

Krzysztof Witkowski, Damian Starościc

System infrastruktury społecznej w gminie

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 4, 177-194

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KRZYSZTOF WITKOWSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

DAMIAN STAROŚCIC

Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu

System infrastruktury społecznej w gminie

1. Wprowadzenie

Istotną cechą samorządu gminy jest zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, bowiem samorząd odpowiada za wszystkie sprawy publiczne dotyczące życia mieszkańców w obrębie jednostki terytorialnej. Władze samorządowe odpowiadają za zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Od umiejętności gospodarowania zasobami i od tego, jak gmina będzie wykorzystywać swoje szanse, zależy jej rozwój. Wejście Polski do Unii Europejskiej i rozwój gospodarczy wymaga od samorządów coraz bardziej kreatywnego myślenia w zakresie przyciągania nowych inwestorów, ale przede wszystkim inwestowania w infrastrukturę. Jest to również szansa na rozwój gminy. Infrastruktura stanowi kombinację wielu cech, bez których nie jest możliwy rozwój gospodarczy jednostki lokalnej i wyższy standard życia społeczności lokalnej.

W artykule zostaną zaprezentowane kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania infrastrukturą, w szczególności infrastrukturą społeczną, dla zapewnienia rozwoju lokalnego. W tym celu zostaną przedstawione definicje infrastruktury oraz jej klasyfikacja. Ponadto przybliżone będą cechy i funkcje infrastruktury oraz sposoby wykorzystania zasobów

infrastruktury dla realizacji potrzeb jej społeczności, oraz poprawy warunków życia ludności.

Ustawa o samorządzie gminnym przyjmuje w art. 1, że przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium¹. Artykuł 7 ustawy samorządowej ustala, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne gminy można podzielić na pewne kategorie, a mianowicie zadania z zakresu:

- infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych; utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych; wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych; zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą; komunalne budownictwo mieszkaniowe; lokalny transport zbiorowy; targowiska i hale targowe; gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne);

- infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna);

- porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne);

- ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska).

Innymi słowy, zadania i kompetencje należące do zakresu działania gminy obejmują wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów (domniemanie kompetencji).

2. Infrastruktura. Infrastruktura społeczna

W szerokim ujęciu infrastruktura, to suma wszystkich czynników współuczestniczących w procesie świadczenia usług (kapitał – praca) wraz z efektami ich działalności lub ogół środków i warunków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania państwa².

W ujęciu encyklopedycznym i słownikowym infrastruktura to podstawowe urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa³.

E. Bittnerowa, uważa, iż infrastruktura ułatwia, a nawet warunkuje należyte funkcjonowanie procesów produkcyjnych. Ponadto, limituje możliwości

¹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 185-186.

² *Gospodarka miejska*, red. E. Dźbik, Warszawa 1995, s. 81-88.

³ *Wielka encyklopedia PWN T. 12*, red. J. Wojnowski, Warszawa 2002, s. 134.

zaspokojenia potrzeb ludności⁴. A. Piskozub infrastrukturę określa jako stworzone przez człowieka, trwale zlokalizowane liniowe i punktowe obiekty użytku publicznego, stanowiącą podbudowę życia społeczno-gospodarczego, z uwagi na ich funkcję przemieszczania osób i ładunków (transport), wiadomości (łączność), energii elektrycznej (energetyka) i wody (gospodarka wodna)⁵.

Definicje infrastruktury mają podobne znaczenie i określane są jako⁶:

- Urządzenia i instytucje usługowe (transport, oświata, ochrona zdrowia), niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działów gospodarki.

- Materialno-techniczne wyposażenie danego terytorium w powszechne urządzenia transportowe, komunikacyjne, telekomunikacyjne, osadnicze, oświatowe, energetyczne, wodne, ochrony zdrowia itp.

- Podstawowe urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Względnie stałe środki i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki. Infrastruktura z reguły zawiera: drogi, linie kolejowe, inne sieci komunikacyjne, zasoby energii i wody, oraz obiekty edukacyjne. Niektóre definicje obejmują obiekty związane z ochroną zdrowia i rozrywką.

Jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, ponieważ jako część majątku narodowego wspiera działalność produkcyjną, służy rozwojowi produkcji, choć sama nie bierze bezpośredniego udziału w produkcji⁷.

Infrastrukturą może być ludzki kapitał, bez którego nie można mówić o rozwoju działalności produkcyjnej, ani poprawy warunków bytu mieszkańców danego terenu. Jest obszarem działania i przedmiotem badań w logistyce miejskiej. Działania te mają za zadanie zapewnienie optymalnych warunków do funkcjonowania miasta uwzględniając koszty, wydajność usług realizowanych względem podmiotów miejskich biorąc pod uwagę aspekty ochrony środowiska, a celem jest podwyższenie jakości życia społeczeństwa lokalnego⁸. Zasób infrastrukturalny przyczynia się do aktywizacji gospodarczej regionów, spójności określonego terytorium, zmniejsza opór w pokonywaniu przestrzeni.

⁴ Infrastruktura techniczna a rozwój miasta, red. D. Stawasz, Łódź 2005, s. 4-5.

⁵ A. Piskozub, Funkcja przemieszczania jako cecha wspólna infrastruktury, *Problemy Ekonomiki Transportu* 1977 nr 2, s. 25.

⁶ J. Brdulak, *Rozwój elementów infrastruktury życia społeczno – gospodarczego*, Warszawa 2005, s. 165-166.

⁷ www.wikipedia.pl/infrastruktura 26.11.07

⁸ M. Szymczak, *Logistyka miejska*, [w:] *Kompendium wiedzy o logistyce*, red. E. Gołomska, Warszawa – Poznań 2005, s. 294-295.

Infrastruktura społeczna definiowana jest jako zespół instytucji i usług zaspokajających w zorganizowany sposób ludzkie potrzeby w dziedzinie prawa, bezpieczeństwa, kształcenia, oświaty, kultury, opieki społecznej, służby zdrowia i budownictwa mieszkaniowego. Wyróżnia się tu szkoły, szpitale, sądy, więzienia, instytucje administracji państwowej i zaznacza, że usługi infrastruktury nie mogą być importowane a nakłady na nią są kapitałochłonne⁹. Określenie zorganizowanego sposobu zaspokajania potrzeb ludzkich wskazuje na wzajemne sprzężenie elementów spełniających określone funkcje, co przy wyodrębnieniu z otoczenia w określonym celu i istnieniu relacji między elementami tworzonej struktury daje nam system. System infrastruktury społecznej, czyli służącej społeczeństwu, jako jednej z podstawowych i najszerszej kategorii socjologicznych. „W publicystyce i mowie potocznej termin ten jest używany najczęściej w znaczeniu ogółu mieszkańców danego kraju lub jego obszaru”¹⁰.

Inaczej infrastruktura społeczna definiowana jest przez J. Kroszela. Według niego: „obejmuje (...) urzędnicy i instytucje świadczące w sposób zorganizowany usługi jednostkowe w zakresie oświaty i wychowania, upowszechniania kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej oraz kultury fizycznej i turystyki”¹¹. Przy czym w przypadku tego zakresu wskazuje się, że nie jest on ograniczony tylko do samych urzędów, ale składa się także z instytucji świadczących usługi, zatrudnionych w nich pracowników, stosowanych rozwiązań organizacyjnych i obowiązujących prawnych uregulowań ich działalności.

Z tą definicją zgadza się R. Broł zwracając jednocześnie uwagę na częste i nadmierne zawężenie pojęcia infrastruktury jedynie do urzędów stanowiących jej bazę materialną. R. Broł wskazuje, że infrastruktura społeczna świadczy swe usługi najczęściej, a czasami jedynie, przez zespoły ludzkie, tzw. instytucje, i samo wyposażenie określonego terenu w bazę materialną (budynki szkolne, szpitale, obiekty kultury itd.) nie jest tożsame z zaspokajaniem potrzeb społecznych zgłaszanych przez ludność. Zawęża ponadto katalog urzędów i instytucji o te, które służą mieszkańcom jako całości lub anonimowym grupom społeczeństwa i wyklucza administrację publiczną, sądownictwo, bezpieczeństwo publiczne oraz mieszkalnictwo, handel i usługi bytowe o charakterze rzemieślniczym. Zaliczanie tej grupy urzędów i instytucji do infrastruktury społecznej jest wg Broła niewłaściwe i podaje on swoją definicję infrastruktury społecznej, przypisując jej jednocześnie szczególną rolę związaną z zaspokajaniem potrzeb konkretnego człowieka, a więc doskonaleniem jakości jego życia.

⁹ *Wielka encyklopedia PWN T. 12*, red. J. Wojnowski, Warszawa 2002, s. 134.

¹⁰ *Wielka encyklopedia PWN T. 25*, red. J. Wojnowski, Warszawa 2002, s. 446.

¹¹ J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole 1990, s. 18.

Człowiek jest konsumentem nie tylko ilościowych, ale przede wszystkim jakościowych efektów funkcjonowania infrastruktury społecznej, którą należy rozumieć jako „...system złożony z urzędzeń i instytucji, świadczących usługi nieprodukcyjne o charakterze jednostkowym (typu konsumpcyjnego) w sposób zorganizowany”¹².

System ten obejmuje zespół urzędzeń i instytucji zlokalizowanych w określonym układzie terytorialnym w zakresie:

- nauki, oświaty i wychowania,
- kultury i sztuki,
- ochrony zdrowia i opieki społecznej oraz
- szeroko rozumianej rekreacji.

W potocznym ujęciu pojęcie infrastruktury społecznej występuje w trzech znaczeniach:

- W pierwszym z nich są to jednostki organizacyjne takie jak szkoły, biblioteki, domy kultury, ośrodki zdrowia itd.

- W drugim znaczeniu jest to określona i o specjalnych cechach działalność podejmowana w ramach realizacji określonych celów np. działalność edukacyjna, kulturalna.

- W trzecim oznacza ludzi zatrudnionych (bez względu na rodzaj stosunku pracy) w jednostkach organizacyjnych, wymienionych w pierwszym znaczeniu, wyposażonych w umiejętności i kompetencje pozwalające im na realizację określonych funkcji.

Infrastruktura społeczna powinna stanowić konsolidację tych znaczeń, której efektem byłaby działalność celowa, praktyczna, rzeczywista, konkretna, planowa, bezpośrednia, ciągła, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, trwała, organizatorska, mająca na celu realizację potrzeb społecznych, gdzie efekty tej działalności będą rozpatrywane nie tylko w wymiarze ilościowym, ale przede wszystkim jakościowym¹³.

3. Kryteria klasyfikacji i podział infrastruktury społecznej

Nauka, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia i opieka społeczna, kultura i sztuka oraz szeroko rozumiana rekreacja to gałęzie infrastruktury społecznej. Jej urzędzenia i instytucje charakteryzują się odmiennymi zróżnicowanymi

¹² *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, Wrocław 2004, s. 115.

¹³ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 13.

właściwościami, które przyjmuje się jako podstawę do wskazania kryteriów ich klasyfikacji oraz podziału.

Jednym z takich kryteriów jest przestrzenna skala obsługi. W klasyfikacji tej zwraca się uwagę na przestrzeń obsługiwaną przez infrastrukturę społeczną i dokonuje podziału tej infrastruktury na:

- lokalną i miejską,
- regionalną,
- makroregionalną,
- krajową oraz
- międzynarodową.

Danemu obiektowi przypisuje się na przykład znaczenie regionalne wtedy, kiedy zasięg jego funkcjonowania obejmuje cały region lub też jego większą część, oraz znaczenie lokalne, gdy infrastruktura społeczna obsługuje ludność w granicach danej jednostki osadniczej lub terytorialnej, np. miasta lub gminy.

Oprócz przestrzennej skali obsługi wskazuje się także na jej przestrzenny zasięg, który dotyczy najczęściej infrastruktury służącej zaspokojeniu potrzeby kultury i rekreacji, obsługującej ludność bez względu na miejsce zamieszkania, co często wiąże się z koniecznością dojechania do określonej placówki przez osoby chcące z niej skorzystać.

Przyjmując za kryterium klasyfikacji układ podporządkowania możemy dokonać podziału infrastruktury społecznej na zarządzaną przez:¹⁴

- centralne władze i organy administracji rządowej,
- terenowe organy rządowej administracji ogólnej i specjalnej oraz podporządkowane im urzędy,
- władze samorządowe oraz
- organizacje społeczne, gospodarcze i osoby fizyczne.

W związku z częstą koniecznością odpłatności za korzystanie z usług infrastruktury społecznej (odpłatność jako kryterium klasyfikacji) możemy dokonać podziału jej elementów na takie, w których usługi świadczone są:

- nieodpłatnie,
- częściowo odpłatnie,
- odpłatnie zgodnie z zasadami komercyjnymi.

Z brakiem odpłatności mamy do czynienia wtedy, gdy dane usługi zostały zagwarantowane społeczeństwu konstytucyjnie jako właśnie nieodpłatne, natomiast z częściową odpłatnością, gdy oprócz podstawowego pakietu usług, chcemy czegoś więcej, na przykład dodatkowej nauki języków obcych w szkołach, kół sportowych, muzycznych, plastycznych, czyli zajęć nadpro-

¹⁴ *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wrocław 2004, s. 117.

gramowych. Odpłatność zgodnie z zasadami komercyjnymi jest efektem zaspokojenia indywidualnych potrzeb społecznych np. w zakresie rekreacji i związana jest z korzystaniem z własności prywatnej.

Różne formy odpłatności funkcjonujące w Polsce w sferze kultury wypoczynku czy nawet oświaty traktowane są przez społeczeństwo jako normalne, choć niepożądane¹⁵.

Szczegółowe zasady finansowania placówek infrastruktury społecznej regulowane są odpowiednimi ustawami i stosownymi przepisami wykonawczymi, natomiast istotną rolę w sprawności ich funkcjonowania przypisuje się władzom lokalnym.

Kryterium klasyfikacji infrastruktury społecznej może wynikać ze zróżnicowania i odmienności jej instytucji oraz urzędzeń. Jednego z ważniejszych podziału dokonuje ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁶. Oprócz sfer życia, w jakie ingeruje infrastruktura społeczna, ten akt prawny wskazuje, że może to być dokonywane w formie zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, czy też w formie zadania poruczonego, na podstawie zlecenia lub porozumienia, połączonego z przekazaniem środków finansowych na jego realizację, co może mieć miejsce między dwiema jednostkami samorządu terytorialnego tego samego lub innego szczebla. Kryterium stanowi tu kategoria wykonywanego przez gminę zadania.

Klasyfikacja infrastruktury społecznej na podstawie jej sfery ingerencji wyróżnia ochronę zdrowia, pomoc społeczną (w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze), oświatę (w tym szkoły podstawowe, przedszkola i inne placówki oświatowo-wychowawcze), kulturę (w tym biblioteki i inne placówki upowszechniania kultury) oraz kulturę fizyczną (w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe).

Rozważania dotyczące kryterium klasyfikacji infrastruktury społecznej należy zakończyć zaznaczając, że to, jaki charakter owa infrastruktura posiada, w dużym stopniu wpływa na skuteczność jej działania. Nie zależy ona jednak tylko od elementów wskazanych wcześniej, liczby obiektów infrastruktury społecznej czy też ich charakteru, ale także od ich właściwej hierarchii i współpracy opartej na stosunkach partnerskich, wywodzących się z realizacji wspólnych celów, gdzie jednym z nich jest wychowanie zdrowego i wykształconego społeczeństwa¹⁷.

¹⁵ *Zadania społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 2002, s. 350.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95.

¹⁷ A. Kuzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 17.

4. Cechy elementów infrastruktury społecznej

Pomimo dużego zróżnicowania w infrastrukturze społecznej cały system instytucji, urzędów i organizacji świadczenia usług odznacza się wieloma cechami charakterystycznymi. Podstawowe z nich, właściwe dla całego systemu lub jego części to m.in. czynnik ludzki, który warunkuje prawidłowe funkcjonowanie urzędów infrastruktury społecznej.

Jakość świadczonych usług uzależniona jest od kompetencji pracowników tworzących instytucje i obsługujących urzędników danej infrastruktury, dlatego też jako pierwszą cechę infrastruktury społecznej wymienić należy profesjonalizm świadczonych usług. Istota infrastruktury społecznej wymaga od usługodawcy określonych umiejętności, kompetencji, potwierdzonych dokumentem np. dyplomem ukończenia studiów wyższych, odpowiednim kursem lub szkoleniem. Uprawnienia takie są wymagane przy wykonywaniu chociażby zawodu nauczyciela, lekarza czy też przewodnika turystycznego.

Czynnik ludzki występuje ponadto w charakterze użytkownika poszczególnych urzędów, charakteryzując się zmiennością w czasie, uzależnioną także od rodzaju danego urzędnika. Wiąże się to z kolejną cechą, mianowicie infrastruktura społeczna nie może istnieć sama dla siebie. Musi ona świadczyć usługi zaspokajające potrzeby ludności. Posiada charakter służebny i jednocześnie osobisty, co znaczy, że działalność elementów infrastruktury społecznej skierowana jest bezpośrednio na człowieka, kształtując jego zdrowie, wiedzę, wygląd, zainteresowania¹⁸.

Obiekty infrastrukturalne charakteryzują się długim okresem użytkowania (cecha – długowieczność), a ich budowa wymaga analiz i elastycznego dostosowywania do zmian społeczno-demograficznych. W tym znaczeniu możemy mówić o jej trwałym związaniu z danym obszarem oraz ludnością zamieszkującą ten obszar. Nasuwa się tu spostrzeżenie, że sprawność funkcjonowania danej infrastruktury jest uzależniona od zjawisk wyżu i niżu demograficznego w różnych grupach wiekowych, a także od zmian rozmieszczenia ludności w przestrzeni i innych parametrów charakteryzujących zmiany demograficzne. W tym wypadku, jako wspólną cechę tych elementów, można wskazać konieczność ewolucji infrastruktury społecznej, będącą wynikiem reakcji na przemiany społeczne, demograficzne i gospodarcze, np. wzrost liczby ludności¹⁹.

¹⁸ S. Flajterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika usług*, Warszawa 2005, s. 58.

¹⁹ A. Payne, *Marketing usług*, Warszawa 1997, s. 17-20.

Antagonizmem długowieczności jest nietrwałość. Występuje ona jednak nie jako cecha infrastruktury społecznej, lecz jako jedna z możliwych cech, świadczonych przez ową infrastrukturę usług. W tym znaczeniu wytwarzanie usługi na zapas jest w wielu przypadkach wykluczone. Nie można najpierw przeprowadzić lekcji, a później wpuścić do sali uczniów. Jeśli w takiej sytuacji wytwarzanej usłudze nie towarzyszy jej bieżąca konsumpcja, możemy mówić o braku efektywności działania. Cecha taka określana jest jako nierozdzielność, co oznacza jedność czasową wytwarzania i konsumpcji usług.

Pozostając przy cechach usług świadczonych przez infrastrukturę wspomnieć należy o braku ich własności. Na przykład, korzystając z szeroko rozumianej rekreacji i kupując bilet do teatru lub na przedstawienie w plenerze, nie stajemy się jednocześnie właścicielami spektaklu i nie możemy nim swobodnie rozporządzać.

Kolejną cechą infrastruktury społecznej jest jej wielofunkcyjność, jako zdolność do sprawnego działania oraz łączenia usług w ramach jej poszczególnych gałęzi. Przykładem może tu być służba zdrowia, która świadczy usługi polegające na profilaktyce, diagnostyce oraz leczeniu.

Na podstawie wymienionych cech, niezależnie od tego, czy są one właściwe całemu systemowi infrastruktury społecznej, czy też jej poszczególnym segmentom, można stwierdzić, że duża rola przypada czynnikowi ludzkiemu. To ludzie ze swoimi potrzebami, jako odbiorcy usług infrastruktury społecznej w dużym stopniu wpływają na jej kształt i rozmiar, oraz jako dostawcy usług infrastruktury społecznej wpływają na ich jakość.

Nasuwa się wniosek, iż infrastruktura stanowi kombinację wielu cech, bez których nie możliwy jest rozwój gospodarczy jednostki lokalnej i wyższy standard życia społeczności lokalnej. Wymienione cechy zaliczane do infrastruktury tworzą związek z procesami zachodzącymi w sferze gospodarczej, środowiskowej przestrzennej i w sferze społecznego życia. Istotną cechą samorządu gminy jest zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, bowiem samorząd odpowiada za wszystkie sprawy publiczne dotyczące życia mieszkańców w obrębie jednostki terytorialnej.

Oprócz cech swoistych, związanych z wartością użytkową usług, które dzielą infrastrukturę społeczną na gałęzie i rodzaje, można wyodrębnić cechy wspólne (nieswoiste), istotne przy analizie problemów lokalizacji. Mogą to być następujące cechy:²⁰

²⁰ J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole 1990, s. 21.

- wszystkie placówki zaspokajają potrzeby człowieka ujmowanego jako jednostka społeczeństwa. Działalność polega nie na świadczeniu usług w ogóle, lecz dla konkretnych osób,

- człowiek korzysta z usług z określoną częstotliwością. Częstotliwość zależy nie tylko od cech usług, ale i od warunków (ekonomicznych, cywilizacyjnych itp.), w jakich się znajduje, oraz systemu świadczenia usług (odpłatność, koszty komplementarne itp.).

5. System infrastruktury społecznej jako system usług

We wcześniejszych rozważaniach na temat infrastruktury społecznej wielokrotnie występował termin „usługa”, np.:

- kategoryzując infrastrukturę na podstawie sposobu zorganizowania świadczonych przez nią usług, a także

- określając ją, jako podstawowe instytucje i urzędy usługowe.

W definicjach pojawiają się określenia, że usługi nie mogą być importowane i mają charakter jednostkowy. Słowo usługa pojawia się wielokrotnie w różnych kontekstach.

Zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług „...wszelkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarki narodowej oraz na rzecz ludności, przeznaczone dla celów konsumpcji indywidualnej, zbiorowej i ogólnospołecznej”²¹ stanowią usługi.

Encyklopedia marketingu, jako znaczenie usługi, podaje dowolne działanie nienamacalne i nie prowadzące do jakiegokolwiek własności, które jedna strona jest w stanie zaoferować drugiej. Działanie to, będąc już świadczeniem usługi, może być związane, ale nie musi, z produktem fizycznym²².

Infrastruktura społeczna wchodzi w skład usług publicznych, a poprzez działalność edukacyjną, zdrowotną, opiekuńczą, socjalną, kulturalną, wypoczynkową, stanowi ich wewnętrzną kategorię – usługi społeczne, skierowane do indywidualnego odbiorcy²³.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług Dz. U. z 1997 r., nr 42, poz. 264 z późniejszymi zmianami.

²² T. Sztucki, *Encyklopedia marketingu*, Warszawa 1998, s. 335.

²³ S. Flajterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika usług*, Warszawa 2005, s. 459.

Polska Klasyfikacja Działalności uzupełnia nam podane wcześniej definicje infrastruktury. Zgodnie z nią, do usługowych elementów gospodarki należą:²⁴

- hotele i restauracje (jako element turystyki i rekreacji),
 - gwarantowana prawnie opieka socjalna,
 - edukacja,
 - ochrona zdrowia i opieka socjalna,
 - pozostała działalność usługowa: komunalna, socjalna i indywidualna.
- Jest to potwierdzenie tezy, że infrastruktura społeczna to system usług.

6. Odbiorcy usług infrastruktury społecznej

Odbiorcą usług infrastruktury społecznej jest człowiek. Korzysta on z jej świadczeń materialnych i niematerialnych z wielu powodów. Jednym z nich może być chęć zaspokojenia własnej potrzeby powiększania wiedzy poprzez korzystanie na przykład ze zbiorów bibliotecznych.

Zwiększanie zasobów wiedzy przez społeczeństwo to powiększanie kapitału ludzkiego, który przez R. Romańskiego definiowany jest jako „...zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii vitalnej, zawarty w społeczeństwie. Zasób ten jest dany przez genetyczne cechy danej populacji raz na zawsze, ale można go również powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka, w ludzi, w kapitał ludzki, w ludzkie życie”²⁵.

W tych rozważaniach infrastruktura społeczna prócz działalności socjalnej i społecznej państwa stanowi inwestycję w człowieka, a środki przeznaczone na naukę należy traktować właśnie jako inwestycje w kapitał ludzki²⁶.

Jeżeli korzystanie ze wspomnianych wcześniej zbiorów bibliotecznych odbywa się bez przymusu, odbiorcę takiego możemy określić mianem dobrowolnego. Sam decyduje, z jakiego materiału korzysta i w jakim zakresie?

Inna sytuacja pozwala nam na wskazanie odbiorcy – przymuszonego. Przykład: uczeń, którego obowiązek nauki zgodnie z zapisem konstytucyjnym trwa do 18 roku życia²⁷, a jego niewypełnienie wiąże się z możliwością nałożenia kary na rodziców (opiekunów prawnych).

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 1997 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz. U. z 1997 r., 128, poz. 829 z późn. zm.

²⁵ R. Romański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Warszawa 1993, s. 19.

²⁶ W. Grzywacz, *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Szczecin 1999, s. 52.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483.

Kolejny rodzaj odbiorcy to odbiorca przypadkowy. Mamy z nim do czynienia np. w przypadku korzystania z usług opieki zdrowotnej, dlatego, że różnego rodzaju wypadki i zachorowania noszą znamiona zdarzeń losowych.

Antagonistycznie do wcześniejszego typu możemy wskazywać na odbiorcę zadeklarowanego, którego chęć skorzystania z danej usługi infrastruktury społecznej podyktowana jest chęcią zaspokojenia innej potrzeby, na przykład kulturalnej, związanej z pójściem do kina lub teatru.

Ze względu na rodzaj świadczonych usług, można wskazywać na odbiorców usług edukacyjnych, kulturalnych, zdrowotnych, opiekuńczych, socjalnych oraz turystyczno-rekreacyjnych, przy czym 1 osoba może korzystać z wielu usług w tym samym czasie.

Ze względu na płeć możemy wymieniać tylko dwie kategorie: kobiety i mężczyźni. Jednak ze względu na wiek, kategorii takich będzie już więcej, na przykład: pełnoletni i niepełnoletni, do 50 roku życia, po 50 roku życia – w zależności od tego, jakie granice podziału przyjmujemy.

Możemy ponadto wyodrębnić odbiorcę ucznia, pracownika, emeryta lub rencistę, jak też osoby, które nie zaliczają się do żadnej z wymienionych wcześniej kategorii, np. bezrobotny lub przedszkolak.

Możemy także wskazywać na odbiorców w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym.

7. Funkcje infrastruktury społecznej

Zaspokajanie potrzeb społecznych to zadania samorządu terytorialnego, który w zakresie polityki społecznej wykonuje: „działania zmierzające do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie”²⁸.

Funkcjami infrastruktury społecznej możemy więc nazwać główne rodzaje działalności lub pracy wykonywanej przez mieszkańców lub dla nich, z czego jedno z nich mogą mieć charakter dominujący, tworząc podstawę życia i będąc głównym przedmiotem zainteresowania, znaczenie innych będzie dużo mniejsze. Zgodnie z tym założeniem o jednostkach osadniczych, w których głównym rodzajem działalności, a więc główną funkcją jest turystyka

²⁸ A. Kuzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 11.

i rekreacja, możemy mówić jako o terenach lub miejscowościach turystycznych, wypoczynkowych lub rekreacyjnych.

Nasuwa się tu wniosek, że funkcjami infrastruktury społecznej są elementy, które się na nią składają i zgodnie z jej przyjętą definicją wymienić:

- Funkcję wypoczynkową, rekreacyjną i zdrowotną dla segmentu związanego tak z kulturą jak i turystyką. Polega ona na oddziaływaniu na fizjologiczne właściwości człowieka bądź przygotowaniu warunków umożliwiających człowiekowi samodzielną rekreację.

- Funkcję wychowawczą, edukacyjną i kulturalną dla segmentu oświaty. Można ją także nazwać funkcją kulturotwórczą i oświatową, gdyż związana jest z rozwojem placówek oświatowych, kulturalnych oraz naukowych a jej efektem jest podnoszenie i upowszechnianie poziomu oświaty i kultury w społeczeństwie, a także przekazywanie wiedzy i doznań artystycznych odbiorcy indywidualnemu i zbiorowemu.

- Funkcję zdrowotną, związaną z funkcjonowaniem ośrodków i centrów zdrowia. Funkcji tej można przypisać nazwę funkcji socjalnej, gdyż związana jest najczęściej z usługami świadczonymi przez instytucje opieki społecznej, ochrony zdrowia czy też kultury fizycznej.

- Funkcję profilaktyczną polegającą na zapobieganiu negatywnym zjawiskom społecznym, takim jak ubóstwo, analfabetyzm i marginalizacja, zły stan zdrowia (będący wynikiem chociażby przemęczenia), a więc związaną zarówno z zabezpieczeniem społecznym jak i pozostałymi segmentami infrastruktury społecznej.

Trzy pierwsze funkcje są właściwe swoim tylko segmentom, czwarta ma charakter ogólny i dotyczy całego systemu. W rzeczywistości funkcje te wzajemnie się przenikają i oddziałują na siebie np. turystyka i rekreacja to jednocześnie wychowanie, kultura i edukacja a także ochrona zdrowia. Te z kolei są częścią profilaktyki i zapobiegają patologiom, których zwalczanie leży między innymi w gestii ośrodków pomocy społecznych.

Funkcje te występują z różnym natężeniem i jak zaznacza R. Brol między poszczególnymi rodzajami funkcji istnieją liczne związki, określające proporcje między wszystkimi ich rodzajami na terenie danej jednostki osadniczej. Związki te określają strukturę ilościową funkcji. Zachwianie tej struktury powoduje zakłócenia w funkcjonowaniu²⁹, co oznacza, że np. miasto lub gmina mogą ztracić swój charakter, jeśli ich urzędnicy i instytucje zaczną zmniejszać swoją liczbę, przestaną spełniać swoją rolę, nie będą uzupełniane przez inne funkcje.

²⁹ *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wrocław 2004, s. 23.

Jedną z nich jest funkcja aktywizująca. Wskazuje się na jej zorientowanie na gospodarczy rozwój określonego terenu w sposób bezpośredni i pośredni, jak też silną współzależność między rozwojem infrastruktury społecznej, a rozwojem gospodarczym. Z jednej strony zaś rozwój infrastruktury uzależniony jest od rozwoju gospodarczego, z drugiej natomiast szybkość i poziom rozwoju gospodarczego zależy od poziomu rozwoju infrastruktury.

Działa to analogicznie w drugą stronę. Niedorozwój jednego z elementów jest powodem powstawania barier i zahamowań w rozwoju elementu drugiego.

Inaczej funkcję aktywizującą, wyrażającą się wpływem usług społecznych na wzrost gospodarczy nazywa A. Kubów. Według niego jest to funkcja ekonomiczna, której głównym składnikiem jest człowiek wraz ze swoimi umiejętnościami i kompetencjami, zwiększający pod wpływem infrastruktury społecznej intensywność, innowacyjność i wydajność procesu pracy. Funkcja ta może być rozpatrywana w aspekcie reprodukcyjnym jako inwestycja w człowieka i rozszerzenie jego zakresu intelektualnego oraz w aspekcie motywacyjnym, jako rozbudzenie aspiracji i skłanianie ludzi do intensywniejszej pracy oraz przedsiębiorczości³⁰.

Kolejną funkcją infrastruktury jest funkcja społeczna, o dużym znaczeniu zarówno dla wzrostu gospodarczego jak i poprawy jakości życia społeczeństwa. Jest ona odpowiedzią na potrzeby istniejące a także kreuje i popularyzuje nowe, kształtując lepsze jakościowo społeczeństwo.

Społeczna funkcja omawianej infrastruktury realizuje się poprzez takie elementy jak zwiększenie satysfakcji z życia poprzez rozwijanie i zaspokajanie potrzeb wiedzy, informacji, rozrywki, przeżyć estetycznych oraz propagowanie aktywnego trybu życia i rekreacji, czego efektem jest przywracanie dobrej formy i samopoczucia oraz zmniejszenie nieuzasadnionej względami biologicznymi umieralności ludzi w różnych grupach wiekowych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że infrastruktura społeczna jest częścią polityki społecznej prowadzonej przez podmioty zarówno o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym oraz lokalnym, co wynika z definicji polityki społecznej, która mówi, że jest to: „...celowa działalność państwa i innych instytucji publicznych w dziedzinie kształtowania optymalnych warunków życia i pracy ludności oraz stosunków międzyludzkich; także nauka o celowym oddziaływaniu na układ stosunków społecznych i przekształcaniu warunków życia ludności; w jej zakres wchodzi polityka ludnościowa i rodzinna, także polityka zatrudnienia, kształcenia, dochodów i struktury wydatków, żywienia mieszkańców, kulturalna, ochrony pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, wal-

³⁰ *Zadania społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 2002, s. 331.

ki z patologią społeczną oraz zagadnienia prognozowania społecznego³¹. Definicja ta jest definicją o wiele szerszą, niż definicja infrastruktury społecznej, zawierając jednocześnie w sobie jej elementy i stanowiąc jej część.

Jedną z definicji określa poziom życia jako „poziom zaspokajania potrzeb w jednostce czasu, następujący jako rezultat dóbr, usług i warunków życia, którymi cieszy się ludność w tej jednostce”³².

W celu jego określenia bierze się pod uwagę m.in. takie dziedziny jak:

- zdrowie,
- wykształcenie,
- wychowanie,
- dostęp do informacji oraz
- urządzenia użyteczności publicznej, które składają się na system infrastruktury społecznej.

Kolejna funkcja związana jest z terenem oraz liczbą i strukturą ludności obsługiwanej przez instytucje i urządzenia infrastruktury społecznej. Przyjęła ona nazwę funkcji modelująco-integrującej, powodującej powstawanie i rozwój różnego rodzaju powiązań w postaci na przykład dojazdów do szkół, placówek kultury, przychodni lekarskich, wynikających z ich zróżnicowanego rozmieszczenia i hierarchii, stanowi modelowanie i integrowanie złożonych układów osadniczych.

Związek z terenem oraz ludnością obsługiwaną przez urządzenia i instytucje infrastruktury społecznej jest przesłanką do wyodrębnienia dwóch funkcji: egzogenicznej – spełnianej wobec bezpośredniego otoczenia regionu lub kraju oraz funkcji endogenicznej – spełnianej wobec jego ludności.

Funkcja endogeniczna zorientowana jest na obsługę mieszkańców danej jednostki i decyduje o warunkach zamieszkiwania w niej, dotyczy usług o charakterze wewnętrznym (lokalnym), obejmujących między innymi szkolnictwo na poziomie podstawowym, przedszkola oraz podstawową opiekę zdrowotną. Egzogeniczna natomiast dotyczy działalności zorientowanej na rynek pozalokalny, stanowiąc w pewnym stopniu o jego dochodach i dynamice rozwoju, szczególnie w zakresie usług administracji publicznej szczebla wojewódzkiego, turystyki i lecznictwa uzdrowiskowego³³.

Dokonując analizy zadań, które spełnia infrastruktura społeczna możemy także mówić o jej funkcji realizatorskiej. W tym znaczeniu cały system infra-

³¹ 14. *Mała Encyklopedia PWN*, red. B. Petrozolin-Skowrońska, Warszawa 1995, s. 668-669.

³² *Zadania społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 2002, s. 11.

³³ *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Bról, Wrocław 2004, s. 24.

struktury społecznej będzie rozpatrywany jako narzędzie wykorzystywane przez państwo w celu realizacji zadań opiekuńczych wobec obywatela. Podstawą realizacji przez państwo tej funkcji są prawa socjalne wymienione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁴, które stanowią o prawie do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (art. 70 p. 2), jej obowiązku do 18 roku życia (art. 70 p. 1), wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73), prawie do szczególnej pomocy społecznej w trudnej sytuacji materialnej (art. 71 p. 1), oraz prawie równego dostępu do ochrony zdrowia i świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Przyjmując za kryterium rodzaj zaspokajanej potrzeby, możemy wyodrębnić funkcję pierwotną infrastruktury społecznej oraz jej funkcję wtórną. Pierwsza związana jest z zaspokajaniem potrzeb podstawowych, takich jak edukacja, ochrona zdrowia i opieka socjalna. Druga funkcja dotyczy zaspokajania potrzeb wyższego rzędu, a wśród nich potrzeb zdrowotnych, edukacyjnych, kulturowych czy też turystycznych³⁵.

Przyglądając się funkcjonowaniu infrastruktury społecznej bliżej, możemy wskazywać na jej inne funkcje, jak na przykład funkcję transferową, polegającą na stwarzaniu warunków do przepływu dóbr, ludzi i informacji, usługową – jako zaspokajanie potrzeb ludności oraz lokalizacyjną – zgodnie, z którą, poziom zagospodarowania w infrastrukturę gwarantuje rozwój obszaru.

8. Podsumowanie

Z rozważań o infrastrukturze społecznej wynika, że występuje jej związek z jakością życia społeczeństwa i jest on bardzo duży. Istotne jest również to w konsekwencji rozwoju infrastruktury społecznej rośnie poziom życia, ale również implikuje to rozwój lokalny, regionalny. Miarą tego może być choćby ilość środków finansowych otrzymywanych w funduszy europejskich na rozwój infrastruktury. W prasie pojawiają się dyskusje, które władze samorządowe lepiej służą swoim mieszkańcom bo budują szkoły, modernizują ośrodki zdrowia, rozbudowują bazę sportowo-rekreacyjną itd. Rozwinięta infrastruktura warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy gminy, województwa i całego kraju.

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r., Dz. U. z 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483.

³⁵ M. Okulus, *Usługa jako czynnik aktywizujący długofalowy rozwój gospodarki*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, zeszyt 71, Warszawa 1998, s. 22.

System of social infrastructure in counties (gminas)

S u m m a r y

The objective of the article is to present the competences of local self-government agencies in the area of management of infrastructure, in particular social infrastructure to ensure local development. The infrastructure has a huge impact on local and regional development. Furthermore, it can be stated that local development determines the development of infrastructure. One of the most significant characteristic features of local self-government is the fulfillment of the needs of its community because local self-government is responsible for all public matters regarding life of local population. It is the intention of county authorities to increase economic and social activity of the local community as well as improve their living conditions. In order to meet these objectives various activities are initiated to ensure local development. Over the last few years it has become more and more common to attribute greater and greater role in the whole social and economic growth to the infrastructure. Assuming the proposition that the influence of existing assets of infrastructure on the conditions, scale, tempo and location of industrial investments is substantial, a reverse impact can be also expected – that is the influence of production, especially industry, on the development of individual elements of infrastructure. A number of examples can be given of new investments in places where first the conditions for operations of enterprises were created, infrastructure such as water supply system, wastewater system, power and gas networks was developed and roads were built. The counties which additionally provided such incentives as lower taxes attracted many entrepreneurs.

Das System der gesellschaftlichen Infrastruktur in der Gemeinde

Z u s a m m e n f a s s u n g

In diesem Artikel werden die Kompetenzen der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung im Bereich der Infrastruktur-Verwaltung vorgestellt, insbesondere der gesellschaftlichen Infrastruktur, die der Gewährleistung der lokalen Entwicklung dient. Der Einfluss der Infrastruktur auf die lokale und regionale Entwicklung ist groß. Man kann auch feststellen, dass die lokale Entwicklung die Entwicklung der Infrastruktur bedingt. Ein wesentliches Merkmal der lokalen Selbstverwaltung ist die Befriedigung der Bedürfnisse der lokalen Gesellschaft, weil die Verwaltung für alle Angelegenheiten zuständig ist, die das Le-

ben der Bewohner innerhalb der jeweiligen territorialen Einheit betreffen. Die Absicht der Gemeindeverwaltung besteht darin, dass man nach stärkerer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivität der Bewohner und der Verbesserung ihrer Lebensqualität strebt. Zu diesem Zweck werden verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die die lokale Entwicklung gewährleisten sollen. In den letzten Jahren ist die Evolution der Auffassungen weit verbreitet, die der Infrastruktur eine immer größere Rolle in der gesamten gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung zuschreibt. Indem man die These annimmt, dass die bestehende Infrastruktur wesentlichen Einfluss auf die Bedingungen, das Ausmaß, das Tempo und die Lokalisation von industriellen Investitionen ausübt, kann man erwarten, dass es eine Wechselwirkung gibt, d.h. die Produktionssphäre, insbesondere Industrie, übt ihren Einfluss auf einzelne Bestandteile der Infrastruktur aus. Man kann viele Beispiele der Investitionen in den Lokalisationen angeben, wo in erster Reihe die Bedingungen zum Funktionieren der Unternehmen geschaffen wurden: die Infrastruktur in Form von Wasserleitungen, Kanalisation, Stromversorgung und Wegen wurde gebaut. Solche Gemeinden, die zusätzlich mit niedrigeren Steuern lockten, wurden zu Anziehungspunkten für viele Investoren.