

Ekonomiczne czynniki rozwoju gminy

Prawne uregulowania zadań władz lokalnych, zapisane w ustawie o samorządzie gminnym, nadały gminom odpowiedzialność za całość spraw związanych z rozwojem danego terenu. Zgodnie z tą ustawą (art. 18 ust. 2 pkt 6), do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. Programy gospodarcze w swojej istocie nie zostały jednolicie zdefiniowane. Programem gospodarczym może być program społeczno-gospodarczy, ściśle powiązany z planem zagospodarowania przestrzennego. Przykładem takiego powiązania dokumentów planistycznych są (coraz częściej) opracowywane strategie rozwoju gminy. Rozwój, według słownika współczesnego języka polskiego, oznacza „proces zmian prowadzących do ulepszania czegoś, zwiększenia czegoś, osiągnięcia poziomu wyższego pod jakimś względem; postęp”. Odnosząc tę definicję do samorządu gminnego, rozwój gminy można by określić jako proces zmian strukturalnych, prowadzących do ulepszenia infrastruktury technicznej i społecznej, zwiększenie zamożności społeczności lokalnej oraz osiągnięcie wyższej wartości majątku gminnego. W literaturze przedmiotu występują liczne określenia rozwoju lokalnego¹. Rozwój lokalny, jako termin, „określa wyodrębnioną strukturę społeczno-terytorialną, posiadającą zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, wyrażającą własne potrzeby oraz hierarchię wartości”. W dalszej części artykułu - termin *rozwój lokalny* będzie utożsamiany z terminem *rozwój gminy*.

W wyniku moich badań własnych jako definicję przewodnią *rozwoju lokalnego* przyjąłem tę sformułowaną przez R.Brola². Jego zdaniem, o *rozwoju lokalnym* mówimy wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władz lokalnych oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego.

¹ Zob. J.Hermaszewski, Inwestycje samorządu terytorialnego i ich znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju gminy Polkowice w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, Rozprawa doktorska, Wrocław, AE 2004, s. 46-56.

² R.Brol, Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego, W: Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Red. M.Obrębalski, Wrocław, AE 1996, s.11.

Według autorów A.Purgat i R.Reszel³ - *rozwój lokalny* jest procesem dynamicznym, prowadzącym do zmian ilościowych i jakościowych w sferze: społecznej, gospodarczej, w infrastrukturze technicznej czy zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z potrzebami i preferencjami mieszkańców gminy. Definicja ta podkreśla element zmian zachodzących we wszystkich strukturach gminy.

Z kolei J.J.Parysek⁴, pisząc o *rozwój lokalnym*, uwzględnia połączenie trzech ważnych elementów: - działania - zasoby - potrzeby. Traktuje on rozwój lokalny jako prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej (miasta i gminy) z wykorzystaniem jej zasobów, uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz ich udziałem w podejmowanych działaniach.

Interesującą interpretację *rozwój gminnego* przedstawili również J.Warda i W.Kłosowski⁵. Według nich - *rozwój gminy* jest procesem zmian w układzie lokalnym, które zwiększają sumę szans indywidualnego rozwoju poszczególnych mieszkańców. Definicja ta podkreśla zmiany w gminie, które wpływają na rozwój jednostkowy mieszkańców. Zmiany ilościowo-wartościowe układów lokalnych, które nie zmierzają do rozwoju jednostek, nie są elementami sprawczymi rozwoju gminy.

Uwzględniając różne interpretacje i definicje podaje się najważniejsze cechy *rozwój lokalnego*:

- często podkreślanym elementem w definicji rozwoju jest słowo proces; oznaczać to może, że według autorów poszczególnych definicji - o rozwoju mówi się w kategoriach pewnych działań prowadzących do zmian,
- podmiotowość definicji *rozwój lokalnego (gminnego)* sprowadza się do jednostki terytorialnej najniższego szczebla administracji państwowej - czyli gminy jako wspólnoty mieszkańców danego terenu; w imieniu gminy występują władze gminy,
- zmiany, które są siłą sprawczą rozwoju, powinny prowadzić do polepszenia istniejących walorów użytkowych gminy lub powinny tworzyć nowe jej wartości,
- mówiąc o rozwoju lokalnym – zakłada się, że działania podejmowane na jego rzecz powinny być dokonywane za aprobatą i przy współudziale lokalnej społeczności.

³ A.Purgat, R.Reszel, Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik, Warszawa-Poznań-Zielona Góra, Zachodnie Centrum Organizacji 1997, s. 101.

⁴ J.J.Parysek, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym, W: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Red. J.J. Parysek, Warszawa, KPZK PAN 1995, s. 37.

⁵ J.Warda, W.Kłosowski, Wdrażanie lokalnych projektów rozwojowych. Jak radzić sobie z konfliktem, „Rozwój Regionalny” 2001, nr 2-3.

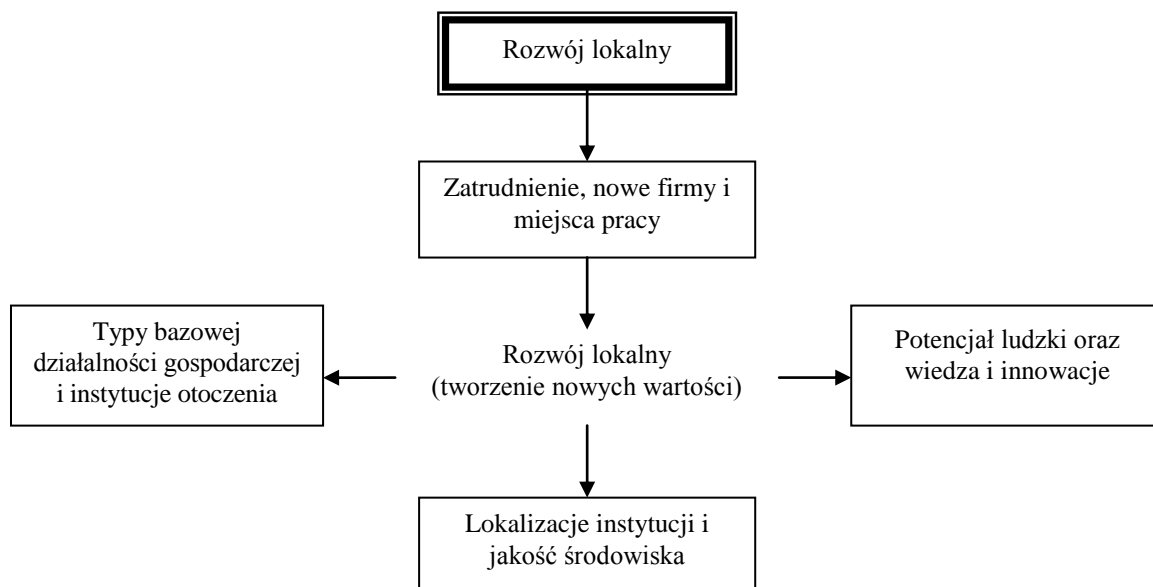
Według R.Brola⁶ efektem *rozwoju lokalnego* jest poprawa życia społeczności lokalnej. Poprawa ta jest rezultatem tworzenia na szczeblu gminnym „nowych wartości”(rys.1).

Uważa się, że rozwój lokalny powinien wynikać z konkretnej wizji kształtowania się w przyszłości obrazu gminy. Planowanie przyszłości wiąże się z określeniem celów, jakie powinny być osiągnięte. Celem rozwoju lokalnego jest m.in. zapewnienie ludziom możliwie wysokiego poziomu życia.

Według M.Trojanek⁷ celami *rozwoju lokalnego* mogą być:

- zapewnienie ludziom miejsc pracy i dochodów pozwalających na niezbędnym w odczuciu społecznym poziom życia,

Rysunek 1. „Nowe wartości” *rozwoju lokalnego* (według teorii E.L.Blakleya)



Źródło: R.Brol: Zarządzanie rozwojem lokalnym. Definicje, cele, zasady i procedury. W: Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków. Red. R.Brol. Wrocław: AE 1998, s.10

- zapewnienie warunków bytu materialnego, a w tym: wyżywienia, mieszkania, przebywania w środowisku nieszkodzącym zdrowiu,
- zapewnienie warunków rozwoju duchowego, a w tym: możliwości wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem,

⁶ R.Brol, Zarządzanie rozwojem lokalnym. Definicje, cele, zasady i procedury, W: Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków, Red. R.Brol, Wrocław: AE 1998, s.10

⁷ M.Trojanek, Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych, Poznań, AE 1994, Zeszyty Naukowe nr 137, seria II, Prace Habilitacyjne, s.16

- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, a w tym: poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju dla następnych pokoleń,
- zachowanie naturalnego środowiska dla przyszłych pokoleń, w tym: prowadzenia racjonalnej gospodarki zasobami, zmierzającej do odnowy poszczególnych elementów środowiska i efektywnego ich wykorzystania.

Ostatni podany wyżej element celów rozwoju lokalnego, określa sposób eksploatacji elementów środowiska przez podmioty gospodarki lokalnej, który eliminuje (lub minimalizuje) niezamierzone efekty tej eksploatacji - tworząc ramy ekorozwoju gminy. Zdaniem T.Borysa⁸, pojęcie ekorozwoju może być synonimem nie tylko rozwoju trwałego i zrównoważonego, ale również - rozwoju samopodtrzymującego się, ze względu na silne skorelowanie tych cech.

Rozwój, który charakteryzują trzy cechy: zrównoważenie, trwałość i samopodtrzymywanie się - według J.Adamczyk⁹ - jest najbliższy koncepcji „Sustainable Development”¹⁰.

Idea rozwoju zrównoważonego (ang. - Sustainable Development), według W.Pęskiego¹¹, polega na kierowaniu procesami rozwoju w taki sposób, aby zapewnić zaspokojenie naszych obecnych potrzeb, bez ograniczania następnym generacjom możliwości realizacji ich aspiracji. Koncepcja rozwoju zrównoważonego została wprowadzona w Raporcie Komisji Brundtland (przygotowanym na Światową Konferencję ds. Środowiska i Rozwoju - UNCED - w 1987 roku), określającej istotę rozwoju zrównoważonego jako rozwój, który umożliwia zaspokojenie aktualnych potrzeb i daje także możliwość przyszłym pokoleniom. W polskiej literaturze strategia Sustainable Development zwana jest często ekorozwojem. Według W.Budnera¹² ekorozwój (rozwój trwały i zrównoważony) ogólnie definiowany jest jako takie wykorzystanie środowiska i zasobów materialnych świata, aby potrzeby wszystkich ludzi zostały zaspokojone, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości korzystania z nich przez przyszłe generacje, chroniąc środowisko tak, aby utrzymać jego zdolność do samoregulacji (przez ograniczanie konsumpcji, energooszczędność, korzystanie z proekologicznych technologii itp.).

Realizacji celów rozwojowych towarzyszą pewne bariery, które należy pokonywać (rys. 2).

⁸ T.Borys, Wskaźniki ekorozwoju, Red. T.Borys, Białystok, Ekonomia i Środowisko 1999, s. 69.

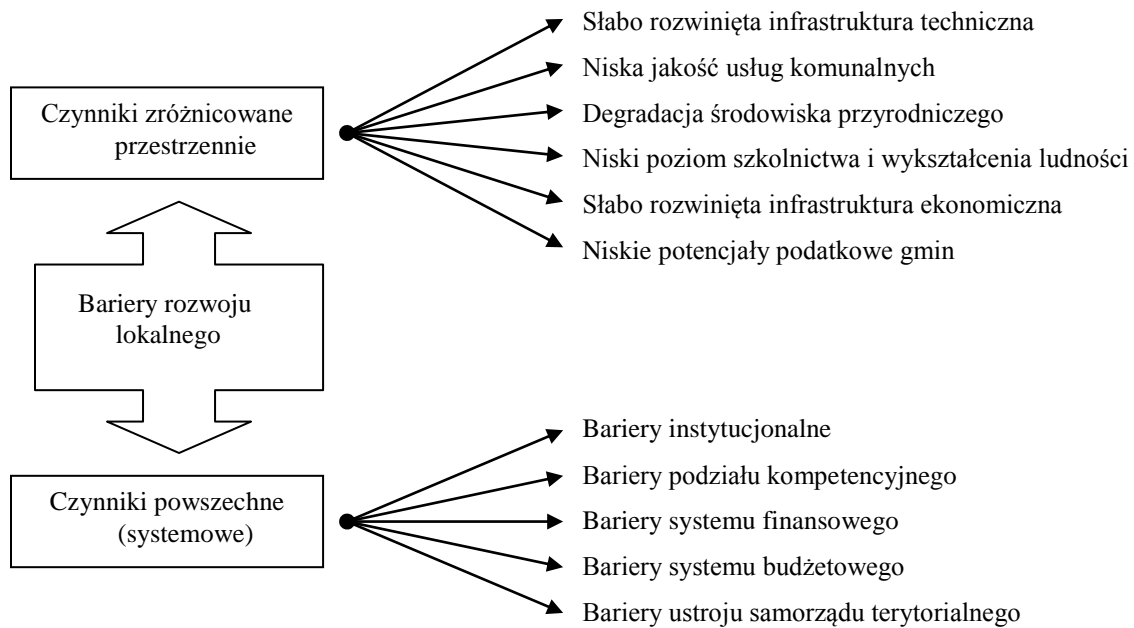
⁹ J.Adamczyk, Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem, Kraków, Wydawnictwo AE 2001, s.28.

¹⁰ Sustainable development oznacza w wolnym tłumaczeniu: podtrzymujący się, trwały rozwój.

¹¹ W.Pęski, Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast, Warszawa, Arkady 1999, s.11.

¹² W.Budner, Lokalizacje przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe, Poznań, AE 2003, s. 220.

Rysunek 2. Bariery rozwoju lokalnego (według A.Myny)



Źródło: własne opracowanie graficzne na podstawie A.Myna, Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.

Według A.Myny¹³, barierami rozwojowymi są czynniki utrudniające bądź uniemożliwiające rozwój lokalny, wśród których można wyróżnić:

- czynniki powszechne (systemowe), dotyczące na ogół wszystkich gmin,
- czynniki zróżnicowane przestrzennie.

Pokonywanie barier rozwoju lokalnego oraz niedopuszczanie do ich powstawania – to jedne z zadań władz lokalnych koordynujących i wspierających procesy rozwojowe.

Według J.J.Paryska¹⁴, rola władz samorządowych sprowadza się do integracji i koordynacji rozwoju lokalnego przy uwzględnieniu między innymi:

- współzależności, jakie występują w procesie rozwoju,
- indywidualności jednostek, które podejmują inicjatywy rozwoju i działania w tym kierunku,
- zaangażowanie społeczności lokalnych w proces rozwoju poprzez zainteresowanie miejscowej ludności tym rozwojem (społeczność lokalna musi widzieć sens podejmowanych działań i ogólnospołeczne korzyści).

¹³ A.Myna, Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.

¹⁴ J.J.Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, Poznań, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza 2001, s.50.

Twierdzi on, że w dobrze zaplanowanym, skoordynowanym i sprawnie zrealizowanym rozwoju lokalnym upatruje się bardzo istotny czynnik kształtowania oblicza lokalnego terytorialnego systemu społecznego i pomyślności mieszkańców.

Jak pisze L.Patrzałek, realizacja celów rozwoju społeczno-gospodarczego może odbywać się w dwojaki sposób:

- 1) przy użyciu narzędzi oddziaływania bezpośredniego – czyli działań własnych i bezpośrednich (przedsięwzięcia inwestycyjne samorządu), wywierających wpływ na zmianę niemal wszystkich struktur gospodarczych i społecznych układu lokalnego,
- 2) przy użyciu narzędzi oddziaływania pośredniego – czyli działań o charakterze pośrednim inicjujących, planistycznych, wspomagających, sterujących, koordynujących i kontrolnych w całym systemie gospodarki lokalnej.

Aby działania własne, związane z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych służyły realizacji celów rozwojowych gminy, powinny być zaplanowane i zhierarchizowane. Planując przedsięwzięcia inwestycyjne - gminy tworzą programy inwestycyjne, zwane wieloletnimi planami inwestycyjnymi. Plany te są sporządzane na okres 15 – 20 lat. Określają one podstawowe (przyszłościowe) kierunki inwestowania gminy. Uważa się, że tak odległy horyzont czasowy daje władzom gminy możliwość „niezależności politycznej” w realizacji przyjętych zamierzeń. Pozwala to również zaplanować w corocznych budżetach wielkość środków na kontynuację zadań w ramach wieloletnich planów inwestycyjnych.

W praktyce trudno jest określić ważność poszczególnych narzędzi i ich rolę, jaką odgrywają w rozwoju lokalnym. W moich badaniach uwagę koncentruję jednak na narzędziach oddziaływania bezpośredniego. To one są dość często stosowane przez samorządy, w celu oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy. Szczególną rolę wśród tych narzędzi przypisuje się inwestycjom.

Racjonalne inwestycje zapewniają zarówno sprawne funkcjonowanie, jak i rozwój gmin. Reforma samorządowa, wprowadzona w 1990 roku w Polsce, nałożyła na gminy obowiązek realizowania zadań o charakterze inwestycyjnym, równoległe też nadała gminom prawo samodzielnego gospodarowania uzyskanymi dochodami. W praktyce zdarza się, że skala uzyskiwanych dochodów nie zaspokaja potrzeb inwestycyjnych. Dochody samorządów są w znacznej części wydatkowane na realizację zadań własnych, rozumianych jako ustawowy obowiązek służący zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej. Występujące od wielu lat w Polsce niedofinansowanie infrastruktury komunalnej powoduje, że potrzeby inwestycyjne są bardzo duże.

Jedną dyskusyjną z kwestii jest samo rozumienie pojęcia inwestycji w teorii i praktyce gospodarczej. W literaturze stosuje się różne jej ujęcia i interpretacje¹⁵. Według H.Towarnickiej (1996)¹⁶, wśród najczęściej używanych definicji inwestycji można wyróżnić jej następujące typy:

- najogólniejszy, określający inwestycje jako zakumulowane (tj. nieskonsumowane) środki i oszczędności gospodarcze (dochody lub produkty) przeznaczone na dalszy rozwój produkcji i usług,
- traktujący inwestycje jako nakłady gospodarcze ponoszone na reprodukcję różnych zasobów w przedsiębiorstwie lub w gospodarce,
- traktujący inwestycje jako odtwarzanie i przyrost składników majątku rzeczowego w przedsiębiorstwie lub w gospodarce,
- określający inwestycje jako nakłady gospodarcze na odtworzenie i przyrost nowych środków trwałych.

Należy podkreślić, że trwają dyskusje naukowe nad definicjami z obszaru inwestycji łącznie z inwestycjami samorządowymi. Wielu specjalistów¹⁷ od problematyki samorządów terytorialnych zamiennie używa różnych określeń, np. inwestycje lokalne, inwestycje gminne, inwestycje komunalne czy inwestycje infrastrukturalne¹⁸. Oprócz tak stosowanych określeń można spotkać się również z pojęciami inwestycji samorządowych¹⁹ i inwestycji publicznych²⁰. Brak jednoznacznie określonego pojęcia inwestycji gminnych (lokalnych itd.) może powodować trudności interpretacyjne różnych zestawień i wyników analiz. Trudność taka może dotyczyć również samego wyróżnienia inwestycji wśród wydatków samorządu terytorialnego. Należy dodać, że na terenie gminy mogą być realizowane inwestycje samorządu lokalnego oraz inwestycje innych podmiotów gospodarczych, osób prywatnych itd.

¹⁵ Zob. J.Hermaszewski, Inwestycje samorządu terytorialnego i ich znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju gminy Polkowice w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, Rozprawa doktorska, Wrocław, AE 2004, s. 46-56.

¹⁶ H.Towarnicka, Inwestycje rzeczowe w warunkach transformacji. Podstawowe problemy ekonomiczno-finansowe, Wrocław, AE 1996, s.29.

¹⁷ Zob.: P.Swianiewicz, Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych, Warszawa, IBnGR 1996, s.137-173; W.Siemiński, Finansowanie inwestycji gminnych a rozwój przedsiębiorczości, W: Przedsiębiorczość w gminie – stymulowanie inwestycji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra, ZCO 1996, s. 53-68; K.S.Cichocki, Finansowanie infrastruktury poprzez zaciąganie długu – poradnik LGPP, strona www.lgpp.pl, P.Karpuś, M.Stefański, K.Żuk, Strategie rozwoju gminy i restrukturyzacji usług komunalnych, Lublin, Uniwersytet M.Curie-Skłodowskiej 1996, s. 17-74.

¹⁸ Zob.: K.Brzozowska, Inwestycje infrastrukturalne i ich specyfika, W: Inwestycje w rachunkowości, Prace Naukowe nr 961, Wrocław, AE 2002, s. 44-53.

¹⁹ W.Surażska, Skorzystań z doświadczeń. Ranking, „Wspólnota” 1999, nr 4.

²⁰ Zob.: L.Patrzałek, Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego okresie transformacji systemowej w Polsce, Wrocław, AE 1996, s. 16; R.Broszkiewicz, Polityka inwestycyjna, W: Polityka gospodarcza, Red. B.Winiarski, Wyd. drugie, Warszawa, PWN 2000, s. 414.

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych²¹ - uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa wydatki budżetu w podziale na działy i rozdziały z wyodrębnieniem: wydatków bieżących i wydatków majątkowych (czyli wydatków przeznaczanych na finansowanie inwestycji oraz udziałów gminy w spółkach). W tej samej ustawie (art. 124 pkt. 4) wyróżnia się również wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi. Dość zawile wyróżnienie inwestycji w ustawodawstwie samorządowym może powodować pojawianie się różnorodnych problemów w działaniach inwestycyjnych. Mogą mieć one negatywne skutki w postaci marnotrawstwa wydatkowanych środków publicznych.

Wyjaśnienia wymagają też zagadnienia zdolności i skłonności do inwestowania. Zdolność do inwestowania pojawia się wtedy, gdy samorząd posiada wolne środki finansowe (tzn. środki, które pozostały w dyspozycji gminy po zaspokojeniu bieżących potrzeb społecznych) oraz zewnętrzne środki pozyskane do realizacji danych przedsięwzięć inwestycyjnych. Zdolność inwestycyjna gminy oznacza możliwość realizowania długookresowych inwestycji (zarówno społecznych i gospodarczych) bez potrzeby ograniczania realizacji zadań bieżących. W praktyce o zasadności realizacji inwestycji często decydują możliwości finansowe (środki własne i obce) oraz poparcie społeczne.

Skłonność do inwestowania jest głównie zagadnieniem z obszaru socjologii i psychologii. Może m.in. wynikać z cech charakteru osób decydujących o programie inwestycyjnym gminy czy wsparcia politycznego. Wysoka skłonność do inwestowania może przejawiać się tym, że są wybierane do realizacji duże przedsięwzięcia inwestycyjne. Zazwyczaj są one prowadzone szerokim frontem. W sytuacji braku wcześniej ustalonych (w porozumieniu z mieszkańcami) priorytetów inwestycyjnych mogą być realizowane inwestycje nie zawsze konieczne, co na ogół sprzyja marnotrawstwu publicznych środków. Jak potwierdza praktyka - posiadając zdolność inwestycyjną – można wykazywać różną skłonność inwestycyjną (nikłą, średnią dużą, bardzo dużą).

Realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, obok aspektu zaspokojenia potrzeb społecznych, towarzyszyć powinien społeczny i ekonomiczny rachunek. Rachunek społeczny pokazuje, czy inwestycja jest zasadna (trafiona) z punktu widzenia społecznej oceny i czy przyniesie społeczne korzyści. Korzyści te mogą dotyczyć różnych efektów mierzalnych i niemierzalnych zrealizowanej inwestycji. Miary w tym przypadku odnoszą się do wykonalności/skuteczności inwestycji. Miary skuteczności wskazują, w jakim stopniu

²¹ art. 124 Ustawy z 26 listopada 1998 r o finansach publicznych (DzU z 2003 r. Nr 15, poz. 148; ost.zm.Dz.U. z 2004 r. Nr 273, poz.2703).

postawione cele zostały zrealizowane. Zrealizowane cele inwestycyjne można przedstawić jako efekty rzeczowe (np. zbudowane oczyszczalnie ścieków, budynki mieszkalne, drogi itd.), oraz jako efekty jakościowe, może to być np. podwyższona jakość życia mieszkańców, zwiększone bezpieczeństwo, wyższy poziom świadczonych usług czy inne²².

Rachunek ekonomiczny *ex ante* powinien dostarczać informacji czy przedsięwzięcie inwestycyjne będzie efektywne czy nieefektywne. Rachunek ekonomiczny *ex post* – powinien wykazać, czy dane przedsięwzięcie inwestycyjne było efektywne lub nieefektywne, czy przeinwestowane. Niestety rachunek efektywności inwestycji mierzony jako relacja nakładów do efektów zazwyczaj w gminach nie jest badany. W praktyce nie zawsze rachunek ekonomiczny przesądza o wyborze priorytetów inwestycyjnych. W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie metody „koszty-korzyści” w odniesieniu do oceny efektywności inwestycji lokalnych.

Uważa się, że aby koordynować działania inwestycyjne zasadnym wydaje się konieczność formułowania polityki inwestycyjnej gminy. Bez inwestowania nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie nowoczesnych gospodarek w dłuższym okresie czasu. Najczęściej bywa ono głównym czynnikiem rozwoju, a prowadzenie polityki inwestycyjnej staje się koniecznością współczesnych gospodarek, organizacji i przedsiębiorstw. Do określenia istoty polityki inwestycyjnej gminy posłużono się określeniem polityki inwestycyjnej w przedsiębiorstwie przemysłowym. Według H.Towarnickiej²³, polityka inwestycyjna w jednostce gospodarczej jest zespołem wszelkich, długookresowych i doraźnych działań przedsiębiorstwa (ujawnionych i nieujawnionych), mających na celu określenie potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstwa i dążenie do ich zaspokojenia oraz modyfikowanie potrzeb w zależności od warunków i możliwości realnego oddziaływania na otoczenie.

Odnosząc przytoczone rozważania do jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności gminy), to polityką inwestycyjną gminy można nazywać wszelką aktywność władz samorządowych (mieszczącą się w planach budżetowych, jak również wychodzącą poza horyzont czasowy budżetu rocznego), mającą na celu identyfikację potrzeb gminy w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej, jak również zmierzającą do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej w krótkiej i dłuższej perspektywie czasu. Przez potrzeby gminy rozumie się wykonywanie zadań publicznych, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Potrzeby publiczne mogą być zaspokajane w pełnym lub ograniczonym

²² Zob. J.Hermaszewski, Wpływ inwestycji na rozwój gminy – doświadczenia Polkowic, Głogów, PWSZ 2005, s. 13-18.

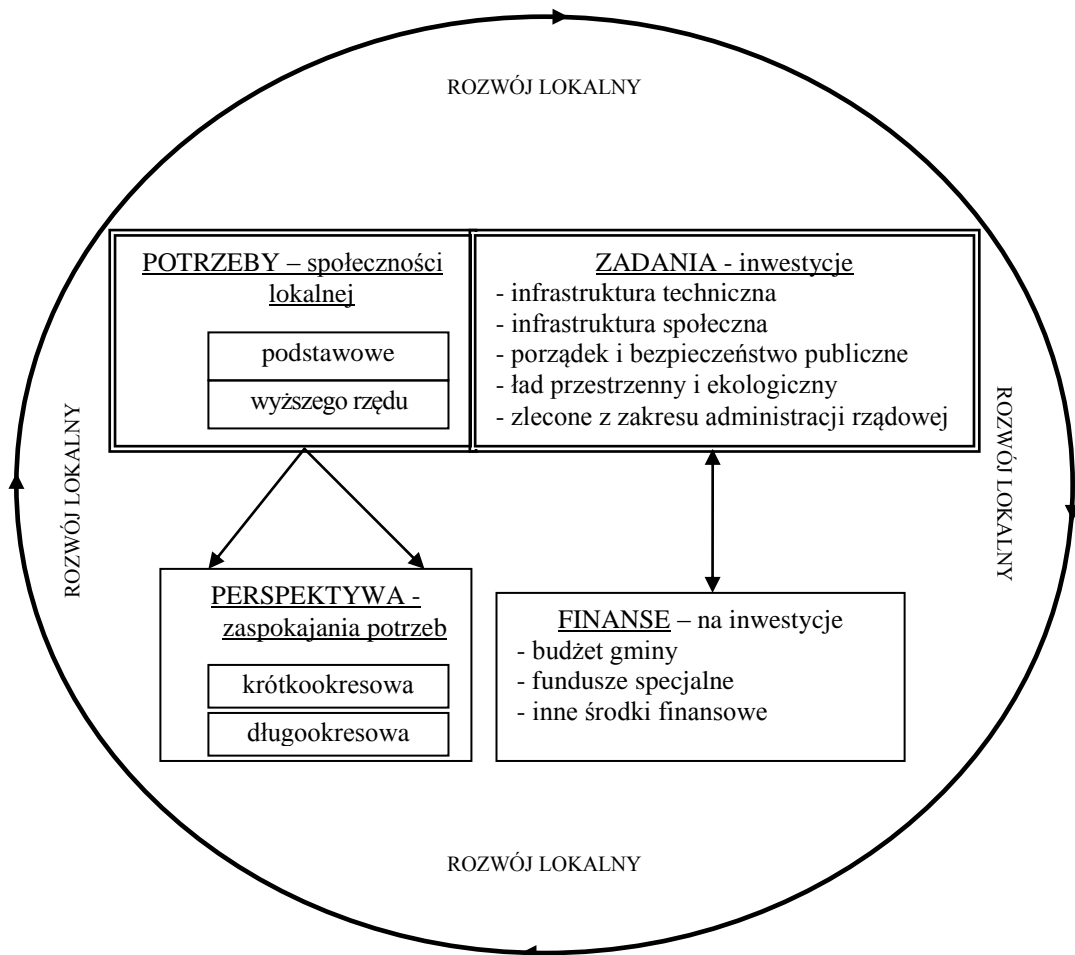
²³ H.Towarnicka, Strategie i taktyki polskich przedsiębiorstw w warunkach zmian systemowych, Wrocław, AE 1991. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 564. Monografie i Opracowania nr 81, s. 46.

stopniu, co zależy od warunków finansowych, rzeczowych, wykonawczych i projektowych inwestycji.

Reasumując rozważania na temat rozwoju lokalnego i inwestycji, uważam, że konieczne staje się, aby inwestycje samorządowe stanowiły jeden ze środków realizacji polityki inwestycyjnej gminy służącej rozwojowi lokalnemu (rys.3).

Przedmiotem działalności inwestycyjnej samorządów są te rodzaje zadań, które są wyznaczone przez ustawę o samorządzie terytorialnym. Oznacza to powstrzymanie się gmin od przyjmowania na siebie zadań gospodarczych, wykraczających poza zadania użyteczności publicznej, a zwłaszcza przed podejmowaniem działań gospodarczych przynoszących zysk bezpośredni (komercyjny).

Rysunek 3. Polityka inwestycyjna gminy



Źródło: opracowanie własne

Kształtowanie warunków infrastrukturalnych należy do zadań priorytetowych. Świadczyć o tym może to²⁴, że wśród szesnastu zadań gminy (wyznaczonych ustawą), określanych jako zadania własne, aż siedem z nich polega na odpowiedzialności gminy za rozmaite dziedziny lokalnej infrastruktury technicznej, a dalszych sześć dotyczy infrastruktury społecznej. Również zadania zlecone mają charakter zadań publicznych w tym sensie, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ogółu społeczeństwa.

Potrzeby zbiorowe społeczności lokalnej²⁵ bywają określane szczegółowiej jako: egzystencjalne, rezydencjalne, kulturalne, społeczne, rozwojowe. Stanowią one szeroki zakres możliwości ich zaspokajania. Potrzeby te mogą być zarówno podstawowe, jak również wyższego rzędu. Warunkiem osiągnięcia optymalnego rozwoju lokalnego jest równomierne zaspokajanie różnych potrzeb lokalnej społeczności w krótkookresowej i w dłuższej perspektywie czasu. Racjonalne inwestycje lokalne kreują rozwój społeczno-gospodarczy (ekorozwój) gminy w długim i krótkim okresie. Przyjęto, że inwestycje służące budowie i rozbudowie lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej powinny być podstawowym czynnikiem wzrostu wartości majątku gminy; w teorii i praktyce - wielkość wydatków (nakładów) inwestycyjnych oraz efektów rzeczowych uzyskanych z inwestycji bywają zaliczane do podstawowych mierników rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

²⁴ W.Siemiński, Finansowanie inwestycji gminnych a rozwój przedsiębiorczości, W: Przedsiębiorczość w gminach, stymulowanie inwestycji, Red. E.Wysocka, Warszawa-Poznań-Zielona Góra, Zachodnie Centrum Organizacji 1996, s.53.

²⁵ J.J.Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, Poznań, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza 2001, s. 41.

Streszczenie

Wielość interpretacji definicji rozwoju lokalnego wykształciła pewne jego cechy charakterystyczne, tj. rozwój jest procesem, dotyczy określonej jednostki samorządu terytorialnego, ma określony cel oraz jest dokonywany za aprobatą oraz przy aktywnej postawie społeczności lokalnej. Realizacji celów rozwojowych towarzyszą pewne bariery, których pokonywanie jest zadaniem władz samorządowych. Cele rozwojowe mogą być realizowane za pomocą narzędzi oddziaływania bezpośredniego m.in. inwestycji. Realizacji procesów inwestycyjnych może towarzyszyć zjawisko wysokiej skłonności do inwestowania oraz zdolności inwestycyjnej. Aby optymalizować efekty działalności inwestycyjnej należy prowadzić rzetelny rachunek ekonomiczny w oparciu o miary korzyści społecznych.

Bez inwestowania nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie nowoczesnych gospodarek w dłuższym okresie czasu. Dlatego też, aby koordynować działania inwestycyjne zasadnym wydaje się konieczność formułowania polityki inwestycyjnej gminy. Warunkiem osiągnięcia optymalnego rozwoju lokalnego staje się, aby inwestycje samorządowe stanowiły jeden z środków realizacji polityki inwestycyjnej służącej równomiernemu zaspokajaniu różnych potrzeb lokalnej społeczności w krótkookresowej i w dłuższej perspektywie czasu.