ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA OECONOMICA 29, 1983

Piotr Bury*

FINANSOWANIE INWESTYCJI JAKO NARZĘDZIE STEROWANIA ROZWOJEM UKŁADÓW OSADNICZYCH

1. Cel, metoda i zakres badań

1.1. Geneza i cel badań

Opracowanie niniejsze zostało wykonane jako element tematu badawczego pt.: "Finansowanie rozwoju miast i gmin" realizowanego przez zespół Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego w ramach Międzyresortowego Problemu Badań Podstawowych MR. III. 16 - "Teoria funkcjonowania gospodarki narodowej w socjalizmie". Problem ten miał na celu zbadanie mechanizmów rządzących procesem funkcjonowania gospodarki narodowej w Polsce.

Badania grupy tematycznej 5, w skład której wchodził omawiany temat, były ukierunkowane na poznanie i ocenę roli instrumentów finansowych w aktywizacji gospodarki terenowej. Miały one w większości charakter badań szczegółowych. Zadaniem tematu "Finansowanie rozwoju miast i gmin" było natomiast zbadanie ogólnego mechanizmu finansowania rozwoju układów osadniczych, a więc różnych dziedzin gospodarki narodowej, w ujęciu przestrzennym. Szczególną uwagę zwrócono na finansowanie rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej oraz rolę władz terenowych w tym zakresie.

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast Instytutu Polityki Regionalnej UŁ.

Poznanie mechanizmu finansowania rozwoju układów osadniczych ma istotne znaczenie. W ramach tych układów, a zwłaszcza w miastach, występuje bowiem nagromadzenie ludzi, majątku i działań ludzkich. Funkcjonowanie układów osadniczych ma więc zasadniczy wpływ na efektywność funkcjonowania całej gospodarki narodowej.

Układy osadnicze powstają i rozwijają się w wyniku działań wielu różnych podmiotów. Podstawowym problemem jest więc właściwa koordynacja tych rozproszonych działań. Chodzi bowiem o to, aby mechanizmy kształtowania układów osadniczych działały sprawnie i prowadziły do właściwych rozwiązań, które by umożliwiały tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu i w efekcie - zaspokajaniu potrzeb ludności.

Podjęty w niniejszym opracowaniu temat wydaje się o tyle istotny, że dotychczasowy system planowania i kierowania rozwojem miast i gmin nie jest wystarczająco skuteczny. Można przyjąć hipotezę, że ten brak skuteczności wynika przede wszystkim ze zbyt małego zestawu narzędzi oddziaływania, będących w dyspozycji władz terenowych, w stosunku do ogromnych celów, jakie muszą realizować. W związku z tym należy zastanowić się nad możliwościami lepszego wykorzystania istniejących narzędzi lub wyposażenia władz terenowych w nowe instrumenty.

Rozwiązaniem niejako narzucającym się jest sprawa lepszego wykorzystania systemu finansowania inwestycji[1], obecnie całkowicie oddzielonego od systemu planowania przestrzennego. Szczególne znaczenie ma przede wszystkim właściwa alokacja środków na realizację programu rozwoju, a także możliwości władz terenowych w zakresie gromadzenia środków i dysponowania nimi zgodnie z potrzebami podległego terenu. Wydaje się bowiem, że podstawową przyczyną trudności w realizacji planów zagospodarowania przestrzennego jest nie tyle ogólny brak środków inwestycyjnych, ile wadliwy mechanizm ich dystrybucji, preferujący jednostki produkcyjne gospodarki narodowej[2]. Można zatem przypuszczać, że połą-

---

[1] W całej pracy zakres pojęcia "inwestycji" jest ograniczony do inwestycji polegających na budownictwie.

[2] Z tych też względów w niniejszym artykule pominięto zupełnie zagadnienia bilansowania zadań i zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw budowlanych, zaopatrzenia materiałowego itp. Pojęcie "środków inwestycyjnych" oznacza tym samym wyłącznie środki finansowe.

czenie tych dwóch systemów: planowania przestrzennego i finansowania inwestycji zapewniłoby większą niż dotychczas skuteczność planowania rozwoju miast i gmin.

Dodatkowym asumptem do podjęcia tego właśnie tematu był realizowany od roku 1974 przez 14 państw europejskich wspólny program badawczy na temat kosztów urbanizacji: "Costs of Urban Growth (CURB)"[3]. W realizacji tego programu uczestniczy również zespół Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast UŁ. Miasto Piotrków Trybunalski z sąsiednimi gminami było jednym z przykładów polskich w tym studium, opracowywanym przy współudziale autora niniejszego artykułu (np. R e g u l s k i, B u r y 1978).

Z dotychczasowych rozważań wynika cel niniejszego artykułu. Jest nim sformułowanie takich rozwiązań w systemie finansowania inwestycji, które pozwoliłyby władzom terenowym na wykorzystanie go do zwiększenia efektywności sterowania rozwojem układów osadniczych.

1.2. Metoda

Schemat metodologiczny realizacji tego opracowania opierał się na równoczesnym prowadzeniu badań w dwóch nurtach. Jeden z nich miał charakter bardziej ogólny, teoretyczny, drugi zaś - zdecydowanie empiryczny.

Badania prowadzone w ramach nurtu teoretycznego opierały się na dostępnej literaturze i przepisach prawnych. Występowanie w pracy kilku podstawowych wątków badawczych wymagało odrębnego ich potraktowania także pod względem doboru literatury[4].

W ramach nurtu teoretycznego przeprowadzono najpierw analizę dotychczasowych badań w dziedzinie kosztów rozwoju miast i gmin. Drugi krok prac to przegląd dorobku z okresu ostatnich lat w dziedzinie badań nad rozwojem układów osadniczych. Następnym etapem badań teoretycznych była analiza obecnego systemu finansowania inwestycji dla określenia miejsca władz terenowych w tym systemie oraz ich możliwości w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków

---

[3] Pod patronatem Europejskiego Ośrodka Koordynacji Badań i Dokumentacji Nauk Społecznych (ECCRDSS) w Wiedniu.

[4] Wykaz literatury obejmuje tylko niektóre, najważniejsze pozycje bezpośrednio wykorzystane w pracy.

inwestycyjnych. Powyższe bloki zagadnień zostały przedstawione w trzech kolejnych częściach niniejszego artykułu (tzn. pkt 2-4).

Drugi nurt prac obejmował badania empiryczne. Przeprowadzono je na obszarze układu osadniczego Piotrkowa Trybunalskiego, obejmującego poza miastem centralnym przyległe gminy i miasto Sulejów. Badania empiryczne miały na celu stwierdzenie, w konkretnym przypadku, nie tylko wysokości poniesionych nakładów, ale także ich struktury według jednostek finansujących i źródeł finansowania. Wyniki tej analizy miały wyjaśnić rolę różnych podmiotów, a zwłaszcza władz terenowych, w procesie finansowania rozwoju konkretnego układu osadniczego oraz wskazać możliwości zwiększenia roli władz w tym procesie. Wyniki badań empirycznych są zawarte w pkt 5 i 6.

Punkt 7 zawiera wnioski wynikające z badań prowadzonych w ramach obu nurtów, a więc podsumowujące rozważania o charakterze teoretycznym, jak i badania konkretnej sytuacji z terenu woj. piotrkowskiego.

Należy podkreślić, że badania empiryczne miały za zadanie jedynie spełnienie roli ilustracji pewnych zjawisk i procesów występujących, jak się zdaje, dość powszechnie w naszej rzeczywistości gospodarczej.

1.3. Zakres przestrzenny i czasowy badań empirycznych

Dla dokonania wyboru obszaru do badań empirycznych wykorzystano wstępnie zalecenia wspomnianego już wcześniej studium na temat kosztów urbanizacji - CURB. Zgodnie z jego ustaleniami przedmiotem analizy kosztów rozwoju powinno być miasto średniej wielkości, pełniące funkcje usługowe w stosunku do sąsiednich jednostek osadniczych i mające zapewnione dobre warunki rozwoju w badanym okresie. Jako kryterium wyodrębnienia obszaru objętego bezpośrednim oddziaływaniem miasta centralnego przyjęto relację między liczbą dojeżdżających do pracy w ośrodku układu a ogólną liczbą pracujących w miejscu wyjazdów. Warunkiem zaliczenia danej jednostki osadniczej do pierścienia funkcjonalnego było osiągnięcie przez ten wskaźnik wartości 15%[5].

[5] Ścisłe stosowanie tego wskaźnika nie odpowiadało w pełni warunkom polskim (por. R e g u l s k i, B u r y 1976); został on ostatecznie obniżony do 10% z dopuszczeniem uwzględnienia innych dodatkowych kryteriów.

Do badań wybrany został położony w odległości prawie 50 km na południe od Łodzi Piotrków Trybunalski, miasto liczące wówczas 64 tys. mieszkańców, stolica nowo utworzonego woj. piotrkowskiego.

Określenie zasięgu jego oddziaływania nie było jednak rzeczą prostą. Ostatecznie zdecydowano się włączyć do obszaru badań wszystkie gminy położone w bezpośrednim sąsiedztwie Piotrkowa tzn. Moszczenicę, Wolbórz, Sulejów, Wolę Krzysztoporską i Grabicę oraz miasto Sulejów. Tworzą one razem układ osadniczy Piotrkowa Trybunalskiego, nazywany w artykule także (umownie) zespołem piotrkowskim (rys. 1)[6].

Rys. 1.
Woj. piotrkowskie - układ osadniczy Piotrkowa Trybunalskiego

---

[6] Obliczone szacunkowo wielkości omówionego wskaźnika dojazdów dla wymienionych jednostek są następujące (w %): gm. Moszczenica - 16,9, gm. Wolbórz - 7,3, gm. Sulejów - 30,5, m. Sulejów - 15,2, gm. Rozprza - 22,9, gm. Wola Krzysztoporska - 15,9, gm. Grabica 12,5.

Słuszność takiego wyboru zdają się potwierdzać wyniki analiz powiązań funkcjonalnych Piotrkowa z innymi miastami i gminami województwa w wybranych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego (R e g u l s k i, B u r y 1976; T u s z y ń s k a 1978).

Zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami analiza finansowania rozwoju układu osadniczego winna objąć całokształt działalności inwestycyjnej prowadzonej na jego obszarze. Badania rozpoznawcze dostępności i kompletności danych wykazały poważne braki w materiale liczbowym dla lat poprzedzających ostatni etap reformy administracyjnej. Badania empiryczne ograniczone więc zostały do lat 1976 i 1977. Objęto nimi wszystkie inwestycje realizowane na obszarze zespołu piotrkowskiego w tym okresie, niezależnie od terminu ich rozpoczęcia i zakończenia.

1.4. Dane i ich źródła

Działalność inwestycyjną prowadzą dwie zasadnicze grupy inwestorów: jednostki gospodarki uspołecznionej oraz ludność i gospodarka nie uspołeczniona. Głównym przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu są inwestycje realizowane przez pierwszą grupę. Inwestycje osób fizycznych zostały również - choć w węższym zakresie - objęte badaniami, by uzyskać pełny obraz działalności inwestycyjnej na obszarze układu osadniczego.

Podstawowymi dokumentami, z których czerpano dane o realizowanych inwestycjach jednostek uspołecznionych[7], były sprawozdania sporządzane przez inwestorów na potrzeby wojewódzkich urzędów statystycznych. Wykonany na ich podstawie wykaz inwestycji był następnie uzupełniany dodatkowymi informacjami o źródłach finansowania poniesionych lub planowanych nakładów. Informacje te uzyskiwano na drodze analizy dokumentów będących w posiadaniu banków prowadzących finansową obsługę jednostek inwestujących. Część danych zebrano bezpośrednio u inwestorów. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji prowadzonych przez jednostki mające siedziby poza obszarem obsługiwanym przez banki piotrkowskie. Materiał empiryczny był kompletowany w okresie od lutego do lipca 1978 r. i został zweryfikowany we wrześniu tegoż roku.

---

[7] W tej grupie ujęto w pracy wszystkich inwestorów zbiorowych.

Jako kryterium włączenia poszczególnych zadań (przedsięwzięć) budowlanych do badań przyjęto zaliczenie ich do inwestycji przez inwestora i umieszczenie w sprawozdaniach statystycznych z realizacji inwestycji.

Ze zbioru wyłączone zostały trzy inwestycje z zakresu technicznej infrastruktury ponadlokalnej. Pozostałe inwestycje zostały uporządkowane w grupy, pod względem przeznaczenia obiektów oraz według jednostek inwestujących. W obu przypadkach posłużono się obowiązującym podziałem gospodarki narodowej na działy[8].

Liczbę i rodzaje obiektów budowanych przez ludność i gospodarkę nie uspołecznioną ustalono w oparciu o wydane przez właściwe władze terenowe pozwolenia na budowę. Liczba wydanych pozwoleń nie jest oczywiście dla danego okresu równoznaczna z liczbą nowo powstałych budynków, na co wpływa przede wszystkim długość cyklu budowlanego, a także przypadki niepodjęcia budowy mimo otrzymania pozwolenia oraz tzw. samowole budowlane.

Uwzględnienie wymienionych czynników wymagałoby jednak nakładów pracy niewspółmiernie dużych w stosunku do uzyskanego efektu i nie zawsze byłoby możliwe.

Materiały dotyczące omawianych inwestycji nie zawierały niestety danych o planowanych nakładach. Dla ich szacunkowego ustalenia wykorzystano rejestrowaną w każdym przypadku kubaturę budowanych obiektów.

2. Badania kosztów rozwoju miast

W podejmowanych dotychczas w Polsce badaniach na temat kosztów rozwoju miast można wyodrębnić dwa różniące się między sobą podejścia (por. R e g u l s k i, J e w t u c h o w i c z, 1979). Jedno dotyczyło szacunków przyszłych nakładów w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego i służyć miało ocenie wariantów tych planów. W drugim ujęciu natomiast starano się ustalić koszty rzeczywiście poniesione na realizację programu rozwoju. Oba podejścia dotyczyły nakładów inwestycyjnych ponoszonych wyłącznie w procesie rozwoju miast.

[8] Zastosowanie jednolitego klucza - mimo jego niedoskonałości - było pożądane z punktu widzenia potrzeb analizy materiału empirycznego.

2.1. Badania oparte na planach zagospodarowania przestrzennego

Rozwój planowania przestrzennego w Polsce w latach powojennych spowodował konieczność poszukiwania metod optymalizacji planów. Sięgnięto do dorobku nauk ekonomicznych. Podejmowano próby przeniesienia metod wykształconych w analizie ekonomicznej efektywności inwestycji do oceny poszczególnych zadań - do skali i charakteru jednostek osadniczych.

Spowodowało to duże zainteresowanie nakładami ponoszonymi na rozwój miast. Metody optymalizacyjne dotyczą rozwiązań przyszłościowych, koncentrowano się więc na próbach szacunków przyszłych nakładów i poszukiwaniu związków między wielkościami tych nakładów a wariantami rozwiązań przestrzennych.

Pierwsze badania nad kosztami budowy miast zostały w Polsce zainicjowane w Instytucie Urbanistyki i Architektury przez K. L. Toeplitza, na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych. Podjęto wówczas próby kosztorysowania teoretycznych modeli miast różnej wielkości, opierając się na obowiązujących normatywach urbanistycznych. Po wykonaniu wstępnych opracowań badania te zostały zaniedbane, z uwagi na ich niewielką wartość poznawczą (por. T o e p l i t z 1953).

Dalsze badania w tym zakresie podjęto w latach 1955-1960. Zestawienia nakładów inwestycyjnych były wtedy wprowadzone do etapowych (a później perspektywicznych) planów zagospodarowania przestrzennego jako ich integralna część. Równolegle opracowywano podbudowę metodologiczną sporządzania takich zestawień. Jednym z jej osiągnięć jest wykonanie funkcjonalnej klasyfikacji inwestycji. Wyróżniono w niej dwie grupy obiektów: a) związane z produkcją oraz komunikacją i łącznością ponadmiejską oraz b) dotyczące bezpośrednio warunków życia mieszkańców. Omawiana metoda wprowadziła także pewne ograniczenia zakresu rzeczowego objętego szacunkami nakładów. Nie uwzględniano np. ponadlokalnych inwestycji liniowych, inwestycji nie związanych z robotami budowlanymi oraz modernizacji, adaptacji i remontów.

Zastosowanie tej metody w badaniach doprowadziło do sformułowania hipotezy, że rozwój dużych miast jest kosztowniejszy niż małych. Znalazło to wyraz w przedsięwzięciach praktycznych, zmierzających do zahamowania rozwoju dużych ośrodków miejskich. Wywołały one z kolei reakcję w postaci nowych badań. W ich wyniku

przeprowadzono krytykę założeń metodologicznych realizowanej polityki (por. G l i s z c z y ń s k i, W y g a n o w s k i 1970). Prace w tym zakresie zostały ponownie przerwane.

Poza ujęciami całościowymi prowadzono także badania nad metodami cząstkowych ujęć kosztów rozwoju miast. Jedna z tych metod dotyczy tzw. nakładów progowych, a więc związanych z pokonywaniem pewnych barier w procesie rozwoju miast (patrz K o z ł o w s k i 1974). Nie zajmuje się więc ona całością nakładów, koncentrując się na elementach różnicujących koszty zależnie od wyboru terenów pod zabudowę.

Inne podejście uwzględniające element kosztów budowy miasta stanowi metoda "optymalizacji warszawskiej", powstała w latach 1962-1963. Celem tej metody było opracowanie takiego rozmieszczenia w przestrzeni określonego programu inwestycyjnego, aby łączne koszty budowy i koszty obsługi tych obiektów były jak najniższe (por. J a s t r z ę b s k i 1965; B r o n i e w s k i 1970 i 1978).

Jeszcze innego rodzaju ukierunkowanie prac wystąpiło w badaniach prowadzonych przez J. R e g u l s k i e g o i D. S ł o ń s k ą (1970). Zajmowano się w nich ustaleniem przyczyn różnicowania się kosztów rozwoju poszczególnych miast. Jako jedną z grup kosztów wyróżniono inwestycje związane z pełnieniem przez miasto funkcji ponadlokalnych. Podobne problemy - rozpatrywane w odniesieniu do wielkości miast - poruszała wspomniana praca F. G l i s z c z y ń s k i e g o i S. W y g a n o w s k i e g o (1970).

2.2. Badania kosztów poniesionych

Badania nakładów poniesionych na rozwój miast nie są zbyt bogate. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest, jak się wydaje, układ, w jakim dane liczbowe dotyczące inwestycji są gromadzone i opracowywane przez organy statystyki państwowej. Brak ujęć przestrzennych w skali miast lub gmin oraz nieuwzględnianie rodzajów budowanych obiektów zmuszają do pracochłonnego kompletowania danych z materiałów źródłowych, co z kolei powoduje ograniczenie okresu, jaki można objąć analizą.

Pierwsze tego typu badania podjęto w Polsce w roku 1959 z

inicjatywy Techniczno-Ekonomicznej Rady Naukowej przy Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy. Przedmiotem badań były koszty odbudowy i rozbudowy stolicy w latach 1945-1959. Prace w tym zakresie nie wyszły jednak poza fazę wstępną (patrz Regulski, Szulc 1970).

Następną próbą obliczenia kosztów budowy Warszawy były badania podjęte w roku 1966 na zlecenie władz miasta. I te prace zostały również przerwane; powodem był brak materiałów źródłowych. Uzyskane dane pozwoliły jedynie na sporządzenie zestawienia nakładów poniesionych według działów gospodarki narodowej (patrz Nowakowski 1967).

Oba przedstawione zamierzenia badawcze obejmowały rozwój całego miasta w pewnym okresie. Inny zasięg miały analizy przeprowadzone przez Z. Dziembowskiego i A. Ginsbert-Geberta (1973) i przez Z. Dziembowskiego z zespołem (1976). Obie dotyczyły kosztów wybranych elementów zagospodarowania tworzących lokalną infrastrukturę gospodarczą w kilkuset miastach Polski. Pierwsza z analiz dotyczyła roku 1960, druga zaś - 1970. Obok nakładów kapitałowych, wyrażonych w postaci wartości majątku trwałego i nakładów inwestycyjnych, uwzględniono także koszty eksploatacji analizowanych urządzeń infrastrukturalnych. W ten sposób uzyskano po raz pierwszy syntetyczne wskaźniki nakładów pracy społecznej, nazwanych inaczej wskaźnikami efektywności infrastruktury lokalnej.

Następne badania, o podobnym charakterze, przeprowadzone zostały również pod kierunkiem Z. Dziembowskiego w latach 1978-1979. Były one realizowane w ramach - wspomnianego wcześniej - programu "Costs of Urban Growth". Badaniami objęto zespół funkcjonalny Olsztyna. Analiza kosztów (nakładów pracy społecznej) była jednak w dalszym ciągu ograniczona do niektórych elementów zagospodarowania, zaliczanych przez autorów do gospodarki mieszkaniowej, transportu i łączności, infrastruktury gospodarczej i infrastruktury społecznej (patrz Dziembowski 1979).

2.3. Wyniki i wnioski

Przegląd badań na temat kosztów rozwoju miast prowadzonych dotychczas w Polsce upoważnia do stwierdzenia, że nie dają one odpowiedzi na pytania związane z niniejszym opracowaniem. Nie stwarzają także podstaw metodologicznych do rozwiązania postawionych w pkt 1 problemów.

Badania wykonywane na użytek planowania przestrzennego były ukierunkowane na poznanie wielkości przyszłych nakładów na rozwój miast, na podstawie planów zagospodarowania. Nakłady te były rozpatrywane od strony przedmiotowej - inwestycje klasyfikowano według funkcjonalnego charakteru planowanych obiektów. Nie zajmowano się natomiast w ogóle stroną podmiotową tego zagadnienia, czyli ustaleniem, kto te koszty będzie ponosił. Podobnym podejściem charakteryzowały się badania kosztów progowych, metoda optymalizacji warszawskiej i inne.

Takie ujęcie problemu kosztów rozwoju nie pokazuje mechanizmów, jakie występują w tym procesie, w sferze finansowania inwestycji. Krytyka tych badań i wyciąganych w oparciu o nie wniosków wskazuje poza tym na niedostatki metodyczne i ograniczoną wartość poznawczą. Pewne znaczenie ma tu niewątpliwie fakt, że plany zagospodarowania miast są raczej "docelowymi wizjami" sporządzanymi w oderwaniu od czasu i możliwości ich realizacji.

Inne podejście do sprawy kosztów rozwoju miast stanowiły badania empiryczne. Dotyczyły one więc nakładów rzeczywiście poniesionych w przeszłości.

Dwie takie próby ustalenia całości kosztów, związanych z budową Warszawy, nie powiodły się. Pozostałe badania całościowe były nastawione na poszukiwanie zależności między poniesionymi nakładami a charakterem miasta, jego strukturą, a przede wszystkim - wielkością. Rozważano w nich więc koszty od strony przedmiotowej, z pominięciem podmiotów finansujących. Znowu brak było rozpoznania mechanizmów finansowania rozwoju miast.

Ostatnie z prezentowanych tu badań również nie podejmują zagadnienia podmiotowości kosztów. Mają one poza tym charakter wycinkowy: analiza dotyczy tylko pewnych fragmentów zagospodarowania terenu. Badaniami objęto jednak nie samo miasto, ale także sąsiednie jednostki osadnicze tworzące razem z nim miejski zespół funkcjonalny.

Jak zatem wynika z tego przeglądu, dorobek dotychczas przeprowadzonych badań nad kosztami rozwoju miast nie był przydatny w niniejszym opracowaniu. Zbadanie roli władz terenowych w sterowaniu procesem rozwoju układów osadniczych wymagało bowiem poznania mechanizmów rządzących finansowaniem tego rozwoju. A więc przede wszystkim - ustalenia: kto ponosi koszty rozwoju miast i gmin oraz z jakich źródeł czerpie środki na ten cel.

3. Układy osadnicze i sterowanie ich rozwojem

3.1. Układ osadniczy

3.1.1. Pojęcie układu osadniczego

Życie i działalność ludzi koncentrują się w określonych miejscach w przestrzeni nazywanych jednostkami osadniczymi. Wśród nich szczególną pozycję zajmują miasta. Wyróżniają się one z otoczenia dużą koncentracją majątku i ludzi, wielością i różnorodnością funkcji, intensywnością i wysokością zabudowy itp.[9] Dokładne ustalenie granic miasta jest więc niemożliwe, a przeprowadzane delimitacje są w dużej mierze arbitralne. Taki charakter mają np. ustalenia granic na potrzeby administracji terenowej.

Zakres przestrzenny określonych w ten sposób miast często nie jest wystarczający do konkretnych działań. Żadne miasto, również inna jednostka osadnicza, nie jest bowiem samowystarczalne. Powiązania z otoczeniem mogą być różnej natury: produkcyjne, handlowe, kulturalne, administracyjne, rekreacyjne itp. Z punktu widzenia różnych celów można więc określać zasięg oddziaływania poszczególnych miast na jednostki sąsiednie (por. np. M a l i s z 1966; R e g u l s k i, B u r y 1976; T u s z y ń s k a 1978).

Wiele urządzeń miejskich służy nie tylko mieszkańcom miasta, ale także ludności okolicznych jednostek osadniczych oraz osobom znajdującym się w danym mieście przypadkowo. Zasięg oddziaływania części urządzeń jest z góry określony; z pozostałych mogą korzy-

---

[9] Należy podkreślić brak definicji miasta; w zamian używa się szeregu określeń charakteryzujących ten rodzaj jednostek osadniczych.

stać dowolne osoby, bez ograniczeń wynikających z ich miejsca zamieszkania.

Istotnymi czynnikami ograniczającymi korzystanie z urządzeń usługowych miasta są warunki i czas dotarcia do nich. Suma korzyści wynikających z danej usługi musi w indywidualnym odczuciu przewyższać poniesione z tego tytułu straty (koszty i niewygody). Ma to znaczenie zwłaszcza w przypadku dojazdów codziennych. W oparciu o dojazdy można określić zasięg oddziaływania miasta (por. D z i e w o ń s k i 1962).

Kryterium dojazdów do pracy przyjął B. M a l i s z (1966) w celu wyodrębnienia zespołu funkcjonalnego miasta na potrzeby planowania miejscowego. Podobne kryterium zostało także przyjęte w pracach programu CURB (por. też np. C z a r n e c k a 1971; Strefy wpływów... 1973). B. Malisz nazwał taki zespół układem osadniczym - ten termin będzie także używany w niniejszym opracowaniu.

Z rozważań tych wynika, że wielu zjawisk i procesów zachodzących w mieście nie należy rozpatrywać w oderwaniu od jego otoczenia. Zawsze bowiem miasto jest powiązane z mniejszym lub większym obszarem, na który bezpośrednio oddziałuje i którego oddziaływaniu wzajemnie podlega (por. A n d r z e j e w s k i, D z i e w o ń s k i, M a l i s z 1971).

Takie podejście jest również uzasadnione w przypadku omawiania rozwoju danego miasta i związanej z tym działalności inwestycyjnej. Budowa obiektów produkcyjnych wywołuje szereg zmian w istniejących stosunkach miasto - otoczenie i to na wielu płaszczyznach: transport, komunikacja, migracje, zanieczyszczenie środowiska itp. Rolę inwestycji nieprodukcyjnych wypada rozważyć z innej strony. Wyposażenie miasta w określone urządzenie usługowe oznacza zaspokojenie (poprawę zaspokojenia) potrzeb w zakresie usług świadczonych przez to urządzenie nie tylko w stosunku do mieszkańców miasta, ale także ludności okolicznych jednostek osadniczych (dotyczy to oczywiście potrzeb i usług wyższego rzędu).

Korzystanie z obiektów usługowych zlokalizowanych w mieście przez mieszkańców sąsiednich jednostek osadniczych jest uwzględniane w programie wyposażenia miasta w te obiekty. Ma to oczywiście wpływ na wielkość i strukturę nakładów inwestycyjnych ponoszonych w danym mieście i sąsiednich jednostkach. Tym samym każda ta-

ka inwestycja, chociaż realizowana w mieście, jest wyrazem rozwoju całego układu osadniczego.

3.1.2. Zagospodarowanie układu

Zagospodarowanie układu osadniczego obejmuje całość obiektów budowlanych i urządzeń technicznych zlokalizowanych na jego obszarze. Sposób zagospodarowywania jest zróżnicowany zależnie od potrzeb określonego rodzaju funkcji spełnianych w układzie.

Ze względu na rolę, jaką poszczególne elementy zagospodarowania pełnią w procesie funkcjonowania i rozwoju układów osadniczych, uzasadniony wydaje się następujący ich podział:

1) obiekty bezpośrednio związane z produkcją dóbr i usług materialnych,

2) obiekty pełniące funkcje obsługowe w stosunku do obiektów z grupy 1.

Pierwsza grupa stanowi podstawę występowania jednego z najważniejszych czynników miastotwórczych, jakim jest działalność produkcyjna. Obiekty należące do drugiej grupy pozwalają na należyte wykorzystanie obiektów produkcyjnych w toku tej działalności, umożliwiając zaopatrzenie, łączność itp. oraz służąc społeczeństwu prowadzącemu tę działalność.

Druga grupa obiektów stanowi materialną bazę tzw. infrastruktury[10]. W literaturze spotkać można różne klasyfikacje obiektów infrastrukturalnych. Najczęściej jest to zasadniczy podział na infrastrukturę techniczną (ekonomiczną, gospodarczą) i infrastrukturę społeczną.

Z punktu widzenia tematu pracy celowe wydaje się przede wszystkim uwzględnienie przestrzennego zasięgu oddziaływania infrastruktury. Na tej podstawie można najogólniej wyróżnić obiekty infrastruktury o znaczeniu lokalnym, związane bezpośrednio z gospodarką i życiem ludności na obszarze układu osadniczego, oraz obiekty infrastruktury ponadlokalnej. Taki podział odpowiada bo-

---

[10] Pojęciu "infrastruktury" przypisuje się różny zakres znaczeniowy. Podobnie różne obiekty są zaliczane przez różnych autorów do infrastruktury technicznej i społecznej. Por. np. B a r t e c z e k 1972; G i n s b e r t-G e b e r t 1971; K u b i a k 1971; K u p i e c 1971; W i e r z b i c k i 1974.

wiem generalnie zakresom kompetencji władz terenowych i władzy centralnej w dziedzinie utrzymania i rozwoju urządzeń infrastrukturalnych (por. pkt 3.3).

Uwzględniając zatem wszystkie trzy wymienione kryteria, a więc rolę w funkcjonowaniu i rozwoju układu osadniczego oraz - odnośnie do infrastruktury - zasięg przestrzenny i przeznaczenie, całość obiektów tworzących zagospodarowanie układu można podzielić następująco:

1) obiekty infrastruktury lokalnej:

a) technicznej (ulice, ciepłownie, wodociągi, kanalizacja itp.),

b) społecznej (mieszkania, szkoły, żłobki, szpitale, urzędy, kościoły, domy kultury itp.);

2) obiekty infrastruktury ponadlokalnej (drogi, koleje, linie energetyczne, rurociągi itp. o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, a także urzędy centralne, wyższe uczelnie itp.);

3) pozostałe obiekty (hale przemysłowe, tuczarnie, zakłady rzemieślnicze, sklepy itp.).

Podział ten nie odzwierciedla oczywiście wagi poszczególnych rodzajów obiektów w całości zagospodarowania układu osadniczego. Ostatnia grupa, obejmująca przede wszystkim tak ważne - zwłaszcza w miastach - zagospodarowanie terenu dla przemysłu, handlu i usług materialnych oraz - głównie na wsi - dla produkcji rolnej, reprezentuje większość majątku trwałego. Wyodrębnienie takich właśnie grup wydaje się jednak istotne z punktu widzenia celu niniejszego opracowania.

3.2. Rozwój i sterowanie

3.2.1. Rozwój układu osadniczego

Układy osadnicze podlegają ciągłym przemianom ilościowym i jakościowym. Zmienia się liczba i charakter podmiotów działających, komplikują się powiązania między nimi, zmianom podlega zagospodarowanie terenu. Proces rozwoju utożsamiany jest zwykle ze wzrostem wyrażającym się zmianami o charakterze ilościowym, głównie zwiększeniem liczby ludności. Znacznie rzadziej w postaci mierników rozwoju występują zmiany ilościowe o charakterze przestrzennym np. wzrost zabudowanej powierzchni, a na ogół nigdy - zmiany wy-

rażone w kategoriach produkcji i usług. Pomija się też z reguły elementy jakościowe.

Rozwój układów osadniczych, a przede wszystkim miast, jest przedmiotem zainteresowania specjalistów z różnych dziedzin. Podejmowane są też próby wyjaśnienia mechanizmu tego procesu.

Jedno z podejść wiąże rozwój ze stałym kumulowaniem udogodnień w postaci różnego rodzaju zasobów, na zasadzie dodatniego sprzężenia zwrotnego (M a l i s z 1966; K l a a s s e n 1974). Inne podejście wyjaśnia ten proces kategoriami materializmu dialektycznego. J. R e g u l s k i (1976) omawiając proces rozwoju miast tłumaczy go jako efekt ciągłych sprzeczności między dynamicznie zmieniającym się systemem funkcji a mniej podatnym na zmiany zagospodarowaniem.

Można więc wyróżnić dwie sfery rozwoju układów osadniczych. Pierwsza, to zmiany struktur informacyjnych: socjologicznych, gospodarczych, instytucjonalnych, rodzinnych itp., wywołujące zmiany funkcji (lub potrzeby takich zmian); jest ona niewidoczna, ale stanowi siłę motoryczną rozwoju. Druga sfera, fizyczna, obejmuje dostosowanie zagospodarowania na potrzeby zmienionego systemu funkcji.

Zmiany systemu funkcji następują w sposób ewolucyjny, często niedostrzegalny. Rozwój zagospodarowania natomiast odbywa się skokowo i daje się każdorazowo zarejestrować w postaci nowego obiektu. W skali układu osadniczego działalność inwestycyjna jest prowadzona jednocześnie na wielu budowach, stąd też proces rozwoju zagospodarowania przybiera charakter ciągły. Zawsze jednak składają się na niego pojedyncze inwestycje.

Oczywiście, utożsamianie rozwoju układu osadniczego z pozytywnymi zmianami ilościowymi i jakościowymi w jego zagospodarowaniu jest znacznym uproszczeniem tego skomplikowanego procesu. Nakłady inwestycyjne również nie są jedynymi kosztami ani tym bardziej jedynymi miernikami rozwoju.

Do kosztów związanych z rozwojem układu osadniczego zaliczyć należy np. koszty terenu zajmowanego pod zabudowę, nakłady wynikające z pogorszenia środowiska, straty w innych działach gospodarki, zwiększone koszty funkcjonowania układu w czasie jego rozwoju.

Przedmiotem badań w niniejszym opracowaniu jest zagospodarowanie terenu. Rozwój układu osadniczego jako całości może być wyra-

żony przez rozwój jego zagospodarowania, a więc konkretnie - przez inwestycje realizowane na obszarze układu. Takie uproszczenie problemu może być usprawiedliwione z punktu widzenia celu i zakresu pracy.

3.2.2. Podmioty działające

Na obszarze układu osadniczego występuje wiele różnych podmiotów: jednostki gospodarki uspołecznionej i prywatnej oraz ludność. Są one użytkownikami istniejących obiektów tworzących zagospodarowanie układu. Ich stosunek do obiektów zagospodarowania może być w danym okresie różny. Pod tym względem można wszystkie te podmioty podzielić na dwie zasadnicze grupy:

a) użytkowników biernych, których działalność ogranicza się do użytkowania istniejących obiektów, bez wprowadzania zmian w zagospodarowaniu;

b) użytkowników czynnych (inwestorów), którzy dostosowują teren lub obiekty do własnych potrzeb.

W procesie rozwoju układu osadniczego istotną rolę odgrywają podmioty należące do grupy drugiej. O ile bowiem działania użytkowników biernych mają jakiś wpływ na zmiany w zagospodarowaniu, to jest to tylko wpływ pośredni. Druga grupa użytkowników natomiast sama zmienia istniejący stan zagospodarowania układu, prowadząc działalność inwestycyjną.

Każdy z podmiotów działających ma wytyczone indywidualne, odrębne cele i przede wszystkim stara się je zrealizować. Realizacji tych celów podporządkowuje również działalność inwestycyjną.

Działania poszczególnych podmiotów muszą jednak uwzględniać cele nadrzędne; także inwestycje winny być konfrontowane z potrzebami i możliwościami danego układu osadniczego. Na szczeblu układu osadniczego występuje więc potrzeba koordynacji działalności związanej z zagospodarowaniem terenu.

Funkcję taką pełnią specjalne organy, nazywane dalej władzami terenowymi. Pojęcie "władz terenowych" oznacza w niniejszym opracowaniu terenowe organy władzy państwowej, czyli rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej. Kompetencje tych organów są ściśle określone przepisami oraz szeroko omawiane i dyskutowane w literaturze przedmiotu. Z punktu widzenia potrzeb pracy wnikanie w istotę sprawy nie wydaje się jednak konieczne. Dlatego też

zostaje przyjęty termin "władze terenowe" na określenie podmiotów odpowiedzialnych za kompleksowy rozwój układu osadniczego lub jego jednostek składowych. Odpowiednio używane też będzie pojęcie "władzy centralnej".

Władze terenowe są również użytkownikami zagospodarowania układu osadniczego. Prowadzą także działalność inwestycyjną, należą więc do grupy użytkowników czynnych. Możliwości ich wpływu na rozwój zagospodarowania są jednak znacznie większe niż pozostałych podmiotów działających. Poza środkami na realizację własnych inwestycji są one wyposażone w szereg narzędzi oddziaływania na pozostałych inwestorów[11].

3.2.3. System sterowania

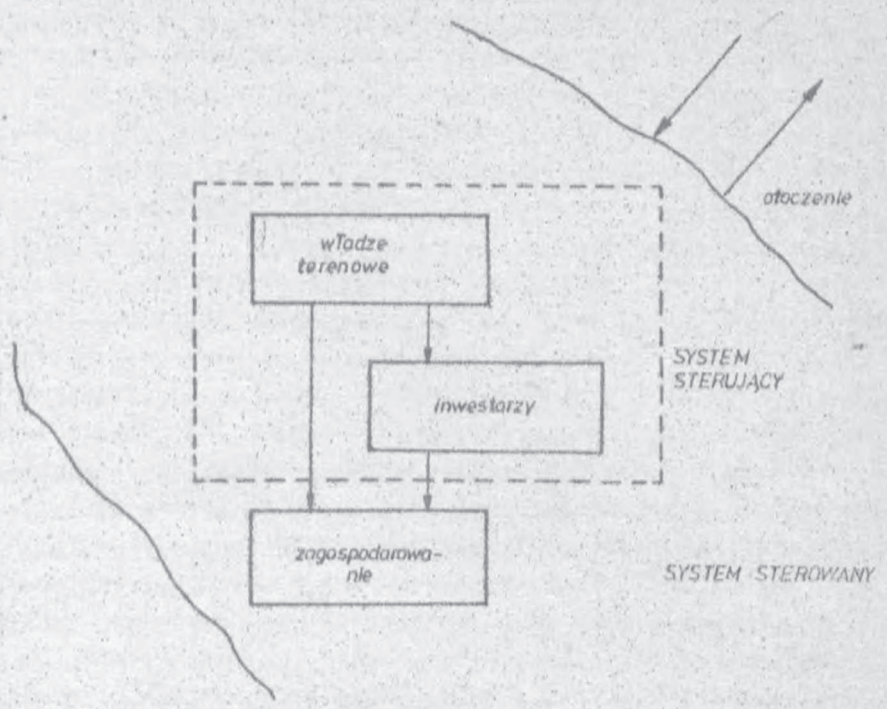
Zagadnienie sterowania rozwojem układu osadniczego zostanie rozpatrzone z zastosowaniem aparatu pojęciowego cybernetyki. Pojęcie "sterowania systemem" wzbudza wśród cybernetyków wiele kontrowersji[12]. Nie wnikając w spory związane ze sformułowaniem definicji i, co się z tym wiąże, z określeniem zakresu pojęciowego, można stwierdzić, że istota sterowania sprowadza się do wykonywania działań w celu uzyskania pożądanych zmian w danym systemie (Encyklopedia... 1973-1976; K e m p i s t y 1973).

Pożądane zmiany to cel lub wiązka celów, jakie system powinien w przyszłości osiągnąć. Ich realizacja odbywa się na drodze wykonywania konkretnych zadań. W każdym systemie sterowania występują dwa zasadnicze (pod)systemy: sterujący i sterowany. Odnosząc to do zakresu niniejszego artykułu systemem sterowanym będzie zagospodarowanie terenu układu osadniczego. Na rozwój tego zagospodarowania mają wpływ wszyscy inwestorzy, a wśród nich szczególnie władze terenowe. System sterujący będzie się więc składał z dwóch grup podmiotów działających: władz terenowych oraz pozostałych inwestorów. Te trzy elementy i łączące je zależności tworzą system sterowania rozwojem układu osadniczego (rys. 2).

---

[11] Z tego względu J. B. M c L o u g h l i n (1969) wyodrębnił władze w postaci osobnej grupy użytkowników. Por. też R e g u l s k i 1976.

[12] Chodzi przede wszystkim o rozgraniczenie pojęć sterowania i regulacji. Poglądy różnych autorów na ten temat przedstawił J. G o ś c i ń s k i (1977).



Rys. 2.
System sterowania rozwojem układów osadniczych

Jak widać na rys. 2, bezpośredni wpływ na rozwój zagospodarowania mają wszyscy inwestorzy, a więc władze terenowe i pozostałe podmioty działające. Najważniejszym elementem systemu sterującego są jednak władze terenowe. Oddziałują one dwojako na rozwój układu: bezpośrednio organizując własną działalność inwestycyjną oraz pośrednio przez działania pozostałych podmiotów.

W przypadku sterowania bezpośredniego władze terenowe muszą posiadać środki na finansowanie inwestycji. W sterowaniu pośrednim ich wpływ jest w zasadzie ograniczony do inicjowania lub zakazywania realizacji określonej inwestycji.

Wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, iż sterowanie bezpośrednie powinno być skuteczniejszym sposobem realizacji celu przez władze terenowe. Warunkiem jest wyposażenie tych władz w odpowiednie środki na realizację inwestycji.

3.3. Rola władz terenowych w sterowaniu rozwojem układu osadniczego

Cel rozwoju zagospodarowania układu osadniczego można określić jako optymalne przystosowanie obszaru układu na potrzeby pełnionych na nim funkcji. Nie chodzi przy tym o zapewnienie jak najlepszych warunków do realizacji każdej funkcji z osobna, lecz o takie rozwiązanie, które byłoby najbardziej efektywne z punktu widzenia całego układu.

Osiągnięcie każdego celu odbywa się na drodze wykonywania konkretnych zadań; w przypadku rozwoju zagospodarowania są nimi inwestycje. Zaledwie część z nich jest prowadzona przez władze terenowe lub podmioty im podporządkowane[13]. Resztę realizuje ogromna liczba niezależnych inwestorów rozmieszczonych na różnych szczeblach, w ramach różnych układów organizacyjnych. Zwłaszcza państwowe jednostki przemysłowe prowadzą tę działalność na szeroką skalę. Zadaniem władz terenowych jest w tej sytuacji w taki sposób realizować własne inwestycje oraz tak oddziaływać na poszczególnych inwestorów, aby pojedyncze efekty tych działań składały się na realizację celu ogólnego.

Działalność inwestycyjna władz terenowych powinna obejmować przede wszystkim urządzenia infrastruktury lokalnej - technicznej i społecznej. Te obiekty decydują bowiem w znacznym stopniu o efektywności gospodarowania i o warunkach życia mieszkańców danego układu osadniczego. Zadania władz terenowych w tej dziedzinie wynikają z prawnych ustaleń zakresu ich działalności (patrz ustawa 25 I 1958; rozp. RM 13 I 1978). Realizacji zadań na drodze sterowania bezpośredniego sprzyja również system źródeł finansowania inwestycji będących w dyspozycji władz terenowych (pkt 4.2).

Możliwości sterowania, wyznaczone przez posiadane środki finansowe i uprawnienia, są różne w zależności od szczebla władz. Władze terenowe stopnia podstawowego dysponują stosunkowo skromnymi środkami finansowymi na cele inwestycyjne. Dlatego też ich bezpośrednie oddziaływanie jest w zasadzie ograniczone do podejmowania drobniejszych inwestycji o charakterze lokalnym, realizowa-

---

[13] Ok. 20% w skali kraju (O p a ł ł o 1977).

nych z udziałem czynów społecznych. Stosunkowo większe możliwości w tym zakresie mają władze miast.

Większość środków jest skupiona na szczeblu wojewódzkim w postaci budżetu województwa oraz specjalnych funduszy inwestycyjnych i tzw. funduszy celowych. Władza wojewódzka może więc w większym stopniu wpływać bezpośrednio na rozwój zagospodarowania prowadząc własne inwestycje, zwłaszcza z zakresu miejskiej infrastruktury technicznej. Dysponuje ona także odpowiednimi środkami materiałowo-technicznymi na popieranie inwestycji podejmowanych przez ludność w ramach czynów społecznych.

Władza terenowa stopnia wojewódzkiego posiada też znacznie większe uprawnienia w zakresie polityki inwestycyjnej. Ustala ona przede wszystkim kształt przyszłego wykorzystania podległego obszaru przez sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego województwa i zespołów (układów) osadniczych.

Odnośnie do sterowania pośredniego rola władzy wojewódzkiej jest również większa. Może ona wpływać na działalność inwestycyjną innych użytkowników przez ustalanie (lub opiniowanie) lokalizacji, koordynowanie działalności różnych inwestorów, organizowanie inwestycji wspólnych itp. Władze podstawowe dysponują wszelkimi uprawnieniami zasadniczo tylko w stosunku do inwestorów indywidualnych - ludności i gospodarki nie uspołecznionej.

W ramach sterowania pośredniego władze terenowe mogą jeszcze przydzielać innym inwestorom własne środki na dofinansowanie określonej inwestycji. Podejmując natomiast realizację inwestycji wspólnej władze terenowe zmuszają inne jednostki do częściowego jej finansowania. Takie działanie pomaga władzom prowadzić sterowanie bezpośrednie na szerszą skalę, niż to wynika z wielkości ich własnych środków.

Jak wynika z przedstawionego przeglądu możliwości sterowania procesem rozwoju zagospodarowania układu osadniczego, władze terenowe, jako główny podmiot sterujący, są wyposażone w szereg środków (narzędzi), za pomocą których mogą realizować swoje zadania.

W sterowaniu pośrednim władze terenowe mogą zachęcać do podejmowania określonych inwestycji, mogą koordynować w czasie i przestrzeni działalność różnych inwestorów, wreszcie mogą nie zezwolić na rozpoczęcie określonej budowy. Nie mogą natomiast nakazać realizacji dowolnego obiektu, niezbędnego do właściwego rozwoju

układu. Sterowanie bezpośrednie jest bowiem uwarunkowane posiadaniem odpowiednich środków na inwestycje. Dlatego też w systemie sterującym (rys. 2) występują dwa (pod)systemy mające bezpośredni wpływ na rozwój zagospodarowania.

Istotne wydaje się więc określenie skali sterowania bezpośredniego oraz zbadanie, na ile obowiązujący system finansowania inwestycji sprzyja stosowaniu takiego sterowania.

Wyjaśnienie pierwszej kwestii jest możliwe w oparciu o dane empiryczne; zostaną one przedstawione w dalszej części artykułu. Rozwiązanie drugiego problemu sprowadza się do odpowiedzi na następujące pytania: - jakimi źródłami finansowania władze terenowe dysponują, z jakich dochodów je tworzą, czy mają wpływ na ich wielkość i czy mogą dysponować nimi bez ograniczeń.

4. System finansowania rozwoju układów osadniczych

W toku procesu inwestycyjnego ponoszone są nakłady inwestycyjne, obejmujące pracę ludzi i maszyn, oraz środki materiałowe. Powstałe z tego tytułu należności pokrywane są środkami finansowymi na inwestycje; proces ten nazywa się finansowaniem inwestycji.

Całokształt form organizacyjno-prawnych regulujących gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych na zasilanie procesu inwestycyjnego stanowi system finansowy inwestycji (W o ł o w c z y k, Z a c z e k 1977). Zakres pracy obejmuje część tego systemu i jest ograniczony zasadniczo do analizy źródeł finansowania inwestycji: ich rodzajów, zasad tworzenia i przeznaczenia oraz podmiotów tworzących i dysponentów. Tę część systemu finansowego umownie nazwano tutaj systemem finansowania inwestycji.

4.1. Źródła finansowania inwestycji

Pierwotnymi źródłami środków na inwestycje są - w gospodarce uspołecznionej amortyzacja i akumulacja finansowa przedsiębiorstw. W procesie finansowania bezpośrednio wykorzystywane są środki z innych rodzajów źródeł będących w zasadzie pochodnymi źródeł pierwotnych. Wśród źródeł bezpośredniego finansowania in-

westycji można generalnie wyróżnić trzy ich rodzaje: kredyt, budżet, fundusze i inne źródła. W artykule uwzględnione zostały ponadto czyny społeczne.

4.1.1. Kredyt

Kredyt jako źródło finansowania stanowi zasób pieniężny uzyskany na drodze transferu siły nabywczej między bankiem a kredytobiorcą, bez materialnego ekwiwalentu. Zasób ten umożliwia zgłoszenie efektywnego popytu inwestycyjnego. Warunki i tryb udzielania kredytów inwestycyjnych różnym jednostkom gospodarczym ustalane są zależnie od przyjętej przez władzę centralną polityki w tym zakresie[14].

Kredyt inwestycyjny występuje w dwóch głównych formach: kredytu technicznego i kredytu ekonomicznego. Kredyt tęchniczny nie posiada wszystkich cech kredytu, a jego oddziaływanie nie wykracza poza okres realizacji inwestycji. Można zatem przyjąć, że źródłem finansowania inwestycji jest w tym przypadku nie kredyt, lecz źródło jego spłaty.

Stosowanie kredytu inwestycyjnego w formie kredytu ekonomicznego pozwala na pełniejsze wykorzystanie jego zalet i to nie tylko w czasie finansowania inwestycji, ale w całym okresie kredytowania. Zródłami spłaty są środki wytworzone przez inwestora, uzyskane dzięki nowo wybudowanym obiektom, a termin spłaty i cena kredytu zależą od ekonomicznych parametrów kredytowanej inwestycji. Z tych względów kredyt ekonomiczny ma zastosowanie zwłaszcza w finansowaniu inwestycji produkcyjnych i jest wykorzystywany głównie przez jednostki należące do sfery materialnej. Ze sfery poza produkcją materialną korzysta z niego przede wszystkim spółdzielczość mieszkaniowa.

Wykorzystanie przedmiotowe kredytu wykracza poza finansowanie inwestycji związanych bezpośrednio z działalnością podstawową podmiotów-kredytobiorców. Jest to wynikiem realizowania przez nie inwestycji, powiększających majątek innych działów gospodarki narodowej. Taką działalność prowadzą przede wszystkim działy sfery produkcji materialnej na rzecz działów spoza strefy. W ten sposób

---

[14] Patrz np. W o ł o w c z y k, Z a c z e k 1977. Ogólne przepisy obowiązujące obecnie zawiera uchwała RM 44/1976.

z kredytu finansowane są obiekty, których efekty nie mieszczą się w kategoriach pieniężnych i nie mogą zapewnić zwrotu kredytu. Nie wykorzystuje się w związku z tym również wszystkich zalet kredytu jako instrumentu ekonomicznego w działalności inwestycyjnej.

W procesie finansowania inwestycji wykorzystywany bywa także kredyt obrotowy. Ma to miejsce głównie w jednostkach gospodarczych należących do działu rolnictwo[15]. Kredyt taki jest refundowany środkami własnymi inwestora lub kredytem inwestycyjnym. Z tych względów ze źródła finansowania inwestycji można przyjąć - podobnie jak w przypadku kredytu technicznego - źródła spłaty kredytu obrotowego.

4.2.2. Budżet

Drugim ważnym źródłem finansowania inwestycji jest budżet państwa, czyli scentralizowany fundusz pieniężny wykorzystywany przez władzę państwową do realizacji funkcji państwa. Jest on powiązany dwustronnie z całą gospodarką narodową, stąd też w jego dochodach można wyróżnić dochody z gospodarki uspołecznionej i z gospodarki nie uspołecznionej oraz dochody od ludności.

Budżet państwa ma charakter zbiorczy: obejmuje budżet centralny, zasilany przez dochody władzy centralnej i przez nią dysponowany, oraz budżety terenowe, zasilane przez dochody władz terenowych i będące w dyspozycji tych władz. Budżety terenowe funkcjonują na szczeblach wojewódzkim i podstawowym. Budżety województw są również zbiorcze i obejmują jednostkowe budżety województw i budżety jednostek podstawowych.

Ogólne zasady tworzenia i wykorzystania budżetu państwa ustala prawo budżetowe[16], a źródła i wielkość dochodów oraz kierunki i kwoty wydatków są szczegółowo określane każdego roku w ustawie budżetowej.

Struktury dochodów i wydatków budżetu centralnego i budżetów terenowych są różne. Główną rolę w dochodach budżetu centralnego odgrywają dochody z gospodarki uspołecznionej, zawierające przede wszystkim podatek obrotowy i wpłaty z zysku. Na dochody bu-

---

[15] Używane są skrócone nazwy niektórych działów.

[16] Obecnie obowiązuje prawo budżetowe z roku 1970 (ustawa 25 XI 1970).

dżetów terenowych składają się dochody własne i środki wyrównawcze. W grupie dochodów własnych budżety terenowe otrzymują część dochodów z gospodarki uspołecznionej i dochodów od ludności oraz całość dochodów z gospodarki nie uspołecznionej. W ramach środków wyrównawczych otrzymują trzy rodzaje dotacji z budżetu centralnego: na inwestycje, celowe i wyrównawcze.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy wydatków budżetowych zależy od kompetencji dysponentów budżetów. Wydatki budżetu centralnego dotyczą sfer działania władzy centralnej, np. obrony narodowej, i objęte są nimi jednostki podporządkowane tej władzy. Wydatki budżetów terenowych dotyczą odpowiednio innych sfer działania - (lub tych samych, lecz o mniejszym zasięgu) i obejmują jednostki organizacyjne gospodarki narodowej, podporządkowane władzom terenowym właściwego szczebla.

Istotnym podziałem wydatków budżetowych jest podział na wydatki bieżące i wydatki na inwestycje (i remonty kapitalne). Budżet centralny w części przeznaczonej na inwestycje może być wykorzystywany na finansowanie inwestycji jednostek należących do wszystkich działów gospodarki narodowej. Może on być wyłącznym lub komplementarnym źródłem finansowania danej inwestycji.

Budżety jednostek podstawowych nie są w zasadzie przeznaczane na finansowanie inwestycji polegających na budownictwie. Budżety województw mogą występować w tej roli podobnie jak budżet centralny: w postaci wyłącznego lub jednego ze źródeł. Środki na inwestycje pochodzą w głównej części z dotacji na inwestycje, udzielanych z budżetu centralnego. Z dochodów własnych władze terenowe tworzą tylko środki na popieranie inwestycyjnych czynów społecznych.

Wykorzystywanie budżetu w procesie finansowania inwestycji utrudnia roczny okres jego obowiązywania, wobec z reguły dłuższego czasu realizacji inwestycji. Dlatego też odbywa się ono zwykle za pośrednictwem funduszy inwestycyjnych. Innym rozwiązaniem pozwalającym na wykorzystanie środków budżetowych w latach następnych jest tworzenie tzw. funduszy celowych lub parabudżetowych.

Podobnie jak stosowanie kredytu w finansowaniu inwestycji nieprodukcyjnych tak samo rola budżetu w finansowaniu inwestycji produkcyjnych wydaje się niezbyt oczywista (por. Ł ą c z k o w s k i 1978), chociaż często konieczna ze względu na obowiązującą strukturę cen.

4.2.3. Fundusze

Ostatnią grupę źródeł finansowania inwestycji stanowią fundusze. Duża liczebność i różnorodność komponentów tej grupy skłania do przeprowadzenia dalszego jej podziału.

Można je np. pogrupować, przyjmując za kryterium rodzaj podmiotu, który jest ich dysponentem[17]. Wydaje się to celowe z punktu widzenia potrzeb pracy. Zwykle bowiem jednostka dysponująca jednocześnie tworzy dany fundusz i ma pewien wpływ na proces gromadzenia środków i ich wielkość. Na podstawie tego kryterium można więc wyróżnić fundusze:

- władzy centralnej,
- władz terenowych,
- społeczne,
- pozostałych jednostek organizacyjnych.

Fundusze władzy centralnej

Do tej podgrupy należą fundusze tworzone przez różne organy centralne z przeznaczeniem na finansowanie rozwoju określonego wycinka gospodarki narodowej, np. scentralizowane fundusze rozwoju resortów, centralne fundusze inwestycji socjalnych. Niektóre z nich mają odpowiedniki na szczeblu władz terenowych.

Fundusze władz terenowych

Tworzy się je przede wszystkim w celu sfinansowania inwestycji służących poprawie warunków życia ludności na obszarze działania władzy terenowej[18]. Należą tu fundusze o dość ściśle określonym przeznaczeniu, np. fundusz przeciwalkoholowy, jak i bardziej uniwersalne, np. fundusz gminny. Wykaz funduszy objętych analizą zawiera tab. 1.

Fundusze tworzone z inicjatywy społeczeństwa

---

[17] Pojęcie "dysponenta" oznacza w tym przypadku jednostkę organizacyjną, która decyduje o przeznaczeniu środków funduszu na finansowanie konkretnej inwestycji.

[18] Fundusze tworzone na potrzeby pracowników aparatu władz terenowych, jak np. zakładowe fundusze socjalne, są w tym układzie zaliczone do ostatniej podgrupy.

Są to fundusze tworzone przeważnie ze środków społecznych. Mają zasięg ogólnokrajowy, jak np. Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia, lub lokalny. Finansowanie inwestycji z tych funduszy może się odbywać za pośrednictwem innych funduszy, np. dobrowolnych świadczeń społecznych tworzonych przez władze terenowe lub władzę centralną. Ponieważ jednak występuje wtedy zwykła operacja przekazania środków na konkretny cel, fundusze społeczne mogą być traktowane jako źródła finansowania inwestycji.

Fundusze pozostałych jednostek organizacyjnych

Jest to podgrupa najbardziej liczna. Obejmuje ona fundusze tworzone w sferze produkcji materialnej, a więc głównie ze środków wypracowanych przez jednostkę tworzącą oraz w sferze niematerialnej, głównie z dotacji. Ze względu na kierunki wykorzystania można je najogólniej podzielić na fundusze służące bezpośrednio celom działalności podstawowej, np. fundusze rozwoju, i fundusze na finansowanie pozostałej działalności, np. zakładowe fundusze socjalne. Do tej podgrupy należą także różne środki specjalne, które mogą być przeznaczone na cele inwestycyjne.

4.2.4. Czyny społeczne

Niektóre inwestycje są realizowane w formie lub z udziałem tzw. czynów społecznych[19]. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji z zakresu drobnej infrastruktury technicznej i społecznej prowadzonych przez władze terenowe. Nie zawsze występuje wtedy finansowanie w ścisłym znaczeniu tego słowa. Z uwagi jednak na znaczenie tych inwestycji w procesie rozwoju zagospodarowania układów osadniczych ten sposób pokrywania kosztów inwestycyjnych został uwzględniony w badaniach.

Przedstawione źródła finansowania inwestycji dają ogólne spojrzenie na sytuację władz terenowych i pozostałych inwestorów w tym zakresie.

Władze terenowe dla celów bezpośredniego sterowania rozwojem układu osadniczego dysponują środkami budżetu województwa i kilkunastu funduszy. Władza centralna posiada ogromne środki w postaci

---

[19] Aktualnie obowiązuje w tej sprawie uchwała RM 132/1977.

budżetu centralnego i funduszy scentralizowanych. Pozostałe jednostki organizacyjne gospodarki narodowej, a więc przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze, mogą wykorzystywać na cele inwestycyjne kredyt lub środki własne.

Należy zaznaczyć, że środki wykorzystywane na finansowanie inwestycji nie muszą odpowiadać wielkością środkom będącym w zasięgu danego inwestora, jak to wynika z tego podsumowania. Następują bowiem liczne przepływy tych środków. Władze terenowe np. mogą przydzielać własne środki innym inwestorom, ale tylko na sfinansowanie określonej inwestycji. Mogą też pobierać środki od innych jednostek w postaci udziałów w inwestycjach wspólnych. Pierwszy przypadek jest formą sterowania pośredniego, w drugim natomiast władze zdobywają środki na realizację sterowania bezpośredniego.

4.2. Finansowe środki inwestycyjne władz terenowych

Z omówionych źródeł finansowania inwestycji w zasięgu bezpośredniego oddziaływania władz terenowych pozostają dwa ich rodzaje, mianowicie budżet województwa i grupa kilkunastu funduszy władz terenowych[20]. Można więc stwierdzić, że przyczyną ewentualnych ograniczeń w stosowaniu przez władze terenowe sterowania bezpośredniego nie jest zbyt mała liczba dostępnych źródeł finansowania inwestycji. Wypada zatem zastanowić się, jakie możliwości mają władze terenowe w zakresie gromadzenia i wydatkowania własnych środków na inwestycje.

Źródła tworzenia budżetu województwa i funduszy władz terenowych są bardzo liczne i różnorodne. W celu możliwie zwartego przedstawienia pochodzenia środków inwestycyjnych władz terenowych oraz wpływu władz na wielkość gromadzonych środków wszystkie rodzaje dochodów sprowadzone zostały do następujących grup:

1) podatki (i inne podobne świadczenia),
2) opłaty (i inne podobne świadczenia),

---

[20] W przypadku konkretnej władzy terenowej liczba tych funduszy może być różna. Poszczególne władze nie muszą (bądź nie mogą) tworzyć wszystkich przewidzianych przepisami, a mogą też powoływać inne, lokalne (ustawa 28 V 1975).

3) wpłaty obowiązkowe,
4) wpłaty dobrowolne,
5) dotacje władzy centralnej,
6) dotacje władz terenowych,
7) wpływy z imprez specjalnie organizowanych,
8) inne dochody.

Zestawienie źródeł finansowania inwestycji i tworzących je dochodów zawiera tab. 1. Pokazuje ona, że ponad 1/3 badanych źródeł pochodzi z tylko jednego rodzaju dochodów. Reszta jest tworzona z 2 do 6 rodzajów wpływów.

Władze terenowe mogą zasilać dotacjami, głównie z budżetu województwa, aż 7 funduszy. Jakkolwiek ich wpływ na tę pozycję jest dość znaczny, jest to tylko przesunięcie środków pozostających i tak w dyspozycji tej samej - lub o szczebel niższej - władzy.

Możliwości oddziaływania władz terenowych na pozostałe pozycje dochodów są dość różne. Wyróżnienie tylko 3 stanów: "wpływ bez ograniczeń", "wpływ ograniczony" oraz "bez wpływu" daje następujące zależności:

1) władze terenowe nie mają wpływu na wysokość wpłat dobrowolnych i dotacji z budżetu centralnego oraz na większość świadczeń podatkowych, opłat i wpłat obowiązkowych (por. np. ustawa 21 XII 1979);

2) ograniczony wpływ dotyczy niektórych podatków i wyraża się głównie w pewnej dowolności określania podstawy opodatkowania lub w ustalaniu stawek podatków w określonych przepisami granicach; podobnie jest w przypadku opłat: są one w zasadzie opierane na kalkulacji kosztów danego świadczenia; wysokość wpłat obowiązkowych jest zaś uzależniona m. in. od wcześniej ustalonych opłat za świadczone usługi (patrz np. ustawa 19 XII 1975);

3) wpływ bez ograniczeń ma miejsce tylko w nielicznych przypadkach, np. przy ustalaniu wysokości tzw. opłat administracyjnych, bez większego znaczenia (patrz ustawa 19 XII 1975).

Środki gromadzone przez władze terenowe mogą być przeznaczane na finansowanie budowy różnych rodzajów obiektów. Kierunki ich rozdysponowania nie są jednak całkowicie dowolne. Przed rozważeniem możliwości władz terenowych w tym zakresie istotne jest uporządkowanie obiektów składających się na zagospodarowanie układu osadniczego według pewnego klucza. W pracy są one rozpatrywane w

Tabela 1

Rodzaje dochodów źródeł finansowania inwestycji dysponowanych przez władze terenowe

Źródła finansowania inwestycji	Rodzaje dochodów							
	podatki	opłaty	wpłaty obowiązkowe	wpłaty dobrowolne	dotacje władzy centr.	dotacje władz teren.	wpływy z imprez	inne dochody
Budżet województwa	x	x	x		x			x
Fundusze władz terenowych								
dobrowolnych świadczeń społecznych				x				
gminny	x			x			x	
gospodarki wodnej		x						
inwestycyjny			x			x		x
inwestycyjny jednostek i zakładów budżetowych			x			x		x
miejski	x		x	x			x	
mieszkaniowy		x	x			x		x
ochrony i rekultywacji gruntów rolnych		x						
przeciwalkoholowy						x		
rozwoju kultury				x	x	x	x	
rozwoju kultury fizycznej i sportu	x			x	x	x	x	x
rozwoju rolnictwa	x							
rozwoju uspołecznionego przemysłu drobnego			x	x	x	x		x
turystyki i wypoczynku			x		x			

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2

Występowanie źródeł w finansowaniu inwestycji dla działów gospodarki narodowej

Źródła finansowania	Działy inwestowane																	
	przemysł	budownictwo	rolnictwo	leśnictwo	transport i łączność	handel	pozostała produkcja materialna	gospodarka komunalna	gospodarka mieszkaniowa	nauka i technika	oświata i wychowanie	kultura i sztuka	ochrona zdrowia	kultura fizyczna	pozostałe usługi niematerialne	administracja	finanse i ubezpieczenia	organizacje
Budżet województwa	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	o	
Fundusze władz terenowych																		
dobrowolnych świadczeń społecznych	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
gminny	x				x			x	x		x	x	x	x	x			
gospodarki wodnej	x		x				x	x										
inwestycyjny			x					x										
inwestycyjny jednostek i zakładów budżetowych			x					x	x		x	x	x	x	x	x		
miejski								x	x		x	x	x	x				
mieszkaniowy								x	x									
ochrony i rekultywacji gruntów rolnych			x															
przeciwalkoholowy													x		x			
rozwoju kultury												x						
rozwoju kultury fizycznej i sportu														x				
rozwoju rolnictwa			x					x	o		o	o	o					
rozwoju uspołecznionego przemysłu drobnego	x																	
turystyki i wypoczynku														x				

U w a g a: x - występowanie danego źródła w finansowaniu inwestycji określonego rodzaju, pole nie oznaczone - niewystępowanie danego źródła, o - sytuacja gdy przepisy podają możliwości wykorzystania danego źródła bez sprecyzowania obiektów, np. fundusz rozwoju rolnictwa może być przeznaczony na inwestycje zaspokajające "wspólne potrzeby wsi".

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie obowiązujących przepisów i informacji Wydziału Finansowego Urzędu m. Łodzi.

ujęciu działowym gospodarki narodowej, w zasadzie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (patrz pkt 5.1.2).

Próbę takiego uporządkowania przeznaczeń wymienionych wcześniej źródeł władz terenowych przedstawia tab. 2.

Jak wynika z tab. 2, władze terenowe nie mają dużej swobody w decydowaniu o przeznaczeniu posiadanych środków na finansowanie określonych obiektów. Większość funduszy ma bowiem ściśle ustalone przez powołującą je władzę centralną kierunki wykorzystania. Pewna dowolność występuje jedynie w dysponowaniu funduszem rozwoju rolnictwa i funduszem dobrowolnych świadczeń społecznych. W tym drugim przypadku wpłacający może jednak określić konkretny cel wydatkowania ofiarowanej kwoty. W wyłącznej gestii władz terenowych pozostaje więc w zasadzie tylko budżet województwa.

Z tab. 2 wynika również, że władze terenowe mają przewidziane źródła na finansowanie poszczególnych rodzajów urządzeń z zakresu infrastruktury lokalnej. Mogą one poza tym finansować budowę obiektów należących do większości działów gospodarki narodowej. Rozwój niektórych może być przy tym finansowany z kilku źródeł np. finansowaniu inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej służą środki gromadzone w postaci 9 różnych źródeł, z zakresu kultury fizycznej, ochrony zdrowia, kultury i sztuki, gospodarki mieszkaniowej i rolnictwa - z 7.

Wykorzystywanie w finansowaniu inwestycji kilku różnych źródeł umożliwia, być może, zgromadzenie środków w wysokości pozwalającej na podjęcie konkretnych działań. Jednocześnie utrudnia ono planowanie rozwoju określonego wycinka zagospodarowania terenu, a następnie - realizację podjętych zadań.

Należy podkreślić, że omówione już źródła finansowania inwestycji znajdują się na obszarze danego układu osadniczego w gestii jednego podmiotu, jakim jest właściwa władza terenowa. Chociaż posiadanie przez władze terenowe tylu różnych źródeł wydaje się mało zrozumiałe, to jednak gospodarowanie nimi, właśnie ze względu na jednego dysponenta, może nie stwarzać poważniejszych problemów. W finansowaniu rozwoju układu osadniczego uczestniczą jednak, obok władz, również pozostałe jednostki organizacyjne gospodarki narodowej. Dysponują one jeszcze większą liczbą różnych źródeł, których nie wykorzystują wyłącznie do finansowania zadań związanych bezpośrednio z własną działalnością podstawową.

Takie rozproszenie środków inwestycyjnych w przypadku pojedyn-

czych jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej może uniemożliwiać podejmowanie przez nie działalności inwestycyjnej ze względu na trudności w zgromadzeniu wystarczających kwot.

W skali układu osadniczego natomiast utrudnia to orientację władz co do łącznej wielkości środków dysponowanych przez różne podmioty działające oraz skorelowanie tych środków z potrzebami układu. W tej sytuacji pożądane byłoby skupienie środków inwestycyjnych, zwłaszcza przeznaczonych na finansowanie rozwoju infrastruktury lokalnej, w postaci jednego źródła będącego w dyspozycji jednego podmiotu: władzy terenowej. Takie rozwiązanie powinno pozwolić na bardziej skuteczne i prawidłowe ich wykorzystanie.

5. Inwestycje w zespole piotrkowskim i ich finansowanie

5.1. Inwestycje i inwestorzy

5.1.1. Ogólna charakterystyka działalności inwestycyjnej

Badaniami empirycznymi objęto niemal wszystkie inwestycje, które były realizowane na obszarze zespołu piotrkowskiego w latach 1976 i 1977[21]. Nie uwzględniono jedynie inwestycji z zakresu ponadlokalnej infrastruktury technicznej oraz niekubaturowych inwestycji osób fizycznych.

Zbiór inwestycji ludności i gospodarki nie uspołecznionej obejmuje 1890 różnych budynków wykonywanych przez około 1,5 tys. inwestorów. Wartość tych inwestycji przekroczyła kwotę 1 mld zł. Wydano ją głównie na budownictwo mieszkaniowe (48%) i obiekty związane z hodowlą zwierząt (47%). W miastach zdecydowaną przewagę miały inwestycje mieszkaniowe - pochłonęły one prawie 89% środków. Na wsi przeważyły nakłady na zabudowania inwentarskie (57%), przy również dużym udziale mieszkań (powyżej 38%).

Ogólna wartość badanych inwestycji wynosiła 6,5 mld zł; 84% tej kwoty stanowiły inwestycje w gospodarce uspołecznionej. Wielkość i strukturę inwestycji realizowanych w miastach i na wsi przez obie grupy inwestorów przedstawia tab. 3.

---

[21] Tzn. wszystkie ujęte w sprawozdawczości statystycznej i dokumentach bankowych, a w przypadku inwestycji osób fizycznych - wszystkie prowadzone legalnie.

T a b e l a 3

Inwestycje w zespole piotrkowskim wg miast, gmin i inwestorów

Inwestor	Miasta			Gminy			Ogółem		
	mln zł	%		mln zł	%		mln zł	%	
Gospodarka uspołeczniona	4706,2	96,0	86,6	729,9	46,3	13,4	5436,1	83,9	100,0
Osoby fizyczne	198,0	4,0	19,0	846,6	53,7	81,0	1044,6	16,1	100,0
Ogółem	4904,2	100,0	75,7	1576,5	100,0	24,3	6480,7	100,0	100,0

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

W obu miastach zespołu: Piotrkowie i Sulejowie realizowano 3/4 całości inwestycji. Dominowała w nich gospodarka uspołeczniona - jej udział wyniósł aż 96%. Na terenach wiejskich proporcje między nakładami gospodarki uspołecznionej i inwestorów indywidualnych były raczej wyrównane, z niewielką przewagą tych ostatnich.

Charakterystyczne jest również przestrzenne rozmieszczenie inwestycji realizowanych przez każdą z grup inwestorów. Podczas gdy w miastach wykonano prawie 87% inwestycji gospodarki uspołecznionej, na wsi podobną część, bo 81% nakładów, ponieśli inwestorzy prywatni.

Dalsze rozważania dotyczą wyłącznie inwestycji realizowanych przez jednostki gospodarki uspołecznionej.

5.1.2. Działalność inwestycyjna w gospodarce uspołecznionej

Analizowany zbiór inwestycji jednostek gospodarki uspołecznionej liczy 436 wyodrębnionych przestrzennie i finansowo pozycji.

Wszystkie analizowane obiekty zostały uporządkowane w grupy odpowiadające działom gospodarki narodowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie (Instrukcja... 1977). Przede wszystkim kierowano się jednak charakterem i przeznaczeniem obiektów. Z tych względów w stosunku do wspomnianych przepisów uczyniono dwa zasadnicze wyjątki:

1) inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej na wsi (ogólnie dostępnej), jak: elektryfikacja zagród, oświetlenie uliczne, wodociągi, kanalizacja, włączono do działu gospodarka komunalna;

2) budynki mieszkalne dla służby rolnej, służby leśnej oraz tzw. budownictwo awaryjne w zakładach produkcyjnych zaliczono do działu gospodarka mieszkaniowa.

W związku z zastosowaniem wyjątków w zaliczaniu inwestycji do działów otrzymane w wyniku analiz wielkości mogą nie oznaczać powiększenia majątku danego działu gospodarki, lecz powiększenie zasobu określonego rodzaju urządzeń na obszarze badanego układu osadniczego.

Jednostki inwestujące również zostały pogrupowane według działów gospodarki narodowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami (Klasyfikacja... 1978). Inwestycje realizowane wspólnie przez jednostki należące do różnych działów zostały w całości zaliczone do nakładów działu będącego inwestorem zastępczym.

Z tymi klasyfikacjami wiąże się pojęcie inwestycji realizowanych dla działów i przez działy gospodarki narodowej. W pierwszym przypadku oznacza ono przyporządkowanie działowe budowanych obiektów, w drugim zaś - jednostek inwestujących.

Łączna wartość inwestycji realizowanych przez jednostki gospodarki uspołecznionej w latach 1976 i 1977 na obszarze zespołu piotrkowskiego przekroczyła 5,4 mld zł. Nakłady na inwestycje w miastach były przeszło 6 razy większe niż na wsi. Były one poza tym wykorzystane na budowę bardziej różnorodnych obiektów. Podczas gdy w gminach inwestowano w rozwój 10 działów, w badanych miastach objęto inwestycjami aż 15 działów gospodarki.

Proporcje nakładów na rozwój poszczególnych działów były także różne (tab. 4).

W miastach wykonywano głównie obiekty należące do budownictwa (27% nakładów), gospodarki komunalnej (21%), gospodarki mieszkaniowej i przemysłu (po 19%). Na terenach wiejskich inwestowano przede wszystkim w rolnictwo (43% wszystkich środków), przemysł (21%) i kulturę fizyczną (16%). Na rozwój tylko tych 3 działów przeznaczono łącznie 80% nakładów inwestycyjnych poniesionych na wsi.

Znaczna przewaga wartości inwestycji realizowanych w miastach rzutuje jednak w poważnym stopniu na strukturę budowanych obiektów w całym zespole. Jest ona zbliżona do struktury obliczonej dla

T a b e l a 4

Struktura inwestycji
wg działów inwestowanych (w %)

Działy inwestowane	Miasta	Gminy	Ogółem
Przemysł	18,6	21,5	19,0
Budownictwo	26,9	-	23,3
Rolnictwo	0,4	42,5	6,1
Leśnictwo	0,0	-	0,0
Transport i łączność	2,1	0,9	1,9
Handel	5,0	2,6	4,7
Pozostała produkcja materialna	0,0	-	0,0
Gospodarka komunalna	21,1	3,9	18,8
Gospodarka mieszkaniowa	18,7	7,5	17,2
Oświata i wychowanie	1,6	3,5	1,8
Kultura i sztuka	0,7	0,4	0,7
Ochrona zdrowia	2,3	-	2,0
Kultura fizyczna	1,8	15,9	3,7
Administracja	0,4	1,3	0,5
Organizacje	0,4	-	0,3
Razem	100,0	100,0	100,0

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

miast: dominują w niej obiekty dla budownictwa (23%), przemysłu i gospodarki komunalnej (po 19%) oraz gospodarki mieszkaniowej (17%).

Nakłady na inwestycje realizowane w badanym okresie w zespole piotrkowskim przez gospodarkę uspołecznioną przekroczyły - jak zbadano - wartość 5,4 mld zł; 81% tej kwoty znajdowało się w dyspozycji jednostek państwowych.

Inwestycje prowadziło łącznie 80 inwestorów należących do 12 działów gospodarki narodowej. W miastach inwestowały jednostki reprezentujące wszystkie 12 działów. W gminach ich liczba była mniejsza i wynosiła 8. Zarówno w miastach, jak i gminach ok.

90% inwestycji było realizowane tylko przez 4 działy. W miastach były to: budownictwo (31%), przemysł (26%), administracja (21%) i gospodarka mieszkaniowa (13%). Na wsi natomiast największą rolę odegrały: rolnictwo (40%), przemysł (28%), administracja (14%) i handel (9%). Dokładne dane zawiera tab. 5.

Tabela 5

Struktura inwestycji
wg działów inwestujących (w %)

Działy inwestujące	Miasta	Gminy	Ogółem
Przemysł	25,7	27,8	26,0
Budownictwo	30,6	-	26,4
Rolnictwo	0,3	39,6	5,6
Leśnictwo	0,1	0,0	0,1
Transport i łączność	3,1	1,3	2,9
Handel	3,5	8,9	4,2
Pozostała produkcja materialna	0,0	-	0,0
Gospodarka komunalna	0,7	5,0	1,3
Gospodarka mieszkaniowa	13,3	3,8	12,0
Kultura fizyczna	0,2	-	0,2
Administracja	21,4	13,6	20,3
Organizacje	1,1	-	1,0
Razem	100,0	100,0	100,0

Źródło: Obliczenia własne.

I tu również, podobnie jak w przypadku rodzajów inwestycji, struktura inwestorów dla całego badanego układu osadniczego jest określona przez strukturę występującą w miastach. W finansowaniu rozwoju zespołu piotrkowskiego najważniejszą rolę odegrały więc jednostki należące do działów: budownictwo i przemysł (po 26%), administracja (20%) i gospodarka mieszkaniowa (12%). Rolnictwo, mające tak duże znaczenie w finansowaniu inwestycji w gminach, w ogólnym ujęciu zajęło dopiero 5 miejsce, z udziałem wynoszącym niecałe 6%.

Tabela 6

Przepływy działalności inwestycyjnej między działami gospodarki narodowej (w mln zł)

Działy inwestowane	Działy inwestujące															Razem
	przemysł	budownictwo	rolnictwo	leśnictwo	transport i łączność	handel	pozostała produkcja materialna	gospodarka komunalna	gospodarka mieszkaniowa	oświata i wychowanie	kultura i sztuka	ochrona zdrowia	kultura fizyczna	administracja	organizacje	
Przemysł	1030,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1030,0
Budownictwo	-	1264,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1264,8
Rolnictwo	4,9	-	290,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35,1	-	330,0
Leśnictwo	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2
Transport i łączność	-	-	-	-	97,4	-	-	-	-	-	-	-	-	6,8	-	104,2
Handel	7,9	-	-	-	-	184,0	-	-	62,9	-	-	-	-	-	-	254,5
Pozostała produkcja materialna	-	-	-	-	-	-	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-	2,0
Gospodarka komunalna	95,9	40,4	-	-	-	-	-	28,4	6,1	-	-	-	-	849,8	-	1020,6
Gospodarka mieszkaniowa	172,8	69,8	4,1	6,8	50,8	-	-	5,8	583,0	-	-	-	-	42,3	-	935,4
Oświata i wychowanie	57,7	-	7,8	-	8,9	-	-	-	-	-	-	-	-	25,9	-	100,3
Kultura i sztuka	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,9	34,0	36,9
Ochrona zdrowia	12,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97,0	-	109,4
Kultura fizyczna	32,0	62,5	-	0,2	-	46,0	-	34,0	-	-	-	-	9,0	16,4	-	200,1
Administracja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28,9	-	28,9
Organizacje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,8	18,8
Razem	1413,3	1437,5	301,9	7,2	157,1	230,0	2,0	68,2	652,0	-	-	-	9,0	1105,1	52,8	5436,1

Źródło: Obliczenia własne.

5.2. Przepływy działalności inwestycyjnej między działami gospodarki narodowej

Porównanie tab. 4 i 5 pokazuje niezgodność struktur inwestycji realizowanych dla i przez działy gospodarki narodowej.

Zastosowanie w klasyfikowaniu inwestorów i budowanych obiektów tego samego klucza pozwoliło na zbadanie pewnych powiązań występujących między działami w finansowaniu rozwoju badanego zespołu.

W działalności inwestycyjnej każdego z działów gospodarki narodowej wyodrębniono inwestycje realizowane na rzecz działu własnego i pozostałych. Po uporządkowaniu i zestawieniu uzyskanych liczb według działów powstała tab. 6, stanowiąca swego rodzaju "tablicę przepływów międzydziałowych" w zakresie inwestycji.

Z działów inwestujących zwłaszcza dwa rozpraszały swoją działalność na rzecz pozostałych. Były to: administracja, która prowadziła inwestycje w 8 "obcych" działach i przemysł - w 7 działach. Pozostałe działy gospodarki narodowej budujące obiekty dla innych działów należały głównie do sfery produkcji materialnej.

Działy inwestowane reprezentują przede wszystkim sferę poza produkcją materialną. Wyróżniają się wśród nich także 2 działy: rozwój gospodarki mieszkaniowej finansowało - poza nią samą - 7 działów, kultury fizycznej - 6 działów.

Łącznie wszystkie działy gospodarki narodowej wykonywały dla siebie 65% całości inwestycji. Pozostałe 35%, a więc przeszło 1/3 środków, przepływało do innych działów.

Tabela 7 przedstawia "import" i "eksport" działalności inwestycyjnej dla każdego z działów gospodarki narodowej. Wynika z niej, że na 15 działów występujących w procesie rozwoju badanego układu osadniczego, aż 14 uczestniczyło w wymianie działalności inwestycyjnej. Wymiana ta miała przeważnie charakter jednokierunkowy. Pięć działów było jednak równocześnie importerami i eksporterami działalności inwestycyjnej. Rozwój 5 działów gospodarki był w pełni lub prawie w pełni uzależniony od inwestycji realizowanych przez inne działy.

Jak już stwierdzono, prawie wszystkie działy należące do sfery produkcji materialnej inwestowały w rozwój działów sfery niematerialnej. Środki przeznaczone na tę działalność wynosiły od 4% całości nakładów inwestycyjnych (rolnictwo), aż do 97% (administracja i leśnictwo). Wykorzystano je przede wszystkim na budow-

Tabela 7

Import i eksport działalności inwestycyjnej w działach gospodarki narodowej

Działy gospodarki narodowej	Inwestycje			
	z innych działów (import)		dla innych działów (eksport)	
	mln zł	% zainwestowania	mln zł	% działalności
Przemysł	-	-	383,3	27,1
Budownictwo	-	-	172,7	12,0
Rolnictwo	40,0	12,1	11,9	3,9
Leśnictwo	-	-	7,0	97,2
Transport i łączność	6,8	6,5	59,7	38,0
Handel	70,5	27,7	46,0	20,0
Pozostała produkcja materialna	-	-	-	-
Gospodarka komunalna	992,1	97,2	39,8	58,4
Gospodarka mieszkaniowa	352,4	37,7	69,0	10,6
Oświata i wychowanie	100,3	100,0	-	-
Kultura i sztuka	36,9	100,0	-	-
Ochrona zdrowia	109,4	100,0	-	-
Kultura fizyczna	191,2	95,6	-	-
Administracja	-	-	1076,2	97,4
Organizacje	-	-	34,0	64,4
Ogółem	1899,6	34,9	1899,6	34,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych tab. 6.

nictwo mieszkaniowe i obiekty kultury fizycznej. Przemysł realizował poza tym także inwestycje dla innych działów sfery produkcyjnej. Eksport z działów sfery niematerialnej był przeznaczony głównie dla Gospodarki komunalnej.

Eksport działalności inwestycyjnej jest - w pewnej części - uzasadniony w dziale administracja, w skład którego obok różnych urzędów centralnych, jednostek wymiaru sprawiedliwości, obrony narodowej i organów porządkowych wchodzą władze terenowe i władza

centralna. W badanym przypadku inwestycje władz poza własny dział wyniosły 1044,7 mln zł. Stanowiło to 97,1% eksportu administracji. Po wyeliminowaniu tych inwestycji łączna wielkość przepływów jest przeszło dwukrotnie mniejsza i wynosi 854,9 mln zł. Przyjąwszy za właściwe finansowanie rozwoju każdego z działów gospodarki tylko przez ten dział i przez władze owe 854,9 mln zł należy uznać za przepływy nieprawidłowe.

Nieprawidłowy "import" stanowił zatem 15,7% zainwestowania, a w ujęciu działowym przedstawiał się następująco:

rolnictwo	3,0
handel	27,7
gospodarka komunalna	13,9
gospodarka mieszkaniowa	35,5
oświata i wychowanie	74,2
kultura i sztuka	92,1
ochrona zdrowia	11,3
kultura fizyczna	89,8

Jak widać, rozwój działów sfery nieprodukcyjnej był w dużo większym stopniu oparty na działalności inwestycyjnej innych działów, niż to miało miejsce w przypadku sfery produkcyjnej. Najbardziej od inwestycji "obcych" zależał rozwój kultury i sztuki (w 92%) i kultury fizycznej (w 90%).

5.3. Źródła finansowania inwestycji w zespole piotrkowskim

5.3.1. Wykorzystanie rodzajów źródeł

W okresie objętym badaniami wykorzystywane były środki finansowe pochodzące z wszystkich rodzajów źródeł wyszczególnionych w pkt 4.1. niniejszego opracowania.

Najważniejszym źródłem finansowania wszystkich badanych inwestycji był kredyt, z którego pokryto 60% nakładów. Drugie miejsce zajęła grupa funduszy (33%), a z niej fundusze władz terenowych i fundusze pozostałych jednostek organizacyjnych, z udziałami wynoszącymi odpowiednio 17% i 14%. Stosunkowo niewielką rolę odegrał budżet państwa - jego środki pokryły zaledwie 6% nakładów. Udział czynów społecznych był najmniejszy i wyniósł 1%.

Występowanie przepływów działalności inwestycyjnej między

działami gospodarki znajduje również odbicie w biernym i czynnym korzystaniu z poszczególnych rodzajów źródeł.

Najwięcej (7) było ich zaangażowanych w finansowaniu budowy obiektów należących do działu kultura fizyczna. Taką samą liczbę rodzajów źródeł wykorzystywał na finansowanie swoich inwestycji przemysł. Rozwój działów: leśnictwo, pozostała produkcja materialna i organizacje był w całości finansowany z tylko jednego rodzaju źródeł. Od strony wykorzystywania natomiast jednym rodzajem źródeł dysponowała jedynie pozostała produkcja materialna.

Kredyt służył finansowaniu budowy obiektów dla 9 działów gospodarki, w tym także z zakresu oświaty i wychowania oraz ochrony zdrowia. Korzystało z niego tylko 6 działów, należących - poza gospodarką mieszkaniową - do sfery produkcji materialnej. Z ogólnej kwoty kredytu finansowaniu rozwoju strefy nieprodukcyjnej służyło 24,2%. Z tego 93,5% było przeznaczone na inwestycje dla gospodarki mieszkaniowej.

Środki budżetu centralnego wykorzystywały do finansowania inwestycji, oprócz administracji i organizacji, także 4 działy ze sfery produkcji materialnej. Przeznaczenie tych środków było jednak w zasadzie ograniczone do działów sfery nieprodukcyjnej. Środki budżetu województwa, chociaż niewielkie, służyły finansowaniu rozwoju aż 7 działów, w tym również należących do sfery produkcyjnej. Wykorzystywała je wyłącznie administracja w postaci dofinansowywania inwestycyjnych czynów społecznych. Ogółem 41,8% środków budżetowych było przeznaczone na finansowanie inwestycji dla sfery produkcyjnej; 99,5% tej kwoty stanowiły inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej.

W grupie funduszy na uwagę zasługuje dość znacząca w całości środków podgrupa funduszy władz terenowych. Korzystało z nich w finansowaniu inwestycji 7 działów, z tego aż 6 należących do sfery produkcji materialnej. Finansowały one rozwój 11 działów, z przewagą (6 do 5) sfery nieprodukcyjnej (w ujęciu wartościowym zdecydowaną przewagę miała i tak sfera produkcyjna, dla której przeznaczono 82% środków).

Z funduszy społecznych występował tylko jeden, obecnie już nieistniejący Społeczny Fundusz Budowy Szkół i Internatów.

Ostatnią grupę źródeł stanowią czyny społeczne obejmujące środki pieniężne i wkład pracy ludności (por. pkt 4.2.4). Ich ogólny udział wyniósł zaledwie 1%. Stosowane w realizacji inwe-

stycji prowadzonych przez 3 działy służyły rozwojowi aż 8 działów gospodarki, w tym 3 należących do sfery produkcji materialnej.

5.3.2. Wielość źródeł finansowania

Inwestycje realizowane w badanym okresie na obszarze zespołu piotrkowskiego finansowane były z ponad 30 różnych źródeł. W poszczególnych przypadkach ich liczba wahała się od jednego do kilkunastu.

Badanych inwestycji nie można było porównać od strony ilościowej, dlatego też przeprowadzono próbę scharakteryzowania liczby źródeł finansujących odrębne inwestycje - w ujęciu wartościowym.

Niemal 3/4 inwestycji finansowane było z jednego źródła. Środki pochodzące z więcej niż dwóch źródeł finansowały prawie 9% całości nakładów.

Z jednego źródła finansowana była w całości budowa obiektów dla 5 działów: budownictwa, leśnictwa, pozostałej produkcji materialnej, ochrony zdrowia i organizacji.

Występowanie 4 i więcej źródeł finansowania łączyło się z realizacją obiektów rekreacyjnych, których inwestorami były działy produkcyjne, oraz z budową urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej prowadzoną przez władze terenowe lub inne jednostki w formie inwestycji wspólnych.

Spośród inwestujących działów gospodarki narodowej 4 wykorzystywały wyłącznie jedno źródło finansowania inwestycji. Były to: leśnictwo, pozostała produkcja materialna, kultura fizyczna i organizacje. Jednak bezwzględna wielkość poniesionych przez nie nakładów wyniosła zaledwie 1,8% wszystkich finansowanych z jednego źródła.

Cztery i więcej źródeł stosowały: przemysł, budownictwo, gospodarka komunalna i administracja, przy czym w przypadku gospodarki komunalnej pochodziła z nich połowa wszystkich nakładów.

5.4. Podsumowanie

Przedstawiona analiza działalności inwestycyjnej na obszarze zespołu piotrkowskiego w latach 1976 i 1977 pozwoliła na sformułowanie szeregu wniosków. Zostały one zamieszczone w różnych miejscach tekstu niniejszego artykułu. Wydaje się jednak celowe zebranie ich razem i przedstawienie w formie syntetycznej.

Większość inwestycji, bo przeszło 3/4, realizowana była w miastach, przede wszystkim w Piotrkowie. Ta dysproporcja rzutuje w poważnym stopniu na wielkości innych wskaźników liczonych dla miast, gmin oraz całego zespołu.

W finansowaniu rozwoju badanego układu osadniczego większą rolę odgrywała gospodarka uspołeczniona niż ludność i gospodarka prywatna. Nakłady jednostek uspołecznionych były przeszło 5 razy większe niż pozostałych inwestorów. Na wsi jednak niewielką przewagę mieli inwestorzy indywidualni.

Wśród inwestorów uspołecznionych więcej inwestowały jednostki należące do sfery produkcji materialnej; poniosły one razem 2/3 całości nakładów. W ujęciu według działów gospodarki najważniejszą rolę odgrywały budownictwo, przemysł, administracja i gospodarka mieszkaniowa, które łącznie wykonywały 85% inwestycji. Władze terenowe uczestniczyły w finansowaniu rozwoju zespołu piotrkowskiego w 17%.

Ponad 1/3 realizowanych inwestycji nie była bezpośrednio związana z działalnością podstawową jednostek inwestujących. Przepływy nieprawidłowe, pozostałe po wyłączeniu inwestycji władz wszystkich szczebli, wyniosły prawie 16% nakładów. Najogólniej można powiedzieć, że wyrażają się one w wykonywaniu przez działy produkcyjne obiektów zaliczanych do sfery poza produkcją materialną. Tego rodzaju inwestycje stanowiły bowiem 2/3 stwierdzonych przepływów nieprawidłowych. Większość nakładów przeznaczona była na budownictwo mieszkaniowe.

Rozwój niektórych działów gospodarki zależał w znacznym stopniu od tych "nieprawidłowych" inwestycji. W przypadku kultury i sztuki stanowiły one aż 92% wartości nowych obiektów, w przypadku kultury fizycznej 90%, a oświaty i wychowania 74%.

Analiza źródeł wykorzystanych w finansowaniu badanych inwestycji wykazała dużą rolę kredytu (60%) i funduszy (33%). Występowanie przepływów działalności inwestycyjnej znalazło także odbicie

w przedmiotowym wykorzystaniu źródeł. Z kredytu finansowano np. inwestycje z zakresu oświaty i wychowania oraz ochrony zdrowia.

Prawie 3/4 analizowanych inwestycji (w ujęciu wartościowym) finansowano z jednego źródła. Korzystano jednak także z większej liczby pojedynczych źródeł - nawet z kilkunastu. Dotyczyło to przede wszystkim obiektów z zakresu infrastruktury lokalnej realizowanych w formie inwestycji wspólnych.

6. Rola władz terenowych w finansowaniu rozwoju zespołu piotrkowskiego

W analizie rozwoju układu osadniczego przeprowadzonej w pkt 3 wskazano na znaczenie władz terenowych w tym procesie. Uznanie wielkości i wagi zadań spoczywających na władzach terenowych powinno być zatem związane z zapewnieniem im odpowiednich środków finansowych na inwestycje.

Analiza źródeł finansowania inwestycji będących w dyspozycji władz terenowych wykazała (patrz pkt 4.2), że władze te posiadają wystarczającą liczbę źródeł. Składa się na nie przede wszystkim złożony system funduszy, który wraz z budżetem województwa zapewnia władzom terenowym możliwość finansowania rozwoju prawie wszystkich działów gospodarki narodowej. Najbardziej właściwe wydaje się jednak finansowanie przez władze terenowe budowy obiektów zaliczanych powszechnie do infrastruktury lokalnej - technicznej i społecznej (por. pkt 3.3).

Stosowana w artykule klasyfikacja działowa gospodarki narodowej jest stosunkowo mało adekwatna, jeśli chodzi o wyodrębnienie infrastruktury. Dlatego też w analizie roli władz terenowych w finansowaniu rozwoju infrastruktury lokalnej odstąpiono od przyporządkowania działowego inwestycji, zastępując je konkretnymi rodzajami budowanych obiektów.

6.1. Inwestycje władz terenowych

Inwestycje jednostek należących do działu administracja wyniosły w badanym okresie 1105,1 mln zł, co stanowiło 20,3% wszystkich nakładów poniesionych przez gospodarkę uspołecznioną na

rozwój zespołu piotrkowskiego; 95,4% tej kwoty, czyli 1054,5 mln zł to inwestycje władz terenowych i władzy centralnej.

Władza centralna realizowała tylko jedno zadanie, z zakresu gospodarki komunalnej, o wartości 133,9 mln zł. Było to obwałowanie Sulejowa zabezpieczające miasto przed powodzią.

Władze terenowe stopnia podstawowego i wojewódzkiego wykonały łącznie inwestycje o wartości 920,6 mln zł. Stanowiło to 16,9% całości inwestycji na badanym obszarze. Przeważająca ich część, bo aż 87,7%, podejmowana była przez władze wojewódzkie. Wyraźnie preferowane były przy tym miasta. Wykonywano w nich 93,5% wartości inwestycji władz wojewódzkich i 64,4% inwestycji władz jednostek podstawowych (ogółem 89,9%). Rola władz stopnia podstawowego była większa na terenach wiejskich niż w miastach.

Inwestycje władz terenowych dla poszczególnych działów gospodarki narodowej przedstawia tab. 8. Pokazano w niej również udział tych inwestycji w łącznej sumie nakładów poniesionych na rozwój danego działu.

T a b e l a 8

Inwestycje władz terenowych
realizowane dla działów gospodarki narodowej

Działy inwestowane	Mln zł	%	% zainwestowania
Rolnictwo	30,2	3,3	9,2
Transport i łączność	6,8	0,7	6,5
Gospodarka komunalna	715,9	77,8	70,1
Gospodarka mieszkaniowa	20,6	2,2	2,2
Oświata i wychowanie	25,9	2,8	25,8
Kultura i sztuka	2,9	0,3	7,9
Ochrona zdrowia	97,0	10,5	88,7
Kultura fizyczna	11,5	1,3	5,7
Administracja	9,8	1,1	33,9
Razem	920,6	100,0	X

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

Najwięcej, bo aż 78%, środków władze terenowe wydały na inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej, głównie urządzenia wod-

no-kanalizacyjne. Z działów sfery produkcji materialnej inwestowano jeszcze w rolnictwo (melioracje, lecznica dla zwierząt) oraz transport i łączność (drogi lokalne i przystanki). Razem inwestycje na rzecz sfery produkcyjnej pochłonęły 82% środków wydanych przez władze terenowe.

Ze środków przeznaczonych na rozwój działów należących do sfery poza produkcją materialną najwięcej wydano na ochronę zdrowia (prawie 11%). Korzystając z tych środków budowano m. in. mieszkania dla służby rolnej i nauczycieli, obiekty szkolne, sportowe i domy kultury.

Spośród 15 działów gospodarki narodowej, w które inwestowano w badanym okresie, 6 nie korzystało w ogóle z inwestycji realizowanych przez władze terenowe. Poza jednym wyjątkiem (organizacje) były to działy sfery produkcyjnej. Udział inwestycji władz terenowych w ogólnej kwocie nakładów wykorzystanych na finansowanie rozwoju pozostałych działów kształtował się od 2% w przypadku gospodarki mieszkaniowej do 89% w przypadku ochrony zdrowia.

Źródłami na finansowanie inwestycji władz terenowych były w 96,7% ich środki własne. Oba fundusze inwestycyjne: terenowy oraz jednostek i zakładów budżetowych pokryły 93,5% nakładów. Udział pozostałych funduszy władz terenowych wyniósł zaledwie 2,0%, a budżetu (województwa) 1,2%. Warto zauważyć, że z kilkunastu funduszy, jakimi władze terenowe mogą dysponować (patrz pkt 4.2), w badanym przypadku w finansowaniu inwestycji występowało tylko 5 takich funduszy. Środki obce pochodziły z wpłat udziałów w realizacji inwestycji wspólnych i innych dotacji (1,4%) oraz z wkładu ludności w formie czynów społecznych (1,9% nakładów).

Ogólna suma środków innych jednostek organizacyjnych i wartość czynów społecznych ludności wykorzystanych przez władze terenowe wyniosła 30,3 mln zł. Z drugiej strony środki inwestycyjne władz terenowych były również wykorzystywane przez innych inwestorów. Łączna wartość dotacji i udziałów władz terenowych w inwestycjach wspólnych prowadzonych przez inne jednostki wyniosła 53,0 mln zł; korzystało z nich 6 działów; 58,5% tej kwoty przypadło gospodarce komunalnej na budowę własnego zaplecza i modernizację mieszkań, a 23,4% otrzymało budownictwo na adaptację zespołu poklasztornego w Sulejowie na ośrodek wypoczynkowy.

6.2. Rola władz terenowych w finansowaniu rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej

Na lokalną infrastrukturę techniczną składa się wiele różnych obiektów. Do bliższej analizy wybrano następujące ich rodzaje:

- urządzenia związane z elektryfikacją domów i ulic[22],
- urządzenia zaopatrzenia w wodę (ogólnodostępne),
- urządzenia związane z gospodarką ściekową,
- urządzenia ciepłownicze,
- ulice i drogi.

Wartość inwestycji elektryfikacyjnych osiągnęła 9,6 mln zł, z czego 95,1% realizowano na wsi. W Piotrkowie budowano tylko 1 linię elektryczną za 46 tys. zł. Wyłącznymi inwestorami były władze terenowe obu szczebli. Udział władz stopnia podstawowego wyniósł zaledwie 1,4%.

Urządzenia służące zaopatrzeniu w wodę objęły 1 studnię i 15 odcinków wodociągów. Z ogólnej kwoty nakładów, wynoszącej 30,8 mln zł, na inwestycje w miastach (wyłącznie w Piotrkowie) wydano 71,1%. Inwestowały tylko władze terenowe, z przewagą (85,6%) władz wojewódzkich.

W zakresie urządzeń gospodarki ściekowej budowana była sieć kanalizacyjna i oczyszczalnie ścieków. Inwestycje realizowano przede wszystkim w miastach: 98,7% nakładów (tab. 9).

Tabela 9

Budowane urządzenia kanalizacyjne (w mln zł)

Działy inwestujące	Miasta	Gminy	Razem	Udział w %
Gospodarka mieszkaniowa	-	5,2	5,2	0,9
Administracja	557,2	2,1	559,3	99,1
Razem	557,2	7,3	564,5	100,0

Źródło: Obliczenia własne.

[22] Bez inwestycji zakładu energetycznego w sieci doprowadzającej.

Wielkość nakładów w Piotrkowie osiągnęła 416,5 mln zł. Inwestycje prowadziły 2 działy; administracja była reprezentowana wyłącznie przez władze terenowe obu szczebli. Udział władz stopnia podstawowego był znikomy - wyniósł zaledwie 0,4%.

Wszystkie urządzenia ciepłownicze budowane były w Piotrkowie. Trzy zakłady przemysłowe razem ze spółdzielnią mieszkaniową budowały wspólnie ciepłownię, władza wojewódzka - dwa ciepłociągi, a spółdzielnia mieszkaniowa - uzbrojenie osiedla. Poniesione nakłady przedstawia tab. 10.

T a b e l a 10

Budowane urządzenia ciepłownicze (w mln zł)

Działy inwestujące	Miasta	Gminy	Razem	Udział w %
Przemysł	95,9[a]	-	95,9	59,3
Gospodarka mieszkaniowa	0,9	-	0,9	0,6
Administracja	64,9	-	64,9	40,1
Razem	161,7	-	161,7	100,0

[a] W tym udziały spółdzielni mieszkaniowej 29,4 mln zł.
Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

Wartość budowanych w badanym okresie ulic i dróg wyniosła 97,4 mln zł. Zaledwie 7% tych inwestycji realizowano na terenach gmin. W Piotrkowie wydano na budowę nowych ulic i modernizację istniejących 90,5 mln zł. Inwestorami były władze terenowe obu szczebli oraz jednostka należąca do działu budownictwo (tab. 11). W tym przypadku udział władz stopnia podstawowego był znaczny i wyniósł aż 91,9% nakładów poniesionych przez władze terenowe.

T a b e l a 11

Budowane ulice i drogi (w mln zł)

Działy inwestujące	Miasta	Gminy	Razem	Udział w %
Budownictwo	40,4	-	40,4	41,5
Administracja	50,1	6,9	57,0	58,5
Razem	90,5	6,9	97,4	100,0

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

Wszystkie przedstawione inwestycje łącznie osiągnęły wartość 864,0 mln zł. W obu miastach zespołu realizowano 837,0 mln zł, z tego w Piotrkowie 688,7 mln zł, czyli 79,7% analizowanych nakładów. Udział poszczególnych działów w realizacji tych inwestycji był następujący (w %):

przemysł	11,1	sfera produkcji materialnej 15,8
budownictwo	4,7	
gospodarka mieszkaniowa	0,7	sfera poza produkcją materialną 84,2
administracja (władze terenowe)	83,5	

Pierwsze miejsce bezapelacyjnie zajęła administracja, reprezentowana wyłącznie przez władze terenowe. Władze stopnia wojewódzkiego poniosły 76,7% wszystkich nakładów, 11 razy więcej niż władze jednostek podstawowych. Udział pozostałych jednostek inwestujących wyniósł niespełna 17%.

W realizacji omawianych inwestycji wykorzystywane były dość często, zwłaszcza przy budowie wodociągów i ulic, czyny społeczne. Z tej formy pomocy ludności korzystały wyłącznie władze terenowe stopnia podstawowego. Wartość realizowanych czynów wyniosła 4,5 mln zł, co stanowiło 7,6% nakładów poniesionych przez te władze.

6.3. Rola władz terenowych w finansowaniu rozwoju lokalnej infrastruktury społecznej

Z obiektów infrastruktury społecznej do bliższej analizy wybrane zostały:

- mieszkania (tylko w budynkach nowych),
- obiekty lecznictwa,
- żłobki,
- przedszkola,
- szkoły podstawowe,
- szkoły ponadpodstawowe,
- urządzenia sportowe (bez realizowanych w zamkniętych ośrodkach wypoczynkowych).

Wartość inwestycji mieszkaniowych osiągnęła 846,9 mln zł; 94,5% tej kwoty realizowano w miastach (tylko w Piotrkowie). Nakłady według działów gospodarki narodowej przedstawia tab. 12.

T a b e l a 12

Budowane mieszkania (w mln zł)

Działy inwestujące	Miasta	Gminy	Razem	Udział w %
Przemysł	142,0	14,5	156,5	18,5
Budownictwo	27,0	-	27,0	3,2
Leśnictwo	6,8	-	6,8	0,8
Transport i łączność	50,8	-	50,8	6,0
Gospodarka mieszkaniowa	544,3	22,3	566,6	66,9
Administracja	29,1	10,1	39,2	4,6
Razem	800,0	46,9	846,9	100,0

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

Największy udział miała gospodarka mieszkaniowa obejmująca wyłącznie spółdzielczość mieszkaniową. Wykonywała ona 2/3 nowych mieszkań. Działy produkcyjne gospodarki narodowej realizowały 28,5% wartości tego budownictwa; wśród nich pierwsze miejsce zajmował przemysł. Działalność administracji - poza jednym wyjątkiem - obejmowała niewielkie budynki dla nauczycieli i służby rolnej. Inwestycje władz terenowych zamknęły się kwotą 17,5 mln zł (z tego 9,2 mln zł w Piotrkowie), co stanowiło zaledwie 2,1% wartości budowanych mieszkań. Wszystkie obiekty wykonywała władza stopnia wojewódzkiego.

Z zakresu obiektów lecznictwa wykonywano dwie inwestycje: budowę przychodni specjalistycznej wartości 49,2 mln zł i modernizację szpitala (46,0 mln zł). Obie inwestycje, zlokalizowane w Piotrkowie, realizowane były przez władzę wojewódzką.

Inwestorem jedynego budowanego w badanym okresie żłobka - również w Piotrkowie - był przemysł. Planowany koszt inwestycji wynosił 12,4 mln zł.

Z pięciu realizowanych przedszkoli trzy budowane były w Piotrkowie przez zakłady przemysłowe. Na wsi jedno przedszkole było inwestycją rolnictwa, a jedno administracji (władza terenowa stopnia podstawowego). Tylko to ostatnie jest ogólnodostępne. Dane liczbowe zawiera tab. 13.

Inwestycje w szkolnictwie podstawowym prowadzone były przez władze terenowe stopnia podstawowego i obejmowały rozbudowę

szkół istniejących o obiekty sportowe: kryty basen kąpielowy za 12,2 mln zł w Piotrkowie, salę gimnastyczną (4,9 mln zł) w Sulejowie i boisko wartości 0,1 mln zł przy szkole wiejskiej oraz budowę nowego obiektu szkolnego na wsi, za 1,6 mln zł.

Tabela 13

Budowane przedszkola (w mln zł)

Działy inwestujące	Miasta	Gminy	Razem	Udział w %
Przemysł	33,2	-	33,2	68,9
Rolnictwo	-	7,8	7,8	16,2
Administracja	-	7,2	7,2	14,9
Razem	33,2	15,0	48,2	100,0

Źródło: Obliczenia własne.

Ze szkół stopnia ponadpodstawowego rozbudowywano w Piotrkowie dwie szkoły zawodowe. W obu przypadkach inwestorem był przemysł. Łączny koszt wyniósł 24,4 mln zł.

Obiekty sportowe, jakie budowane były w Piotrkowie, to: sztuczna ślizgawka i hala pod powłoką balonową (inwestor: kultura fizyczna) oraz budynek szkoleniowy aeroklubu (inwestor: administracja). Na wsi budowane były dwa boiska - jedno przez przemysł, jedno przez administrację. Obie inwestycje działu administracja realizowane były przez władze terenowe stopnia podstawowego. Udział wymienionych działów gospodarki narodowej w realizacji urządzeń sportowych przedstawia tab. 14.

Tabela 14

Budowane urządzenia sportowe (w mln zł)

Działy inwestujące	Miasta	Gminy	Razem	Udział w %
Przemysł	-	2,3	2,3	11,5
Kultura fizyczna	7,9	-	7,9	39,5
Administracja	7,5	2,3	9,8	49,0
Razem	15,4	4,6	20,0	100,0

Źródło: Obliczenia własne.

Wartość wszystkich omówionych inwestycji wyniosła 1065,9 mln zł. Nakłady poniesione w miastach stanowiły 93,6% tej kwoty. W samym Piotrkowie realizowano obiekty wartości 992,7 mln zł (93,1% ogółu nakładów). Udział poszczególnych działów był następujący (w %):

przemysł	21,5	sfera produkcji materialnej 30,1
budownictwo	2,5	
rolnictwo	0,7	
leśnictwo	0,6	
transport i łączność	4,8	
gospodarka mieszkaniowa	53,2	sfera poza produkcją materialną 69,9
kultura fizyczna	0,7	
administracja	16,0	
w tym władze terenowe	13,9	

Największy udział, bo przekraczający połowę wartości omawianych obiektów, miała gospodarka mieszkaniowa. Działy sfery produkcyjnej uczestniczyły w kosztach prawie w 1/3; zdecydowaną przewagę wśród nich uzyskał przemysł. Administracja z udziałem wynoszącym 16% zajęła trzecie miejsce. Wystąpiła tu więc sytuacja odwrotna niż w przypadku inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej.

Omówione inwestycje w zakresie infrastruktury lokalnej wyniosły razem 1929,9 mln zł, a więc przeszło 1/3 wszystkich nakładów poniesionych na rozwój zespołu piotrkowskiego.

Większość badanych inwestycji realizowana w miastach, a właściwie - w samym tylko Piotrkowie. Nakłady poniesione w ośrodku zespołu osiągnęły bowiem kwoty: 688,7 mln zł na infrastrukturę techniczną i 992,7 mln zł na infrastrukrę społeczną. Stanowiło to odpowiednio 79,7% i 93,1% wszystkich badanych tu inwestycji.

W Piotrkowie w tym czasie zamieszkiwało 66 757 osób, ludność reszty zespołu liczyła 70 213 osób[23]. Budowane obiekty w znaczący sposób wpływają na warunki życia ludności. Można więc powiedzieć, że wystąpiło wyraźne faworyzowanie mieszkańców Piotrkowa. Wielkość nakładów w przeliczeniu na 1 mieszkańca była bowiem w

---

[23] Stan w dniu 15 VIII 1977 r., dane Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Piotrkowie.

Piotrkowie 4 razy większa w przypadku infrastruktury technicznej i aż 14 razy większa w przypadku obiektów infrastruktury społecznej niż w pozostałej części zespołu.

Nakłady władz terenowych na budowę badanych obiektów wyniosły 870,1 mln zł. Na infrastrukturę techniczną władze te przeznaczyły 721,6 mln zł, czyli 82,9% środków.

Zwracają uwagę proporcje nakładów władz terenowych i pozostałych inwestorów na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej. Władze terenowe finansowały aż 83,5% wartości analizowanych obiektów infrastruktury technicznej i tylko 13,9% należących do infrastruktury społecznej.

Inwestycje władz terenowych były także lokalizowane głównie w Piotrkowie. Realizowano tam obiekty wartości 670,3 mln zł, czyli 77,0% nakładów władz terenowych. Dysproporcja w tym przypadku była wprawdzie mniejsza niż w rozmieszczeniu inwestycji pozostałych jednostek (które w Piotrkowie realizowały aż 95,4% nakładów), jednak i tak pogłębiała różnice w zagospodarowaniu ośrodka i pozostałej części badanego układu osadniczego.

7. Wnioski i postulaty

7.1. Wprowadzenie

W pierwszej części niniejszego opracowania przedstawiono przegląd badań nad kosztami rozwoju układów osadniczych, rozważania o procesie rozwoju tych układów i roli, jaką odgrywają w nim władze terenowe, oraz o istniejącym systemie finansowania inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł finansowania będących w dyspozycji władz terenowych. Na podstawie tych rozważań nasunęły się pewne wnioski. Były one już częściowo formułowane w różnych miejscach tej pracy. Celowe jednak wydaje się ich zebranie i przedstawienie w uporządkowanej formie.

Doświadczenia i wyniki prowadzonych dotychczas w Polsce badań kosztów rozwoju układów osadniczych nie są zadowalające z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy. Większość tych badań ograniczona była do miast. Tylko niektóre, podejmowane ostatnio, a zainspirowane realizacją problemu CURB, włączyły do analizy także obszary wiejskie, połączone związkami funkcjonalnymi z miastem stanowiącym ośrodek układu.

Wszystkie natomiast ujmowały zagadnienie kosztów rozwoju układów osadniczych od strony przedmiotowej. Nie były podejmowane w ogóle badania w celu stwierdzenia, kto - w sensie poszczególnych jednostek organizacyjnych, działów gospodarki narodowej itp. - płacił za rozwój danego układu. Nie badano także, z jakich źródeł ten rozwój był finansowany.

W toku omawianych prac nie wykształcono również metody badawczej w dziedzinie kosztów rozwoju układów osadniczych.

Literatura z dziedziny finansów także nie pomaga w rozwiązywaniu problemów związanych z badaniami kosztów rozwoju układów osadniczych. Istniejące piśmiennictwo w zakresie finansowania inwestycji, a więc przede wszystkim akty prawne i oparta na nich literatura, dotycząc bądź pojedynczych zagadnień, bądź nawet pewnych ich grup nie ujmują jednak problemu od strony przestrzeni. Sytuację w tej dziedzinie komplikuje wielość rozwiązań praktycznych, stosowanych w różnych jednostkach organizacyjnych gospodarki narodowej. Wiąże się z tym m. in. duża liczba rodzajów źródeł finansowania inwestycji.

Funkcjonowanie systemu funduszy celowych, choć ma niewątpliwie swoje zalety, także zaciemnia obraz. Ponieważ na każdy z nich składa się z reguły przynajmniej kilka źródeł dochodów, stwarza to ogromną siatkę przepływu środków między różnymi podmiotami, zanim zostaną wykorzystane we właściwym celu.

Dodatkowym utrudnieniem w badaniu systemu finansowania inwestycji są dość częste zmiany przepisów prawnych w tej dziedzinie.

Stosunkowo najlepiej przedstawia się sprawa literatury z zakresu rozwoju miast. Nie chodzi przy tym o liczbę dostępnych pozycji, ale o częściową przynajmniej zbieżność poruszanych w nich problemów z potrzebami niniejszego artykułu. Podobna sytuacja występuje w dziedzinie literatury cybernetycznej. Jednak i w tym przypadku wystąpiła konieczność wprowadzenia własnych rozwiązań.

Podsumowując, istniejąca literatura nie daje gotowych wzorów czy recept postępowania, stworzyła jednak podstawy do dalszych badań. Wiele prezentowanych tutaj rozwiązań powstało w wyniku własnych przemyśleń.

7.2. Wyniki badań empirycznych

Analiza danych empirycznych pozwoliła na stwierdzenie występowania paru interesujących zjawisk.

Jednym z nich są przepływy działalności inwestycyjnej między działami gospodarki narodowej, a więc wykonywanie przez inwestorów obiektów nie związanych bezpośrednio z ich działalnością podstawową.

W badanym przypadku ponad 1/3 nakładów była realizowana na rzecz innych działów. Największymi eksporterami były: administracja (głównie władze terenowe) i przemysł. Wykonywały one dla innych działów obiekty wartości odpowiednio 56,7% i 20,2% całego eksportu. Z kolei najwięcej środków przepłynęło do gospodarki komunalnej i gospodarki mieszkaniowej (odpowiednio 52,2% i 18,6% wartości przepływów).

Po wyłączeniu inwestycji władz wszystkich szczebli pozostałe przepływy, określone w niniejszej pracy mianem nieprawidłowych, wyniosły 16% całości nakładów. Polegały one głównie na wykonywaniu przez jednostki produkcyjne obiektów z zakresu infrastruktury społecznej.

Szczególną pozycję w tym względzie zajmował przemysł finansując budowę obiektów dla 7 innych działów gospodarki narodowej, w tym dla 3 ze sfery produkcji materialnej.

Tylko spośród analizowanych w rozdziale 6 obiektów infrastruktury lokalnej przemysł wzbogacił badany układ osadniczy (a głównie jego ośrodek - miasto Piotrków) o ciepłownię rejonową, 2 szkoły zawodowe, 727 mieszkań, 360 miejsc w przedszkolach, 75 miejsc w żłobku i boisko. W zakresie szkół ponadpodstawowych i żłobków były to jedyne inwestycje w badanym okresie.

Zdecydowaną przewagę pod względem udziału w wartości budowanych obiektów w skali całego badanego zespołu uzyskali inwestorzy należący do gospodarki uspołecznionej. Realizowali oni 84% wszystkich inwestycji. Na terenach wiejskich więcej nakładów poniosła jednak gospodarka nie uspołeczniona i ludność (54%).

Inwestycje gospodarki uspołecznionej były więc skoncentrowane w obu miastach, głównie zaś w Piotrkowie. W ośrodku badanego zespołu wykonywano bowiem (w ujęciu wartościowym) aż 4/5 wszystkich obiektów budowanych przez tę grupę inwestorów.

Nieproporcjonalne rozłożenie nakładów na rozwój Piotrkowa i pozostałej części zespołu piotrkowskiego miało miejsce również w odniesieniu do wspomnianych już inwestycji z zakresu infrastruktury lokalnej. Na 1 mieszkańca Piotrkowa przypadało 14 razy więcej wartości nowych obiektów socjalno-bytowych niż na statystycznego obywatela reszty badanego układu. Odnośnie do infrastruktury technicznej dysproporcja była mniejsza; w Piotrkowie realizowano 4 razy więcej nakładów w przeliczeniu na 1 mieszkańca niż na pozostałym obszarze.

Taka koncentracja nakładów była spowodowana przede wszystkim działalnością podmiotów pozostałych po wyłączeniu władz terenowych. Przeszło 95% analizowanych inwestycji infrastrukturalnych tych jednostek było realizowanych właśnie w Piotrkowie. Działalność inwestycyjna władz terenowych w tym zakresie była mniej skoncentrowana; w Piotrkowie realizowały one 77% inwestycji.

Porównanie roli władz terenowych i pozostałych podmiotów w finansowaniu wybranych obiektów z zakresu lokalnej infrastruktury społecznej wypada na niekorzyść władz. Uczestniczyły one w finansowaniu 14% nakładów, podczas gdy tylko działy produkcyjne pokryły 30%, a więc przeszło dwa razy więcej (53% ogólnej kwoty wyniosły inwestycje gospodarki mieszkaniowej). Odwrotna sytuacja wystąpiła w dziedzinie infrastruktury technicznej. Tutaj władze terenowe pokryły aż 83% wartości inwestycji[24].

W pkt 3 przy omawianiu rodzajów źródeł finansowania inwestycji sugerowano - jako generalną zasadę - ograniczenie wykorzystania kredytu do finansowania inwestycji produkcyjnych, a budżetu - do inwestycji nieprodukcyjnych.

Jak wykazały badania empiryczne, środki budżetowe służyły, chociaż w niewielkim stopniu, finansowaniu inwestycji produkcyjnych (większą rolę odgrywały w tym zakresie fundusze władz terenowych, zwłaszcza oba inwestycyjne). Kredyt natomiast wykorzystywano w finansowaniu obiektów z zakresu gospodarki mieszkaniowej, oświaty i ochrony zdrowia.

Od strony podmiotowej jednostki należące do sfery poza produkcją materialną - poza jednym wyjątkiem, jakim była spółdzielczość mieszkaniowa - kredytu w finansowaniu inwestycji nie stoso-

---

[24] Część tych środków (prawie 16%) stanowiły kwoty udziałów pozostałych podmiotów w inwestycjach realizowanych wspólnie.

wały. Środki budżetowe były natomiast wykorzystywane przez 4 działy sfery produkcyjnej.

W analizie finansowania poszczególnych inwestycji stwierdzono także korzystanie ze środków gromadzonych w postaci kilku źródeł. Występowały one przede wszystkim w przypadkach realizacji inwestycji wspólnych.

7.3. Wiarygodność danych i możliwości uogólnień

Przed przystąpieniem do formułowania ostatecznych wniosków oraz nasuwających się na ich podstawie propozycji usprawnień obecnego systemu finansowania rozwoju układów osadniczych należy zastanowić się nad wiarygodnością danych empirycznych.

Zgromadzone dane liczbowe dotyczące inwestycji gospodarki uspołecznionej pochodzą z wielu różnych źródeł. Przeważającą ich część uzyskano w 2 oddziałach banków w Piotrkowie: w Narodowym Banku Polskim i w Banku Gospodarki Żywnościowej. Pozostałe dane zbierano u poszczególnych jednostek prowadzących objęte analizą inwestycje.

Większość danych pochodziła zatem z dokumentów bankowych; do tych danych nie można raczej mieć zastrzeżeń. Wydaje się, że w pozostałych przypadkach zebrane informacje były również - przynajmniej w momencie ich uzyskiwania - prawdziwe. To zastrzeżenie jest konieczne, bowiem w praktyce bardzo często zdarzają się przekroczenia wartości kosztorysowych realizowanych inwestycji.

Pewne zniekształcenia wielkości kosztów mogły być spowodowane dwukrotnym liczeniem części nakładów w przypadkach tzw. inwestycji towarzyszących. Nie wydaje się jednak, aby miały one znaczący wpływ na wyniki analiz.

Większy stosunkowo błąd może występować w przypadku szacunku wartości inwestycji realizowanych przez ludność i gospodarkę prywatną. Ewentualne zniekształcenia mogą tu dotyczyć ogólnych proporcji nakładów inwestycyjnych w badanym zespole.

Na tle poczynionych uwag wydaje się, że zebrane dane, a więc i uzyskane w oparciu o nie wnioski, można traktować jako wystarczająco wiarygodne z punktu widzenia potrzeb niniejszego artykułu.

W ocenie uzyskanych wyników należy jednak wziąć pod uwagę stosunkowo wąski zakres czasowy badań, obejmujący tylko lata 1976

i 1977. Praktycznie jednak ze względu na przyjęcie do analizy nakładów poniesionych w ciągu całych okresów realizacji inwestycji wykraczał on w obie strony poza te 2 lata.

Wszystkie wnioski wysnute na podstawie wyników badań empirycznych dotyczą wyłącznie zespołu piotrkowskiego, składającego się z 2 miast i 6 gmin. Obejmuje on zaledwie 0,3% powierzchni i 0,4% ludności Polski. Powstaje zatem pytanie, czy i w jakim stopniu można uzyskane wnioski rozszerzyć także na inne układy osadnicze. Jest to dość istotne pytanie, ponieważ tylko pozytywna odpowiedź może nadać głębszy sens przeprowadzonym badaniom.

Otóż wydaje się, że odpowiedź może być twierdząca, chociaż z pewnymi zastrzeżeniami. Za podstawowe przesłanki takiego uogólnienia można uznać: powszechne obowiązywanie zasadniczych przepisów normujących system finansowania inwestycji; taką samą w całym kraju strukturę organizacyjną gospodarki narodowej, a więc i władz terenowych; takie same kompetencje władz terenowych jednakowych szczebli. Dodatkowym argumentem "za" może być fakt, iż badany obszar nie stanowi enklawy na społeczno-gospodarczej mapie kraju.

Wspomniane zastrzeżenia dotyczą miasta stanowiącego ośrodek układu osadniczego. Ważne wydaje się, aby jego wielkość, charakter oraz warunki i tempo rozwoju były zbliżone do tych, jakie występowały w badanym przykładzie. Te kryteria decydują bowiem o występowaniu w układzie środków inwestycyjnych niezależnych od władz terenowych oraz pośrednio - o ośrodkach i sile samych władz.

7.4. Oceny i propozycje

7.4.1. Finansowanie rozwoju układów osadniczych - rola władz terenowych

Skala bezpośredniego sterowania rozwojem miast i gmin nie jest, jak się wydaje, wystarczająca. Nie można oczywiście wymagać od władz terenowych finansowania budowy wszystkich rodzajów obiektów tworzących zagospodarowanie układu. Ich uwaga powinna być skoncentrowana na inwestycjach z zakresu infrastruktury lokalnej. Obiekty tego rodzaju decydują bowiem w dużej mierze o rozwoju gospodarczym danego terenu i o warunkach życia mieszkańców.

W badanym przypadku inwestycje władz terenowych stanowiły 17%

wszystkich nakładów gospodarki uspołecznionej. Prawie taki sam udział osiągnęły nakłady pozostałych jednostek, przeznaczone na inwestycje nie związane bezpośrednio z ich działalnością podstawową. Większość tych inwestycji polegała na budowie obiektów zaliczanych do infrastruktury społecznej.

Zainteresowanie inwestycjami socjalno-bytowymi ze strony działów "obcych" wyraźnie widać na przykładzie finansowania budowy wybranych rodzajów obiektów z zakresu infrastruktury lokalnej. Władze terenowe realizowały zaledwie 14% inwestycji socjalno-bytowych, podczas gdy przemysł - ponad 21%. Ciężar inwestowania w zakresie infrastruktury technicznej spoczywał natomiast prawie w całości na władzach terenowych (w 83%, a po odliczeniu partycypacji - w 78%).

Doceniając doniosłość społecznych funkcji zakładów pracy, należy jednak stwierdzić, że prowadzona przez nie działalność inwestycyjna w zakresie obiektów infrastruktury społecznej jest niepożądana m. in. właśnie z ogólnospołecznego punktu widzenia.

Istniejący bowiem w praktyce podział przedsiębiorstw na "bogate" i "biedne" rzutuje w poważnym stopniu na skalę i jakość świadczeń tych przedsiębiorstw na rzecz własnych załóg, co ma również odbicie w działalności inwestycyjnej (por. np. J e w t u c h o w i c z 1979). Następuje więc wyraźne różnicowanie warunków bytowych różnych grup ludności i to zarówno między poszczególnymi jednostkami osadniczymi, jak i wewnątrz tych jednostek[25].

Bogatsze zakłady dość często uczestniczą bardzo aktywnie w finansowaniu rozwoju układów osadniczych, forsując jednak w tym względzie własny punkt widzenia, nie zawsze zgodny z listą najpilniejszych potrzeb tych układów[26].

Analiza systemu źródeł finansowania inwestycji będących w dyspozycji władz terenowych wykazała dość dużą ich liczbę. Stwierdzono poza tym, że zwłaszcza na finansowanie obiektów z zakresu lokalnej infrastruktury społecznej władze te posiadają wystarczającą liczbę źródeł. Stosunkowo niewielki udział władz w finansowaniu

---

[25] Odrębny problem stanowi podważanie przez taką działalność wykształconego w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego podziału pracy i związanej z nim specjalizacji.

[26] Por. np. cykl wypowiedzi pt. "Mecenasi", prezentowany w "Polityce" na przełomie lat 1975 i 1976, zainspirowany artykułem K. Z i e l i ń s k i e j (1975).

inwestycji infrastrukturalnych świadczy jednak o niewystarczającej wysokości dysponowanych środków. W badanym układzie osadniczym nie nastąpiło bowiem zaspokojenie potrzeb w zakresie omawianych obiektów, co mogłoby tłumaczyć niskie nakłady władz. Władze terenowe nie mają jednak w zasadzie możliwości wpływania na wielkość dysponowanych środków.

Podsumowując należy stwierdzić, że bardzo duży udział w finansowaniu rozwoju badanego układu osadniczego miały działy produkcyjne gospodarki narodowej. Wyrażał się on nie tylko w inwestowaniu w obiekty służące produkcji; poważne kwoty były przeznaczane na inwestycje z zakresu infrastruktury lokalnej, zwłaszcza społecznej. Władze terenowe nie posiadały natomiast odpowiednich środków na finansowanie rozwoju miast i gmin, a w każdym razie miały ich o wiele mniej niż inne, nie powołane do tego jednostki gospodarki narodowej. Tym samym nie mogły w pożądanym zakresie stosować bardziej skutecznego bezpośredniego sterowania rozwojem podległego terenu.

Realizacją omawianych inwestycji z zakresu infrastruktury lokalnej zajmowało się - poza władzami terenowymi - 16 różnych inwestorów[27]. Liczba wykorzystanych źródeł w celu sfinansowania nakładów była jeszcze większa. Sytuacja taka - jak się wydaje - nie ułatwiała władzom terenowym orientacji w łącznej wielkości środków przeznaczonych w badanym okresie na rozwój infrastruktury, a tym samym nie pozwalała na skuteczne jego planowanie.

Istniejący system finansowania inwestycji nie sprzyja więc realizacji przez władze terenowe własnej polityki w dziedzinie zagospodarowywania układów osadniczych. W realizacji programu rozwoju miast i gmin pozostaje im w tej sytuacji dalej liczyć na przypadkowe inwestycje infrastrukturalne innych jednostek organizacyjnych uzupełniając je w miarę możliwości własnymi inwestycjami w dziedzinach nie preferowanych przez przemysł i innych "mecenasów".

---

27 Tzn. inwestorów bezpośrednich, bez jednostek partycypujących w kosztach.

7.4.2. Postulaty dotyczące zakresu działania władz terenowych

A. Pełna odpowiedzialność za rozwój miast i gmin powinna ciążyć na władzach terenowych. Nie chodzi jednak o odpowiedzialność formalną, ta bowiem istnieje również obecnie, ale o odpowiedzialność realną, popartą odpowiednimi środkami dla realizacji programu rozwoju.

Władze terenowe dysponują dwoma sposobami sterowania rozwojem podległego terenu. W drodze sterowania bezpośredniego realizują one własny program inwestycyjny. Ich możliwości w tym zakresie są jednak ograniczone wielkością dysponowanych środków finansowych. Pewnym sposobem zwiększenia tych środków jest gromadzenie obowiązkowych udziałów innych jednostek w realizacji własnych inwestycji; możliwości te są jednak mniejsze w działaniu praktycznym, niżby to wynikało z ustaleń prawnych.

Narzędzia sterowania pośredniego umożliwiają władzom terenowym ingerowanie w pewnym stopniu w działalność poszczególnych inwestorów. Polega ono jednak w zasadzie na ograniczaniu tej działalności; władze terenowe nie mogą nakazać realizacji określonej inwestycji. Jednym ze sposobów popierania działalności inwestycyjnej innych jednostek jest częściowe dotowanie określonych inwestycji. Stosowanie tej formy sterowania wymaga jednak posiadania przez władze odpowiednich środków finansowych.

Nie ulega wątpliwości, że w tych warunkach sterowanie bezpośrednie powinno być bardziej skuteczne. Istotne jest więc nie tyle doskonalenie czy powiększanie zestawu narzędzi sterowania pośredniego, ile wyposażenie władz terenowych w odpowiednie środki finansowe do realizacji celu na drodze sterowania bezpośredniego.

B. Na prawidłowe funkcjonowanie i rozwój układów osadniczych istotny wpływ mają urządzenia infrastruktury. Budowa tych urządzeń powinna zatem być przedmiotem szczególnej troski władz. Powinna stanowić w ich ręku narzędzie planowego kształtowania sieci osadniczej i poszczególnych jednostek.

Inwestycje w zakresie lokalnej infrastruktury społecznej i technicznej powinny być w tym układzie realizowane przez władze terenowe. Można się spodziewać, że zastosowanie takiego rozwiązania przyniesie w efekcie pewne konkretne korzyści.

Władze terenowe posiadają bowiem najlepsze rozeznanie w obec-

nym i przyszłym zapotrzebowaniu danego terenu na tego rodzaju urządzenia i to zarówno pod względem ilościowym, jak i przestrzennym. Dysponują także wyspecjalizowanymi służbami inwestycyjnymi.

Skupienie inwestycji infrastrukturalnych w rękach władz terenowych powinno zatem pozwolić na lepsze ich przygotowanie i sprawniejszą realizację oraz kojarzenie w czasie i przestrzeni z inwestycjami o innym charakterze, podejmowanymi przez pozostałe podmioty działające.

Realizacja przez władze terenowe obiektów lokalnej infrastruktury społecznej powinna poza tym zrównać możliwości korzystania z nich przez potencjalnych użytkowników, likwidując nie usprawiedliwione społecznie uprzywilejowanie niektórych grup ludności.

C. Budowa niektórych rodzajów obiektów z zakresu infrastruktury może być, jak się wydaje, pozostawiona w gestii właściwych organizacyjnie jednostek gospodarki narodowej (np. realizacja budownictwa mieszkaniowego przez spółdzielczość mieszkaniową). Nie powinny ich jednak realizować jednostki o odrębnej działalności podstawowej.

Ten ostatni postulat dotyczy również pozostałych inwestycji. Duże nasilenie działalności inwestycyjnej na rzecz innych działów może bowiem powodować odchylenie od zamierzonych proporcji rozwoju każdego z nich.

D. Większe nakłady na rozwój infrastruktury lokalnej w miastach niż na wsi można tłumaczyć m. in. priorytetami przyznawanymi potrzebom większych ośrodków (co przy niedostatku środków pozbawiało inne jednostki osadnicze możliwości rozwoju) oraz koncentracją jednostek gospodarczych biorących udział w realizacji tych inwestycji.

Działalność inwestycyjna władz terenowych (wojewódzkich) w zakresie infrastruktury lokalnej powinna jednak zmierzać do wyrównywania, a nie do pogłębiania istniejących dysproporcji w wyposażeniu miast i gmin w tego rodzaju obiekty.

7.4.3. Postulaty dotyczące systemu finansowania rozwoju układów osadniczych

A. Dla zapewnienia realizacji własnego programu inwestycyjnego władze terenowe powinny posiadać odpowiednie środki finansowe. Istniejący system finansowania inwestycji nie sprzyja władzom terenowym w realizacji ich celów. Nie chodzi tu bynajmniej o li-

czbę źródeł będących w dyspozycji tych władz, lecz o łączną wielkość dysponowanych środków.

W świetle obowiązujących przepisów władze terenowe nie mają w zasadzie możliwości zwiększenia ani budżetu, ani funduszy we własnym zakresie, stosownie do potrzeb. Postulat przydzielenia im z budżetu centralnego dodatkowych środków na inwestycje jest również mało realny. Stosunkowo dużo tych środków jest natomiast nagromadzone w jednostkach produkcyjnych, które wykorzystują je na finansowanie obiektów infrastrukturalnych, nie związanych z ich działalnością podstawową.

Konieczne więc wydaje się przesunięcie części środków do dyspozycji władz terenowych. Umożliwiłoby to bardziej prawidłowe, z punktu widzenia całego układu osadniczego, wykorzystanie środków oraz pozwoliłoby uniknąć szeregu problemów związanych z realizacją inwestycji wspólnych, jak ustalanie partycypantów, obliczanie i egzekwowanie udziałów itp.

B. Środki na inwestycje będące w dyspozycji władz terenowych mogą być przez nie gromadzone w postaci budżetu oraz kilkunastu funduszy. Sytuacja taka utrudnia orientację w łącznej wielkości środków, a ścisłe określenie kierunków ich wydatkowania ogranicza swobodę władz.

Występowanie różnych dochodów składających się na każde ze źródeł daje w sumie skomplikowaną sieć przesunięć środków.

Wydaje się celowe ograniczenie liczby źródeł finansowania inwestycji i gromadzenie środków w postaci jednego lub co najwyżej dwóch funduszy inwestycyjnych (na infrastrukturę społeczną i infrastrukturę techniczną). W ślad za tym powinna nastąpić weryfikacja i uproszczenie systemu dochodów tych źródeł.

Przyjęcie takiego rozwiązania powinno pozwolić na uelastycznienie systemu finansowania, a tym samym podniesienie efektywności zużycia środków, oraz na uproszczenie czynności związanych z ich gromadzeniem i wykorzystywaniem.

Dość istotne wydaje się również ograniczenie liczby źródeł stosowanych w finansowaniu jednej inwestycji.

Wypada w tym miejscu zauważyć, że problem niedopasowania systemu finansowania inwestycji do potrzeb władz terenowych jest dostrzegany w literaturze, chociaż nie podkreśla się sprawy wielkości środków. Spotkać się można także z propozycjami zmian tej sytuacji. Wszystkie one jednak ograniczają się do wprowadzania

pewnych poprawek do istniejącego systemu[28]. Bardziej radykalne projekty, jak np. fundusz infrastruktury technicznej (por. W o ź n i a k 1977), czy infrastruktury społecznej (O p a ł ł o 1977) nie weszły jednak w życie.

C. Kredyt (ekonomiczny) jako źródło finansowania inwestycji posiada pewne cechy, które nadają mu charakter instrumentu ekonomicznego. Jego oddziaływanie wykracza poza czas realizacji inwestycji i obejmuje cały okres kredytowania, wpływając na całokształt gospodarki inwestora. Z tych względów kredyt powinien być stosowany przede wszystkim w finansowaniu inwestycji produkcyjnych. Realizowanie przez jednostki produkcyjne gospodarki narodowej inwestycji nieprodukcyjnych powoduje jednak, że kredyt jest wykorzystywany również w finansowaniu tych inwestycji[29].

Podobnie wygląda sprawa wykorzystania środków budżetowych. Zgodnie ze swym charakterem winny one być używane w finansowaniu inwestycji nieprodukcyjnych. Są jednak stosowane także w inwestycjach produkcyjnych, np. w rolnictwie.

Istotne wydaje się więc uporządkowanie zakresu stosowanych metod finansowania przez silniejsze ich powiązanie z charakterem inwestycji i zasadami rachunku efektywności.

Na koniec wypada jeszcze raz podkreślić, że aby władze terenowe mogły realizować program kompleksowego rozwoju układów osadniczych, konieczne jest zapewnienie im odpowiednich środków finansowych na inwestycje. A to z kolei wymaga, jak się wydaje, nie fragmentarycznych usprawnień, lecz zasadniczej przebudowy istniejącego systemu finansowania inwestycji i dopasowania go do potrzeb tych władz.

Finansowanie inwestycji może i powinno stać się podstawowym narzędziem władz terenowych w sterowaniu rozwojem miast i gmin.

---

[28] Są też opinie pochwalające istniejący system (np. C i a ł k o w s k i 1978).

[29] Powszechne stosowanie kredytu w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego nie wydaje się także oczywiste. Właściwy kredytobiorca, jakim jest przyszły użytkownik mieszkania, nie ma bowiem żadnego wpływu na koszt budowy, a więc i na wielkość kredytu oraz na przebieg procesu inwestycyjnego.

PIŚMIENNICTWO

Andrzejewski A., Dziewoński K., Malisz B. 1971, Rola miasta i sieci osadniczej w regionie (masz. powiel.), Warszawa.

Barteczek A. 1972, Pojęcie, funkcje i cechy infrastruktury gospodarczej, "Przegląd Informacyjny IGK. Gospodarka Miejska", nr 3.

Broniewski S. 1970, Optymalizacja warszawska, "Zeszyty Problemowe »Przeglądu Technicznego" nr 5.

Broniewski S. 1978, Rozmieszczenie inwestycji w miastach, Warszawa.

Ciałkowski R. 1978, Gospodarka budżetowa miast, [w:] Gajl N. (red.), Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych, Wrocław.

Czarnecka I. 1971, Délimitacja zespołów osadniczych przy zastosowaniu grafów na przykładzie codziennych dojazdów pracowniczych, "Prace Naukowe WSE we Wrocławiu", z. 25.

Dziembowski Z. 1976, Ekonomiczna efektywność infrastruktury gospodarczej w aglomeracjach miejskich. Raport końcowy tematu, "Biuletyn Informacyjny IGiPZ PAN", z. 15.

Dziembowski Z., 1979 (kier. zespołu), Nakłady pracy społecznej na rozwój Olsztyńskiego Zespołu Miejskiego(masz), Warszawa.

Dziembowski Z., Ginsbert-Gebert A. 1973, Urządzenia komunalne jako element kosztów budowy miasta, "Studia KPZK PAN", t. 43.

Dziewoński K. 1962, Zagadnienia typologii morfologicznej miast w Polsce, "Czasopismo Geograficzne", z. 4.

Encyklopedia powszechna, 1973-1976, Warszawa.

Ginsbert-Gebert A. 1971, Infrastruktura i jej rola w rozwoju miast, "Miasto", nr 9.

Gliszczyński F., Wyganowski S. 1970, Badania kosztów rozbudowy miast w oparciu o materiały planów ogólnych, [w:] Z zagadnień kosztów budowy miast i gospodarki terenami, "Biuletyn KPZK PAN", z. 59.

Gościński J., 1977, Zarys teorii sterowania ekonomicznego, Warszawa.

Instrukcja w sprawie bieżącej sprawozdawczości statystycznej z zakresu inwestycji na 1978 r. na formularzach oznaczonych symbolem "I". GUS 1977, Warszawa.

J a s t r z ę b s k i B. 1965 (red.), Problemy optymalnego rozmieszczenia programu w planach ogólnych miast, "Zeszyty Problemowe PRN m. st. Warszawy", 1 X.

J e w t u c h o w i c z A. 1979, Wpływ zakładów przemysłowych na poprawę warunków bytowych ludności miejskiej, [w:] Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności, "Biuletyn Informacyjny IGiPZ PAN", z. 29.

K e m p i s t y M. 1973 (red.), Mały słownik cybernetyczny, Warszawa.

K l a a s s e n L. H. 1974, Bieguny wzrostu w teorii i polityce ekonomicznej, [w:] A. K u k l i ń s k i (red.), Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych, Warszawa.

Klasyfikacja gospodarki narodowej 1978, "Zeszyty Metodyczne GUS" nr 25.

K o z ł o w s k i J. 1974, Analiza progowa, Warszawa.

K u b i a k A. F. 1971, Pojęcie infrastruktury we współczesnej literaturze ekonomicznej, "Zeszyty Naukowe SGPiS", nr 79.

K u p i e c L. 1971, Rola infrastruktury w zagospodarowaniu przestrzennym, "Miasto", nr 9.

Ł ą c z k o w s k i W. 1978, Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji, Warszawa.

M a l i s z B. 1966, Zarys teorii kształtowania układów osadniczych, Warszawa.

M c L o u g h l i n J. B., 1969, Urban and Regional Planning. A System Approach. Faber and Faber, London.

N o w a k o w s k i Z., 1967 (kier zespołu), Analiza kosztów budowy Warszawy (masz.), Warszawa.

O p a ł ł o M. 1977, Rola i miejsce planowania terytorialnego w planowaniu społeczno-gospodarczym, "Materiały Instytutu Planowania", z. 9.

R e g u l s k i J. 1976, System sterowania miastem. Problemy i koncepcje, Warszawa.

R e g u l s k i J., B u r y P. 1976, Wstępna analiza zasięgu oddziaływania niektórych urządzeń usługowych miasta Piotrkowa Trybunalskiego (masz.), Łódź.

R e g u l s k i J., B u r y P. 1978, Socio-Economic Characteristics of Piotrków Functional Urban Region (masz. powiel.), Łódź.

R e g u l s k i J., J e w t u c h o w i c z A. 1979, Rachunek społeczno-ekonomiczny w planowaniu osadnictwa (przegląd i ocena polskiego dorobku). Etap I, "Biuletyn Informacyjny IGiPZ PAN", z. 28.

R e g u l s k i J., S ł o ń s k a D. 1970, Analiza kosztów zasiedlenia nowych mieszkańców na terenie miasta st. Warszawy, [w:] Z zagadnień kosztów budowy miast i gospodarki terenami, "Biuletyn KPZK PAN", z. 59.

R e g u l s k i J., S z u l c W. 1970, Koszty odbudowy i rozbudowy Warszawy w latach 1945-1959 (masz.), Warszawa.

Strefy wpływów dużych miast w świetle dojazdów do pracy 1973, Seria GUS: "Statystyka Regionalna" nr 35.

T o e p l i t z K. L. 1953, Uwagi w sprawie prac nad kosztami budowy miast (masz.), Warszawa.

T u s z y ń s k a T. 1978, Rola i znaczenie usług ponadlokalnych w Piotrkowie Trybunalskim (praca magist.), Instytut Polityki Regionalnej UŁ, Łódź.

W i e r z b i c k i J. 1974, Usługi infrastrukturalne (użyteczności publicznej) w państwie socjalistycznym, "Finanse", nr 10.

W o ł o w c z y k A., Z a c z e k T. 1977, Finansowanie inwestycji, Warszawa.

W o ź n i a k M., 1977, Zadania i uprawnienia terenowych organów władzy i administracji stopnia wojewódzkiego w dziedzinie koordynacji terenowej, "Rada Narodowa - Gospodarka Administracja", nr specjalny pt.: "Wybrane problemy gospodarki miejskiej".

Z i e l i ń s k a K. 1975, "Mecenasi", "Polityka", nr 47.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody, "Dziennik Ustaw", nr 2, poz. 4.

Uchwała nr 44 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1976 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytów przez banki, "Monitor Polski", nr 15, poz. 68.

Uchwała nr 132 Rady Ministrów z dnia 2 września 1977 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy Państwa w ich organi-

zowaniu i realizacji, "Monitor Polski", nr 24, poz. 122.

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity), "Dziennik Ustaw" 1975, nr 26, poz. 139.

Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, "Dziennik Ustaw", nr 29, poz. 244.

Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, "Dziennik Ustaw", nr 16, poz. 91.

Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych, "Dziennik Ustaw", nr 45, poz. 229.

Ustawa budżetowa na rok 1980 z dnia 21 grudnia 1979 r., "Dziennik Ustaw", nr 28, poz. 162.

Piotr Bury

FINANCING OF INVESTMENT PROJECTS AS A TOOL OF STEERING THE DEVELOPMENT OF SETTLEMENT STRUCTURES

The superior role of local authorities in the development process of towns and administrative rural communes is commonly recognized and often underlined. It is also sanctioned by appropriate regulations. The present system of planning and managing the development of towns and rural communes is considered to be not sufficiently effective. Thus there should be taken into account possibilities of better application by local authorities of the existing tools of management, and provision of new tools. Of great importance in this respects is proper allocation of investment outlays for implementation of development programmes as well as possibilities of local authorities in the area of accumulating financial means and their use in line with the requirements of a given area.

This article is an attempt at estimation of the present system of financing investment projects from the viewpoint of needs of local authorities. It aims at formulating such solutions which might allow the authorities to utilize the financing system of investments in a way promoting increased effectiveness of steering the development of settlement structures. The methodological scheme of this work was based on simultaneous conducting of researches in two directions, of which one was of a more general character, and of theoretical type, while the other one was largely empirical. The theoretical studies encompassed problems of development of settlement structures and the present financing system of investment projects. On the other hand, the empirical analysis aimed at determining the subjects and financing sources of the development of a definite settlement structure.

The results provided by researches conducted in these two directions allowed to perform an assessment of the present situation in the field of financing the development of seetlement structures. Against this background, there were formulated propositions of changes in the present role played by local authorities in this area, and thus - of changes in the present system of financing investment projects. In the author's opinion they should pave the way for more effective steering of the development of towns and rural administrative communes by local authorities.