowanie zaplanowanych inwestycji przekłada się na występowanie ryzyka finansowego i pozafinansowego (rysunek 46).

W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich najczęściej występowało ryzyko w zakresie dochodów i wydatków. Mogło to być związane z dokonaniem błędnej oceny poziomu środków, niezbędnych do zrealizowania zamierzonych inwestycji. Z przytoczonych danych wynika, że w ponad połowie gmin wiejskich rzadko odnotowano ryzyko w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi, natomiast w połowie gmin miejsko-wiejskich w ogóle nie stwierdzono występowania ryzyka w zakresie zarządzania majątkiem. Ponad 50% przedstawicieli gmin miejskich wskazało na ryzyko w zakresie wydatków, jako jedno

z najczęściej występujących ograniczeń projektów inwestycyjnych. Zdania respondentów badanych gmin były podzielone odnośnie zaistniałego ryzyka w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi i zarządzania majątkiem, gdyż połowa z nich stwierdziła, że ryzyka te nie występują, a kolejne 25% stwierdziło obecność ryzyka podczas realizowania inwestycji. Odmienna sytuacja miała miejsce w przypadku miast na prawach powiatu. W miastach tych w ogóle nie występowało ryzyko w zakresie wydatków, jak to miało miejsce we wszystkich analizowanych gminach. Ponadto w połowie badanych miast na prawach powiatu rzadko występowały pozostałe rodzaje ryzyk.

Rysunek 46.

Częstotliwość występowania poszczególnych rodzajów ryzyk podczas realizacji projektów inwestycyjnych w JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Przedstawione w tym podrozdziale wyniki badań pozwalają zauważyć, że problem niewypłacalności gmin województwa warmińsko-mazurskiego podczas realizacji inwestycji zgodnie z przyjętą strategią inwestycyjną występuje z różną częstotliwością. Gminy za pomocą różnych rozwiązań ograniczają występowanie problemu niewypłacalności np. poprzez racjonalne zaciąganie zobowiązań u innych podmiotów, czy korzystanie z dopłat z UE.

W gminach występują różne rodzaje ryzyk podczas realizowania inwestycji dotyczące m.in. wydatków, dochodów, czy gospodarowania środkami pieniężnymi.

W kolejnym rozdziale zostaną poruszone zagadnienia, dotyczące znaczenia stosowanych przez gminy dokumentów strategicznych w kontekście zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym.

4. Wykorzystanie dokumentów strategicznych a efektywność działalności inwestycyjnej gmin w województwie warmińsko-mazurskim

4.1. Problemy rozwojowe gmin, a przydatność i kryteria wyboru inwestycji realizowanych w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej

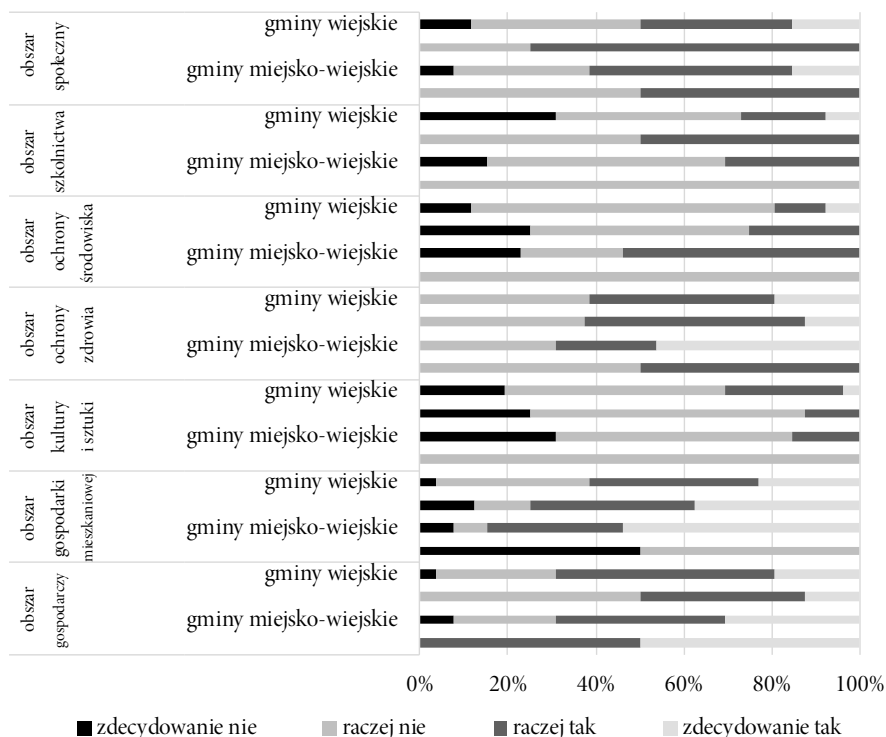
Podstawą do określenia, czy dana jednostka samorządowa w prawidłowy sposób realizuje postulaty zawarte w przyjętej strategii inwestycyjnej jest ustalenie, w których obszarach działalności inwestycyjnej posiada ona największe problemy rozwojowe, czy skutecznie je ogranicza oraz jaki wpływ na rozwój lokalny JST mają realizowane inwestycje. Przyjęte w danej JST kryteria wyboru inwestycji określają kierunek jej polityki inwestycyjnej.

Realizowanie inwestycji wpływa pozytywnie na wiele aspektów życia społeczności lokalnej. Inwestycje w infrastrukturę przyczyniają się m.in. do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, czy zatrudnienia, dlatego tak istotne jest podejmowanie próby skonstruowania strategii inwestycyjnej odpowiadającej potrzebom danej JST, która zaspokoi potrzeby społeczności lokalnej, znacznie przynosić korzyści ekonomiczne, co w następnej kolejności przyczyni się do rozwoju gospodarczego jednostki. Niestety w wielu obszarach występują problemy rozwojowe, z którymi gminy radzą sobie z większym bądź mniejszym skutkiem. Obszary, w których najczęściej występują problemy rozwojowe w gminach województwa warmińsko-mazurskiego zostały wyszczególnione na rysunku 47.

W badanych JST najczęściej odnotowano problemy rozwojowe w obszarze gospodarczym, gospodarki mieszkaniowej i ochrony zdrowia. Zarówno stopień ograniczenia wspierania inicjatyw gospodarczych na szczeblu gminnym, jak i utrudnienia w sferze gospodarki mieszkaniowej są zależne od realizowanej strategii gminy oraz priorytetów w niej zawartych.

Rysunek 47.

Występowanie problemów rozwojowych w obszarach JST



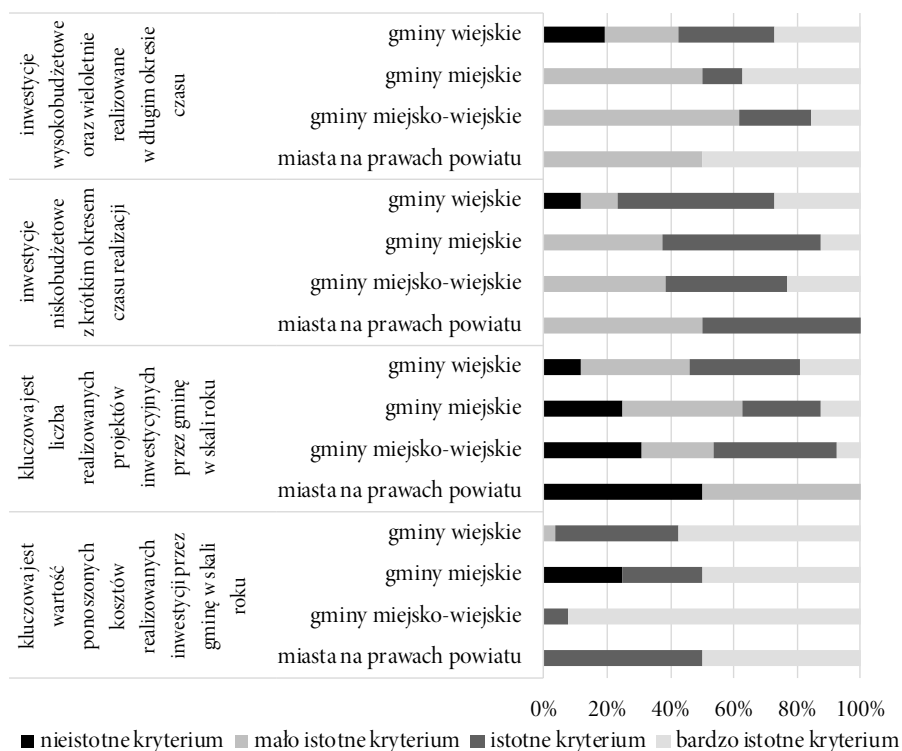
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Problemy rozwojowe w obszarze zdrowia mogły być spowodowane utrudnionym dostępem ludności do służby zdrowia oraz nie zaspokojeniem jej podstawowych potrzeb zdrowotnych. Przedstawiciele badanych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (15%) zaobserwowali w swoich gminach problemy rozwojowe w obszarze społecznym. Z kolei w gminach miejskich i miejsko-wiejskich stwierdzono najczęściej problemy w obszarze szkolnictwa. Natomiast respondenci z miast na prawach powiatu nie mają problemów rozwojowych w obszarze szkolnictwa, ochrony środowiska oraz kultury i sztuki. Z kolei ponad 50% gmin miejsko-wiejskich wskazało na problemy rozwojowe w obszarze ochrony środowiska. W ponad 30% gmin wiejskich odnotowano problemy rozwojowe w obszarze kultury i sztuki — dostęp do placówek oświatowo-wychowawczych (np. Dom Kultury) na terenach wiejskich jest utrudniony.

Jednostki samorządu terytorialnego stosują zróżnicowaną politykę inwestycyjną w zależności od potrzeb społecznych, jakie chcą zaspokoić w pierwszej kolejności oraz od swoich możliwości finansowych. Dla niektórych priorytetowe są inwestycje wieloletnie z dużym nakładem finansowym, a dla innych inwestycje krótkoterminowe i niskobudżetowe. Kryteria wyboru inwestycji, stosowane w badanych gminach przedstawiono na rysunku 48.

Rysunek 48.

Kryteria wyboru inwestycji przez JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

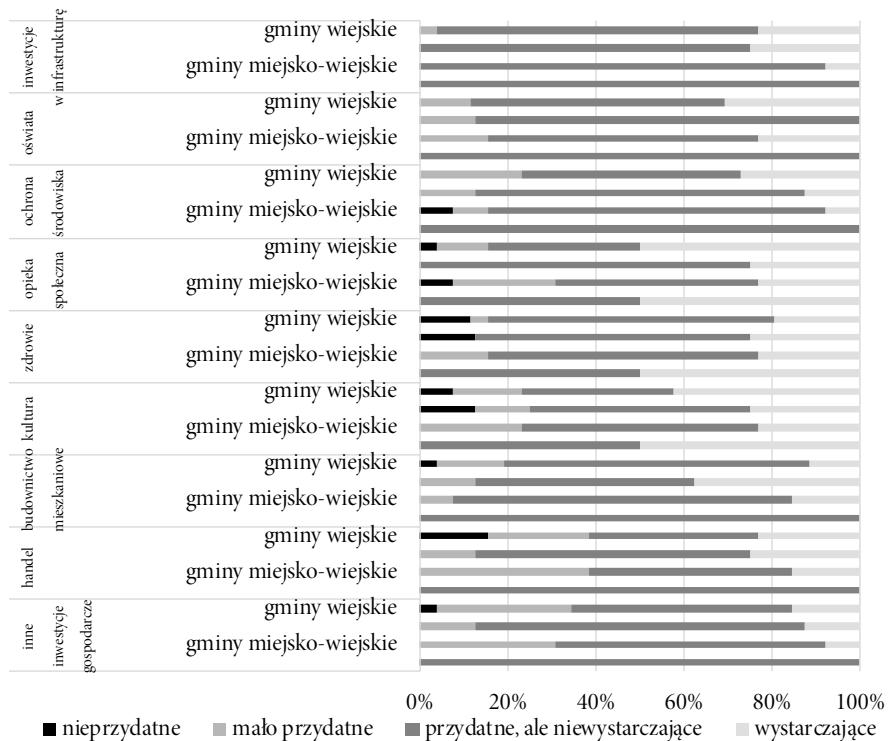
W gminach miejskich i w miastach na prawach powiatu najczęściej realizowano inwestycje wysokobudżetowe oraz wieloletnie. Inwestycje niskobudżetowe z krótkim okresem realizacji były podejmowane głównie przez gminy wiejskie. Mogło mieć to związek z mniejszym kapitałem posiadanym przez te jednostki. Ponad 95% przedstawicieli badanych gmin wiejskich zwróciło uwagę na wysokie roczne koszty inwestycji, dlatego jednostki te zaspokoili potrzeby gminne tańszymi inwestycjami z krótkim okresem realizacji. Dla ponad 50% respondentów badanych gmin wiejskich istotna była również liczba realizowanych inwestycji w skali roku. Takie podejście jest poprawne z punktu widzenia strategii inwestycyjnej, gdyż każda JST posiada wiedzę na temat własnych możliwości inwestycyjnych, a planowanie inwestycji w gminach jest zależne m.in. od poziomu dochodów własnych.

Dla ponad 60% gmin miejskich i miejsko-wiejskich istotne są inwestycje niskobudżetowe z krótkim okresem realizacji. Opierając się na powyższych wynikach można stwierdzić, że dla wszystkich ankietowanych z gmin miejsko-wiejskich oraz miast na prawach powiatu w województwie warmińsko-mazurskim najważniejsza jest wartość ponoszonych przez jednostkę kosztów realizowanych inwestycji w skali roku. Długookresowe cele jednostek zawarte w strategii rozwoju możliwe są do zrealizowania za pomocą dobrze skonstru-

owanego strategicznego programu działania, który wskazuje możliwości rozwojowe gmin i priorytety inwestycyjne zależne m.in. od wpływów do budżetu oraz czynników mikro- i makroekonomicznych. Poziom przydatności inwestycji w różnych obszarach działalności JST dla rozwoju lokalnego w badanych gminach w ramach przyjętej strategii działalności inwestycyjnej wskazano na rysunku 49.

Rysunek 49.

Przydatność inwestycji dla rozwoju lokalnego gmin w ramach przyjętej strategii działalności inwestycyjnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Inwestycje w infrastrukturę oraz ochronę środowiska, zdaniem przedstawicieli wszystkich gmin, były w większości przydatne, lecz niewystarczające. Wyniki badań wskazują na to, iż inwestycje te służące m.in. poprawie warunków życia społeczności lokalnej nie spełniły jej oczekiwań oraz w niepełnym wymiarze wpłynęły na rozwój lokalny gmin. Z kolei 30% respondentów badanych gmin wiejskich i zaledwie 20% badanych gmin miejsko-wiejskich uważało, iż inwestycje w obszarze oświaty były wystarczające. Przytoczone dane informują, że w miastach na prawach powiatu realizowane inwestycje były przydatne, lecz niewystarczające we wszystkich wyszczególnionych obszarach. Miało to niewątpliwie związek z wykonaniem inwestycji wysokobudżetowych z długim okresem realizacji, co oznaczało,

że zaspokojenie potrzeb było odroczone w czasie. Z kolei w gminach wiejskich inwestycje realizowane w obszarach opieki społecznej i kultury były w pełni wystarczające i miały kluczowy wpływ na rozwój lokalny jednostki. Ponadto 25% przedstawicieli badanych gmin miejskich wskazało, że inwestycje realizowane w obszarze opieki społecznej, zdrowia, kultury oraz handlu są w ich przypadku wystarczające.

Przedstawione w tym podrozdziale wyniki badań pozwalają stwierdzić, że we wszystkich gminach województwa warmińsko-mazurskiego odnotowano problemy rozwojowe w obszarze gospodarczym, ochrony zdrowia i gospodarki mieszkaniowej. W gminach miejskich i miastach na prawach powiatu realizowano długookresowe inwestycje wysokobudżetowe. Dla mniejszych zaś jednostek (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) istotne były inwestycje niskobudżetowe z krótkim czasem realizacji oraz liczba i wartość tych inwestycji. W kolejnym podrozdziale zostaną poruszone zagadnienia uczestnictwa społeczności lokalnej w tworzeniu strategii oraz kwestia trafności wyboru projektów inwestycyjnych.

4.2. Akceptowalność projektów inwestycyjnych, a poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej gminy

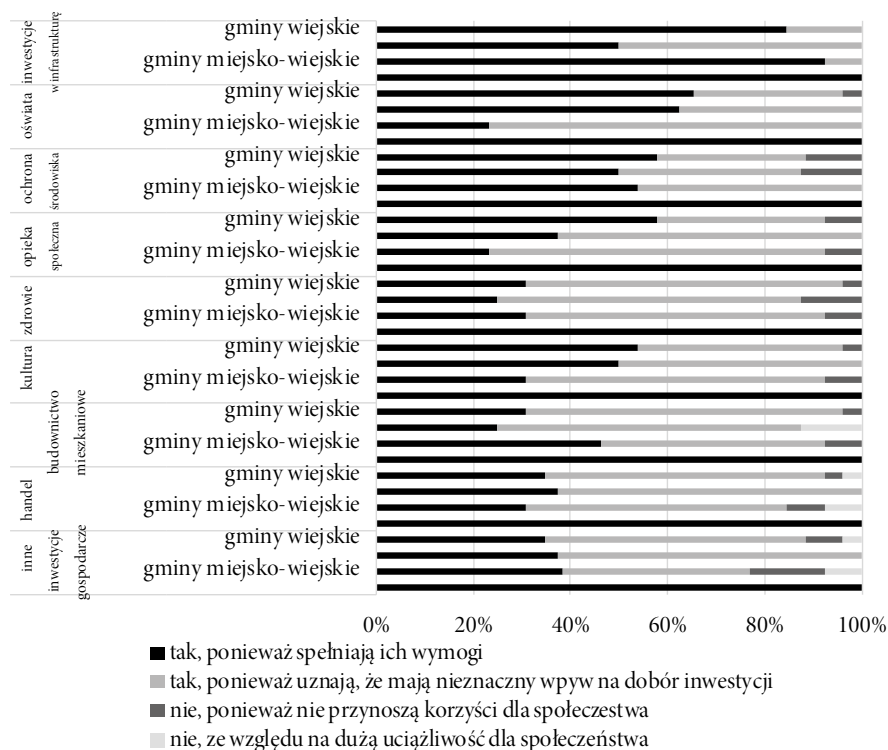
Podejście partycypacyjne, zakładające udział społeczności lokalnej w tworzeniu strategii rozwoju JST (na etapie sporządzania analizy szans i zagrożeń oraz mocnych i słabych stron danej jednostki) umożliwiło określenie zarówno potencjału rozwojowego gminy, jak i problemów do rozwiązania. Grupy społeczne i lokalne biorące udział w procesie planowania strategicznego po przeprowadzeniu dogłębnej analizy potrzeb inwestycyjnych JST współtworzyły plan zadań do realizacji. To, czy społeczność lokalna akceptuje inwestycje, realizowane w ramach przyjętej strategii gminy przedstawiono na rysunku 50.

Przedstawiciele miast na prawach powiatu wskazali, iż społeczność lokalna akceptowała wszystkie realizowane inwestycje w wyszczególnionych obszarach. Służyły one podniesieniu poziomu satysfakcji grup społecznych z jakości życia, mieszkania, pracy, czy usług dostępnych w gminie.

Ponad 80% respondentów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich zaznaczyło, iż akceptuje inwestycje w infrastrukturę. Społeczeństwo było zadowolone z realizowanych inwestycji, które służyły rozwojowi obszarów gospodarki i społeczeństwa. Ponad 60% przedstawicieli gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich stwierdziło, iż społeczeństwo w ich gminach akceptowało inwestycje w obszarze zdrowia, lecz wskazywano, że mają oni nieznaczny wpływ na wybór inwestycji w tym obszarze. Ich wybór był zależny od władz lokalnych i określonych przez nie głównych celów rozwojowych oraz zadań i możliwości finansowych JST. Szczegółowa analiza problemu wskazuje na to, że w ponad 10% gmin wiejskich i miejskich inwestycje w obszarze ochrony środowiska nie były uznawane za słuszne i nie przynosiły korzyści dla społeczeństwa. Z przytoczonych danych wynika również, że 13% respondentów gmin miejskich wskazało, że inwestycje w budownictwo mieszkaniowe były uciążliwe dla społeczeństwa.

Rysunek 50.

Akceptacja inwestycji przez społeczność lokalną



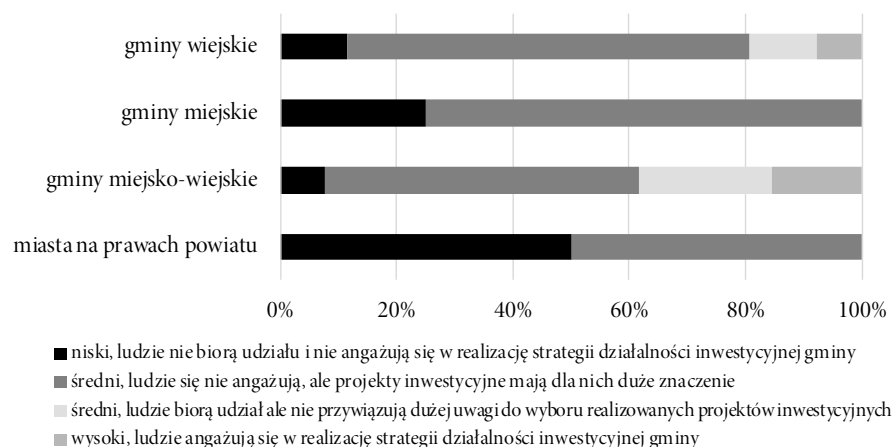
Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na społeczną akceptację inwestycji, realizowanych w ramach przyjętej strategii gminy może mieć wpływ aktywność społeczności lokalnej biorącej udział w tworzeniu strategii inwestycyjnej gminy. Aktywne uczestniczenie społeczeństwa w wyznaczaniu kierunków rozwoju przekłada się na zwiększenie poczucia tożsamości lokalnej, a także zaangażowanie i lepsze rozumienie działań na rzecz wspólnoty gminnej. Poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej z podziałem na typ gmin został przedstawiony na rysunku 51.

Z analizy zebranego materiału wynika, że 25% gmin miejskich charakteryzował niski poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej, jednak w 75% analizowanych gmin miejskich projekty inwestycyjne miały dla niej duże znaczenie. Oznaczało to, iż jednostki te były biernie pod względem zaangażowania się w tworzenie strategii, lecz projekty te były dla nich istotne. W ponad połowie badanych gmin wiejskich kluczowe były realizowane projekty inwestycyjne, z kolei niecałe 10% badanych gmin wiejskich charakteryzował wysoki poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej.

Rysunek 51.

Poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Najwyższy udział społeczności lokalnej w tworzeniu strategii odnotowano w gminach miejsko-wiejskich (15%). Z kolei najniższy poziom zaangażowania zaobserwowano w miastach na prawach powiatu. Wyniki badania wskazują na to, iż mieszkańcy miast na prawach powiatu akceptowali wyznaczone do realizacji projekty inwestycyjne, lecz nie brali czynnego udziału w tworzeniu strategii inwestycyjnej JST.

Rezultaty badania wskazują również na brak zależności pomiędzy akceptowalnością projektów, a poziomem aktywności społeczności miast na prawach powiatu w zakresie realizowanych inwestycji JST. Mieszkańcy akceptowali zrealizowane inwestycje w różnych obszarach, lecz nie angażowali się w ich realizację.

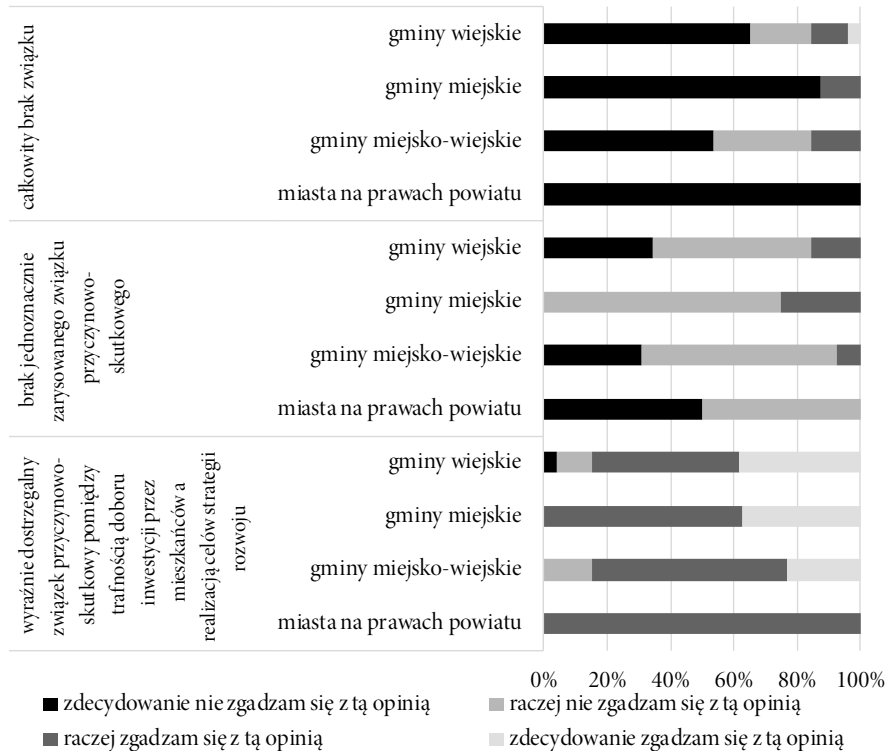
Podczas tworzenia strategii rozwoju JST istotny jest udział różnych grup społecznych, mających odmienne potrzeby po to by dać im wszystkim satysfakcję z podejmowanych w gminie decyzji inwestycyjnych. Społeczność lokalna poszerza swoją wiedzę w zakresie funkcjonowania życia publicznego, jeżeli bierze czynny udział w jego współtworzeniu. Zależność pomiędzy wyborem projektów inwestycyjnych do realizacji przez społeczeństwo lokalne, a zgodnością z celami zawartymi w strategii rozwoju gminy przedstawiono na rysunku 52.

Większość przedstawicieli gmin i miast na prawach powiatu zdecydowanie nie zgadzało się z opinią, dotyczącą całkowitego braku związku pomiędzy trafnością wyboru projektów inwestycyjnych przez społeczność lokalną, a realizowanymi celami w strategii rozwoju. Wyjątek stanowiło zaledwie 4% gmin wiejskich, których przedstawiciele dostrzegli brak związku pomiędzy realizowanymi inwestycjami, a celami zawartymi w strategii. Może mieć to związek z niższą świadomością społeczną mieszkańców terenów wiejskich i brakiem z ich strony chęci do angażowania się w życie społeczne. Zdania respondentów gmin wiejskich były podzielone, ponieważ w 40% wskazanych jednostek odnotowano wyraźnie dostrzegalny związek pomiędzy badanymi cechami. Szczegółowa analiza problemu wskazuje na to,

iż 75% respondentów z wszystkich typów gmin uważało, że występowała zależność pomiędzy wyborem projektów inwestycyjnych przez społeczność lokalną, a zgodnością z celami zawartymi w strategii rozwoju gminy. Społeczeństwo uczestniczyło w realizowanych działaniach na rzecz wspólnoty gminnej i poszerzało swoją wiedzę w zakresie funkcjonowania życia publicznego.

Rysunek 52.

Trafność wyboru projektów inwestycyjnych przez społeczność lokalną i ich wpływ na osiągnięcie celów lokalnej strategii rozwoju



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Przedstawione w tym podrozdziale wyniki badań pozwalają stwierdzić, iż społeczność lokalna, reprezentowana przez przedstawicieli miast na prawach powiatu, akceptowała wszystkie realizowane inwestycje w wyszczególnionych obszarach ze względu na to, iż spełniły ich oczekiwania i służyły podniesieniu poziomu satysfakcji grup społecznych z jakości życia, mieszkania, czy pracy.

Z analizy zebranego materiału wynika, że 25% gmin miejskich charakteryzował niski poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej. Szczegółowa analiza problemu wskazuje na to, iż 75% badanych respondentów wszystkich typów gmin

uznało, że występuje zależność pomiędzy wyborem projektów inwestycyjnych przez społeczność lokalną, a zgodnością z celami zawartymi w strategii rozwoju gminy.

4.3. Wykorzystanie dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu rozwojem lokalnym

Strategia rozwoju gminy jest długookresowym planem działania, w którym zawarte są główne zadania i cele rozwojowe, określone na podstawie przeprowadzonej analizy strategicznej JST. Wskazanie wizji rozwoju oraz strategicznego programu działania pozwala na zbadanie możliwości rozwoju gminy. Ocena wpływu strategii rozwoju gminy na jej rozwój lokalny przedstawiono na rysunku 53.

Rysunek 53.

Wpływ strategii rozwoju gminy na jej rozwój lokalny



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Ponad 60% przedstawicieli wszystkich badanych gmin stwierdziło, że przyjęta strategia rozwoju JST bezpośrednio wpływa na jej rozwój lokalny ze względu na to, że cele zawarte w strategii zostały wyznaczone na podstawie przeprowadzonej dogłębnej analizy uwarunkowań rozwoju.

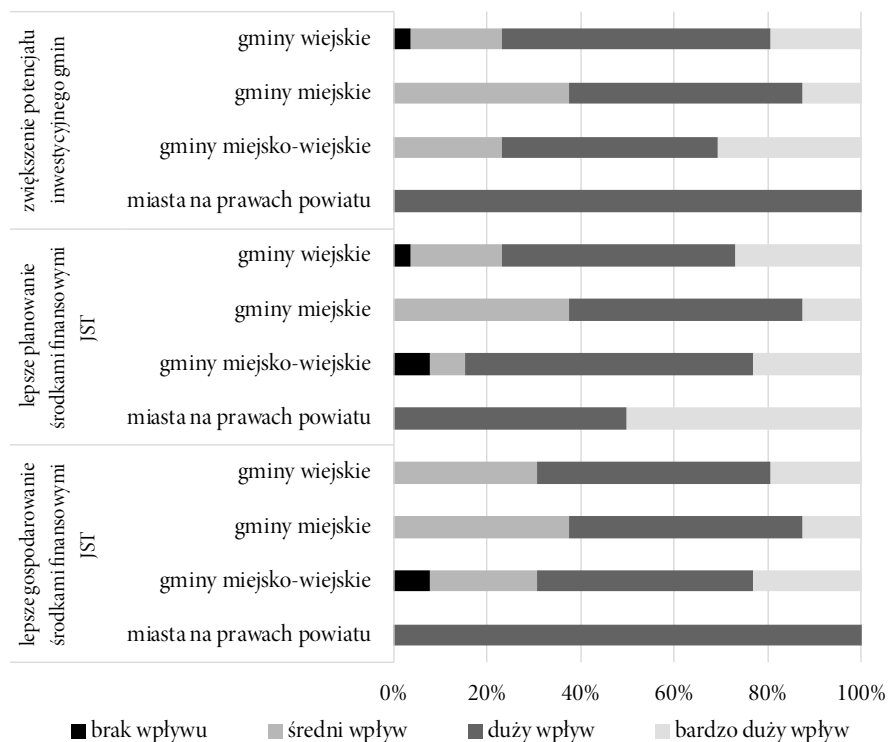
Problem związany z długim procesem wdrażania strategii został wskazany przez ponad 10% respondentów badanych gmin wiejskich i miejskich. Z kolei w 30% badanych gmin miejsko-wiejskich stwierdzono, iż strategia rozwoju gminy ma ograniczony wpływ na rozwój lokalny. Problem taki może występować wtedy gdy opracowana strategia jest nieuporządkowana i chaotyczna, a sformułowane w niej cele wzajemnie się wykluczają.

Strategia rozwoju gminy, w której wskazano główne priorytety inwestycyjne oraz możliwości rozwojowe musi być zgodna z WPI, w którym wyznaczono limity środków pienięż-

nych na sfinansowanie projektów inwestycyjnych. Korzyści wynikające ze strategii rozwoju zgodnej z WPI przedstawiono na rysunku 54.

Rysunek 54.

Korzyści wynikające ze strategii rozwoju zgodnej z WPI



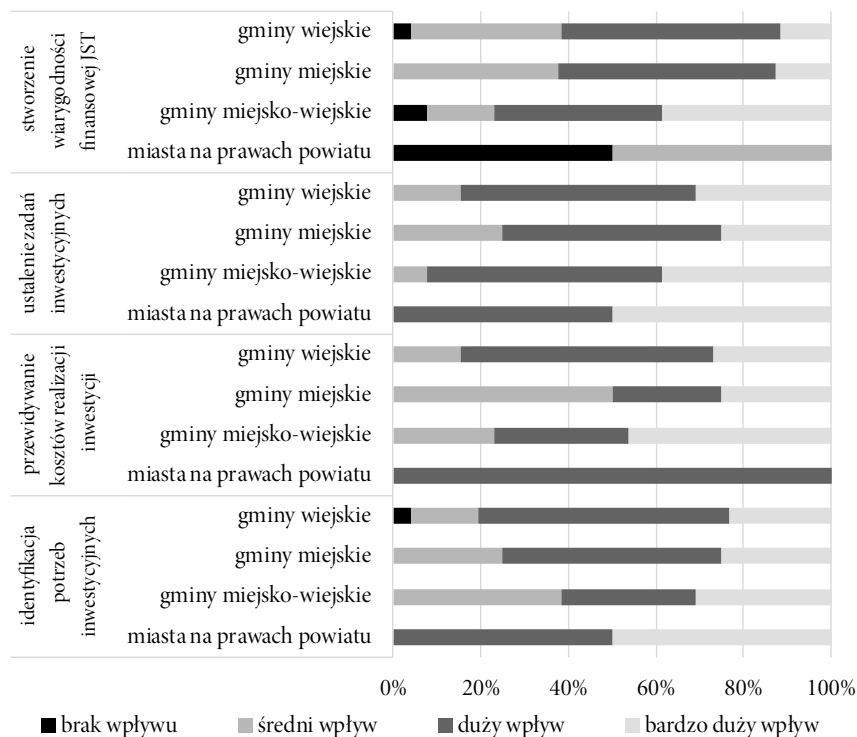
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Ponad 60% przedstawicieli gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich wskazało, że sporządzenie strategii rozwoju zgodnej z WPI mogło przynieść korzyści dla gmin w postaci zwiększonego potencjału inwestycyjnego oraz lepszego gospodarowania środkami finansowymi. We wszystkich miastach na prawach powiatu zauważono, że wszystkie wyżej wymienione korzyści mają duży lub bardzo duży wpływ na działalność i funkcjonowanie JST. Ponad 30% respondentów badanych gmin miejsko-wiejskich stwierdziło, że opracowanie strategii rozwoju miało ograniczony wpływ na rozwój lokalny.

Kluczową rolę w określeniu kierunków realizowanych inwestycji i rozwoju gmin stanowią finanse JST. W Wieloletnim Planie Inwestycyjnym wyznaczane są zadania inwestycyjne, potencjalne źródła ich finansowania oraz wartość rocznych kosztów danej JST. Dobrze skonstruowany WPI stanowi większe prawdopodobieństwo realizacji zaplanowanych inwestycji. Wpływ korzyści wynikających z prawidłowo skonstruowanego WPI na rozwój lokalny gmin wskazano na rysunku 55.

Rysunek 55.

Wpływ korzyści wynikających z prawidłowo skonstruowanego WPI na rozwój lokalny gmin



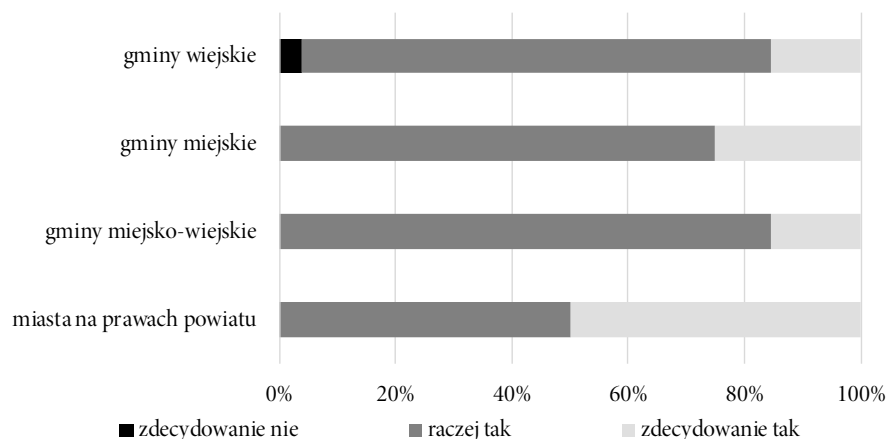
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak już wcześniej wskazano w gminach wiejskich najczęściej były realizowane inwestycje niskobudżetowe. Istotną tam była wartość ponoszonych kosztów oraz liczba realizowanych inwestycji w ciągu roku. Na podstawie badań stwierdzono, że przedstawiciele gmin wiejskich i miejsko-wiejskich do największych korzyści, będących wynikiem prawidłowo skonstruowanego WPI zaliczyli ustalenie zadań inwestycyjnych i kosztów realizowanych inwestycji. Wskazane gminy skutecznie realizowały przyjętą politykę inwestycyjną. Respondenci z badanych gmin miejskich i miast na prawach powiatu wskazali na bardzo duży wpływ przewidywanych kosztów realizacji inwestycji na rozwój lokalny gmin. Jednak we wspomnianych JST wskazano, że brak środków finansowych stanowi główne ograniczenie realizacji inwestycji. Mogło to świadczyć o nieprawidłowym skonstruowaniu WPI przez te gminy. W większości badanych gmin wykreowanie wiarygodności finansowej gminy uznano jako korzyść, niemającą wpływu na rozwój lokalny.

Poziom efektywności założeń, wpisanych w przyjętą strategię działalności inwestycyjnej przedstawiono na rysunku 56.

Rysunek 56.

Efektywność realizowanych założeń wpisanych w przyjętą strategię działalności inwestycyjnej JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W gminach wiejskich niecałe 10% badanych respondentów uznało, że w JST zdecydowanie nie zrealizowano w sposób efektywny założeń, wpisanych w przyjętą strategię działalności inwestycyjnej. Mogło mieć na to wpływ przedkładanie inwestycji długookresowych nad zadania bieżące JST. Jednakże w większości badanych gmin wskazano, iż w ich przypadku raczej tak lub zdecydowanie tak efektywnie zrealizowano założenia, wpisane w przyjętą strategię działalności inwestycyjnej.

Strategia rozwoju gminy i WPI są dokumentami strategicznymi, na podstawie których wyznaczane są priorytety inwestycyjne, potencjał rozwojowy gmin oraz sposoby ograniczania problemów w różnych obszarach JST.

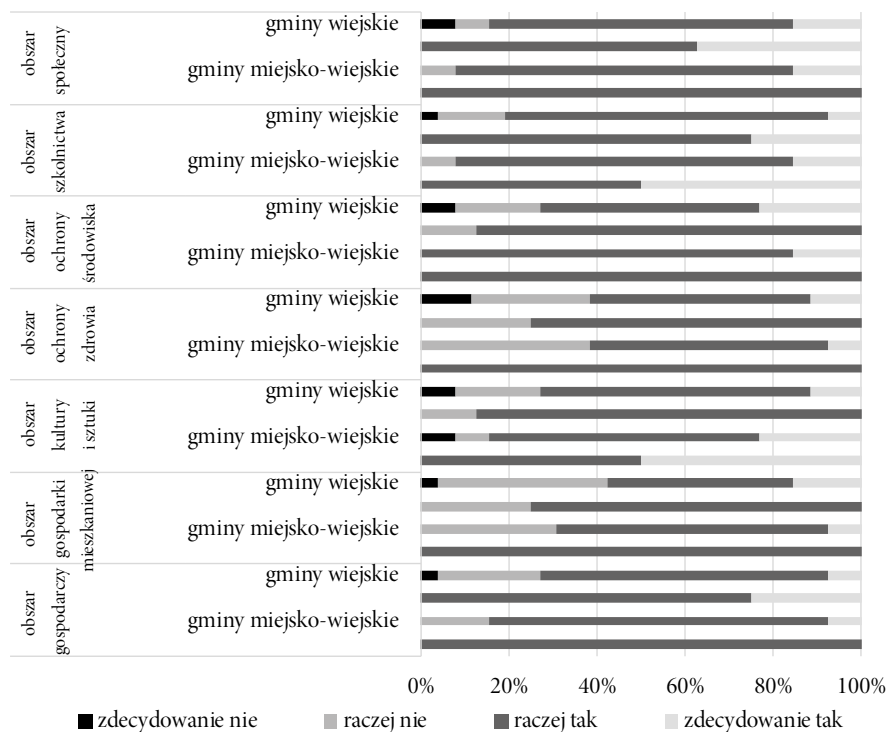
Skuteczność ograniczania problemów rozwojowych w wyszczególnionych obszarach za pomocą opracowanych dokumentów strategicznych wskazano na rysunku 57.

W gminach wiejskich największe problemy rozwojowe odnotowano w obszarze gospodarczym, zdrowia i gospodarki mieszkaniowej. W gminach wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich nie udało się skutecznie ograniczyć występowania problemów rozwojowych w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Z kolei w gminach miejskich i miejsko-wiejskich zminimalizowano występowanie problemów w obszarze społecznym i zdrowia za pomocą dobrze skonstruowanych dokumentów strategicznych.

Przedstawiciele badanych miast na prawach powiatu wskazali obszar społeczny, zdrowia i gospodarczy jako te, w których występowały największe problemy rozwojowe, jednakże JST skutecznie je ograniczyły za pomocą opracowanych dokumentów strategicznych.

Rysunek 57.

Skuteczność ograniczania problemów rozwojowych w wyszczególnionych obszarach za pomocą opracowanych dokumentów strategicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Przedstawione w tym podrozdziale wyniki badań pozwalają zauważyć, iż ponad 60% przedstawicieli wszystkich badanych gmin stwierdziło, że strategia rozwoju JST wpływa bezpośrednio na jej rozwój lokalny. Dokumenty strategiczne, takie jak strategia rozwoju gminy i WPI, skutecznie ograniczają najczęściej występujące problemy rozwojowe w obszarze społecznym, zdrowia i gospodarczym w wyszczególnionych gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Gminy województwa warmińsko-mazurskiego w większości posiadają przygotowane plany zagospodarowania przestrzennego, ale tereny pod inwestycje stanowią w większości do 30% całości gruntów. W badanych gminach bardzo małą uwagę zwraca się na kwestię budowy i rozwoju instytucji otoczenia biznesu, większość wysiłków kierują się zaś na sprawy infrastrukturalne. Jednak bez sprawnie działających ośrodków doradczych, oferowania rozbudowanej pomocy w rozpoczynaniu działalności gospodarczej, tworzenia centrów wymiany wiedzy i technologii próby pozyskiwania inwestorów będą nieskuteczne. 4. (Lizińska i in. 2011, s. 202).

Podsumowanie

Relacje istniejące pomiędzy obszarem środowiskowym, społecznym i gospodarczym są zagadnieniem złożonym i trudnym do interpretacji. O jego znaczeniu świadczy konstytucyjny zapis konieczności wprowadzania zrównoważonego rozwoju w życie na wszystkich szczeblach władzy w Polsce, poczynając od samorządów terytorialnych. W ramach zasad zrównoważonego rozwoju wyznaczono pewnego rodzaju kierunki działań dla realizacji określonych celów z myślą o osiągnięciu spójności rozwojowej we wszystkich obszarach funkcjonowania jednostki społecznej oraz jej otoczenia. Wprowadzenie idei zrównoważonego rozwoju jest istotnym celem z punktu widzenia funkcjonowania gmin, jednocześnie stanowi dla nich duże wyzwanie. Z uwagi na wagę problemu w opracowaniu tym podjęto się oceny działalności JST w zakresie zrównoważonego rozwoju pod kątem uwarunkowań lokalnych i finansowych oraz wykorzystania przez nie strategii działalności inwestycyjnej w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem. Badanie zrealizowano w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego

Na podstawie przeglądu piśmiennictwa oraz wyników przeprowadzonych badań własnych, przedstawionych w rozdziale 2 zostały sformułowane następujące wnioski. Realizacja 1 celu szczegółowego pozwoliła zauważyć, że poziom zrównoważonego rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego istotnie odbiega od średniego poziomu, osiąganego w innych województwach w Polsce. W utworzonych rankingach województw, dotyczących łądów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego, badane województwo plasuje się często na końcowych pozycjach. O ile w przypadku łądu środowiskowego oraz społecznego nie występują znaczne różnice w kształtowaniu się każdego ze wskaźników w określonej grupie odnoszącej się do poziomu rozwoju (najczęstsze występowanie w grupie III i IV), o tyle w zakresie łądu gospodarczego zauważalne jest duże wahanie w tym obszarze (występowanie w grupie I, III i IV).

Jakość i warunki życia, panujące w gminach województwa warmińsko-mazurskiego są zróżnicowane w zakresie trzech łądów zrównoważonego rozwoju. Stwierdzono tu bardzo dobry poziom warunków środowiskowych, dobry poziom w zakresie łądu społecznego

oraz dobry i średni poziom jakości życia w zakresie ładu gospodarczego (2 cel szczegółowy badań).

Najwięcej działań w zakresie wprowadzania zrównoważonego rozwoju w badanych gminach województwa warmińsko-mazurskiego podjęto w sferze społecznej. Mniej działań w tym zakresie podejmowano w obszarze środowiskowym oraz gospodarczym (3 cel szczegółowy badań).

W zakresie ładu środowiskowego największymi barierami w jego kształtowaniu są zanieczyszczenie środowiska oraz brak wystarczających środków finansowych na jego ochronę. W obszarze społecznym największy problem stanowi niekorzystna struktura wiekowa społeczności lokalnej, brak świadomości i aktywności społecznej, występujące w społeczeństwie różnego rodzaju patologie, ubóstwo oraz słaby dostęp do usług społecznych. W zakresie ładu gospodarczego natomiast kluczowymi jego destymulantami są brak środków finansowych, wysokie koszty inwestycji, zły stan infrastruktury drogowej oraz ogólne problemy w funkcjonowaniu rynku pracy. Wnioski te wynikają z realizacji 4 celu szczegółowego podjętych badań.

Sytuacja finansowa gmin w województwie warmińsko-mazurskim uznawana była przez respondentów za dobrą lub średnią. Jednocześnie 40% badanych wskazało, że brak środków finansowych w JST stanowi duży problem, a kolejne 40%, że może być to jednym z głównych problemów braku rozwoju gminy. Zdobycie środków na finansowanie działań rozwojowych zostało w prawie 60% gmin uznane za bardzo duży lub duży problem (5 cel szczegółowy badań).

Realizacja zrównoważonego rozwoju w badanym województwie została oceniona nisko pod względem wykorzystywania dostępnych możliwości (6 cel szczegółowy badań). Większość uznała, iż pomoc w postaci środków europejskich przyspieszyłaby działania rozwojowe w gminach. Ważna jest też poprawa infrastruktury drogowej, atrakcyjności inwestycyjnej, ale wszystko to wymaga dużej ilości nakładów finansowych. Uznano, że władze gmin powinny także bardziej docenić rolę planów przestrzennych oraz skupić się na dopracowaniu strategii, programów i planów rozwojowych w obrębie swoich jednostek. W zakresie ładu środowiskowego ważne jest wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w systemach gospodarki odpadami oraz promocja działań w zakresie ekologii i ochrony środowiska. W ten sposób zrealizowano 7 cel szczegółowy badań.

W drugiej części opracowania skupiono się na roli działalności inwestycyjnej gmin województwa warmińsko-mazurskiego w pobudzaniu ich zrównoważonego rozwoju (wyniki badania w tym zakresie przedstawiono w rozdziałach 3 i 4). Scharakteryzowano tu działalność inwestycyjną w województwie warmińsko-mazurskim na tle kraju, realizując w ten sposób 8 cel szczegółowy sformułowany przez autorki. Ustalono, że dokonanie oceny strategii inwestycyjnej w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem jest zadaniem trudnym ze względu na to, iż należało zapoznać się z głównymi kryteriami wyboru inwestycji JST, źródłami ich finansowania, czy sposobami za pomocą, których gminy radziły sobie z niewypłacalnością podczas realizowania inwestycji. Na podstawie zebranych informacji próbowano ocenić, czy gminy w sposób efektywny realizują założenia, wpisane w strategię inwestycyjną i ograniczają występowanie problemów rozwojowych za pomocą dobrze skonstruowanych dokumentów strategicznych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w gminach

województwa warmińsko-mazurskiego sporządzenie strategii rozwoju JST zgodnie z WPI mogło przynieść korzyści w postaci zwiększenia potencjału gospodarczego oraz lepszego gospodarowania środkami pieniężnymi. Określenie wpływu kondycji finansowej gmin województwa warmińsko-mazurskiego na zdolność do realizowania inwestycji, wykorzystanie dokumentów strategicznych JST i zbadanie efektywności realizowanych założeń wpisanych w przyjętą strategię działalności inwestycyjnej umożliwiło wyciągnięcie następujących szczegółowych wniosków. Po pierwsze — próbowano określić możliwości inwestycyjne i zdolności do finansowania wydatków inwestycyjnych w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego (9 cel szczegółowy badań).

W 2015 r. w województwie warmińsko-mazurskim wydatki majątkowe przewyższały wydatki bieżące. Miało to związek ze wzrostem wydatków inwestycyjnych JST oraz dotacji celowych na dofinansowanie i pokrycie kosztów inwestycji innych jednostek, co wpłynęło na rozwój regionu Warmii i Mazur. W 2017 r. odnotowano najniższą wartość wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem równą 7,2%. Przyczyną osiągnięcia tak niskiej wartości tego wskaźnika mogło być słabe zarządzanie strategiczne, przejawiające się brakiem identyfikacji problemów JST. Z kolei w latach 2015–2017 odnotowano wartość wskaźnika samofinansowania zbliżoną do 100%, co oznaczało, iż województwo warmińsko-mazurskie posiadało bardzo duże możliwości inwestycyjne.

Zdecydowana większość przedstawicieli gmin miejsko-wiejskich i wszyscy przedstawiciele miast na prawach powiatu stwierdzili, że racjonalne korzystanie ze źródeł finansowania inwestycji przekładało się na szybsze zakończenie procesu ich realizacji. Środki własne pozyskiwane z podatków, dochody z mienia komunalnego, jak i zewnętrzne źródła finansowania (np. kredyty i pożyczki) były najczęściej wybieranymi metodami finansowania inwestycji w infrastrukturę przez wszystkie gminy województwa warmińsko-mazurskiego. Wszystkie wskazały też na środki bezzwrotne (subwencje, darowizny) jako główne źródło finansowania inwestycji w obszarze oświaty, natomiast finansowanie inwestycji w obszarze społecznym odbywało się przy najniższym udziale kredytów i pożyczek.

W ponad połowie gmin wiejskich zaciągnięto pożyczki i kredyty w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetu jednostki, w gminach miejskich pożyczki i kredyty służyły pokryciu przejściowego i planowanego deficytu budżetu oraz przyszłych inwestycji finansowanych funduszami z UE, z kolei miasta na prawach powiatu najczęściej dokonywały spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych. Ponad połowa wszystkich przedstawicieli gmin stwierdziła, że w sytuacji braku środków finansowych na dokończenie inwestycji gmina powinna zaciągnąć pożyczki i kredyty o wyższych kosztach, pod warunkiem, że jednostka ta jest zdolna do spłaty zobowiązań w wyznaczonym terminie.

W większości badanych jednostek nie występował problem niewypłacalności podczas realizacji inwestycji, co wynika z monitorowania efektywności stosowanych instrumentów zaciągania długu. Mniej niż połowa przedstawicieli badanych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wskazała na korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania i dotacji z UE jako często wykorzystywane sposoby na ograniczenie problemu niewypłacalności. Z kolei 70% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nie zapożyczyło się u innych podmiotów ze względu na utrzymanie optymalnego poziomu płynności finansowej gminy, który świadczył o nie-

wielkim problemie z niewyplacalnością gmin. W gminach najczęściej występowało ryzyko w zakresie dochodów i wydatków, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, w których nie odnotowano występowania ryzyka w zakresie wydatków oraz rzadko występowały pozostałe rodzaje ryzyk (10 cel szczegółowy badań).

W przeprowadzonym badaniu próbowano też określić największe problemy rozwojowe gmin oraz ustalić przydatność i kryteria wyboru inwestycji realizowanych w ramach przyjętej strategii inwestycyjnej (11 cel szczegółowy). W badanych JST odnotowywano najczęściej problemy rozwojowe w obszarze gospodarczym, gospodarki mieszkaniowej i w zakresie ochrony zdrowia. Realizowane inwestycje w infrastrukturę oraz ochronę środowiska, zdaniem przedstawicieli wszystkich gmin, były w większości przydatne, lecz niewystarczające. W gminach miejskich i w miastach na prawach powiatu realizowano wieloletnie inwestycje wysokobudżetowe. Natomiast inwestycje niskobudżetowe z krótkim okresem realizacji były podejmowane głównie przez gminy wiejskie.

Przedstawiciele miast na prawach powiatu wskazali, iż społeczność lokalna akceptowała wszystkie realizowane inwestycje w wyszczególnionych obszarach. Większość przedstawicieli gmin twierdziła, iż społeczeństwo akceptowało inwestycje w obszarze zdrowia, lecz wskazywała, że mają oni nieznaczny wpływ na wybór inwestycji w tym obszarze. W gminach miejskich i miastach na prawach powiatu społeczność lokalna była bierna pod względem zaangażowania się w tworzenie strategii lecz projekty te były dla nich istotne. Ponadto 75% badanych respondentów wszystkich typów gmin stwierdziło, że występowała w ich przypadku zależność pomiędzy wyborem projektów inwestycyjnych przez społeczność lokalną, a zgodnością z celami zawartymi w strategii rozwoju gminy (12 cel szczegółowy badania).

Większość przedstawicieli wszystkich badanych gmin stwierdziła, że strategia rozwoju JST wpływa bezpośrednio na jej rozwój lokalny ze względu na to, że cele zawarte w strategii zostały wyznaczone na podstawie przeprowadzonej dogłębnej analizy uwarunkowań rozwoju gminy. Przedstawiciele gmin wiejskich i miejsko-wiejskich do największych korzyści będących wynikiem wpływu prawidłowo skonstruowanego WPI na rozwój lokalny gmin zaliczyli ustalenie zadań inwestycyjnych i przewidywanie kosztów realizowanych inwestycji, co powodowało, że wskazane gminy skutecznie realizowały przyjętą politykę inwestycyjną. Ponadto w większości badanych gmin wskazano, iż w JST efektywnie zrealizowano założenia, wpisane w przyjętą strategię działalności inwestycyjnej.

W gminach miejskich i miejsko-wiejskich za pomocą dobrze skonstruowanych dokumentów strategicznych zminimalizowano występowanie problemów rozwojowych w obszarze społecznym i zdrowia. Przedstawiciele badanych miast na prawach powiatu wskazali obszar społeczny, zdrowia i gospodarczy, jako te, w których występowały największe problemy rozwojowe. Jednakże wskazane JST skutecznie je ograniczyły za pomocą opracowanych dokumentów strategicznych. Powyższe wnioski wskazują na zrealizowanie 13 szczegółowego celu podjętych badań.

Problemy związane z wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju nie powinny być lekceważone przez władze lokalne ponieważ mogą one znacznie spowolnić tempo rozwoju gmin województwa warmińsko-mazurskiego, zwłaszcza jeśli chodzi o rozwój gospodarczy. W badanym województwie od lat odnotowuje się najwyższy wskaźnik bezrobocia,

niski poziom inwestycji, dochody ludności niższe niż w pozostałych województwach. Dlatego identyfikacja barier rozwojowych oraz wskazanie sposobów na ich przezwycięzenie powinny być tu priorytetowe. Dalszy przepływ inwestycji do innych województw będzie tylko pogłębiał dysproporcje w rozwoju regionalnym w Polsce, nie sprzyjając zrównoważonemu rozwojowi województwa warmińsko-mazurskiego.

Piśmiennictwo

- Adamowicz E. (2011). Istota oceny efektywności transportowych i inwestycji infrastrukturalnych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 639; *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 37:197–209.
- Babuchowska K., Marks-Bielska R. (2017). Uwarunkowania rozwoju biogospodarki z uwzględnieniem energii odnawialnej. *Stowarzyszenie ekonomistów rolnictwa i agrobiznesu. Roczniki Naukowe*. XVII (2):15–20.
- Bal-Domańska B. (2016). Wybrane problemy budowy zestawów wskaźników zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym na przykładzie banku danych lokalnych. *Optimum. Studia ekonomiczne*, 1(79):149–164. doi:10.15290/ose.2016.01.79.10.
- Bal-Domańska B., Wilk J. (2011). Gospodarcze aspekty zrównoważonego rozwoju województw — wielowymiarowa analiza porównawcza. *Przegląd statystyczny*, 3–4:300–322.
- Bar-El R. (2001). Infrastructure investment and regional underdevelopment. W: D. Felsenstein, R. McQuaid (red.), *Public investment and regional economic development*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A. (2014). Wielowymiarowa analiza kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2007–2011. *Więś i rolnictwo*, 2(163):101–121.
- Blakely E. J. (1989). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Sage Library and Social Research: London.
- Boccella, N., Salerno I. (2016). Creative economy, cultural industries and local development. *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, 223. doi:10.1016/j.sbspro.2016.05.370.
- Bogdański M. (2019). Ewolucja bazy ekonomicznej małych miast wybranych województw. *Zarządzanie Publiczne*, 21(46):149–170. doi:10.4467/20843968ZP.19.010.10686.
- Bryndziak S. (2011). System dochodów jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu finansowego i kryzysu finansów publicznych. *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica*, 260:175–188.

- Bryson M. J., Frances S. B., Yang K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5):1–27.
- Brzoska K., Lewandowska A. (2013). Wzrost gospodarczy w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju. W: M. Kuczmarska, I. Pietryka (red.), *Problemy gospodarki światowej*, 3. Wydawnictwo Instytut Badań Gospodarczych i PTE Oddział w Toruniu: 83–97.
- Budner W. (2003). *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu: Poznań.
- Budner W. (2007). Czynniki lokalizacji inwestycji a możliwości rozwoju ekonomicznego gmin w Polsce. *ACTA Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum*, 6(3):43–58.
- Cato M. S. (2009). *Green Economics: An Introduction to Theory, Policy and Practice*. Earthscan: London.
- Ciarko M., Paluch-Dybek A. (2014). Ład ekonomiczny, środowiskowy oraz społeczny triadą zrównoważonego rozwoju. *Współczesne Problemy Ekonomiczne*, 9:17–26.
- Cieślak B. (2017). Istota danin publicznych stanowiących dochód budżetu gminy na tle zadań realizowanych przez samorząd gminy — wybrane zagadnienia prawne. *Krytyka Prawa*, 2:2–25.
- Cilak M. (2013). *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny. Problematyka prawnofinansowa*. Doktoraty Wydziału Prawi Administracji Uniwersytetu M. Kopernika: Toruń.
- Cupał B. (2006). Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. W: L. Kania (red.) *Studia Lubuskie 2*. Oficyna Wydawnicza Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej: Sulechów: 231–244.
- Czarnecka A., Słocińska A., Dunay A., Kabukcu E. (2017). *Zrównoważony rozwój jako podstawa formułowania strategii rozwoju jednostek samorządu regionalnego*. *Handel wewnętrznym*, tom 1, 4(369):263–273.
- Dahlke P. (2017). *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Pile: Piła.
- Dawkins, C.J. (2003). Regional development theory: conceptual foundations, classic works, and recent developments. *Journal of Planning Literature*, 18(2). doi:10.1177/0885412203254706.
- Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju. Konferencja Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro z 14 czerwca 1992 r.* Pobrane 16.01.2020 z: <https://docplayer.pl/147129-Zasady-ogolnych-praw-i-obowiazkow-deklaracja-z-rio-de-janeiro-w-sprawie-srodowiska-i-rozwoju.html>.
- Durantón, G. (2015). Growing through cities in developing countries. *The World Bank Research Observer*, 30(1). doi:10.1093/wbro/lku006.
- Dynowska J., Rudowicz E. (2007). Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny gmin. *ACTA Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 6:27–35.

- Emas, R. (2015). *The concept of sustainable development: definition and defining principles. Brief for GSDR*. Pobrane 25.04.2019 z: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definiton_rev.pdf.
- Filipiak B. Z., Dylewski M. (2015). Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 854; Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 73:867–877.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M. (2005). *Rozwój lokalny i regionalny*. Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego: Szczecin.
- Fogel A. (2018). *Władztwo planistyczne gminy*. Pobrane: 13.04.2019 z: http://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/władztwo-planistyczne-gminy.
- Fura B. (2015). Zróżnicowanie poziomu rozwoju zrównoważonego województw Polski z wykorzystaniem analizy wielowymiarowej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 44(4/2015) część I: 110–111. doi:10.15584/nsawg.2015.4.1.10.
- Główka G. (2010). Obligacje jako instrument finansowania projektów inwestycyjnych polskich samorządów. *ACTA Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 9(2):83–90.
- Gorzela G. (1992). Planowanie rozwoju lokalnego. W: J.P. Georgica, G. Gorzela (red.), *Gmina, Przedsiębiorczość, Promocja*. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego: Warszawa.
- Graczyk M. (2006). Wieloletnie plany inwestycyjne jako instrument zarządzania finansami gminy. *Studia Lubuskie*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa. Instytut Prawa i Administracji: Sulechów: 11–20.
- Gubernat E. (2016a). Analiza zmian w kształtowaniu się długu jednostek samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Innowacyjność w finansach — Perspektywa Polski*, 462:110–125.
- Gubernat E. (2016b). Zdolności inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w latach 2007–2013. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6(84):71–83.
- Hajduk S., Baran A. (2013). Planowanie przestrzenne gmin a proces inwestycyjny — zagadnienia problematyczne. *Optimum. Studia ekonomiczne*, 2(62):117–129.
- Hałaburda D. A. (2011). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 91:153–164.
- Hałaburda D. A. (2013). Ryzyko związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 103:91–106.
- Heller J., Farelnek E. (2013). Finanse i samodzielność ekonomiczna a ustrój samorządów terytorialnych w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(52):81–94. doi:10.7366/1509499525205.
- Herbuś A., Ślusarczyk B. (2017). Zrównoważony rozwój — trend czy element nowoczesnego zarządzania samorządem. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie*, 29(2017):7–16.

- Hirschman A.O. (1958). *The strategy of Economic Development*. Yale University Press: New Haven.
- INC Rating. *Wskaźniki finansowe wykorzystywane w analizie sytuacji ekonomicznej JST*. Pobrane 27.12.2019 z: <http://incrating.pl/wskazniki-finansowe-wykorzystywane-w-analizie-sytuacji-ekonomicznej-jst>.
- Jabłońska A. (2008). Rola samorządu gminnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego. W: Pławgo B. (red.), *Polska Wschodnia — zarządzanie rozwojem*. Wyższa Szkoła Administracji Publicznej: Białystok.
- Janik S., Lipińska S. (2015). Aspekty środowiskowe w zrównoważonym rozwoju. W: A. Lotko (red.), *Zarządzanie i marketing w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki cyfrowej*. Studenckie Koło Nauk o Zarządzaniu, Radom: 42–53.
- Jastrzębska M. (2016). Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6(84):43–53.
- Jóźwiakowski P. (2016). Istota i determinanty rozwoju lokalnego. W: B. Ślusarz (red.), *Współczesne problemy rozwoju społeczno-gospodarczego. Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 5:67–78.
- Kacar, B., Curic, J., Ilıc S. (2016). Local economic development in theories of regional economies and rural studies. *Economics of Agriculture*, 63(1). doi:10.5937/ekopolj1601231k.
- Kamba-Kibatshi M. (2012). Kształtowanie inwestycji lokalnych w Polsce jako jeden z warunków jej rozwoju przed przystąpieniem do strefy wspólnej waluty. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie*, 20(93):103–114.
- Kańduła S. (2017). Wyrównywanie dochodów gmin warunkiem ich zrównoważonego rozwoju? *Studia Oeconomica Posnaniensia*, Poznań, 5:103–122, doi:10.18559/SOEP.2017.5.7.
- Katoła A. (2011). Oddziaływanie samorządu lokalnego na zrównoważony rozwój gmin. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 24:51–62.
- Kisiel R., Marks-Bielska R., Lizińska W. (2007). Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Folia Universitatis Agriculturae Stetinensis Oeconomica*. 254(47):105–112.
- Klasik A. (1996). Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania. W: M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 734, Wrocław: 23–24.
- Klasik A., Kuźnik F. (1998). Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego. W: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego: Opole.
- Koroneos, C.J., Rokos, D. (2012). Sustainable and integrated development: a critical analysis. *Sustainability*, 4(1). doi:10.3390/su4010141.
- Kosiedowski W. (red.) 2005. *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. Dom Organizatora: Toruń.

- Kosiedowski W. (2008). Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. W: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka Regionalna i Lokalna*. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa: 221–242.
- Kowalewska E. M. (2015). Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 854; Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 73:879–888.
- Kozera A. (2017). Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako zagrożenie dla rozwoju lokalnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 49(1):203–215.
- Król D. (2015). Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego. W: G. Borys, R. Kurek (red.), *Finanse i rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju — odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa*, 395(1). Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu: Wrocław: 201–209.
- Lizińska M., Kisiel R., Marks-Bielska R. (2011). Atrakcyjność inwestycyjna gmin i znaczenie w jej kształtowaniu preferencji specjalnej strefy ekonomicznej. *Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G*, 98(3):192–203.
- Lizińska W. (2013). Aktywność władz lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego w pozyskiwaniu i promocji terenów inwestycyjnych w kontekście współpracy z Agencją Nieruchomości Rolnych. *Oeconomia Copernicana*, 3:121–132. doi:10.12775/OeC.2013.026.
- Ludwiniak P. (2018). *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Analiza uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*. Fundacja Republikańska.
- Łakomy-Zinowik M. (2016). Zewnętrzne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin. W: J. Szostak (red.), *Finanse dziś i jutro — szanse, wyzwania i zagrożenia*. *Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 18:181–194.
- Łukomska-Szarek J. (2011). Organizacja i zarządzanie. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 59:75–86.
- Łukomska-Szarek J. (2015). Ocena działalności inwestycyjnej gmin w województwie śląskim. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2(74):495–508.
- Malkiewicz A. (2013). Struktura gminnej subwencji ogólnej. *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, 40:311–320.
- Mantey D. (2015). Zaangażowanie a zaufanie, czyli wybrane aspekty kapitału społecznego na przykładzie podwarszawskiej gminy Podkowa Leśna. *Mazowsze Studia Regionalne*: 109–124.
- Marciniuk-Kluska A., Rymuza K., Bombik A. (2016). Wykorzystanie analizy taksonomicznej w badaniach zrównoważonego rozwoju lokalnego na przykładzie powiatów podregionu ostrołęcko-siedleckiego. W: B. Dańska-Borsiak, I. Laskowska (red.), *Ekonomia. Regionalne analizy ekonomiczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź: 73–82.
- Marks-Bielska Renata, Stanisław Bielski. (2013). Wzrost roli rolnictwa w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju. *Więś i Rolnictwo*, 4(161):149–160.

- Matuszczak A. (2009). Koncepcja zrównoważonego rozwoju w obszarze ekonomicznym, środowiskowym i społecznym. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 2:125–141.
- Mazur-Wierzbička (2005). Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako podstawa gospodarowania środowiskiem przyrodniczym. W: D. Kopycińska (red.), *Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji i globalizacji*. Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego: Szczecin: 33–44.
- McQuaid R.W., Leitham S., Nelson J.D. (2001). Public investment in physical infrastructure and inward investment location choice: a stated preference experiment. W: D. Felsenstein, R.W. McQuaid, P. McCann, D. Shefer (red.), *Public investment and regional economic development*. Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham–Northampton.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. (2016). *Fundusze Europejskie dla jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane 15.03.2019 z: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/fundusze-europejskie-dla-jednostek-samorządu-terytorialnego/Fundusze-Europejskie>.
- Ministerstwo finansów. (2018). *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2017*. Pobrane 15.04.2020 z: <https://finanse-arch.mf.gov.pl/documents/766655/6589850/Opis+wska%C5%BCnik%C3%B3w+za+lata+2015+-+2017>.
- Mulder, P., van den Bergh, J. (2001). Evolutionary economic theories of sustainable development. *Growth and Change*, 32(1). doi:10.1111/0017-4815.00152.
- Musiół-Urbańczyk A., Sorychta-Wojczyk B. (2017). Przesłanki aktualizacji i bariery implementacji strategii w miastach na prawach powiatu w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 3(39):263–276.
- Nowak J. F. (2006). Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny. *Prace Habilitacyjne*, 25. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu: Poznań.
- Ogólna charakterystyka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Pobrane 31.01.2020 z: https://bip.warmia.mazury.pl/1/1_ogolna-charakterystyka-województwa-warmińsko-mazurskiego.html.
- Orankiewicz A. (2016). Ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014 z wykorzystaniem wskaźników na przykładzie gminy Zgierz. *Ekonomia i Zarządzanie Zeszyty Naukowe*, 1(4):97–119.
- Ostrowska A. (2014). Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(2):59–78.
- Pająk K. (2011). Rozwój lokalny jako nowa kategoria ekonomiczna. W: K. Pająk, J. Tomida-jewicz (red.), *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*. Wydawnictwo Adam Marszałek: Toruń: 30–60.
- Pangsy-Kania S. (2015). System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych. *Studia z Polityki Publicznej*, 3:121–137.

- Parysek J. (2018). Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju. *Studia KZPK*, 18:37–56.
- Parysek J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu: Poznań.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2016). Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies*, 51(1). doi:10.1080/00343404.2016.1158802.
- Piotrowski S. (2014). Zarządzanie środkami publicznymi w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie gminy miejskiej Łaskarzew. W: K. Raczkowski, Z. Patora-Wysocka (red.), *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 15(6):101–117.
- Planowanie przestrzenne: Zasada proporcjonalności jako normatywne remedium na konflikty interesów*. (2013). Rzeczpospolita. Pobrane 13.04.2109 z: <https://www.rp.pl/artykul/1075076-Planowanie-przestrzenne--Zasada-proporcjonalnosc-i-jako-normatywne-remedium-na-konflikty-interesow.html>.
- Płoskonka J., Szlachta J., Zaleski J. (2012). Ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju. W: J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Warszawa: 53–69.
- Poradnik partycypacji publicznej oparty na doświadczeniach projektu „Decydujemy razem”*. (2014). Fundacja Fundusz Współpracy: Warszawa.
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020* (2018). Unia Europejska. Europejski Fundusz Społeczny.
- Purgat A., Reszel R. (1997). *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce*. Zachodnie Centrum Organizacji: Warszawa–Poznań–Zielona Góra.
- Radulovic, D., Pindzo, R., Radulovic S., Vukovic, D. (2015). Region as a basic territorial unit of regional development. *Economic Analysis*, 48(3–4).
- Reiljan, J. (2014). Regional development sustainability analysis concept. *Discussions on Estonian Economic Policy: EU Member States After the Economic Crisis*, 1. doi:10.2139/ssrn.2493019.
- Reyes, G.E. (2001). Four main theories of development: modernization, dependency, world-system, and globalization. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 4(2).
- Rogers, P., Jalal, K., Boyd, J. (2008). Preface. In P. Rogers, K. Jalal, J. Boyd (red.), *An Introduction to Sustainable Development*. Eartscan: London.
- Rokicka E., Woźniak W. (2016). *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, Interpretacje, Konteksty*. Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź.
- Sekuła A. (2001). Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej — zarys problemu. *Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej. Ekonomia*, 40(588):89–95.
- Sekuła A. (2007). Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju — problemy i bariery. W: B. Filipiak (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Ekonomiczne problemy usług*, 11, 1(471):197–206.
- Sierak J. (2014). Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 4(47):93–125.

- Skrzypiec R. (2008). Organizacje pozarządowe w rozwoju lokalnym — aktywne wspólnoty, sieci i partnerstwo lokalne. *Pozarządowicz*, 7(97):10–15.
- Smoleń M., Urban L. (2010). Inwestycje w procesie kreowania rozwoju gospodarki regionu. *Przedsiębiorstwo i Region*, 2:26–44.
- Sobczyk A. (2009). Finansowanie rozwoju gminy z dochodów własnych. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 77:137–149.
- Sołtyk P., Dębowska-Sołtyk M. (2016). *Finanse samorządowe*. Wydawnictwo Difin: Warszawa.
- Sroka W., Pogan P. (2015). Nierównowaga finansów samorządowych a poziom zrównoważenia rozwoju gmin wiejskich województwa małopolskiego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 17(4):288–294.
- Stanny M., Czarnecki A. (2011). *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*. Instytut rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk: Warszawa.
- Starzyńska K. (2015). Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie*, 104:295–302.
- Stroper, M. (1997). *The regional word: territorial development in a global economy*. The Guilford Press: New York.
- Sventas K.Z. (2014). *Strategic planning for regional development: an introductory textbook*. Mykolas Romeris Universit: Vilnius.
- Syguda A. (2008). Inwestycje jednostek samorządowych. *Finanse Publiczne*, 12.
- Szczechowicz H. (red.) (2015). *Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku: Włocławek: 53–76.
- Szczepański P., Fiedler M., Zydroń A. (2017). Ocena zrównoważenia rozwoju wybranych gmin aglomeracji poznańskiej przy wykorzystaniu metody analitycznego procesu hierarchicznego. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 47/3:109–121.
- Szewczuk A. (2011). Rozwój lokalny na tle współczesnych uwarunkowań: rekomendacje dla praktyki samorządowej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 71:97–119.
- Sztando A. (2011). Istota i funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie. *Problemy Rozwoju Regionalnego*, 180:45–55.
- Sztando A. (2015). Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce. *Nauki o Zarządzaniu*, 4(25):105–124.
- Sztumski W. (2006). Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia. *Problemy Ekorozwoju*, 2:73–76.
- Tetla M. (2015). Rola kredytów bankowych jako zwrotnych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego. *Studia Ekonomiczne. Współczesne Finanse*, 4(252):131–143.
- Tödtling, F. (2011). Endogenous approaches to local and regional development policy. W: A. Pike, A. Rodriguez-Poze, J. Tomaney (red.), *Handbook of local and regional development*. Routledge: New York.

- Tranter P.J. (2010). Speed kills: the complex links between transport, lack of time and urban health. *Journal of Urban Health*, 87(2). doi:10.1007/s11524-009-9433-9.
- Trzepacz P. (2012). Zasady i mierniki rozwoju zrównoważonego. W: P. Trzepacz (red.), *Zrównoważony rozwój — wyzwania globalne. Podręcznik dla uczestników studiów doktorskich*. Instytut Geografii i Gospodarki przestrzennej UJ: Kraków.
- Urteaga, E. (2011). The alternative theories of sustainable development. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 52.
- Warżala R. (2012). Model of a regional business cycle indicator for the province of Warmia and Mazury. *Olsztyn Economic Journal*, 7(2):249–271. doi:10.31648.
- Wiatrak A. (2018). Finansowe uwarunkowania przygotowania i realizacji strategii rozwoju lokalnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 56(4):53–63.
- Wierzbicka W. (2015). Czynniki lokalizacji przedsiębiorstw w warunkach zmienności otoczenia. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie*, 106:239–250.
- Wiśniewski M. (2009). *Ocena zdolności kredytowej gminy na podstawie wielowymiarowej analizy porównawczej*. Rozprawa doktorska. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Witkowska-Dąbrowska M. (2016). Indicators of sustainable development of the province of Warmia and Mazury in the environmental aspect. *Olsztyn Economic Journal*, 11(3):299–309. doi:10.31648.
- Witkowski K. (2011). Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych. *Studia Lubuskie*, (7):261–285.
- Wołowicz T., Reško D. (2012). Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą. *Zeszyty Naukowe WSEI, Ekonomia*, 5(2):61–89.
- Zgud K. (2010). Realizacja strategii zrównoważonego rozwoju UE i strategii krajowych. *Problemy Rozwoju Miast*, 4:7–22.
- Zimny A. (2008). *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie: Konin.
- Zioło M. (2013). Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 794:359–374.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997r., nr 78, poz. 483).
- Konwencja różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 184 poz. 1532).
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996, Nr 53 poz. 238).

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1530).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r., poz. 351).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578)
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008(druk sejmowy nr 1181).

Aneks

Załącznik 1

Wykaz gmin, które wzięły udział w badaniu ankietowym, którego wyniki przedstawiono w rozdziale 2.

1. Kętrzyn
2. Dąbrówno
3. Lubawa
4. Mikołajki
5. Markusy
6. Giżycko
7. Sorkwity
8. Kruklanki
9. Nidzica
10. Bisztynek
11. Jeziorany
12. Barczewo
13. Lelkowo
14. Prostki
15. Młynary
16. Ruciane-Nida
17. Szczytno
18. Elk
19. Grunwald
20. Gronowo

21. Wieliczki
22. Lidzbark Warmiński
23. Morąg
24. Kurzętnik
25. Iława
26. Rybno
27. Janowiec Kościelny
28. Olsztyn
29. Susz
30. Miłakowo

Załącznik 2

Wykaz gmin, które wzięły udział w badaniu ankietowym, którego wyniki przedstawiono w rozdziale 3 i 4:

1. Elbląg
2. Olsztyn
3. Górowo Iławeckie
4. Bisztynek
5. Sępólno
6. Bartoszyce
7. Braniewo (gmina miejska)
8. Braniewo (gmina wiejska)
9. Lelkowo
10. Wilczęta
11. Działdowo
12. Rybno
13. Młynary
14. Elbląg (gmina wiejska)
15. Gronowo Elbląskie
16. Elk
17. Kalinowo
18. Ryn
19. Wydminy
20. Gołdap
21. Dubeninki
22. Iława (gmina miejska)
23. Iława (gmina wiejska)
24. Korsze
25. Reszel (gmina miejska)
26. Reszel (gmina wiejska)
27. Srokowo
28. Orneta
29. Lidzbark Warmiński
30. Mikołajki
31. Mrągowo
32. Sorkwity
33. Nidzica

34. Janowiec Kościelny
35. Janowo
36. Kozłowo
37. Nowe Miasto Lubawskie
38. Kurzętnik
39. Kowale Oleckie
40. Dobre Miasto
41. Świątki
42. Grunwald
43. Małdyty
44. Ostróda
45. Szczytno
46. Świętajno
47. Węgorzewo
48. Budry
49. Pozezdrze

Spis rysunków

Rysunek 1. Etapy realizacji procesu inwestycyjnego	34
Rysunek 2. Klasyfikacja ryzyka w działalności samorządów i jego źródła	37
Rysunek 3. Podział źródeł finansowania inwestycji lokalnych	38
Rysunek 4. Podział subwencji ogólnej	39
Rysunek 5. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu środowiskowego — nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodne (w zł na 1 mieszkańca)	44
Rysunek 6. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu środowiskowego — lesistość (% ogólnej powierzchni kraju)	45
Rysunek 7. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu środowiskowego — ilość ścieków oczyszczanych odprowadzanych (w m ³ na 1 mieszkańca)	45
Rysunek 8. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu środowiskowego — zużycie wody w gosp. dom. ogółem na 1 mieszkańca (w m ³ na 1 mieszkańca)	46
Rysunek 9. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — przyrost naturalny (w %)	48
Rysunek 10. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — wydatki budżetów województw na pomoc społeczną (w zł na 1 mieszkańca)	48
Rysunek 11. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — stopa bezrobocia (w %)	49
Rysunek 12. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu społecznego — wydatki budżetów województw na oświatę i wychowanie (w zł na 1 mieszkańca)	49
Rysunek 13. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego — wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (w %)	51

Rysunek 14. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego — dochody budżetów województw (w zł na 1 mieszkańca)	51
Rysunek 15. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego — wskaźnik osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w wieku produkcyjnym (w %)	52
Rysunek 16. Podział województw Polski na grupy pod względem ładu gospodarczego — udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów województw	53
Rysunek 17. Struktura gmin biorących udział w badaniu według ich typu	54
Rysunek 18. Ocena warunków życia w badanych gminach pod względem ładu środowiskowego	55
Rysunek 19. Ocena warunków życia w badanych gminach pod względem ładu społecznego	56
Rysunek 20. Ocena warunków życia w badanych gminach pod względem ładu gospodarczego	57
Rysunek 21. Ocena zadowolenia z warunków życia w badanej gminie	58
Rysunek 22. Działania rozwojowe podjęte przez gminę	59
Rysunek 23. Istotność barier związanych z realizacją działań podejmowanych przez gminę w zakresie ładu środowiskowego	60
Rysunek 24. Istotność barier związanych z realizacją działań podejmowanych przez gminę w zakresie ładu społecznego	61
Rysunek 25. Istotność barier związanych z realizacją działań podejmowanych przez gminę w zakresie ładu gospodarczego	62
Rysunek 26. Ocena sytuacji finansowej gmin	65
Rysunek 27. Ocena problemu braku środków finansowych jako bariery wdrażania zrównoważonego rozwoju gminy	66
Rysunek 28. Ocena problemu zdobycia środków finansowych na rozwój gminy	67
Rysunek 29. Ocena dotychczasowego wykorzystania możliwości rozwojowych w rozwiązywanie problemów w gminie	67
Rysunek 30. Ocena dotychczasowego zaangażowania władz gminy w rozwiązywanie jej problemów rozwojowych	68
Rysunek 31. Ocena czynników i działań mogących wspomóc zrównoważony rozwój w gminie	69
Rysunek 32. Kierunki rozwoju sfery środowiskowej	70
Rysunek 33. Kierunki rozwoju sfery społecznej	71
Rysunek 34. Kierunki rozwoju sfery gospodarczej	72
Rysunek 35. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w województwach w latach 2015–2017	78
Rysunek 36. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	79
Rysunek 37. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem	80
Rysunek 38. Wskaźnik samofinansowania	81
Rysunek 39. Istota racjonalnego korzystania ze źródeł finansowania inwestycji a szybsze zakończenie procesu wdrażania inwestycji	82

Rysunek 40. Źródła finansowania inwestycji zawartych w strategii inwestycyjnej JST	83
Rysunek 41. Przeznaczenie i częstotliwość zaciągania kredytów i pożyczek przez gminy	85
Rysunek 42. Częstotliwość zaciągania pożyczek lub kredytów o wysokich kosztach w sytuacji braku wystarczających środków finansowych na dokończenia realizacji inwestycji	86
Rysunek 43. Częstotliwość występowania problemu niewypłacalności podczas realizacji inwestycji zgodnie z przyjętą strategią inwestycyjną	87
Rysunek 44. Sposoby na ograniczanie problemu niewypłacalności	88
Rysunek 45. Częstotliwość występowania ograniczeń podczas realizacji inwestycji	89
Rysunek 46. Częstotliwość występowania poszczególnych rodzajów ryzyk podczas realizacji projektów inwestycyjnych w JST	90
Rysunek 47. Występowanie problemów rozwojowych w obszarach JST	94
Rysunek 48. Kryteria wyboru inwestycji przez JST	95
Rysunek 49. Przydatność inwestycji dla rozwoju lokalnego gmin w ramach przyjętej strategii działalności inwestycyjnej	96
Rysunek 50. Akceptacja inwestycji przez społeczność lokalną	98
Rysunek 51. Poziom aktywności społeczności lokalnej w tworzeniu strategii inwestycyjnej gminy	99
Rysunek 52. Trafność wyboru projektów inwestycyjnych przez społeczność lokalną i ich wpływ na osiągnięcie celów lokalnej strategii rozwoju	100
Rysunek 53. Wpływ strategii rozwoju gminy na jej rozwój lokalny	101
Rysunek 54. Korzyści wynikające ze strategii rozwoju zgodnej z WPI	102
Rysunek 55. Wpływ korzyści wynikających z prawidłowo skonstruowanego WPI na rozwój lokalny gmin	103
Rysunek 56. Efektywność realizowanych założeń wpisanych w przyjętą strategię działalności inwestycyjnej JST	104
Rysunek 57. Skuteczność ograniczania problemów rozwojowych w wyszczególnionych obszarach za pomocą opracowanych dokumentów strategicznych	105

Spis tabel

Tabela 1. Czynniki rozwoju lokalnego	17
Tabela 2. Podział ogólnych czynników lokalizacji inwestycji według kryterium rodzajowego	36

„Autorki podjęły ważną i aktualną problematykę zarządzania zrównoważonym rozwojem koncentrując się na wybranych problemach oraz osadzając rozważania w konkretnej przestrzeni regionalnej i lokalnej — gminach województwa warmińsko-mazurskiego. (...) Monografię należy uznać za ciekawą pozycję na rynku wydawniczym, które stanowi ważny wkład w dyskusję na temat możliwości, potrzeb i instrumentów będących w dyspozycji samorządów terytorialnych na rzecz zrównoważenia rozwoju. Jest ona prowadzona zarówno w środowisku naukowym, jak i wśród praktyków, którzy na co dzień zajmują się rozwiązywaniem problemów występujących w samorządach”.

DR HAB. MARZENA PIOTROWSKA-TRYBULL, PROF. ASZWOJ

„Autorki szczegółowo i wyczerpująco rozpoznały i usystematyzowały wiedzę w zakresie koncepcji zrównoważonego rozwoju. (...) Złożoność założeń zrównoważonego rozwoju i potrzeba ich kompleksowego traktowania okazują się w praktyce zarządzania JST zadaniem bardzo trudnym. Z tego względu, mimo, iż temat podjęty przez autorki nie jest nowy, pozostaje on ciągle bardzo ważny w zakresie zagadnień związanych z rozwojem regionalnym, czy lokalnym. (...) Tak jak w teorii koncepcja zrównoważonego rozwoju jest w literaturze dość dobrze opisana, tak w praktyce pomiar gospodarczego, społecznego i środowiskowego aspektu zarządzania rozwojem nie jest zadaniem łatwym, nie ma uniwersalnych wskaźników, czy metod temu służących. Autorki monografii podjęły się tego zadania z pozytywnym skutkiem”.

DR HAB. JANUSZ HELLER, PROF. UWM

IBG
INSTYTUT BADAŃ
GOSPODARCZYCH

