

# Krzysztof Witkowski

---

## Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 7, 261-285

---

2011

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](http://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

## Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych

### Wprowadzenie

Istotną cechą samorządu terytorialnego jest zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, samorząd bowiem odpowiada za wszystkie sprawy publiczne, dotyczące życia mieszkańców w obrębie jednostki terytorialnej. Władze samorządowe odpowiadają za zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Realizacja tych potrzeb następuje poprzez wykonywanie zadań określonych w ustawie o samorządzie gminnym.

Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców poprzez realizację zadań publicznych, które mogą być własnymi lub zleconymi na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową. Fundamentem wykonywania zadań publicznych jest posiadanie własnego mienia, odrębnych od państwa finansów i własnej administracji. Czynniki te można traktować jako swoiste instrumenty realizacji celów i podporządkowanych im zadań społeczno-gospodarczych<sup>1</sup>.

Wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) ma na celu nie tylko praktyczne zarządzanie zasobami finansowymi i rzeczowymi na skutek zobligowania ich przez ustawy, ale jest związane również ze znacznie wyższym celem. Odnosi się on do podejmowania działań przez jst, w tym szczególnie

---

<sup>1</sup> A. Potoczek, *Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego*, Włocławek 2000, s. 23-25.

przez gminy, na rzecz rozwoju lokalnego. Gmina jest jednostką samorządu terytorialnego o najszerszym zakresie kompetencji spośród wszystkich jednostek samorządu. Przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Zadania i kompetencje należące do zakresu działania gminy obejmują wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów (domniemanie kompetencji).

Czynności związane z realizacją zbiorowych potrzeb mieszkańców – generalnie, oraz wykonywanie poszczególnych zadań własnych i zleconych – w szczególności, tworzą grupę usług publicznych. Usługami publicznymi są czynności administracji publicznej związane z dostarczeniem mieszkańcom określonych dóbr, np. wydawania dowodów osobistych, utrzymania nawierzchni dróg (bieżące remonty), odśnieżania dróg, dostarczania wody wodociągami, odprowadzania ścieków, utrzymania szkół, itp.

## Usługi publiczne

Usługi publiczne tworzą liczną grupę zróżnicowanych działań i przedsięwzięć. Zadania administracji w odniesieniu do świadczenia usług publicznych zdefiniowane są w przepisach prawa regulujących działania poszczególnych jednostek administracji publicznej. Duża różnorodność usług komplikuje opis i ocenę organizacji, która je dostarcza – jest odpowiedzialna za dostarczanie usług, zarządza dostarczaniem usług. Skomplikowany także jest problem zdefiniowania wskaźników do oceny jakości świadczenia usług, które stanowią jedno z narzędzi podnoszenia jakości pracy administracji publicznej.

Usługi publiczne to zadania służące mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego (zadania te realizowane są na rzecz wszystkich osób mieszkających na stałe lub przebywających czasowo na danym terytorium – dotyczy to także osób prawnych, organizacji mających siedzibę lub prowadzących działalność na danym terytorium). Mieszkańcy, czyli klienci korzystający z usług publicznych oczekują, że świadczone usługi będą realizowane na odpowiednim poziomie jakościowym, niezależnie od liczby osób z nich korzystających – każdy nowy klient nie narusza uprawnień pozostałych. W konsekwencji, istnieje uzasadniona potrzeba określenia systemu pomiaru i kontroli jakości realizacji usług wraz z oceną kosztów tej realizacji<sup>2</sup>.

Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od

---

<sup>2</sup> W. Wańkiewicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Kraków 2004, s. 2.

których oczekujemy określonej jakości, niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych).

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej, które dbają o zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na zdefiniowanych standardach ich realizacji oraz określonym rynku usługodawców.

Rozwój instytucjonalny w obszarze usług publicznych został określony jako przygotowanie i stosowanie standardów usług publicznych, planowanie świadczenia usług publicznych w oparciu o schematy organizacji dostarczania usług publicznych oraz stosowanie mechanizmów doskonalenia świadczenia usług publicznych.

W zakresie przedmiotowym usług publicznych mieszczą się następujące ich kategorie:

- usługi administracyjne
- usługi publiczne o charakterze społecznym
- usługi publiczne o charakterze technicznym.

I właśnie analiza usług publicznych o charakterze technicznym będzie przedmiotem dalszych rozważań – raz, ze względu na obszerność tych kategorii, a dwa – ze względu na ograniczoną ilość miejsca na rozwinięcie tematu.

Artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym ustala, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne gminy można podzielić na pewne kategorie. Jedną z nich obejmuje 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).

Samorząd gminny odpowiada za wszystkie sprawy publiczne, dotyczące życia mieszkańców w obrębie gminy. W szczególności władze samorządowe odpowiadają za realizację zadań w następujących obszarach:

#### **1) Gospodarka komunalna:**

- budowa i utrzymanie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, dostarczanie prądu i ciepła,

- usuwanie śmieci, czystość na ulicach i placach gminnych, utrzymanie zieleni gminnej (parki, trawniki),

- utrzymanie i dbałość o stan targowisk,

- utrzymanie cmentarzy komunalnych.

## **2) Drogi, transport zbiorowy:**

- budowa, utrzymanie, remont i oświetlenie gminnych dróg, dbanie o jakość ich nawierzchni, budowa i utrzymanie przystanków,

- zapewnienie transportu publicznego w gminie, np. sieci autobusowej, dowóz dzieci do szkół,

- ustalanie urzędowych cen biletów gminnej komunikacji publicznej.

## **3) Edukacja i kultura:**

- budowa, utrzymanie, remonty szkół podstawowych, przedszkoli, bibliotek gminnych, gminnych ośrodków kultury. Ze swoich funduszy gmina może dać podwyżkę pracownikom szkoły czy biblioteki, władze gminne mają wpływ na wybór dyrektora szkoły.

## **4) Zdrowie:**

- finansowanie gminnych przychodni i ośrodków zdrowia, nadzór nad ich działalnością i jakością usług,

- tworzenie nowych placówek ochrony zdrowia.

## **5) Gospodarka mieszkaniowa, obrót nieruchomościami i gruntami:**

- budowa i remonty mieszkań komunalnych (gmina wynajmuje lub sprzedaje mieszkania komunalne lokatorom, wydaje zezwolenia na adaptację np. strychu czy piwnicy),,

- sprzedaż i lub wynajęcie lokali użytkowych,

- sprzedaż i dzierżawa działek,

- zezwolenia na budowę domu, sklepu, restauracji, fabryki, warsztatu,

- ochrona gruntów ornych i leśnych – do urzędu gminy trzeba się zwrócić o zezwolenie na wyłączenie z produkcji rolnej czy leśnej terenu pod budowę domu czy warsztatu,

- geodezja, ustalenie planu zagospodarowania przestrzennego.

## **6) Bezpieczeństwo i porządek publiczny:**

- dbałość o spokój, porządek publiczny i bezpieczeństwo przy pomocy straży gminnej (miejskiej). Straż może nakładać mandaty kierowcom lub handlującym, a także mieszkańcom za rażący brud czy bałagan na posesji,

- współdziałanie z Ochotniczą Strażą Pożarną.

## **7) Pomoc społeczna:**

- dożywianie dzieci w szkołach, pomoc osobom w trudnej sytuacji, budowa i utrzymanie gminnych domów pomocy społecznej,

– współpraca z organizacjami społecznymi w sprawie pomocy osobom niepełnosprawnym.

**8) Obsługa administracyjna:**

– zawarcie ślubu, wydanie aktu narodzin, ślubu i zgonu,  
– wydawanie dowodu osobistego, przydzielanie numeru PESEL, zameldowanie i wymeldowanie,  
– rejestracja działalności gospodarczej.

**9) Podatki i opłaty lokalne:**

– nakładanie i pobór podatku lokalnego: od nieruchomości, rolnego, opłaty targowej, od psów lub – w drodze referendum – opodatkowanie na określony cel (szkoła, przychodnia).

Intencją władz gminy jest dążenie do większej aktywności gospodarczej i poprawa warunków życia ludności. W tym celu podejmowane są różne działania. Najważniejsze to poprawa infrastruktury technicznej gminy, m.in. wodociągi i kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, utrzymanie dróg. Jednym z większych wydatków w budżecie gminy, zwłaszcza małej gminy, najczęściej bywa utrzymanie szkół<sup>3</sup>.

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. Rozwinięta infrastruktura warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy gminy, województwa i całego kraju. Infrastruktura stanowi kombinację wielu cech, bez których nie jest możliwy rozwój gospodarczy jednostki lokalnej i wyższy standard życia społeczności lokalnej.

## Inwestycje infrastrukturalne

Trwały wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji. Dlatego szanse rozwoju gospodarczego oceniać można m.in. na podstawie zakresu i rodzaju prowadzonych inwestycji, dokonywanych przez wszystkich inwestorów, a nie tylko inwestycji dokonywanych przez samorządy. Zainteresowaniem władz samorządowych (opracowujących programy i strategie, w tym strategie i programy inwesty-

---

<sup>3</sup> K. Witkowski, *Kształtowanie infrastruktury logistycznej przez władze samorządowe dla rozwoju lokalnego biznesu. Zarządzanie rozwojem lokalnym*, M. Fic, K. Dziędziura (red.), Sulechów 2003.

cyjne) powinny więc cieszyć się nie tylko inwestycje finansowane bezpośrednio, ale także inwestycje dokonywane przez inne podmioty.

Największe znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne, których brak jest poważną przeszkodą dla wielu innych inwestycji i może w istotny sposób zahamować rozwój gospodarczy, a także znacznie pogorszyć warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Inne inwestycje dokonywane przez samorządy mają znaczenie głównie dla dwóch dziedzin – pełnienia przez nie zadań własnych i świadczenia usług publicznych oraz dla rozwoju gospodarczego.

Infrastruktura, zarówno w skali makroekonomicznej, jak i w skali lokalnej odgrywa bardzo ważną rolę, stając się przyczyną wzrostu oraz rozwoju<sup>4</sup>. Możemy mówić tutaj o istnieniu dużej współzależności pomiędzy tymi czynnikami, ale nie możemy traktować infrastruktury jako jedynej zmiennej, powodującej rozwój lokalny gminy. Potwierdza to Marek Ratajczak formułując ogólne myśli na ten temat. Według tego autora inwestycje infrastrukturalne, dotyczące infrastruktury zarówno gospodarczej, jak i społecznej, są niezbędne do tego, aby procesy wzrostu i rozwoju danego terenu mogły w ogóle zachodzić. Nie oznacza to jednak, że są to czynniki wystarczające do wywołania i utrzymania zachodzących w gospodarce lokalnej procesów wzrostowych<sup>5</sup>.

Inwestycje infrastrukturalne są utożsamiane przede wszystkim z budową dróg oraz urządzeniami technicznymi związanymi z komunikacją. Skupiając swoją uwagę jedynie na tym aspekcie okazałoby się, że zawężamy zakres tego pojęcia. Pod powyższym pojęciem kryje się bowiem znacznie szersza definicja, obejmująca swoim zasięgiem nie tylko inwestycje „drogowe”, ale również inwestycje techniczne, instytucjonalne oraz społeczne.

Infrastruktura techniczna obejmuje urządzenia związane z<sup>6</sup>:

- transportem ludzi oraz towarów (drogi, linie kolejowe i tramwajowe, mosty, porty lotnicze) oraz przedsiębiorstwa transportowe wraz z posiadanym taborom, zajezdniami i warsztatami,
- siecią kanalizacyjną oraz wodociągową (urządzenia hydrotechniczne), melioracjami, itp.,
- energetyką obejmującą proces produkcji oraz sprzedaży energii, elektryczności, gazu, czy też ciepła,
- łącznością, z którą związane są usługi pocztowe, telefoniczne, telegraficzne,

---

<sup>4</sup> M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań 1999, s. 53.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 76.

<sup>6</sup> W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, Poznań 2003, s. 123.

– ochroną środowiska (wspominane oczyszczalnie ścieków, miejsca utylizacji odpadów, itp.).

Mając na uwadze pojęcie infrastruktury technicznej (ekonomicznej), utożsamiamy ją z wszelkimi obiektami użyteczności publicznej, takimi jak: instytucje oraz inne obiekty mające na celu ułatwienie prowadzenia i rozwoju działalności przez przedsiębiorstwa. Okazuje się, że ten rodzaj inwestycji o charakterze gminnym w znacznym stopniu wpływa na podniesienie warunków życia miejscowej ludności.

Drugim rodzajem inwestycji infrastrukturalnych gminy są inwestycje w infrastrukturę społeczną. Obejmują one swoim zasięgiem następujące dziedziny<sup>7</sup>:

- ochronę zdrowia i opiekę społeczną,
- oświatę i wychowanie,
- kulturę i sztukę,
- kulturę fizyczną i rekreację,
- handel, usługi rzemieślnicze, gastronomię,
- administrację rządową i samorządową,
- straż pożarną,
- instytucje prawa, porządku publicznego i inne.

Przedstawiony powyżej rodzaj inwestycji gminnych odgrywa bardzo ważną rolę ze względu na zaspokojenie pierwszych potrzeb społeczności lokalnej. Każdy człowiek powinien mieć dostęp do tego rodzaju infrastruktury. Jak widać zaspokaja ona potrzeby kulturalne, oświatowe, bezpieczeństwa, ale także związane z ochroną zdrowia, opieką społeczną. Każde inwestycje gminne są składową rozwoju całego kraju. Im większe zaangażowanie gmin na szczeblu chociażby oświatowym, tym większy poziom scholaryzacji kraju. Im bardziej gmina interesuje się w sposób praktyczny stanem służby zdrowia, tym lepiej jej stan jest postrzegany w szerszym spectrum.

Niektóre inwestycje dotyczące pełnionych przez samorządy usług publicznych mają duży wpływ na rozwój gospodarczy i mogą być inwestycjami w sferze niematerialnej. Do takich inwestycji należeć będą np. inwestycje w oświacie, których realizacja nie następuje w sferze materialnej, gdyż są to inwestycje w programy nauczania, dodatkowe zajęcia, szkolenie kadry nauczycielskiej. Inwestycje w sferze usług publicznych powinny zmierzać albo do poszerzenia zakresu, albo do poprawy ich jakości, albo do jednego i drugiego jednocześnie. Niejednokrotnie mogą być też potrzebne inwestycje zapewniające utrzymanie świadczenia tych usług na dotychczasowym poziomie.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 124.



Inne niż infrastrukturalne inwestycje wpływające na rozwój gospodarczy, to cała gama różnorodnych inwestycji – od infrastruktury społecznej nie związanej z zadaniami własnymi, poprzez inwestowanie w rozwój rozmaitych organizacji, do wspierania różnych inicjatyw gospodarczych lub przystępowania (gminy) do spółek inwestycyjnych czy innych stawiających sobie za cel podejmowanie działań na rzecz rozwoju, aż po inwestowanie w promocję i reklamę.

W niektórych krajach zachodniej Europy może także być popularne budowanie przez samorządy, samodzielnie lub wspólnie z innymi inwestorami, obiektów kubaturowych, przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej z założeniem, że zostaną one wydzierżawione różnym, zewnętrznym i wewnętrznym inwestorom. Czasem tworzone są nawet w tym celu ogromne tzw. parki inwestycyjno-przemysłowe, w których skupia się większość produkcji, handlu i usług całego regionu.

Znaczenie takich parków dla rozwoju gospodarczego może być ogromne. Należy przy tym zwrócić uwagę, że za pomocą tego typu inwestycji można skutecznie konkurować na polu gospodarczym.

Inwestycje mogą też przynosić dochód do budżetu. Inwestycje jako źródło dochodu budżetu to przede wszystkim:

- inwestycje przynoszące bezpośredni dochód z ich eksploatacji (np. wybudowanie lokali użytkowych w dobrym punkcie handlowym albo podłączenie do sieci pewnej liczby użytkowników wnoszących opłaty zapewniające dochód);
- inwestycje wpływające na zwiększenie dochodów budżetu wskutek wykorzystania efektów tych inwestycji do prowadzenia przynoszącej dochód działalności gospodarczej;
- inwestycje nie przynoszące bezpośrednio określonego dochodu, lecz pośrednio powodujące wzrost dochodów do budżetu z tytułu wzrostu podatków i opłat związanych z bogaceniem się ludności i przedsiębiorstw<sup>8</sup>.

Skutki inwestycji dla budżetu są łatwe do obliczenia jedynie w pierwszym przypadku i to tylko wówczas, gdy założą się stabilność warunków makroekonomicznych.

Przypadek drugi wymaga już studiów opłacalności i wykonalności, które także zakładają pewną możliwość błędu.

W trzecim przypadku dotyczącym większości inwestycji najczęściej można jedynie szacunkowo ocenić potencjalne zwiększanie dochodu gminy, gdyż bardziej dokładne dane można byłoby uzyskać na podstawie analizy zjawisk zacho-

---

<sup>8</sup> E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Warszawa 1998, s. 40.

dzących w ciągu co najmniej kilku lat, a podstaw do takiej analizy przeważnie brak. Nie tylko dlatego, że nie są gromadzone odpowiednie dane, ale równie poważna inwestycja to na rynku lokalnym niepowtarzalne przedsięwzięcie nie mające precedensu.

Chcąc obliczać efekty różnych inwestycji dla budżetu, lepiej jest operować wielkościami globalnymi, gdyż następuje wówczas minimalizacja błędów. Można to jednak zrobić wtedy, gdy mamy do czynienia z powtarzaniem się co najmniej przez kilka lat stosunkowo dużej skali ogółu inwestycji. Gdy warunek ten nie jest spełniony, można co najwyżej założyć, że wszystkie dokonane inwestycje przyniosą zwiększenie wpływów do budżetu, nawet gdyby niektóre z nich miały przynieść stratę, co może się zdarzać przede wszystkim przy inwestycjach w działalność gospodarczą samorządu lub jej jednostek organizacyjnych. Nie sposób jednak określić, jak duże będzie to zwiększenie.

Z punktu widzenia władz samorządu znaczenie inwestycji dla rozwoju przedsiębiorstw i dla rozwoju gospodarczego jest bardzo zbliżone, a wpływy do budżetu w długich okresach będą mogły rosnąć tylko wówczas, gdy rozwijać się będą przedsiębiorstwa i przedsiębiorczość.

Jeśli mówimy o inwestycjach jako o instrumencie stymulowania rozwoju gospodarczego, to musimy brać pod uwagę inwestycje nie tylko w sferze gospodarki, ale również wszystkie inne inwestycje, gdyż rozwój wymaga inwestowania w ludzi, w ich wykształcenie, umiejętności, postawy. Bez przedsiębiorczych i wykształconych ludzi nie da się osiągnąć trwałego wzrostu gospodarczego. Rozwój wymaga też inwestowania w środowisko przyrodnicze i w środowisko społeczne, a także w struktury organizacyjne, które coraz lepiej nadawałyby się do dźwigania nowych zadań i realizacji skomplikowanych strategii. Świadome tego władze powinny zatem wspierać istniejące organizacje, w tym także wszelkie organizacje skupiające przedsiębiorstwa lub przedsiębiorców oraz te mające różne cele gospodarcze.

Konkurencyjność gminy i szanse jej rozwoju zależą w dużej mierze od prowadzonych na jej terenie inwestycji, zwłaszcza komunalnych, które służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców i szeroko rozumianej ochronie środowiska<sup>9</sup>.

Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie inwestycje są dla przedsiębiorstw i rozwoju korzystne.

---

<sup>9</sup> M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*, Bydgoszcz – Zielona Góra 2008, s. 46.

Sterowanie rozwojem może również polegać na unikaniu określonych inwestycji:

- inwestycji w działalność gospodarczą prowadzoną w sytuacjach, gdy tę samą działalność mogą wykonywać inne podmioty istniejące na rynku;
- inwestycji zapewniających monopol komunalnego przedsiębiorstwa;
- inwestycji w przedsięwzięcia szkodliwe dla zdrowia ludności lub pogarszające stan środowiska naturalnego, gdyż te grożą zahamowaniem wzrostu gospodarczego<sup>10</sup>.

Inwestycje, w szerokim tego słowa znaczeniu, są zawsze najbardziej pożądaną formą alokacji kapitału nie tylko ze względu na znaczny udział w dochodach budżetowych, ale także z powodu udziału w tworzeniu nowych miejsc pracy, jak i przyczynianiu się do rozwoju państwa, czy też mniejszej jego części, jak: województwo, region, gmina. Z powyższym pojęciem wiąże się szereg innych zagadnień, takich jak: napływ nowoczesnych technologii, zmniejszenie bezrobocia, korzyści skali, efektywniejsza alokacja czynników produkcji, itp. Staje się ono ważne nie tylko ze względu na strategiczne znaczenie dla państwa jako całości, podwyższając jego PKB, ale również dla gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Właśnie w taki sposób większość z obywateli postrzega pojęcie inwestycji, wiążąc je z napływem kapitału zagranicznego lub też z podjęciem działań mających na celu wdrożenie innowacji, rozbudowę, modernizację przez krajowe podmioty gospodarcze. Takie podejście jest oczywiście prawidłowe, ale także ograniczone. Pod pojęciem inwestycji kryje się bowiem znacznie głębsze znaczenie. Mamy tu do czynienia nie tylko z podejmowaniem działań prowadzących do wdrożenia innowacji w przedsiębiorstwach, ale także z podejmowaniem działań przez krajowe podmioty, także samorządy, instytucje publiczne, instytucje non-profit, które mają na celu przyczynić się do rozwoju danego regionu. Bardzo często pomija się ten fakt, skupiając swą uwagę jedynie na znaczeniu inwestycji podmiotów zagranicznych.

## Pojęcie inwestycji infrastrukturalnych w gminach

Gmina powinna realizować również szereg inwestycji prowadzących do poprawy konkurencyjności jej terytorium wobec innych samorządów lokalnych. Rola gminy, jako samorządu terytorialnego, nie kończy się jedynie na realizacji wynikających z ustawy zadań własnych, zleconych oraz ich finansowania. Gminę można

---

<sup>10</sup> E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość...*, *op. cit.*, s. 41.

określić mianem „kreatora polityki rozwoju regionalnego”. Działalność tego rodzaju samorządu w tym zakresie powinna opierać się przede wszystkim o następujące kwestie<sup>11</sup>:

– Lokalność – rozwój gminy w oparciu o ten czynnik powinien skupiać się na czynnikach endogenicznych gminy, czyli zasobach wewnętrznych gminy oraz na specyfice lokalnych uwarunkowań, a także w oparciu o czynniki egzogeniczne.

– Autonomiczność – władze samorządowe dbając o rozwój i tworząc tym samym programy rozwojowe gminy np. wieloletnie plany inwestycyjne, podejmują autonomiczne decyzje w porozumieniu i przy aprobacie mieszkańców jej terytorium.

– Demokratyczność – działania na rzecz lokalnego rozwoju powinny być podejmowane w ramach istniejącego, demokratycznego porządku ustrojowego, który ma na celu tworzenie zdolności gminy do partnerstwa, działania na rzecz wzajemnego zaufania i porozumienia społecznego. Jeśli powyższe warunki zostają spełnione, wówczas społeczne zaangażowanie posiada wymierny i praktyczny sens.

– Efektywność – gmina powinna realizować zadania oraz gospodarować budżetem w sposób jak najbardziej efektywny, aby optymalizować nakłady i tym samym osiągać rezultaty. Ważnym aspektem staje się tutaj nienaganna współpraca z wieloma instytucjami, organizacjami i firmami działającymi na terenie gminy.

– Równoważność – ten czynnik odnosi się do zachowania równowagi różnych grup interesów przy realizacji planu gospodarczego rozwoju lokalnego. Szczególnie zaś, jeśli chodzi o podmioty prowadzące działalność gospodarczą i wywoływane przez nie skutki środowiskowe.

– Rozwój wielu innych inwestycji zależy od tego, co i kiedy gmina zbuduje.

Dlatego władze powinny zdawać sobie sprawę ze znaczenia inwestycji i tak je planować, aby powodowały rozwój kolejnych, już nie prowadzonych przez gminy, powiaty i samorządy wojewódzkie inwestycji. O ważności inwestycji samorządowych dla innych inwestycji i dla rozwoju lokalnych firm oraz dla rozwoju gospodarczego w ogóle decydują następujące cechy:

– właściwie zaplanowane inwestycje infrastrukturalne powodują kolejne inwestycje (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo przyciąga inwestorów budowlanych);

---

<sup>11</sup> M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi...*, op. cit., s. 16.

- inwestycje finansowane przez samorządy dają pracę lokalnym firmom, a więc tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych;
- inwestycje są najskuteczniejszą (i w zasadzie jedyną) metodą zapobiegania bezrobociu – spirala inwestycyjna tworzy lokalny rynek pracy;
- inwestycje infrastrukturalne i inne inwestycje komunalne podnoszą na stałe standard życia mieszkańców. Powstaje coś, z czego długie lata mieszkańcy będą korzystać – wodociągi, kanalizacja, drogi itd.;
- bez dokonania pewnych inwestycji rozwój niektórych dziedzin działalności gospodarczej nie jest możliwy. Brak inwestycji (np. w dziedzinie telekomunikacji, zaopatrzenia w energię, wodę, itp. stanowi niebezpieczną barierę w rozwoju gospodarczym;
- brak niezbędnych inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska jest barierą zrównoważonego rozwoju i może na trwałe pogorszyć jakość życia mieszkańców;
- brak inwestycji w niektórych dziedzinach (np. w budownictwie mieszkaniowym) powoduje, że nie zaspokojone zostają podstawowe potrzeby mieszkańców wywołujące niezadowolenie społeczne<sup>12</sup>.

Gmina powinna realizować również szereg inwestycji, prowadzących do poprawy konkurencyjności jej terytorium wobec innych samorządów lokalnych. Gmina powinna dążyć do tworzenia jak najbardziej korzystnych warunków dla inwestorów zewnętrznych, umożliwiając im podjęcie działalności inwestycyjnej na terenie tej, a nie innej gminy; realizować możliwie jak najbardziej racjonalną gospodarkę nieruchomościami, a także uporządkować gospodarkę przestrzenną; zająć się poprawieniem stanu środowiska naturalnego<sup>13</sup>. Nawet z terenów o rzekomo niskiej atrakcyjności można stworzyć dogodne miejsca lokalizacyjne dla potencjalnych inwestorów. Wymagane jest jednak zaangażowanie ze strony władz lokalnych dotyczące podejmowania własnych inicjatyw dążących do realizacji tego celu. Korzyści z tego tytułu często są niedoceniane, a mogą implikować rozwój danej gminy. Działalność w tym kierunku zależy tylko i wyłącznie od władz samorządowych oraz ich zainteresowania tym problemem<sup>14</sup>.

Rozpatrując pojęcie infrastrukturalnych inwestycji gminnych należy wymienić te rodzaje inwestycji, które będą ściśle związane właśnie z tym szczeblem władzy samorządowej. Należy więc rozróżnić wśród inwestycji infrastrukturalnych: inwestycje w infrastrukturę techniczną, społeczną i instytucjonalną. Przede

---

<sup>12</sup> E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość...*, op. cit., s. 39.

<sup>13</sup> M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi...*, op. cit., s. 19.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

wszystkim, mają one na celu podniesienie poziomu rozwoju regionalnego, a także realizację wyższego celu – społecznego. Można spotkać się z twierdzeniem, że inwestycje infrastrukturalne są szczególnym rodzajem inwestycji publicznych. Są one nastawione na osiąganie określonych celów społecznych, co jest związane ze złożonym sposobem ich finansowania, jak i brakiem określonych korzyści finansowych<sup>15</sup>. Rzeczywiście, podmioty indywidualne podejmując tego rodzaju inwestycje mają z góry wytyczony cel: maksymalizację zysków, przewidując zwrot nakładów w danym okresie w przyszłości. Biorąc pod uwagę działania inwestycyjne urzędów gmin przewidujemy nakłady finansowe, lecz nie upatrujemy przyszłościowych, bezpośrednich zysków z tego tytułu. Oczywiście, nie jest tak, że podejmowanie inwestycji o charakterze infrastrukturalnym nie implikuje żadnych zysków. Mają one bowiem charakter pośredni związany z rozwojem gminy. Wiadomo, że podejmowane przez przedsiębiorstwa decyzje lokalizacyjne wiążą się także z poziomem rozwoju gminy i zaopatrzeniem jej w niezbędną infrastrukturę potrzebną do ich potencjalnego funkcjonowania na danym terenie. Im wyższy poziom rozwoju gminy i zainteresowanie władz samorządowych rozwojem lokalnym, tym częściej nowi przedsiębiorcy podejmują decyzje dotyczące ulokowania swojej działalności na danym obszarze, lub też aktualnie działający przedsiębiorcy łatwiej decydują się na podejmowanie inwestycji wiążących je z danym terytorium na wiele lat.

Konkurencyjność gminy i szanse jej rozwoju zależą w dużej mierze od prowadzonych na jej terenie inwestycji, zwłaszcza komunalnych, które służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców i szeroko rozumianej ochronie środowiska<sup>16</sup>.

Inwestycje infrastrukturalne, zwane również komunalnymi, wpływają na wzrost atrakcyjności gospodarczej gminy, z kilku powodów<sup>17</sup>:

- skutkują ożywieniem inwestycyjnym w innych obszarach, np. w budownictwie mieszkaniowym (uzbrojenie terenu pod budownictwo przyciąga developerów i indywidualnych inwestorów budowlanych),
- na rynku usług budowlanych tworzą koniunkturę poprzez zamówienia publiczne,
- są jedną z metod zapobiegania bezrobociu poprzez organizację robót publicznych,

---

<sup>15</sup> W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 224.

<sup>16</sup> M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi...*, *op. cit.* s. 46.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 46-47.

– podnoszą w sposób trwały standard życia mieszkańców, wpływają na ogólną poprawę stanu środowiska, tworzą warunki do rozwoju podmiotów gospodarczych.

Urzędy gmin, podejmując się realizacji gminnych inwestycji infrastrukturalnych, muszą zanalizować kilka bardzo ważnych aspektów z nimi związanych. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę zarówno czasochłonność, jak i kapitałochłonność realizowanych prac inwestycyjnych. Jako że prace wdrożeniowe czy też modernizacyjne dotyczące infrastruktury gminnej, są niezwykle ważne z punktu widzenia gminy i społeczności lokalnej, wiąże się z nimi wysokie zaangażowanie środków finansowych oraz duża rozpiętość w czasie. Szczególnie jeśli mamy do czynienia z pracami dotyczącymi budowy lub regeneracji sieci wodno-kanalizacyjnej czy gospodarki odpadami. Równie czasochłonne i wymagające dużego wsparcia finansowego są inwestycje związane z budową infrastruktury drogowej. Wiązą się one z długim czasem realizacji, zatem i długim okresem wewnętrznej stopy zwrotu, spowodowanym ich specyfiką.

Inwestycje infrastrukturalne charakteryzuje duży udział prac budowlanych. Import tego rodzaju dóbr natrafia na poważne trudności. Zwiększa je fakt, że urządzenia infrastrukturalne są z reguły immobilne – stanowią dziedzictwo przeszłości i mają charakter usługowy. Cecha ta powoduje, iż zaległości w rozwoju infrastruktury nie można w krótkim czasie wyeliminować za pomocą importu<sup>18</sup>. Raz zainwestowane czynniki rzeczowe infrastruktury ekonomicznej transportu, a szczególnie jej podstawowy składnik – drogi, są nieprzesuwalne w przestrzeni i mają w zasadzie tylko jednorodne zastosowanie funkcjonalne (np. szlak kolejowy). Podjęcie złej lokalizacji infrastruktury powoduje nieodwracalne straty społeczne, związane z zamrożonymi inwestycjami<sup>19</sup>. W przypadku konieczności rezygnacji z realizowanej działalności, poniesionych nakładów nie można w zasadzie odzyskać i wykorzystać na inny cel. Powoduje to w konsekwencji powstawanie kosztów utopionych.

Samorząd gminny napotyka najwięcej problemów z inwestycjami komunalnymi, dotyczącymi budowy lub modernizacji sieci wodno-kanalizacyjnej oraz energetycznej, nie tylko z powodu kapitałochłonności przedsięwzięcia, ale także ze względu na ich powiązanie z rygorystycznie określonymi przez Unię Europejską standardami dotyczącymi ochrony środowiska. W tym przypadku często inwesty-

---

<sup>18</sup> W. Grzywacz, K. Wojewódzka-Król, W. Rydzikowski, *Polityka transportowa*, Gdańsk 2005, s. 46.

<sup>19</sup> W. Grzywacz, *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 1982, s. 85.

cje wiążą się z wymogami unijnymi, dodatkowo ograniczając ich realizację w przedziale czasowym.

Dynamiczny rozwój tej właśnie infrastruktury wiąże się z rozwojem przedsiębiorczości na danym terytorium oraz rozwojem pozarolniczych miejsc pracy na terenach łącznie rolniczych<sup>20</sup>.

Inwestycje infrastrukturalne są ważne nie tylko z przyczyny poprawy jakości życia mieszkańców, ale także z powodu poprawy stanu środowiska naturalnego oraz przynoszenia korzyści zewnętrznych dla inwestorów.

## Gospodarowanie infrastrukturą komunalną w Polsce

W działaniach władz lokalnych skierowanych na budowanie trwałego rozwoju lokalnego jedno z ważniejszych miejsc zajmuje szeroko pojmowany rozwój infrastruktury.

Omawiając rolę infrastruktury w rozwoju lokalnym warto zwrócić uwagę na wskazanie wielu podmiotów rozwoju lokalnego oraz celu ich działania, odnoszącego się zarówno do poprawy warunków życia i gospodarowania, jak i pozycji konkurencyjnej układu terytorialnego. Ważna jest też próba związęłego określenia efektów, jakie uzyskuje się w procesie rozwoju lokalnego. Są nimi – według Andrzeja Klasika i Ryszarda Broła – nowe wartości w postaci nowych firm i miejsc pracy oraz usług i dóbr zaspokajających popyt lokalny i ponadlokalny<sup>21</sup>. Wynikiem bezpośrednim inwestowania w infrastrukturę będzie zaspokojenie bieżących potrzeb lokalnej społeczności w zakresie pracy, wypoczynku. Skutkiem pośrednim będzie tworzenia popytu na kolejne potrzeby. Mieszkańcy, którzy zdobędą pracę w powstałych firmach muszą gdzieś mieszkać, muszą mieć gdzie pójść na spacer, znaleźć miejsce do wypoczynku, rekreacji. Będą wydawać zarobione pieniądze w swoim miejscu pracy i mieszkania. Gmina za zarobione pieniądze – poza tym, że może utrzymać szkoły i przedszkola – może zainwestować w tereny sportowo-rekreacyjne aby jeszcze silniej związać mieszkańców i przedsiębiorców z regionem.

Infrastruktura komunalna, jako dział gospodarki narodowej, którego celem jest zaspokajanie materialno-bytowych potrzeb ludności, obejmuje m.in.

- gospodarkę wodociągową,
- gospodarkę kanalizacyjną,

---

<sup>20</sup> M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi...*, op. cit., s. 49.

<sup>21</sup> R. Bról, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 1998, s. 45.



- gospodarkę ciepłą,
- dystrybucję paliw,
- dystrybucję energii na potrzeby gospodarstw domowych,
- oczyszczanie miast.

Sieć wodociągowa w Polsce w 2008 r. wynosiła ok. 263 tys. km i zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego o ok. 2,2% czyli około 6 tys. km. Największe zagęszczenie sieci występuje na terenach województwa śląskiego (156,4), kujawsko-pomorskiego (118,3), łódzkiego (116,7) i małopolskiego (112,4)<sup>22</sup>.

Jeżeli chodzi o sieć kanalizacyjną w Polsce w 2008 r. to wynosiła ona 95 tys. km i zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego o ok. 6% czyli 5 tys. km. Największe zagęszczenie sieci występuje w województwie śląskim (79, 2 km na 100 km<sup>2</sup>), podkarpackim (58,7 km na 100 km<sup>2</sup>), małopolskim (57,3 km na 100 km<sup>2</sup>) oraz dolnośląskim (38,0 km na 100 km<sup>2</sup>)<sup>23</sup>.

Na rysunku 1 pokazano długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w Polsce wg województw. Dane dotyczą roku 2008.

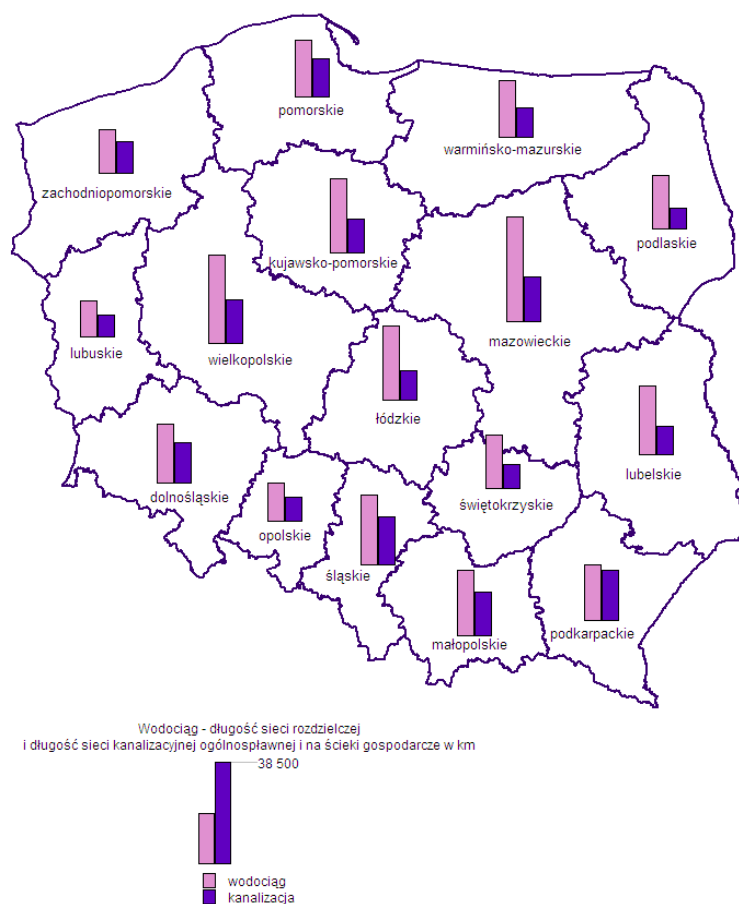
Sieć gazowa stanowiła ok. 130 tys. km w tym 110 tys. km przypadło na sieć rozdzielczą. Największe jej zagęszczenie (w km na 100km<sup>2</sup>) występuje na terenach województwa małopolskiego (144,3), śląskiego (127,7) i podkarpackiego (102,3), przy dominującej pozycji miast, gdzie wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 135,8 km.

Największym przyrostem sieci gazowej rozdzielczej [ogółem w km] w stosunku do roku ubiegłego charakteryzuje się województwo mazowieckie, co stanowi wzrost o ok. 370 km. Natomiast w lubelskim, łódzkim, warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim przyrost ten kształtował się poniżej 50 km.

---

<sup>22</sup> Główny Urząd Statystyczny – infrastruktura komunalna w 2008 roku, Warszawa 2009.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

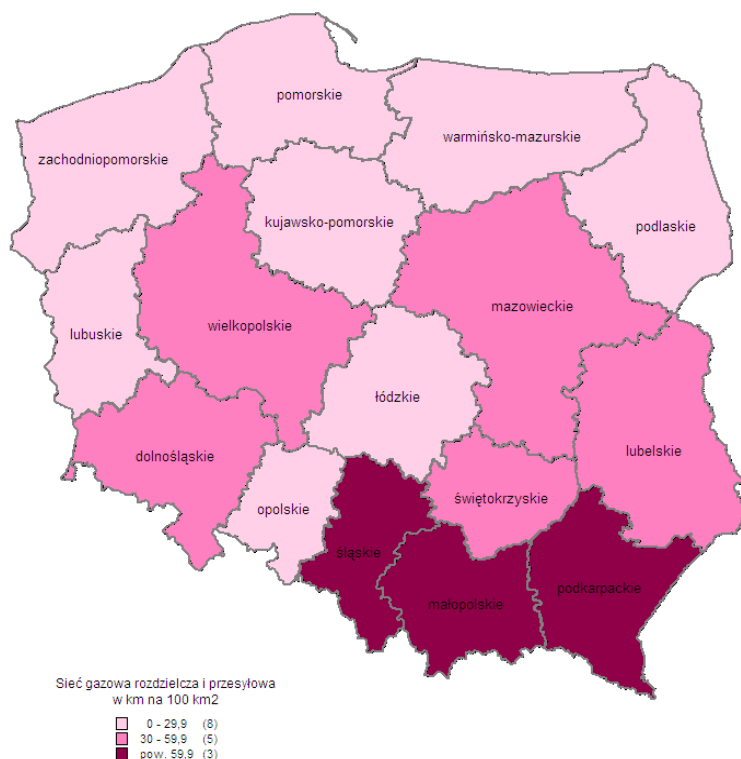


**Rysunek 1. Urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne wg województw w 2008 r.**

[źródło: Główny Urząd Statystyczny – infrastruktura komunalna w 2008 roku, Warszawa 2009]

W 2008 r. większe tempo rozwoju infrastruktury wystąpiło na wsi – dynamika 101,6% (przy 101,4% w miastach). Nastąpił również wzrost liczby korzystających z gazu na wsi z 18,5% (2007 r.) na 18,8%. Rozkład w układzie przestrzennym obrazuje rysunek 3.

Najwyższą sprzedaż gazu z sieci [w m<sup>3</sup>] przez gospodarstwa domowe (w przeliczeniu na 1 odbiorcę) odnotowano w województwie wielkopolskim (819,9), przy najniższej w województwie łódzkim (333,0).



**Rysunek 2. Infrastruktura gazowa wg województw w 2008 r.**

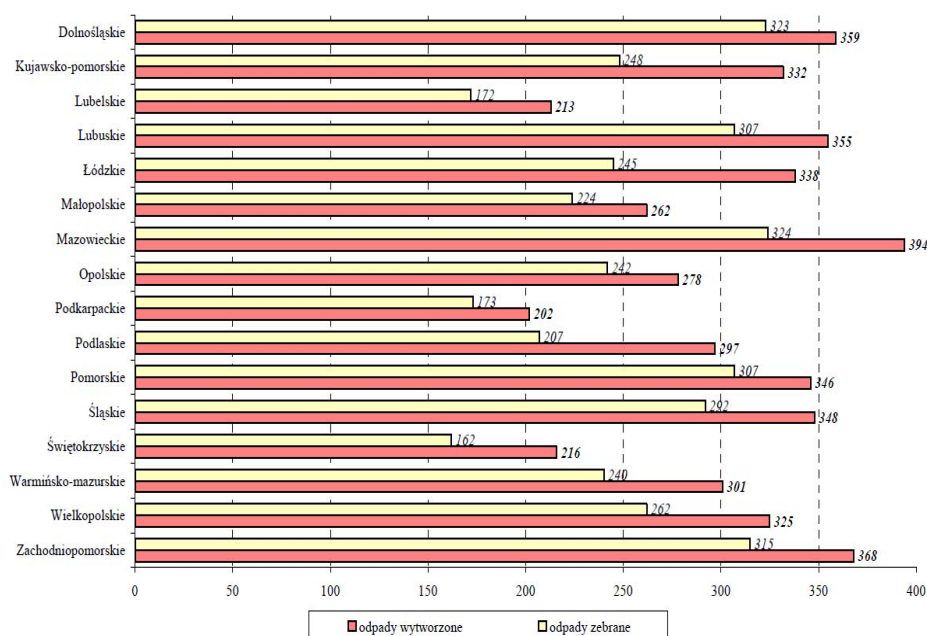
[źródło: Główny Urząd Statystyczny – infrastruktura komunalna w 2008 roku, Warszawa 2009]

Natomiast największe zagęszczenie sieci ciepłej (km na 100 km<sup>2</sup>) występuje na terenach województwa śląskiego (26,0) i pomorskiego (25,0) i kujawsko-pomorskiego (19,5). W pozostałych kształtowało się poniżej 11 km na 100 km<sup>2</sup>.<sup>24</sup>

W Polsce w 2008 r. zostało zebranych około 10 036,4 tys. ton odpadów komunalnych, co stanowi o 0,5% mniej niż w roku ubiegłym. Zebranych zostało około 263 kg odpadów komunalnych na 1 mieszkańca. Oszacowane ilości odpadów komunalnych wytworzonych przypadające na 1 mieszkańca na poziomie zdecydowanie wyższym około 320 kg<sup>25</sup>. Podział odpadów komunalnych zebranych i wytworzonych na 1 mieszkańca w 2008 r. przedstawia rysunek 4.

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*



**Rysunek 3. Odpady komunalne zebrane i wytworzone na 1 mieszkańca w roku 2008 (kg)**

[źródło: Główny Urząd Statystyczny – infrastruktura komunalna w 2008 roku, Warszawa 2009]

W 2008 r. większość (około 68,7%) zmieszanych odpadów komunalnych została zebrana z gospodarstw domowych. Następnym znaczącym źródłem (około 25,7%) był handel, mały biznes, biura i instytucje. Odpady z usług komunalnych, takich jak czyszczenie ulic lub utrzymanie parków czy cmentarzy to 5,6% ogólnej masy zebranych odpadów. W roku poprzednim było to odpowiednio 70%, 24,5% i 5,5%. Na rysunku 5 pokazano ilość odpadów komunalnych zebranych w 2008 r.

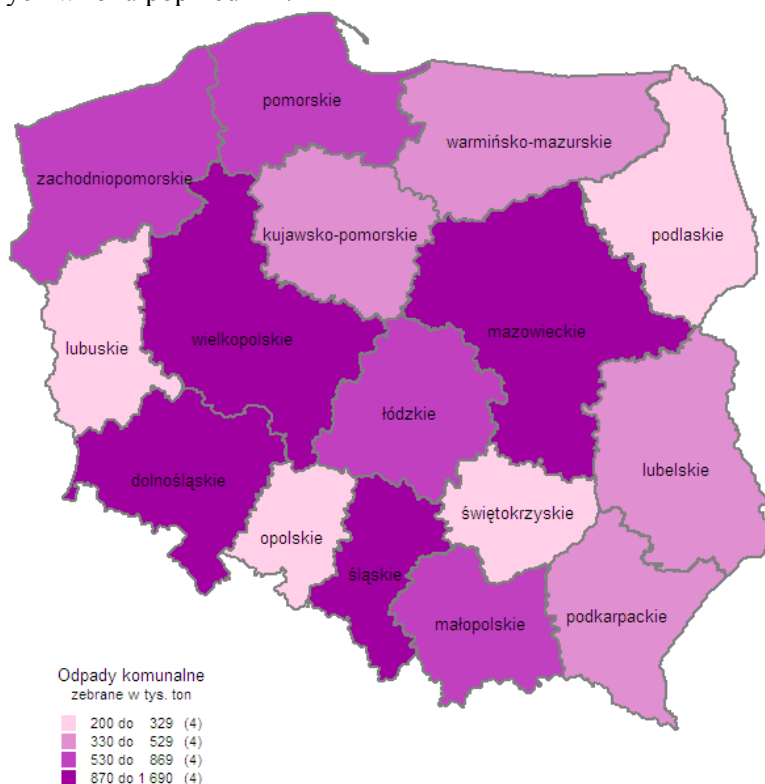
Udział odpadów komunalnych umieszczonych na składowiskach odpadów spadł z 90,2% w 2007 do 86,6% w roku 2008. Natomiast faktyczna masa odpadów unieszkodliwionych w ten sposób spadła z 9098,4 tys. ton w 2007 r. do 8693,2 tys. ton w 2008 r. Na koniec roku 2008 funkcjonowało 879 czynnych kontrolowanych składowisk przyjmujących odpady komunalne, zajmujących około 3000 ha.

W 2008 r. około 62,7 tys. ton odpadów komunalnych zostało przekształconych termicznie, o 52,9% więcej niż w roku 2007. Natomiast ilość odpadów prze-

kształconych termicznie w stosunku do ogólnej masy odpadów pozostała w zasadzie niezmieniona na poziomie poniżej 1%.

W 2008 r. selektywna zbiórka odpadów była prowadzona w 2290 gminach, w tym odpady biodegradowalne były zbierane już w 834 gminach, podczas gdy w roku 2007 tylko w 252 gminach. W 188 gminach nie zorganizowano selektywnej zbiórki odpadów (w 2007 w 312 gminach).

Udział odpadów zebranych selektywnie w ogólnej ilości zebranych odpadów komunalnych wzrósł z 5,1% w roku 2007 do 6,8% w roku 2008. Całkowita waga zebranych selektywnie odpadów wzrosła z około 513,0 tys. ton w roku 2007 do około 682,5 tys. ton w roku 2008. Około 335,5 tys. ton surowców przeznaczonych do recyklingu zostało wysortowanych ze zmieszanych odpadów komunalnych, co stanowiło ponad dwukrotny wzrost w porównaniu do 152,6 tys. ton wysortowanych w roku poprzednim.



**Rysunek 4. Odpady komunalne zebrane w 2008 r. wg województw**

[źródło: Główny Urząd Statystyczny – infrastruktura komunalna w 2008 roku, Warszawa 2009]

Jak wynika z Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2010 liczba działających kontrolowanych składowisk w 2014 r. zmniejszy się z 879 do około 200. Spełnienie wymagań prawnych możliwe będzie jedynie wówczas, gdy w krótkim czasie powstanie w gminach odpowiednia liczba nowoczesnych instalacji do unieszkodliwiania odpadów, w szczególności spalarni. Jeżeli tak się nie stanie, to polskim gminom grożą dotkliwe kary ze strony Unii Europejskiej – nawet do 200 tys. euro dziennie oraz jednorazowa kara finansowa w minimalnej wysokości 3,61 mln euro.

Szczególną ideą dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE z 22 listopada 2008 r. nr L 312/3) jest tworzenie środków prawnych promujących ideę „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i wykorzystywania odpadów jako zasobów. Nowoczesne podejście do gospodarki odpadami wymaga kompleksowego potraktowania zagadnienia w aspekcie ekonomii, ekologii oraz uwarunkowań cywilizacyjnych i kulturowych. Za najbardziej racjonalne należy uznać modele zintegrowanej gospodarki odpadami stałymi. Idea modelu zintegrowanego polega na realizacji takiego systemu gospodarki odpadami, w którym przy spełnionym warunku selektywnej zbiórki i recyklingu różne technologie unieszkodliwiania odpadów funkcjonują obok siebie uzupełniając się.

## Aspekt partnerstwa publiczno-prywatnego

W sytuacji niewystarczających własnych środków finansowych na realizację zadań publicznych, wyjściem może być próba zdobycia dofinansowania ze środków Unii Europejskiej. Środki te są jednak niewystarczające. Nie wszystkie projekty składane na dofinansowanie dostają taką pomoc, mimo spełnienia wszelkich wymogów. Niedostatki publicznego systemu finansowania skłaniają władze lokalne do poszukiwania nowych źródeł uzyskiwania potrzebnych środków. Takim źródłem może być współpraca z sektorem prywatnym, który dysponuje zasobami kapitałowymi przeznaczonymi również na nowe inwestycje. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o *partnerstwie publiczno-prywatnym*<sup>26</sup> daje podstawy do takiej współpracy. Ustawa stwarza precyzyjne rozwiązania prawne, które mogłyby umożliwić realizację przedsięwzięć z wykorzystaniem współpracy podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych. Koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny przy wykorzystaniu zasobów prywatnych na potrzeby pu-

<sup>26</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.

bliczne nie jest pomysłem zupełnie nowym. Jest to atrakcyjne dla sektora prywatnego, bo stanowi dostęp do nowych rynków zbytu oraz stabilnego źródła spłaty zaangażowanego kapitału, który jest stały<sup>27</sup>. Zdaniem Komisji Europejskiej zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie i rozbudowę infrastruktury służącej świadczeniu usług użyteczności publicznej przybrać może wiele form, szczególnie w zakresie transportu i ochrony środowiska. Partnerstwo publiczno-prywatne może odegrać szczególnie ważną rolę w rozwoju nowych członków Unii Europejskiej głównie za sprawą efektywniejszego wykorzystania zasobów ekonomicznych. Dzięki PPP możliwe jest pozyskanie środków inwestycyjnych w skali nieosiągalnej w ramach tradycyjnych form gospodarki finansowej sektora publicznego i to bez potrzeby nadmiernego angażowania środków budżetowych Unii i państw członkowskich. Motorem napędowym partnerstwa jest coraz bardziej dający się we znaki niedobór środków finansowych, pozostających w dyspozycji sektora finansów publicznych oraz chęć pozyskania dodatkowego kapitału znajdującego się w gestii sektora prywatnego, przy osiągnięciu efektywności zarządzania zgromadzonymi zasobami na poziomie zbliżonym do przedsiębiorstw prywatnych<sup>28</sup>.

Partnerstwo dość często wiązane jest z formą realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Jednak analizując przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, można wywnioskować, że jest to forma sprawnego wywiązywania się przez administrację ze spoczywających na niej zadań, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym. Zatem celem PPP jest efektywne wywiązanie się z zadań publicznych, a nie infrastruktura jako taka, chociaż realizacja inwestycji może być niezbędna dla realizacji zadania jakiegoś podmiotu publicznego powinno być załatwione przy pomocy partnerstwa, a nie w inny sposób<sup>29</sup>. Doświadczenia krajów, które w zakresie administrowania sprawami publicznymi zdecydowały się na wdrożenie PPP, wskazują, że poprawnie skonstruowane partnerstwo jest metodą dogodną i ekonomicznie wydajniejszą od tradycyjnych, umożliwiających wywiązanie się z określonych zadań publicznych w sposób tańszy, a przynajmniej sprawniejszy niż miałyby to miejsce w razie zastosowania innych rozwiązań.

---

<sup>27</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, Warszawa 2007 r., s. 7-8.

<sup>28</sup> M. Szuszman, *Fundusze unijne od podstaw (2007-2013)*, Włocławek 2010.

<sup>29</sup> B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne, nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2006, s. 23-30.

## Podsumowanie

Urzędy gmin podejmując się realizacji gminnych inwestycji infrastrukturalnych muszą przeanalizować kilka bardzo ważnych aspektów z nimi związanych. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę zarówno czasochłonność, jak i kapitałochłonność realizowanych prac inwestycyjnych. Jako że prace wdrożeniowe czy też modernizacyjne, dotyczące infrastruktury gminnej, są niezwykle ważne z punktu widzenia gminy i społeczności lokalnej, wiąże się z nimi wysokie zaangażowanie środków finansowych oraz duża rozpiętość w czasie. Szczególnie jeśli mamy do czynienia z pracami dotyczącymi budowy lub regeneracji sieci wodno-kanalizacyjnej czy gospodarki odpadami. Równie czasochłonne i wymagające dużego wsparcia finansowego są inwestycje związane z budową infrastruktury drogowej. Wiązą się one z długim czasem realizacji, zatem i długim okresem wewnętrznej stopy zwrotu, spowodowanym ich specyfiką.

Dynamiczny rozwój tej właśnie infrastruktury wiąże się z rozwojem przedsiębiorczości na danym terytorium oraz rozwojem pozarolniczych miejsc pracy na terenach łące rolniczych<sup>30</sup>.

Inwestycje infrastrukturalne są ważne nie tylko z przyczyny poprawy jakości życia mieszkańców, ale także z powodu poprawy stanu środowiska naturalnego oraz przynoszenia korzyści zewnętrznych dla inwestorów.

Potencjalni inwestorzy, zanim podejmą decyzje o inwestowaniu, zwracają uwagę na tzw. klimaty inwestycyjne danego regionu, tworzone przez takie czynniki, jak: stan infrastruktury, stabilność polityczna, aktywność społeczeństwa, otoczenie ekonomiczne, dostępność transportowa, stopień aktywności gospodarczej, itp. Opinie na temat wpływu infrastruktury na wzrost gospodarczy są różne – że rola infrastruktury w kształtowaniu się wzrostu gospodarczego jest znaczna i często większa niż innych inwestycji. Z przeprowadzonych badań wynika silny związek między dostępnością do infrastruktury a PKB na mieszkańca. W raporcie Banku Światowego o rozwoju infrastruktury na świecie napisano, że „...wzrost infrastruktury o 1% powoduje wzrost wartości produktu krajowego brutto o 1%”. Struktura poszczególnych rodzajów infrastruktury i jej usług zmienia się w zależności od stopnia rozwoju danego kraju. W krajach biednych w początkowych etapach rozwoju zasadniczą rolę odgrywają inwestycje w zakresie podstawowej infrastruktury, takie jak dostęp do wody, sieci irygacyjnej, a w mniejszej skali do sieci transportowej. Wraz z rozwojem gospodarki po zaspokojeniu podstawowych potrzeb infrastruktury wzrasta popyt, najpierw na usługi transportowe, a następnie usługi tele-

---

<sup>30</sup> M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi...*, op. cit., s. 49.



komunikacyjne i energię elektryczną. Zwiększenie samej infrastruktury nie gwarantuje wzrostu gospodarczego. Infrastruktura jest niezbędnym, ale nie wystarczającym warunkiem wstępnym wzrostu gospodarczego. Muszą być spełnione także inne warunki, takie jak dopasowanie czasowe inwestycji, ich lokalizacja oraz równowaga między popytem, a podażą<sup>31</sup>.

Reasumując, infrastruktura jest jednym z najważniejszych instrumentów oddziaływania podmiotu polityki na procesy gospodarcze, ponieważ dostosowany jest do potrzeb użytkownika gminy, stwarza również szanse na jej dynamikę i rozwój. Od umiejętności gospodarowania zasobami infrastruktury, od umiejętności zdobywania funduszy na infrastrukturę zależy wielkość i tempo rozwoju lokalnego. Władze samorządowe mogą wykorzystać swoje możliwości dla świadomego i racjonalnego wzrostu.

## Infrastructure investment in implementing public services

### S u m m a r y

The article aims at presenting the competences and tasks of territorial self-government units in implementing public services as exemplified by infrastructure investment and management. Infrastructure has a considerable influence on local and regional development, while local development conditions the development of infrastructure. A significant task of a local self-government is meeting the needs of the community, as it is responsible for all public matters concerning the lives of its residents. The authorities of the commune aim at increasing economic and social activity of the residents and increasing their living standards. To implement this task self-governments undertake various initiatives, even though they frequently are confronted with the problems caused by construction of water supply, sewage and power supply systems, not only because of their capital intensive character but also due to the fact that they have to conform with strict environment protection standards determined by the European Union.

---

<sup>31</sup> J. Dębski, *Gospodarka przestrzenna jako nauka*, Białystok 2005, t. 2, s. 9-10.

---

## Die Infrastrukturinvestitionen als Erfüllung der öffentlichen Dienstleistungen

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

Das Ziel des Artikels ist, die Kompetenzen und Aufgaben der territorialen Selbstverwaltungseinheiten im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen am Beispiel der Infrastrukturinvestitionen und der Infrastrukturverwaltung vorzustellen. Der Einfluss der Infrastruktur auf die lokale und regionale Entwicklung ist groß. Man kann auch feststellen, dass die lokale Entwicklung durch die Entwicklung der Infrastruktur bewirkt wird. Der wesentliche Charakterzug der lokalen Selbstverwaltung besteht darin, die Bedürfnisse ihrer Gemeinschaft zu erfüllen, da die Selbstverwaltung für alle öffentlichen Angelegenheiten zuständig ist, die sich auf das Leben der Einwohner der territorialen Einheit beziehen. Die Absicht der Gemeindegewalt ist, größere wirtschaftliche und soziale Aktivität der Einwohner sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung zu erreichen. Um dies zu erfüllen, werden diverse Maßnahmen zur Sicherung der lokalen Entwicklung getroffen. Mit den meisten Problemen hat die gemeindliche Selbstverwaltung bei den kommunalen Investitionen zu tun, die den Bau oder die Modernisierung von Wasser-, Kanalisations- und energetischen Netzen betreffen. Ihre Gründe sind einerseits die Kapitalintensität der Vorhaben und andererseits ihre Abhängigkeit von den rigorosen, durch die Europäische Union bestimmten Umweltschutzstandards.