

mgr Jarosław Hermaszewski

„Inwestycje samorządu terytorialnego i ich wpływ na funkcjonowanie i rozwój gminy Polkowice w latach dziewięćdziesiątych”

(koncepcja pracy-tezy)

Prawne podstawy funkcjonowania organów gmin reguluje ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku, wskazując przy tym na zakres zadań gmin, w tym zwłaszcza zadań własnych. Dlatego też 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.) wpłynęły w znacznym stopniu na zwiększone zainteresowanie opracowywaniem strategii rozwoju. 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.

Prowadzenie procesów inwestycyjnej staje się koniecznością, a inwestowanie jeśli jest sprawne i efektywne, będzie elementarnym warunkiem rozwoju jednostki samorządowej.

Inspiracją do zainteresowania się i podjęcia badań nad problematyką inwestycji samorządów terytorialnych była obserwacja zachowań samorządu

gminy Polkowice w zakresie podejmowania działań inwestycyjnych w okresie transformacji ustrojowej kraju.

W pracy szczególną uwagę zwrócono na inwestycje infrastruktury technicznej i społecznej, ich charakter i powiązania, źródła finansowania, cykl realizacji i rozliczenie. Ponieważ inwestycje gminy służyć powinny głównie zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej trudne staje się ich ocenianie z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. Dlatego też w dalszej części niniejszej pracy ocena zrealizowanych inwestycji społecznych ma charakter opisowy.

Należy jednak podkreślić, że w gminie Polkowice występują również inne inwestycje tzw. inwestycje gospodarcze, jednakże nie będą one przedmiotem głębszej analizy w niniejszej pracy.

Analiza dotyczy lat 1994-1999, które stanowią okres największych nakładów inwestycyjnych w samorządnej gminie Polkowice. W tym okresie średnie wydatki na inwestycje stanowiły ponad 54 % ogółu wydatków gminy.

Główną hipotezę badawczą można sprowadzić do konstatacji, że planowanie inwestycji samorządu powinno zmierzać w kierunku wielowymiarowej polityki inwestycyjnej, spójnej z programem rozwoju gminy oraz ogólnym planem przestrzennego zagospodarowania terenu.

Przyjęto założenie, że w warunkach transformacji – rozmiary i rodzaje inwestycji samorządu terytorialnego zależą głównie od:

1. rozwiązań systemowych umożliwiających samodzielność w podejmowaniu działalności inwestycyjnej przez gminę,
2. zasobów finansowych, jakimi dysponuje dana gmina,
3. rodzaju otoczenia (w tym – jednostek gospodarczych, inwestycji krajowych i zagranicznych),
4. przedsiębiorczości władz w gminie,
5. umiejętności współdziałania władzy ze społecznościami lokalnymi.

Hipotezę roboczą pracy można sformułować następująco:

dla społecznego rozwoju gmin i ich dostosowań do wymagań współczesnej gospodarki rynkowej niezbędne są różne rodzaje inwestycji. Przygotowanie skutecznych i efektywnych przedsięwzięć (projektów) inwestycyjnych samorządów terytorialnych, wynikających ze strategii rozwoju gminy wymaga, obok niezbędnych zasobów, umiejętności dokonywania racjonalnych wyborów między różnymi rodzajami podejmowanych inwestycji, odpowiedniego przygotowania merytorycznego władz gminy, a także umiejętności współdziałania ze społecznością lokalną.

W następnych fazach projektu – dużą uwagę należy poświęcić odpowiedniemu nadzorowi nad przebiegiem (realizacją) oraz rozliczeniem inwestycji.

Przestrzeganie wyżej wymienionych regul/zasad powinno gwarantować prawidłowy i efektywny rozwój gminy poprzez racjonalną działalność inwestycyjną. Zapobiegać to powinno ewentualnemu marnotrawstwu społecznych środków finansowych przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej.

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

W związku z powyższym cele pracy sformułowano następująco:

1. zidentyfikowanie sposobów zachowań samorządów terytorialnych w sferze działalności inwestycyjnej w latach 90-tych w Polsce,
2. pokazanie podstawowych problemów inwestycyjnych samorządu terytorialnego w warunkach transformacji polskiej gospodarki,
3. rozpoznanie trwałych i nietrwałych elementów zachowań mających na celu określenie rzeczywistych strategii inwestycyjnych samorządu.

W celu realizacji zamierzeń podjęto następujące działania cząstkowe:

- pokazanie istoty samorządu terytorialnego, jego historycznych rysów, oraz zasad ustrojowych funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce,

- przedstawienie doświadczeń samorządności z Polski i za granicy (w tym problematyki inwestycji),
- opisanie samorządu terytorialnego gminy Polkowice i zaprezentowanie programu inwestycyjnego gminy w latach 1994 – 1999,
- przeprowadzenie analizy wybranych przedsięwzięć inwestycyjnych gminy Polkowice w latach 1994 - 1999,
- przedstawienie propozycji w obszarze inwestycji samorządów terytorialnych.

Przy realizacji celów oraz związanych z nim działań cząstkowych posłużono się przede wszystkim 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 (tj. programów rozwojowych samorządu lokalnego, planu przestrzennego zagospodarowania oraz budżetu gminy),
- metodą wywiadu kierowanego z pracownikami urzędu gminy, odpowiedzialnymi za procesy inwestycyjne w gminie,

Przyjęta metodologia badań, m.in. ze względu na różnorodność zastosowanych metod badawczych, umożliwiła zebranie i przeanalizowanie obszernego materiału teoretycznego i empirycznego dotyczącego procesów inwestycyjnych samorządu terytorialnego, tworząc tym samym odpowiednią podstawę do procesu wnioskowania.

Celom pracy podporządkowano jej konstrukcję. Praca składa się z pięciu rozdziałów. Pierwsze trzy rozdziały służą przede wszystkim realizacji celów w wymiarze poznawczym, natomiast czwarty i piąty w wymiarze aplikacyjnym.

W pierwszym rozdziale przeprowadzone będą rozważania teoretyczne. Rozważania te zostaną oparte o literaturę przedmiotu oraz o przepisy obowiązującego prawa. Ponadto rozdział pierwszy stanowić będzie przegląd

doświadczeń samorządności miast polskich, w których świadomość działalności inwestycyjnej rozstała rozpoznana najwcześniej, oraz zostały zaprezentowane doświadczenia krajów o dojrzałych strukturach samorządów terytorialnych. W rozdziale tym, zostanie również przedstawiona i wyjaśniona obowiązująca terminologia odnosząca się do dokumentów używanych w procesie formułowania projektów inwestycyjnych.

Rozdział drugi stanowić będzie materiał syntetyczny programu inwestycyjnego bazujący na doświadczeniach obcych w zakresie finansowania i organizowania procesu inwestycyjnego gmin, jak również obejmujący postulaty decyzyjne. Ponadto w rozdziale tym zostaną zaprezentowane wybrane działania samorządów polskich w zakresie poprawy efektywności inwestowania.

Rozdział trzeci będzie rozdziałem empiryczno-teoretycznym. Celem tego rozdziału jest przedstawienie modelu tworzenia programu inwestycyjnego gminy Polkowice. Osiągnięcie zamierzonego celu poprzedzone zostanie analizą zebranych materiałów i dokumentacji obowiązującej w gminie Polkowice, a odnoszącej się do procesów inwestycyjnych (np. program społeczno-gospodarczy gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Polkowic, raport z badania opinii publicznej itp.). Jednakże głównym materiałem analitycznym była opracowana „Lokalna strategia rozwoju gospodarczego gminy Polkowice”, w której zostały zaproponowane warianty programu rozwojowego gminy Polkowice w perspektywie roku 2000.

Rozdział czwarty będzie prezentacją programu inwestycyjnego gminy Polkowice zrealizowanego w latach 1994 – 1999. Prezentacja programu będzie dokonana w układzie czasowym, czyli począwszy od procesu planowania, poprzez etap realizacji i ewentualnych modyfikacji, a skończywszy na przekazaniu do realizacji przyjętego programu inwestycyjnego. W rozdziale czwartym zostanie przedstawiona charakterystyka wybranych przedsięwzięć inwestycyjnych zrealizowanych w omawianym okresie. Szczególny nacisk został położony na prezentację dylematów i trudnych wyborów towarzyszących

realizowanym projektem inwestycyjnym. Konkluzja zamieszczona na zakończenie rozdziału czwartego będzie zbiorem uwag i dokonywanych ocen prowadzonej polityki inwestycyjnej w gminie Polkowice.

Zwieńczeniem omawianych zagadnień oraz przeprowadzonych analiz i badań nad przedmiotem rozprawy, jest modelowe ujęcie programu inwestycyjnego gminy stanowiące element racjonalizujący działalność inwestycyjną samorządów terytorialnych w Polsce.