

Rafał Kniter

Polityka inwestycyjna miast powiatowych i jej wpływ na lokalny rozwój gospodarczy
– studia wybranych miast z województwa pomorskiego

Streszczenie

Rozwój gospodarczy należy do głównych zagadnień poruszanych w badaniach ekonomicznych. Jego ocena odbywa się na wielu płaszczyznach, w tym także w wymiarze przestrzennym. Z tej perspektywy szczególną rolę odgrywają samorządy terytorialne, które w przypadku Polski tworzą młodą strukturę – gminy funkcjonują w obecnej formie od 1990 r., a powiaty i województwa od 1999 r. Samorządy terytorialne prowadzą m.in. własną politykę rozwoju (gospodarczą, społeczną i przestrzenną), a w jej ramach działalność inwestycyjną. Przynależność do Unii Europejskiej jawnie przyczyniła się do silniejszego ich upodmiotowienia, a tym samym wzrostu ich rangi w polityce rozwoju państwa. Gminy, powiaty i regiony należą do kluczowych beneficjentów unijnej polityki spójności.

Niewątpliwie motorami rozwoju gospodarczego stały się obszary metropolitalne oraz duże ośrodki miejskie. W gorszej sytuacji znalazły się mniejsze miasta oraz obszary wiejskie oddalone od centrów biznesowych. Z tego też powodu duża odpowiedzialność spoczywa na miastach powiatowych, które jako lokalne centra aktywności gospodarczej i społecznej w skali powiatów powinny stanowić pewną przeciwwagę dla postępującej koncentracji różnych kapitałów w głównych ośrodkach gospodarczych.

Celem głównym pracy była ocena realnych możliwości oddziaływania miast powiatowych na lokalny rozwój gospodarczy poprzez prowadzoną politykę inwestycyjną. U podstaw tak sformułowanego celu leżał często podejmowany w dyskusjach praktyków oraz przedstawicieli nauki temat zdolności stymulowania pożądanych zmian gospodarczych w ramach publicznych polityk rozwoju.

Realizacji celu głównego służyły cztery pomocnicze cele szczegółowe: (1) określenie czynników kształtujących politykę inwestycyjną miast powiatowych, (2) ocena zdolności stymulowania pozytywnych procesów gospodarczych poprzez określone rodzaje inwestycji dokonywanych przez te miasta, (3) ocena efektywności ich polityki inwestycyjnej oraz identyfikacja czynników warunkujących jej poziom, a także (4) ocena dynamiki zmian gospodarczych zachodzących w miastach powiatowych i jej powiązania z realizowaną polityką inwestycyjną.

W pracy w sposób syntetyczny zaprezentowano dotychczasowy stan wiedzy, w oparciu o literaturę polską i światową, w zakresie kształtowania lokalnego rozwoju gospodarczego, ze szczególnym naciskiem na możliwość wpływania na ten proces poprzez interwencję publiczną. Dodatkowo dokonano przeglądu metod badawczych użytecznych z punktu widzenia oceny oddziaływania inwestycji publicznych na rozwój gospodarczy w ujęciu terytorialnym.

Właściwa ocena (część badawcza) została poprzedzona przedstawieniem prawnych aspektów prowadzenia polityki inwestycyjnej przez miasta powiatowe (gminy), a także charakterystyki polityki rozwoju na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym (województwo pomorskie) jako istotnych uwarunkowań kształtowania polityk gminnych. W pracy wykorzystano metody ilościowe: miarę syntetyczną Hellwiga do pomiaru dynamiki zmian gospodarczych oraz metodę DEA do oszacowania efektywności polityki inwestycyjnej prowadzonej przez miasta powiatowe. W metodach ilościowych analizy objęły 161 stolic powiatów ziemskich (w pracy nie były uwzględnione miasta na prawach

powiatu) z 8 polskich regionów, w których wykształciły się obszary metropolitalne, zgodnie z klasyfikacją ESPON. Wyniki badań ilościowych były podstawą wyboru 8 z 15 miast powiatowych z województwa pomorskiego do studiów przypadków.

Studia przypadków uwzględniały: (1) planowanie strategiczne – identyfikację, a następnie wybór priorytetów i zadań inwestycyjnych, (2) realizację wytypowanych przedsięwzięć, w tym pozyskanie niezbędnego finansowania, (3) uzyskane efekty, tj. zakres powstałej infrastruktury i osiągnięte korzyści gospodarcze w postaci wzrostu aktywności ekonomicznej mieszkańców oraz przedsiębiorstw, jak również zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej. Analizy i oceny dotyczyły aktywności inwestycyjnej samorządów ujętej w budżetach gminnych oraz prowadzonej poprzez spółki komunalne. Polityka inwestycyjna miast powiatowych została przedstawiona na tle przedsięwzięć realizowanych przez inne podmioty publiczne (pozostałe szczeble administracji samorządowej i administrację rządową) na ich terenie lub w bezpośrednim otoczeniu. Pozwoliło to wyjaśnić rzeczywiste przyczyny występowania pozytywnych zmian gospodarczych w tych miastach.

Badania ilościowe obejmowały dekadę (lata 2007-2016), a studia przypadków także kolejne lata. Pozwoliło to na uchwycenie wielu prawidłowości, w tym istotnych różnic w poziomie aktywności inwestycyjnej samorządów oraz tempie dokonujących się w nich zmianach gospodarczych. Od 2007 r. zaszły poważne zmiany w dostępie do dobrej jakościowo infrastruktury, będącej w posiadaniu gmin lub innych podmiotów publicznych. Niwelowanie luk infrastrukturalnych nie miałyby miejsca w takim wymiarze bez zaangażowania funduszy europejskich, dzięki czemu wyraźnie poprawiła się jakość życia mieszkańców. Wzrosła też atrakcyjność inwestycyjna i osiedleńcza niektórych ośrodków. Powszechne było kopiowanie przedsięwzięć o charakterze prestiżowym (infrastruktura sportowa i kultury, rewitalizacja śródmieść), które najpierw pojawiały się w większych miastach, a później w pozostałych. W ocenianych latach uwidocznił się proces polaryzacji rozwoju gospodarczego. Jego beneficjentami stały się przede wszystkim miasta powiatowe w strefie bezpośredniego oddziaływania Trójmiasta, bądź dobrze z nim skomunikowane. Relatywnie mocną pozycję i lepsze perspektywy rozwoju posiadały również duże peryferyjne ośrodki miejskie w regionie, które stanowiły naturalne obszary koncentracji lokalnych kapitałów. Na tempo zmian wpływ miał także charakter jednostki. Generalnie lepiej radziły sobie gminy miejsko-wiejskie niż gminy miejskie. Było to konsekwencją nasilenia się suburbanizacji (m.in. przenoszenia aktywności gospodarczej na tereny podmiejskie).

Prowadzone oceny potwierdziły występowanie zróżnicowanej efektywności realizowanej przez miasta powiatowe polityki inwestycyjnej. Jej przyczyny miały złożony charakter i były wypadkową wielu procesów dokonujących się równocześnie. Ważnym czynnikiem była struktura inwestycyjna przyjęta przez gminy, która mogła odpowiadać, bądź też nie, na specyficzne potrzeby poszczególnych obszarów – (1) inne dla zaplecza metropolii oraz bardziej aktywnych inwestycyjnie gmin, a (2) inne dla samorządów peryferyjnie położonych w regionach oraz tych mniej aktywnych inwestycyjnie. Pierwsza kategoria miast powiatowych odnosiła korzyści gospodarcze inwestując w infrastrukturę środowiskową i edukacyjną, podczas gdy w drugiej obserwowane efekty gospodarcze zależały głównie od inwestycji transportowych. Typ gminy (miejska czy miejsko-wiejska) oraz usytuowanie względem metropolii (jej zaplecze lub peryferia) miał wpływ na poziom efektywności polityki inwestycyjnej tylko miast powiatowych najmniej inwestujących per capita. Ponadto, aktywna (intensywna) polityka inwestycyjna służyła ośrodkom miejskim nastawionym na rozwój funkcji turystycznej.