

## **DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA MAŁYCH GMIN POLSKI WSCHODNIEJ NA PRZYKŁADZIE GMINY RYKI**

Emilia U. Wróblewska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Streszczenie.** Działalność inwestycyjna jest ważnym czynnikiem rozwoju gmin w Polsce. Uwarunkowania tej działalności w latach 2004–2008 w gminie Ryki położonej w północno-zachodniej części województwa lubelskiego są przedmiotem niniejszego artykułu. Z analizy badawczej zawartej w artykule wynika, że gmina ta charakteryzuje się niskimi wydatkami inwestycyjnymi na 1 mieszkańca zarówno na tle powiatu, województwa, jak i kraju. Wśród dokonanych inwestycji w badanym okresie największy udział miały inwestycje działów „Transport i łączność” oraz „Oświata i wychowanie”, a głównym źródłem finansowania był budżet wspierany kredytami i pożyczkami. Wykorzystanie funduszy UE w gminie Ryki było niewielkie. Analiza ta pozwala na konstatację, iż zakres prowadzonych przedsięwzięć inwestycyjnych był typowy dla tego rodzaju małych gmin, a także regionu.

**Słowa kluczowe:** inwestycje, gmina Ryki, budżet

### **WSTĘP**

Inwestycje stanowią ważny temat, gdyż są nieodzownym elementem rozwijających się gospodarek, do jakich należy gospodarka Polski. Działalność inwestycyjna jest realizowana na poziomie lokalnym, poczynając od najniższego szczebla zarządzania terytorialnego, tzn. od gminy. Inwestycje w małych ośrodkach mają bardzo duże znaczenie dla lokalnych społeczności. Ich realizacja prowadzi do polepszenia warunków życia i pracy miejscowej ludności. Są one jednym z największych zadań stojących ciągle przed polskimi gminami w związku z potrzebą dalszego intensywnego rozwoju gospodarczego kraju i potrzeby ogólnego postępu cywilizacyjnego.

Do podstaw prawnych regulujących zakres kompetencji samorządu gminy, m.in. dotyczących inwestycji, należy ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o po-

dziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.). Do finansów gminnych przeznaczonych na inwestycje odnoszą się: ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 2003, poz. 1966 z późn. zm.) i ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego powinny być zatem planowane zgodnie z regulacjami prawnymi ustalającymi zadania dla tych jednostek, uwzględniając też, jaki charakter ustawa szczególna nadaje danemu zadaniu przekazanemu do wykonania samorządowi [Borodo 1993]. Należy zwrócić jednak uwagę, że wydatki inwestycyjne mogą zostać zrealizowane dopiero w sytuacji, kiedy samorząd posiada nadwyżkę dochodów nad wydatkami dotyczącymi wykonania obowiązkowych zadań własnych, zadań zleconych ustawowo oraz przyjętych w drodze porozumień.

Formalnie gmina ma duży zakres swobody, jeśli chodzi o sposób wydatkowania środków i realizowania zadań [Adamiak, Borodo 1993]. Duży stopień samodzielności dotyczy także zadań o charakterze inwestycyjnym, gdyż gmina sama decyduje, jaki będzie kierunek inwestowania realizowany w ramach zadań własnych. Oczywiście wybór taki musi być zgodny z regulacjami prawnymi, jednak przepisy stanowią, że decyzja należy do organów gminy, które są i zobowiązane, i uprawnione do wyboru oraz realizacji odpowiednich ich zdaniem zadań.

Wchodząc do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. Polska dostała szansę na szybsze niż we wcześniejszym okresie pokonanie dystansu dzielącego ją od najwyżej rozwiniętych państw naszego kontynentu. Finansowanie inwestycji jest w dużym stopniu wspomaganie dostępnymi środkami strukturalnymi UE oraz pochodzącymi z funduszu spójności i z innych mechanizmów finansowania rozwoju infrastruktury i kapitału ludzkiego. Infrastruktura powinna zapewnić bazę do podejmowania przedsięwzięć gospodarczych przez osoby fizyczne, prawne i inne podmioty w ramach dobrze funkcjonującej gospodarki rynkowej. Musi się ona rozwinąć także w społecznościach lokalnych, do jakich zalicza się będąca przedmiotem analizy gmina Ryki, należąca do województwa lubelskiego, jednego z regionów tzw. ściany wschodniej.

Poziom rozwoju gospodarczego zależy w podobnym stopniu zarówno od liczby i nowoczesności obiektów i urządzeń, jak też od kwalifikacji ludzi, którzy przy ich pomocy mogą produkować dobra konsumpcyjne i usługi. W wielu regionach w Polsce, w tym w ww. województwie, występują ograniczone możliwości dostępu do znacznej ilości usług i urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej. Znaczne zróżnicowanie w tej dziedzinie występuje między poszczególnymi województwami, między obszarami wiejskimi i miejskimi, a także między większymi i mniejszymi miejscowościami i skupiskami ludności. Trwające przemiany społeczno-gospodarcze towarzyszą procesowi transformacji od 1989 r., jednak obecnie ulegają przyspieszeniu dzięki akumulacji środków budżetowych i pomocowych. Infrastruktura straciła przy tym jednolity pod względem własności charakter. Można zauważyć tendencję do zwiększania się liczby inwestycji dokonywanych przez samorząd terytorialny, organizacje polityczne, społeczne, kościelne i osoby fizyczne [Kowalski 2006]. W latach 2004–2008, będących okresem opisanej w niniejszym artykule analizy, społeczności lokalne kontynuowały na swoich terenach działalność inwestycyjną w zakresie adekwatnym do ograniczonych funduszy

i występujących barier o charakterze prawno-administracyjnym. Tak samo działa się w przedmiotowej gminie Ryki, której budżet na inwestycje został szczegółowo zanalizowany, zarówno jeśli chodzi o typy zadań inwestycyjnych, jak i źródła finansowania.

Zgodnie z aktualnym podziałem administracyjnym kraju, gmina Ryki położona jest w północno-zachodniej części województwa lubelskiego, na pograniczu regionów Lubelszczyzna, Mazowsze i Podlasie. Oddalona jest o 64 km od Lublina i o 100 km od Warszawy [Hoffman 2005].

Miasto i gmina Ryki wchodzą w skład powiatu ryckiego i obok miasta Dęblin są jednym z najważniejszych ośrodków powiatu. Do powiatu ryckiego należą również gminy: Nowodwór, Stężyca, Kłoczew i Ułęż [Lokalny... 2008]. Według danych GUS, obszar powiatu ryckiego ma 615 km<sup>2</sup>, gmina Ryki zajmuje zaś powierzchnię 162 km<sup>2</sup>, co daje jej 1. miejsce w powiecie. Na podstawie danych GUS wiadomo, że w 2008 r. powierzchnię gminy Ryki zamieszkiwało 20,4 tys. osób. Rozwój gospodarczy gminy opiera się przede wszystkim na przetwórstwie rolno-spożywczym. Tradycją regionu jest uprawa: truskawek, malin, porzeczek, wiśni oraz warzyw [Informator... 1997].

Celem artykułu jest przedstawienie praktycznej działalności inwestycyjnej gminy Ryki w latach 2004–2008. Cel został zrealizowany przez analizę danych liczbowych ze sprawozdań z wykonania budżetu gminy oraz danych GUS. W artykule zaprezentowano wyniki zestawienia i oceny statystycznych danych liczbowych dotyczących inwestycji, co posłużyło zdiagnozowaniu sytuacji gminy Ryki pod kątem skali i kierunków działalności inwestycyjnej oraz źródeł jej finansowania.

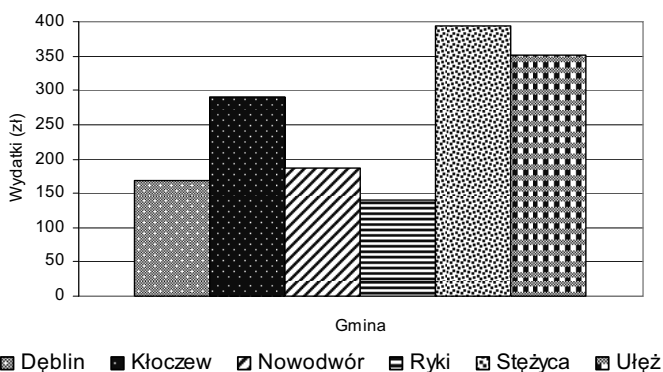
W pracy poszukuje się odpowiedzi na pytania: po pierwsze, czy gmina Ryki charakteryzuje się niskimi wydatkami inwestycyjnymi na 1 mieszkańca, po drugie, czy wśród przedsięwzięć inwestycyjnych w tej gminie w okresie obejmującym lata 2004–2008, największy udział miały inwestycje działów „Transport i łączność” oraz „Oświata i wychowanie”, po trzecie, czy głównym źródłem finansowania inwestycji w gminie Ryki w latach 2004–2008 był budżet wspierany kredytami i pożyczkami.

## **MATERIAŁ I METODA**

Do przeprowadzenia przedmiotowej analizy i napisania niniejszego artykułu posłużyły sprawozdania z wykonania budżetu gminy Ryki na lata 2004–2008, informacje pochodzące z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące opisywanej jednostki terytorialnej oraz publikacje literaturowe na temat działalności inwestycyjnej, a także akty prawne w postaci ustaw. Materiał został opracowany z wykorzystaniem metody opisowej, porównawczej i statystycznej. Do zobrazowania wyników badań posłużyły wykresy.

## **DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA GMINY RYKI NA TLE POWIATU, WOJEWÓDZTWA I KRAJU**

Największymi średnimi wydatkami inwestycyjnymi na 1 mieszkańca w latach 2004–2008 w powiecie ryckim charakteryzowały się inne gminy powiatu niż gmina Ryki, tzn.



Rys. 1. Średnie wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w gminach powiatu ryckiego w latach 2004–2008 [zł]

Fig. 1. Average investments per capita in communes of Ryki powiat, 2004–2008 [PLN]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

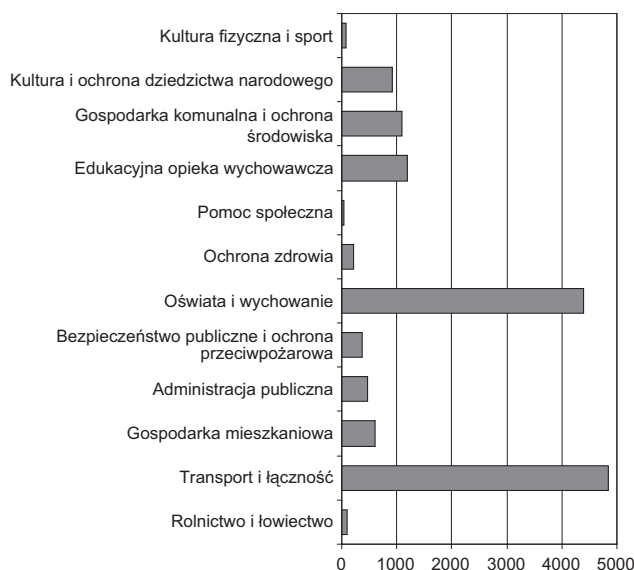
Source: Own estimation based on data of the Central Statistical Office of Poland.

Stężycza i Ułęż (rys. 1). W obu tych gminach wydatki tego typu plasowały się również znacznie powyżej średnich wydatków inwestycyjnych w województwie lubelskim, które wynosiły 336,6 zł na 1 mieszkańca, jednak poniżej średnich wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w Polsce, które kształtowały się na poziomie 462 zł. W samej gminie Ryki zanotowano zaś najniższe w skali powiatu tego typu wydatki, niskie także w skali województwa, jak i kraju. Stanowiły one zaledwie 67,7% średnich wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w całym powiecie ryckim, 41,6% średnich wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w województwie lubelskim i 30,3% średnich wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w Polsce. Podobnie niskie wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca zanotowano w gminie Dęblin – miała ona tylko o 28,9 zł wyższy poziom takich wydatków na każdego mieszkańca niż w gminie Ryki.

## KIERUNKI WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH W GMINIE RYKI

W analizowanym okresie, obejmującym lata 2004–2008, na inwestycje w gminie Ryki poniesiono łącznie wydatki w wysokości 14 323,8 tys. zł. Największe nakłady dotyczyły działu „Transport i łączność” (4853,5 tys. zł, tj. 33,9% wydatków inwestycyjnych ogółem w tym okresie), co wiązało się głównie z budową lokalnych dróg. Na drugim miejscu znalazł się dział „Oświata i wychowanie”, w którym na inwestycje przeznaczono 4385,1 zł (30,6% wydatków inwestycyjnych ogółem) – rysunek 2. W dziale tym można wymienić przede wszystkim zadania związane z budową, rozbudową i termomodernizacją szkół.

Trzecie miejsce zajął dział „Edukacyjna opieka wychowawcza” (1196 tys. zł – 8,4% wydatków inwestycyjnych ogółem). Niewiele mniejsze wydatki poniesiono na działy: „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” oraz „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” – odpowiednio 7,6 i 6,4% wydatków inwestycyjnych ogółem w latach 2004–



Rys. 2. Skumulowana kwota wydatków inwestycyjnych w gminie Ryki w latach 2004–2008 wg działów [tys. zł]

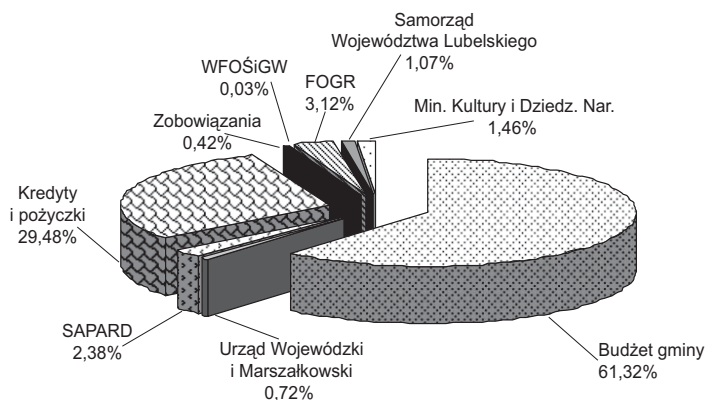
Fig. 2. Accumulated amount of investment expenditures in Ryki commune according to sectors, 2004–2008 [thousand PLN]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu gminy Ryki za lata 2004–2008.  
Source: Own estimation based on Budget reports of Ryki commune, 2004–2008.

–2008. Nakłady na inwestycje we wszystkich pozostałych działach, w których zostały one zrealizowane, wynosiły łącznie 1879,2 tys. zł, tj. 13,1% wydatków inwestycyjnych ogółem. Dotyczy to takich działów, jak: „Rolnictwo i łowiectwo”, „Gospodarka mieszkaniowa”, „Administracja publiczna”, „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, „Ochrona zdrowia”, „Pomoc społeczna” oraz „Kultura fizyczna i sport”. Najmniej środków finansowych przeznaczono na inwestycje z zakresu „Pomocy społecznej”, „Kultury fizycznej i sportu” oraz „Rolnictwa i łowiectwa”. Stanowiły one łącznie 1,6% wydatków inwestycyjnych ogółem poniesionych w latach 2004–2008.

## ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI W GMINIE RYKI

W latach 2004–2008 gmina Ryki miała do dyspozycji na realizację zadań inwestycyjnych łącznie kwotę 14 384,8 tys. zł. Największym źródłem finansowania inwestycji był budżet gminy (rys. 3). Na drugim miejscu pod tym względem plasowały się kredyty i pożyczki. Z wymienionych źródeł zostało sfinansowanych łącznie 90,8% inwestycji zrealizowanych w latach 2004–2008. Pozostałe środki, uszeregowane według ich wielkości, pochodziły z: FOGR, SAPARD, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Samorządu Województwa Lubelskiego, Urzędu Wojewódzkiego i Marszałkowskiego, zaciągniętych zobowiązań oraz z WFOŚiGW.



Rys. 3. Skumulowane źródła finansowania inwestycji w gminie Ryki w latach 2004–2008

Fig. 3. Accumulated financial sources for investments in Ryki commune, 2004–2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu gminy Ryki za lata 2004–2008.

Source: Own estimation based on Budget reports of community Ryki, 2004–2008.

Nie było przy tym jednolitej tendencji, w analizowanych kolejnych latach, zarówno jeśli chodzi o źródła finansowania inwestycji, jak i ilość środków z nich pozyskanych. W 2004 r. największym źródłem finansowania inwestycji były kredyty i pożyczki. Pochodziła z nich ponad połowa wykorzystanych w tym roku środków inwestycyjnych. Drugim w kolejności źródłem finansowania był budżet gminy, a trzecim SAPARD. W 2005 r. głównym i największym ze wszystkich analizowanych lat źródłem finansowania inwestycji był budżet gminy. Istotne znaczenie miał wtedy również udział FOGR. W 2006 r. również główną rolę odgrywał budżet gminy. Innym ważnym źródłem były wówczas kredyty i pożyczki. W 2007 r. z kolei znacznie spadł udział środków budżetowych w finansowaniu inwestycji, a znaczącym źródłem w tym roku znowu stały się kredyty i pożyczki. W 2008 r. finansowanie inwestycji ze środków pochodzących z budżetu gminy było jeszcze niższe, a zwiększył się udział kredytów i pożyczek.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Analiza dokonanych inwestycji w gminie Ryki w badanych latach 2004–2008 pozwala na konstatację, iż zakres prowadzonych przedsięwzięć inwestycyjnych był tutaj typowy dla tego rodzaju małych gmin i dla reprezentowanego przez nią województwa, a także regionu. Wynika z niej, iż gminę Ryki charakteryzowały niskie nakłady inwestycyjne na głowę ludności, zarówno na tle powiatu, województwa, jak i kraju. W okresie tym średnie wydatki inwestycyjne w gminie Ryki przypadające na 1 mieszkańca stanowiły tylko 67,7% tego typu wydatków dla powiatu, 41,6% tego typu wydatków dla województwa i 30,3% tego typu wydatków dla całej Polski. Najczęściej podejmowanymi inwestycjami były inwestycje z działów „Transport i łączność” oraz „Oświata i wychowanie”. W badanych latach 2004–2008 pochłonęły one łączną kwotę 9238,6 tys. zł, co stanowi 64,5% poniesionych wydatków inwestycyjnych ogółem w tym okresie.

Prócz inwestycji drogowych i z zakresu oświaty gmina inwestowała w takie typowe przedsięwzięcia infrastrukturalne, jak w oczyszczalnię ścieków i kanalizację oraz w wysypisko śmieci. Pojawiły się też inwestycje w rozwój sieci telekomunikacyjnej i Internetu. Gmina docenia swoje walory turystyczne i chce postawić na rozwój usług turystycznych, a nawet hotelowych. Dba również o swoje dziedzictwo kulturowe. Jednak największą potrzebą pozostaje zwiększenie liczby miejsc pracy. Ograniczony miejscowy rynek pracy i bliskość Warszawy powoduje odpływ młodych ludzi i powiększanie się udziału osób starszych w strukturze całej ludności gminy.

W badanym okresie gmina była głównym podmiotem, posiadającym osobowość prawną, który inicjował, prowadził i finansował z budżetu własnego i zaciąganych kredytów realizowane inwestycje. Zauważalny w tym okresie ogólny wzrost zaangażowania budżetowego gmin, w porównaniu do poprzednich okresów, wynika ze sposobu rozliczania inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych. Wiele takich inwestycji wymagało bowiem prefinansowania.

Istotnym źródłem finansowania był też kredyt bankowy. Przyczyniło się do tego obniżenie oprocentowania kredytów w porównaniu do okresu sprzed akcesji Polski do UE. Z wymienionych dwóch podstawowych źródeł finansowania inwestycji – budżetu gminy oraz kredytów i pożyczek – w analizowanym przedziale czasowym obejmującym lata 2004–2008 pozyskano w gminie Ryki łącznie kwotę 13 060,7 tys. zł (90,8% wszystkich dostępnych na sfinansowanie inwestycji środków).

Wykorzystanie środków unijnych, jak wspomniano, było w tym okresie niewielkie. Należy jednak przypuszczać, że w kolejnych latach ulegnie to istotnej zmianie, a poziom absorpcji tych środków będzie odpowiadał możliwościom stwarzanym w szczególności przez Regionalny Program Operacyjny dla województwa lubelskiego.

Można zauważyć, że w dokumentach sprawozdawczych dotyczących inwestycji nie pojawiły inwestycje w infrastrukturę energetyczną, które mogłyby stwarzać znaczny potencjał rozwojowy dla gminy. Warto byłoby je uwzględnić w dokumentach planistycznych z tego zakresu na przyszłe lata. Takie możliwości inwestowania przewiduje Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”, adresowany do obszaru całej Polski. Chodzi zwłaszcza o rozwój energetyki wiatrowej i agroenergetyki, co wydaje się być dobrą ofertą dla rozwoju gminy. Efektywne wykorzystanie funduszy pochodzących ze źródeł pomocowych mogłoby przyczynić się do polepszenia życia miejscowej ludności oraz do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej gminy Ryki zarówno w skali lokalnej, regionalnej, jak i krajowej.

## PIŚMIENNICTWO

- Adamiak J., Borodo A., Problemy budżetowe miast (na przykładzie budżetów Torunia z 1991 i 1992 roku), Samorząd Terytorialny 3/1993, 44–45.
- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, 2009. GUS, Warszawa.
- Borodo A., 1993. Wydatki gminy w świetle regulacji ustawowych. TNOiK, Toruń, 8.
- Hoffman J., 2005. Powiat rycki. „JUR-MANN”, Tuchola, 4.
- Informator miejski, 1997. „SYSTEM PERFEKT” s.c. Bydgoszcz, 1.
- Kowalski A., 2006. Inwestycje lokalne i źródła ich finansowania. IERiGŻ Warszawa, 7.
- Lipski Z., 2004. Ryki. Sięganie do korzeni. Stowarzyszenie Regionalne Małe Mazowsze, Ryki.

Lokalny Program Rewitalizacji Ryk, 2008. Ryki, 15.  
Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Ryki na lata 2004–2008.

### **INVESTMENT ACTIVITY OF SMALL COMMUNES IN EASTERN POLAND – RYKI COMMUNE CASE STUDY**

**Abstract.** Investment activity is an important factor for local development in Poland. The paper's subject concentrates on conditions of such activity in the years 2004–2008 in Ryki commune, located in the North-West part of Lubelskie voivodeship. It stems from the analysis contained in the paper that the community has low investment expenditure per capita, as compared to the powiat, the voivodeship and the average for Poland. Among realized investments in the analyzed period, investments of sections: „Transport & Communications” and „Education & Upbringing” had the largest share. Moreover, the main source of funds was the budget supported by credits and loans. Use of EU funds in the Ryki community was not significant. The analysis allows to make the conclusion that the scope of investments was typical for small communes and for the region.

**Key words:** investments, Ryki commune, budget

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 01.02.2010