

AKADEMIA EKONOMICZNA IM.OSKARA LANGEGO WE WROCŁAWIU WYDZIAŁ
GOSPODARKI NARODOWEJ

Mgr Jarosław Hermaszewski

INWESTYCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ICH ZNACZENIE
DLA FUNKCJONOWANIA I ROZWOJU GMINY POLKOWICE W
LATACH DZIEWIĘCDZIESIĄTYCH XX WIEKU

AUTOREFERAT ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Promotor:

Prof. dr hab. Halina Towarnicka

Wrocław 2004

UZASADNIENIE WYBORU TEMATU

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

Prawne podstawy funkcjonowania organów gmin reguluje ustawa o samorządzie terytorialnym¹ z 1990 roku, wskazując na zakres zadań gmin, w tym zwłaszcza zadań własnych. Na ogół w pierwszym okresie funkcjonowania samorządów terytorialnych gminy rozwiązywały głównie problemy bieżące wynikające z zadań i kompetencji samorządów terytorialnych typu administracyjnego. W tym okresie zadania planowania rozwoju lokalnego i określające strategię zostały pominięte. Po 1992 roku notuje się znaczną liczbę gmin opracowujących programy rozwoju lokalnego wspierane częściowo ze środków zagranicznych. Powstanie międzynarodowych programów rozwoju lokalnego (np. program EWG PHARE, projekty Brytyjsko-Polskiego Programu Samorządów Lokalnych i.in.) wpłynęło w znacznym stopniu na zwiększone zainteresowanie opracowywaniem lokalnych strategii rozwoju przez polskie gminy.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszej pracy są inwestycje samorządu terytorialnego oraz problematyka związana z rozwojem lokalnym. Okres, jakim objęto badania dotyczy transformacji ustrojowej - przemian społeczno-gospodarczych i wdrażania reformy samorządowej w Polsce. Charakteryzuje się on tym, że uczono się wtedy samorządności i samodzielności w gminach. Był to bardzo trudny czas dla funkcjonowania polskich gmin.

¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95).

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

W niniejszej pracy rozważania dotyczą okresu jednoszczeblowego podziału administracyjnego kraju. Na tle zarządzania gminą, wyeksponowano problematykę inwestycji samorządowych, które powinny służyć głównie zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej.

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

Gmina Polkowice jest swoistym fenomenem, jeśli chodzi o obserwowany rozmach inwestycyjny w latach dziewięćdziesiątych XX wieku oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Posiadając bardzo duże zasoby (szeroko rozumiane), Polkowice stworzyły program inwestycyjny konsolidujący samorząd, mieszkańców oraz lokalny biznes wokół głównego celu: polepszenia warunków życia lokalnej społeczności. Program ten był uporządkowanym zbiorem zadań i przedsięwzięć (zarówno bieżących oraz inwestycyjnych), których celem był rozwój sfery socjalnej oraz gospodarczej gminy.

Jednak, jak potwierdza praktyka², system prawny oraz ustrój samorządu terytorialnego w Polsce stwarzały wiele utrudnień i ograniczeń rozwoju lokalnego. Przeważnie były to systemowe (powszechne) bariery rozwoju lokalnego. W praktyce gospodarczej ujawniły się mankamenty i liczne braki działalności ustawodawczej, które były następstwem pośpiechu w tych pracach. Niedostatki reformy samorządowej, szybko wdrażanej w Polsce – były podnoszone w literaturze przedmiotu. Niedopracowanie wielu rozwiązań i brak spójności systemowej zapisów ustaw i przepisów wykonawczych nie służyło harmonizacji pomiędzy sferą instytucjonalną a finansowo-budżetową. Ograniczenia te niosły za sobą ryzyko związane z planowaniem długookresowej działalności inwestycyjnej.

Przykład gminy Polkowice pokazuje, że zaplanowane i zrealizowane inwestycje nie zawsze przynoszą pożądane efekty. Gmina ta rozpoczynając inwestycje na samym początku

² Zob. pkt. 2.4

wdrażania reformy samorządowej – skorzystała z tzw. renty pierwszeństwa – był to okres, gdy zakładano, że ma miejsce uczenie się samorządności. Wydaje się, że istniało ciche przyzwolenie na błędy w warunkach transformacji ustrojowej i uczenia się samorządności w gminach. Niekiedy, w wyniku zmian w finansach publicznych oraz pewnych uregulowań prawno-ustrojowych, dochodziło do marnotrawstwa publicznych środków. Zasady ustrojowe oraz finanse publiczne powinny być czytelne i przejrzyste; powinny służyć planowaniu długookresowemu oraz podejmowaniu działalności inwestycyjnej zgodnej z zasadą gospodarności i służącej rozwojowi lokalnemu.

CEL ORAZ TEZY ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

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

Przyjęto, że programy inwestycyjne w gminie są zespołem długookresowych i doraźnych działań samorządu, mających na celu określenie potrzeb inwestycyjnych i dążenie do ich zaspokojenia poprzez przygotowanie i realizację różnych rodzajów inwestycji, dotyczących infrastruktury społecznej i technicznej.

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

Na szerokim tle różnych teorii, wzorców zarządzania i uwarunkowań (w tym prawnych) pokazano problematykę inwestycji samorządowych - głównie w Polsce i na przykładzie gminy Polkowice. Chodzi o małą gminę górniczą Zagłębia Miedziowego, która w latach dziewięćdziesiątych XX wieku stała się dużym inwestorem (inwestycje w rozwój społeczno-gospodarczy) i przekształciła się z gminy biednej w bogatą. To m.in. przesądziło o jej

wyborze jako podstawowego obiektu badawczego. Przedstawiono też doświadczenia innych gmin w obszarze zarządzania i inwestycji.

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

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

Tezy badawcze sformułowano następująco:

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

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

Aby zrealizować cel pracy i zweryfikować postawione tezy przeprowadzono następujący proces badawczy:

- zaprezentowano wybrane modele ustrojowe gmin oraz doświadczenia samorządności z zagranicy,
- pokazano istotę samorządu terytorialnego, jego historycznych rysów, zasad ustrojowych funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce oraz programy pomocowe dla Polski,

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

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

METODY BADAWCZE I UKŁAD PRACY

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

- metodą opisu i analizy materiału pozyskanego w wyniku studiów literatury przedmiotu, zwłaszcza w celu scharakteryzowania samorządu terytorialnego jako podmiotu inwestującego i związanych z tym możliwości wykorzystywania doświadczeń krajowych i zagranicznych,
- metodą analizy dokumentów (głównie - programów rozwojowych samorządu lokalnego, planu przestrzennego zagospodarowania oraz budżetu gminy),
- metodą wywiadu kierowanego z pracownikami urzędu gminy, odpowiedzialnymi za procesy inwestycyjne w gminie Polkowice,
- analizą porównawczą.

Zastosowanie różnych metod badawczych, posłużyło do zebrania i analizy obszernego materiału teoretycznego i empirycznego dotyczącego procesów inwestycyjnych samorządu terytorialnego.

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

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

Pierwsze dwa rozdziały mają charakter teoretyczno-metodyczno-empiryczny.

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

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

Rozdział trzeci ma charakter empiryczny. Jego celem jest przedstawienie gminy Polkowice jako obiektu badawczego oraz pokazanie idei tworzenia programu inwestycyjnego tej gminy. Przeprowadzono analizę zebranych materiałów i obowiązującej dokumentacji w gminie Polkowice odnoszącej się do procesów inwestycyjnych (np. program społeczno-gospodarczy gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Polkowic, raport z badania opinii publicznej itp.). Głównym dokumentem analitycznym była „Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice”, która zawierała warianty programu rozwojowego

gminy Polkowice w perspektywie 2000 roku – łącznie z kierunkami inwestowania. W rozdziale tym również przedstawiono ocenę przebiegu procesu inwestycyjnego analizowanej gminy.

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

W zakończeniu pracy umieszczono ogólne wnioski i postulaty.

WNIOSKI I POSTULATY

W niniejszej pracy podjęto próbę zidentyfikowania czynników sprzyjających rozwojowi gmin (łącznie z inwestycjami), ze szczególnym uwzględnieniem gminy Polkowice w latach 1994-1999. Według autora niniejszej pracy identyfikacja poszczególnych czynników przedstawiała się następująco:

- rozwiązania systemowe umożliwiające samodzielność w podejmowaniu działalności inwestycyjnej wyraźnie sprzyjały Polkowicom w prowadzeniu szerokiego frontu przedsięwzięć inwestycyjnych. W warunkach transformacji ustrojowej i wdrażania nienależycie przygotowanej reformy samorządowej (często modyfikowanej) – istniała duża swoboda w prowadzeniu inwestycji gminnych. Dzięki niespójności przepisów prawnych oraz braku zapisów dotyczących np. monitoringu czy analizy efektywności ekonomicznej inwestycji można było swobodnie podejmować realizację wielu dużych przedsięwzięć inwestycyjnych;
- rozwiązania finansowo-prawne kreujące wysokość budżetu gminy miały istotny wpływ na realizację strategii rozwoju. Szczególnie gminy korzystające z „renty położeniowej” (w tym przypadku chodzi o gminy górnicze) mogły pozyskiwać znaczące wpływy do

budżetu z różnych tytułów zapisanych w odrębnych przepisach prawnych np. prawo geologiczne i górnicze. W istotny sposób kreowały one wielkość budżetu gminy, a pośrednio wpływały na rozmiary prowadzonych inwestycji;

- typ gminy i wielkość gminy oraz stan majątku komunalnego miały znaczenie dla bieżącego zaspokajania potrzeb społecznych. W przypadku gminy Polkowice wysoki budżet po stronie dochodów pozwalał na szybsze zaspokajanie potrzeb bieżących. Dzięki temu już w pierwszym okresie lat 90-tych XX wieku stan majątku komunalnego był w zasadniczym stopniu odnowiony;
- potrzeby społeczne oraz wielkość budżetu gminy w istotny sposób na siebie wzajemnie wpływają; ważne są też relacje między potrzebami a zasobami finansowymi. W Polkowicach i innych gminach Zagłębia Miedziowego w dużej części potrzeby społeczności lokalnej były w pełni zaspokajane. Rozbudowana infrastruktura społeczna i techniczna była wynikiem posiadania wysokich wpływów do budżetu tworzących m.in. tzw. zdolność inwestycyjną;
- rodzaj otoczenia, w przypadku gmin Zagłębia Miedziowego, w zasadniczy sposób kreował politykę inwestycyjną. Z jednej strony monokultura miedziowa i przedsiębiorstwo KGHM, z drugiej natomiast Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna i duże inwestycje gospodarcze wymagały od władz samorządowych czynnego włączania się w działania rozwojowe poprzez inwestycje infrastrukturalne;
- zarówno przedsiębiorczość władz w gminie jak i czynniki polityczne w istotny sposób wpływały na działalność inwestycyjną samorządu. Konsekwentne działania polityczne lokalnego lidera (2 kadencje) nierzadko przekładały się na konkretne decyzje administracyjne (np. utworzenie podstrefy w Polkowicach w ramach Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, utworzenie Powiatu Polkowickiego, przyciągnięcie dużych inwestycji zagranicznych itp.). Te działania wymagały realizacji dużych inwestycji głównie w infrastrukturę techniczną;
- niewątpliwie przyjęta strategia lokalnego rozwoju wytyczała kierunki inwestowania w gminie. Opracowanie wielu dokumentów planistycznych w gminie Polkowice świadczyło o wysokiej skłonności do inwestowania. Opracowanie strategii rozwoju i zapisanie w niej kierunków inwestowania porządkowało przebieg wielu inwestycji;
- umiejętność korzystania z doświadczeń innych krajów ma duży wpływ na poprawność prowadzonych działań inwestycyjnych. Jeżeli chodzi o gminę Polkowice – to nie korzystała ona z programów pomocowych oraz zagranicznych ekspertów. Współpracowano na etapie tworzenia strategii lokalnej – z polskimi specjalistami.

Można powiedzieć, że większa część wymienionych w drugim rozdziale czynników sprzyjających lokalnemu rozwojowi została pozytywnie zweryfikowana. W niniejszej pracy wszystkie czynniki były omawiane, jednak niektóre z nich nie były przedmiotem głębszej analizy. Miary rozwoju społeczno-gospodarczego wykazują, że zrealizowane inwestycje sprzyjały rozwojowi gminy Polkowice. Natomiast czas pokaże czy rozwój ten będzie długookresowy.

Reasumując rozważania na temat inwestycji samorządu terytorialnego i ich znaczenia dla funkcjonowania i rozwoju gminy nasuwa się kilka istotnych wniosków:

- 1) dla analizowanego okresu, w odniesieniu do gmin górniczych - nieprecyzyjna definicja istotnej kategorii pojęciowej „wyrobisko górnicze” – stwarzała tytuł do naliczania podatku od nieruchomości; wysokie kwoty podatku znacząco zasilają budżety gmin górniczych - po stronie dochodów. Konsekwencje tego występują do czasów dzisiejszych;
- 2) w warunkach samodzielności decyzyjnej gmin, w sytuacji zaistnienia dużego budżetu oraz samowystarczalności finansowej i przy niezaspokojonych potrzebach inwestycyjnych – może wystąpić zjawisko wysokiej skłonności do inwestowania.

W praktyce bywa realizowany szeroki front przedsięwzięć inwestycyjnych (nie zawsze koniecznych). Powodować to może niską efektywność ekonomiczną inwestycji samorządowych. Należy zwrócić uwagę na zasadność monitorowania inwestycji, w wyniku których powstaje majątek trwały z dominacją nieruchomości (z istoty swojej charakteryzujących się specyficznymi cechami np. nieprzenośność).

Zasadnym staje się wprowadzenie do programu inwestycyjnego – obligatoryjnie – elementów: kontroli, monitoringu oraz oceny ex post zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Do tego celu można wykorzystać analizę „koszty-korzyści”;

- 3) realizacja dużych przedsięwzięć inwestycyjnych nie zawsze służy długookresowemu rozwojowi lokalnemu. O ile w większości przypadków realizują one cel podstawowy samorządu terytorialnego (czyli zaspakajają zbiorowe potrzeby społeczne) o tyle są to niekiedy obiekty, które w przyszłości mogą generować znaczne koszty ich utrzymania - co w efekcie może nie sprzyjać dalszemu rozwojowi lokalnemu;
- 4) w przypadku dokonywania uogólnień o charakterze badawczym istnieje problem kategoryzacji gmin. Z reguły wyniki badań nie dotyczą wyłącznie istoty gmin w podziale na miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie i uwzględnieniem liczby mieszkańców. Ważne są też inne cechy, wpływające na ich specyfikę np. w odniesieniu do analizowanej gminy chodzi o takie wyróżniki, jak: mała gmina górnicza, biedna czy bogata, stopień samowystarczalności finansowej. Podane cechy wydają się być potrzebne w celu

zidentyfikowania i wyjaśniania odmiennych zachowań gmin w sytuacjach tworzenia strategii lokalnych i planowania dużych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Postulaty, jakie można wysunąć z niniejszej pracy sformułowano następująco:

- 1) samorzady terytorialne w Polsce powinny korzystać z doświadczeń samorządów gospodarek rynkowych lepiej rozwiniętych oraz ze sprawdzonych pozytywnie wzorców zarządzania gminą – łącznie z problematyką inwestycyjną,
- 2) planując rozwój społeczno-gospodarczy należy kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) i wykorzystując różne instrumenty zarządzania finansami. Tworzone strategie powinny zabezpieczać rozwój bieżący oraz długoterminowy,
- 3) należy racjonalnie planować kierunki i rozmiary inwestycji samorządowych i uwzględnić ich wpływ na kształtowanie kosztów utrzymania majątku gminy. W programach inwestycyjnych należy obok własnych środków wykorzystywać zewnętrzne źródła finansowania inwestycji samorządowych; te źródła mogą pozytywnie wpływać na poziom skuteczności i efektywności (w tym efektywność ekonomiczną) inwestycji,
- 4) przy tworzeniu strategii rozwojowych należy brać pod uwagę opinię społeczności lokalnej oraz prowadzić rzetelny rachunek ekonomiczny oparty m.in. na „analizie koszty-korzyści”,
- 5) do oceny poziomu rozwoju gminy należy wykorzystywać obiektywne miary (wskaźniki), natomiast dokonując analizy porównawczej różnych gmin należy odpowiednio je dobierać. Jest to problem tzw. kategorii danej gminy (układ różnych wyróżników).

Wydaje się, że tak sformułowane postulaty mogą stanowić wstęp do szerszej dyskusji na temat wykorzystywania doświadczeń innych samorządów i zmierzającej do doskonalenia procesów inwestycyjnych samorządowych w Polsce.