

Małgorzata Rogowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

INFRASTRUKTURA W POLITYCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Dostarczenie odpowiedniej jakości elementów infrastruktury jest jednym z podstawowych zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Znaczenie infrastruktury ulega zmianie, nie jest ona już pasywnym czynnikiem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, ale staje się aktywnym czynnikiem działań prorozwojowych. W warunkach polskich jakość infrastruktury nadal nie jest dostosowana do potrzeb odbiorców, co wynika m.in. z niedoboru środków finansowych kierowanych na ten cel. Artykuł wskazuje wybrane zagadnienia polityki samorządu lokalnego w zakresie infrastruktury, jej znaczenie oraz problemy w jej kształtowaniu.

Słowa kluczowe: infrastruktura, zadania samorządu terytorialnego, problemy realizowania inwestycji infrastrukturalnych.

Istotnym procesem mającym decydujący wpływ na wszystkie dziedziny życia, w tym także infrastrukturę, jest proces decentralizacji państwa polegający na upodmiotowieniu społeczności lokalnych i regionalnych. W efekcie tworzy się i rozpowszechnia samorząd terytorialny, który jest formą zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującej przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność. Podstawą funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego stała się zasada subsydiarności, według której te szczeble administracji publicznej powinny wykonywać takie zadania, jakie są w stanie wykonać najlepiej. Obecnie samorząd terytorialny funkcjonuje w różnych krajach, mając różne poziomy samodzielności, przybierając przy tym różne formy. W państwach o charakterze unitarnym (do których zalicza się także Polska) władza centralna zachowuje swój nadrzędny charakter, natomiast w państwach o charakterze federacyjnym (np. Szwajcaria, USA, Niemcy) poszczególne szczeble samorządu mają dużą autonomię i samodzielność w kreowaniu życia społeczno-gospodarczego. Do zakresu działalności samorządu należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb regionalnej i lokalnej społeczności. Infrastruktura jest tu podstawowym narzędziem realizacji tych przedsięwzięć. Dlatego poszczególne szczeble samorządu, w zależności od rodzaju

zadań, zostały wyposażone w różne składniki infrastruktury. W Polsce odbywało się to w ramach tzw. procesu komunalizacji mienia państwowego. W kontekście spraw rozwoju przestrzeni społeczno-ekonomicznej istotne jest, że posiadanie zadań własnych może być impulsem do rozwoju lokalnego czy regionalnego, zmusza bowiem jednostki samorządu terytorialnego do samodzielnego wykonywania tych zadań i rozwiązywania problemów z nimi związanych. „Prowadzi to z reguły do zwiększania efektywności działania, innowacyjności, powstania nowych idei i pomysłów realizacyjnych, co jest podstawą rozwoju”¹. Istotą samorządu terytorialnego jest więc zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Poszczególne jednostki samorządowe w ramach obowiązującego prawa decydują o sposobie zaspokajania tych potrzeb. Taka konstrukcja sytuuje te jednostki jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. Wyodrębnienie to wyrażone jest przez ustawodawcę nadaniem osobowości prawnej. Przestrzenna organizacja działalności społeczno-gospodarczej powinna prowadzić do zaistnienia tzw. ładu przestrzennego, czyli pewnego porządku przestrzennego, który ukształtować należy z punktu widzenia potrzeb i interesów społeczności lokalnych przy czynnym udziale struktur społecznych². Z tego punktu widzenia instytucje władzy lokalnej i regionalnej powinny tworzyć mieszkańcom możliwości czynnego uczestnictwa w rozwoju lokalnym i regionalnym. Mieszkańcy powinni mieć wpływ na to, co się dzieje na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, co wiąże się z ideą społeczeństwa obywatelskiego zakładającą rozwój samorządności i wzrost udziału mieszkańców w rozwiązywaniu ważnych dla nich spraw z najbliższego otoczenia.

Rozwój lokalny i regionalny zależy w dużej mierze od postawy mieszkańców i ich kreatywności oraz gotowości pracy na rzecz rozwoju i postępu społeczno-gospodarczego. Należy przy tym pamiętać, że między interesem lokalnym a interesem państwa musi być równowaga, dlatego tak ważny jest udział środowisk lokalnych w sprawowaniu władzy. Niewątpliwie istotnym elementem, który w ramach zadań własnych leży w gestii samorządu, jest gospodarowanie i rozbudowa infrastruktury. Infrastruktura jest wykorzystywana przede wszystkim jako ważny element zaspokajania potrzeb mieszkańców. Wraz z naturalnym wzrostem potrzeb w społeczeństwach krajów wysoko rozwiniętych oraz przyjęciem za podstawę działań koncepcji rozwoju zrównoważonego, infrastruktura staje się nie luksusem, ale koniecznością i postawą prawidłowego funkcjonowania społeczności lokalnych i regionalnych. Niestety jej dostępność uzależniona jest od poziomu rozwoju danego państwa czy regionu. W krajach wysoko rozwiniętych poziom jej zaspokojenia jest wysoki, w krajach słabiej rozwiniętych czy wręcz zacofanych jest on niezadowolający i budzi wiele obaw. Obserwując kierunki rozwoju państw Europy Środkowej przed integracją

¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, wyd. III zm., Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 42.

² A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, wyd. I, Wydawnictwo TNOiK, Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 53.

ze strukturami UE, należy stwierdzić, że dystans w poziomie zaspokojenia potrzeb przez infrastrukturę był jedynym, który w stosunku do krajów UE wykazywał duże opóźnienie, dopiero integracja z Unią i przeznaczenie środków z funduszy strukturalnych pozwoliło niwelować te zapóźnienia.

Należy pamiętać, że znaczenie infrastruktury ulega zmianie, nie jest ona już pasywnym czynnikiem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, ale wraz ze zmianą paradygmatu rozwoju staje się aktywnym czynnikiem działań prorozwojowych. Można więc postawić tezę, że infrastruktura, jako czynnik rozwoju, uległa istotnemu przewartościowaniu, z czynnika biernego, ilościowego, stała się czynnikiem aktywnym o walorach jakościowych. Szczególnie istotne jest to w lokalizacji różnego rodzaju przedsięwzięć, w tym przede wszystkim bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ponieważ to właśnie samorząd terytorialny w dużej mierze odpowiada obecnie za infrastrukturę, staje się ona kartą przetargową w konkurowaniu o napływ inwestorów.

Nowe kierunki ewolucji koncepcji rozwoju regionalnego stanowią odzwierciedlenie procesów i zjawisk zachodzących we współczesnej gospodarce światowej, łącząc rozważania nad istotą rozwoju regionalnego w świetle ujęć teoretycznych, a także nad znaczeniem infrastruktury w tym procesie. Mimo dużej i wzrastającej wagi przypisywanej czynnikom niematerialnym to infrastruktura techniczna pozostaje podstawową składową potencjału endogenicznego rozwoju jednostki przestrzennej. Infrastruktura ta powinna być jednak ustawicznie dopasowana do pozostałych czynników rozwoju tak, żeby je wzmacniać, a nie stanowić barierę rozwoju. Tylko aktywne podchodzenie do infrastruktury daje możliwość wykorzystywania w pełni posiadanego potencjału rozwojowego, dlatego jest to jedno z ważniejszych działań realizowanych przez administrację samorządową. Przy tym infrastruktura warunkuje nie tylko bieżącą działalność, ale także przyszłą, dlatego w jej tworzeniu należy dążyć do uwzględniania przyszłych uwarunkowań, co jest niezmiernie trudne i kosztowne. Wymaga to znacznych umiejętności i kompetencji od władz samorządowych oraz społeczności regionalnej i lokalnej. Należy oczekiwać, że także w przyszłości infrastruktura techniczna będzie mieć istotne znaczenie w rozwoju jednostek przestrzennych. Rola zarówno całości, jak i wybranych jej elementów w kreowaniu procesów rozwoju niewątpliwie będzie rosła. Równocześnie należy pamiętać, że tak jak pozostałe czynniki rozwoju, tak i infrastruktura powinna oddawać specyfikę danego obszaru. Mimo że w zakresie infrastruktury technicznej obserwujemy w skali międzynarodowej znacznie posuniętą unifikację, to jej poszczególne elementy powinny być dostosowane do specyfiki regionu w taki sposób, aby wzmacniać jego unikatowość, a w konsekwencji przyczyniać się do wzrostu konkurencji w globalizującej się gospodarce świata. Przy tym konkurencyjność jako element funkcjonowania jednostki przestrzennej stała się współcześnie nie tylko faktem, ale też standardem ich działalności. Równocześnie na poziomie tej jednostki konieczne jest, w świetle osłabienia roli państwa, odtwarzanie więzi społecznej i poczucia wspólnoty, co jest odpowiedzią nie tylko na rozmywanie się struktur państwowych,

ale także na wzrost turbulencyjności otoczenia i przez to zwiększenie się skali niepewności.

Na podstawie tych rozważań uzasadnione staje się stwierdzenie, że zdolność społeczności lokalnych do kreowania rozwoju musi się opierać na wykorzystywaniu w pełni posiadanych specyficznych zasobów endogenicznych. Potencjał endogeniczny w danej jednostce przestrzennej związany jest z poszukiwaniem przewag konkurencyjnych w postaci takich specyficznych i niepowtarzalnych w stosunku do otoczenia czynników, które są w stanie wygenerować wartość dodaną³. Obecnie do tych czynników warunkujących lokalny potencjał rozwojowy zaliczamy:

- potencjał ludnościowy,
- potencjał środowiska,
- zainwestowanie połączone z rentą położenia,
- potencjał kapitału.

Elementem spinającym te czynniki jest infrastruktura techniczna o odpowiednich walorach umożliwiających maksymalne wykorzystanie lokalnego potencjału rozwojowego. Dlatego każda jednostka przestrzenna, myśląc o rozwoju i zapewnieniu odpowiednich warunków życia społeczności ją zamieszkującej, musi bezwzględnie inwestować w infrastrukturę. Szczególnie jest to ważne w warunkach polskich, w których występują duże zapóźnienia w infrastrukturze technicznej, co skutkuje nie tylko obniżoną jakością życia, ale też stanowi barierę w rozwoju. Tylko te obszary, które intensywnie będą inwestować w infrastrukturę, mogą w pełni skorzystać z szansy, jaką daje integracja ze strukturami Unii Europejskiej. Równocześnie należy zdawać sobie sprawę, że to właśnie na samorządzie terytorialnym spoczywać będzie coraz większy ciężar dbania o infrastrukturę techniczną. Proces ten nie przebiega oczywiście w sposób liniowy i napotyka liczne, często formalne (nierzadko wręcz utylitarne) i strukturalne bariery, jednak wydaje się on nieunikniony i jest efektem zmian zachodzących we współczesnej gospodarce. Jego nieuchronność wynika z większej elastyczności struktur jednostek samorządu terytorialnego, które dodatkowo charakteryzuje duża potencjalna adaptacyjność jako odpowiedź na nasilenie się różnokierunkowych zmian w otoczeniu i na narastającą presję konkurencyjną. Wspomniane przemiany wywołują konieczność stworzenia (wypracowania) nowego podejścia do gospodarowania infrastrukturą techniczną w ramach samorządów terytorialnych. Powinna być ona postrzegana jako istotny i podstawowy element warunkujący funkcjonowanie i rozwój poszczególnych jednostek przestrzennych oraz całej gospodarki.

Warto się zastanowić i postarać się określić, jakie są potrzeby polskich gmin w zakresie infrastruktury technicznej. Mówiąc jednak o potrzebach, należy pamiętać, że są one w zasadzie niemierzalne i nieokreślone, tak jak potrzeby ludzkie. Jedy-

³ M. Leszczyński, *Wybrane uwarunkowania tworzenia regionu uczącego się*, [w:] *W kierunku gospodarki opartej na wiedzy: innowacyjność, konkurencyjność, współpraca w regionie*, red. J. Kot, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2006, s. 90.

ną przeszkodą, jaka stanowić może o ich realizacji, jest ciągły niedobór zasobów finansowych. Jednakże wraz ze stopniową likwidacją tej bariery należy przewidywać, że pojawią się nowe potrzeby. Oznacza to, że następować będzie raczej odejście od infrastruktury rozumianej w sposób tradycyjny i skoncentrowanie się na dostarczeniu nowych elementów (infrastruktura telekomunikacyjna, drogi szybkiego ruchu, lotniska), a przede wszystkim na nowej jakości infrastruktury.

Na przykładzie analizy wybranych gmin województwa dolnośląskiego (gmin powiatu kłodzkiego) przeprowadzonej w postaci badań ankietowych w 2008 r. potwierdzają się niewątpliwe braki w zakresie dostępu do infrastruktury, nie wspominając już o znacznej dekapitalizacji istniejącej infrastruktury. Zarówno przedstawiciele gmin, jak i społeczność lokalna podkreślają te problemy. Sytuacja finansowa tych jednostek przestrzennych pozwala wnioskować, że zasoby pieniężne, które mogą być przeznaczone na ten cel są dalece odległe i niewystarczające na zaspokojenie potrzeb. Praktycznie każda gmina upatruje szansy w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, w tym do środków unijnych.

Wnioski te można jednak uogólnić, wskazywana specyfika inwestycji, a także napotymane w analizowanych gminach bariery nie należą bowiem do wyjątkowych. Zasygnalizowano, że największe przeszkody w realizacji inwestycji infrastrukturalnych mają charakter systemowy, a więc przede wszystkim egzogeniczny względem określonej jednostki przestrzennej. Wśród nich można wskazać:

- przepisy prawa (dotyczy to w szczególności prawa zamówień publicznych oraz ustawy o finansach publicznych);
- wzrost cen surowców (co wpływa m.in. na ceny materiałów budowlanych, a w efekcie na całkowity koszt inwestycji);
- brak wykwalifikowanych pracowników (jest to widoczne nie tyle wśród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, ale coraz częściej wśród firm – wykonawców inwestycji, wpływa to na koszty i na terminową realizację zadań inwestycyjnych).

Na szczególną uwagę zasługuje to, iż wejście Polski do struktur Unii Europejskiej powoduje konieczność przyjęcia pewnych rozwiązań prawnych i standardów dotyczących ochrony środowiska. Będzie to miało kluczowy wpływ na konieczność zrealizowania wielu inwestycji w infrastrukturę techniczną, przede wszystkim na obszarze gmin. Wynika to z zapisów traktatu akcesyjnego, jednak proces dostosowania do unijnego *aquis* rozpoczął się jeszcze w okresie przedakcesyjnym i skutkowało wprowadzeniem do polskiego prawa licznych zapisów w postaci ustaw i rozporządzeń wykonawczych, wśród których do najważniejszych, z punktu widzenia samorządów, zaliczyć należy ustawy: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, Prawo wodne oraz o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Można wyróżnić kilka ściśle ze sobą powiązanych obszarów, takich jak: ochrona i jakość wód, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków czy składowanie i unieszkodliwianie odpadów. Ze względu na wysokie koszty inwestycyjne w dostosowaniu pol-

skich standardów komunalnych do wymogów ochrony środowiska Polska ustaliła okresy przejściowe. Wynoszą one⁴:

- w odniesieniu do budowy systemów kanalizacji jest to koniec roku 2008 (dla aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców RLM większej niż 10 000) oraz koniec 2015 r. dla aglomeracji o wielkości od 2000 do 10 000 RLM,
- w odniesieniu do budowy oczyszczalni ścieków: rok 2015 (tylko dla aglomeracji większych niż 100 000 mieszkańców jest to rok 2010),
- w odniesieniu do gospodarki odpadami: rok 2012 na modernizację istniejących i budowę nowych składowisk.

W zgodnej ocenie ekspertów polskich i zagranicznych wspomniane koszty inwestycyjne w Polsce to co najmniej 120 mld zł w perspektywie do 2015 roku, na które złożą się: budowa ponad tysiąca oczyszczalni ścieków, budowa nowych lub unowocześnienie starych składowisk odpadów czy też zamknięcie starych, wysłużonych elektrowni, w przypadkach gdy ich unowocześnianie będzie nieopłacalne.

W tak określonych uwarunkowaniach w następnych kilku latach należy przede wszystkim szukać możliwości zniwelowania braków w zakresie gminnej infrastruktury środowiskowej. Konieczność dostosowania polskiej rzeczywistości komunalnej do wymagań prawa unijnego jest szansą na podniesienie poziomu życia mieszkańców, a przede wszystkim na ujednoczenie jakości i dostępu do tych urządzeń w skali całego kraju. Stanowić to będzie podstawę zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów w różnej skali przestrzennej, co jest niezwykle ważne. Zakładając, że inwestycje te zostaną zrealizowane poprawnie (w sensie prakseologicznym), można stwierdzić, że efekty tych działań będą odczuwalne w pełni zapewne dopiero przez przyszłe pokolenia.

Trzeba jednak podkreślić, że sprostanie przez samorząd terytorialny zadaniom inwestycyjnym wymagać będzie ogromnego wysiłku. W związku z tym szczególnego wymiaru nabiera przemyślana i aktywnie prowadzona polityka inwestycyjna. Samorządy muszą dokonywać analizy kierunków przyszłego rozwoju i na tej podstawie określać zakres inwestycji. Jest to wyjątkowo ważne w kontekście regresu demograficznego i wzmoczonych procesów migracyjnych ludności, szczególnie do krajów Europy Zachodniej. Nadmierna rozbudowa infrastruktury w miejscach, w których liczba mieszkańców będzie się zmniejszać, może stanowić barierę dalszego rozwoju. Przed podjęciem decyzji o realizacji inwestycji konieczne będą więc analizy ekonomicznej opłacalności inwestycji⁵. Szczególnie na obszarach wiejskich,

⁴ *Bilans negocjacji: Środowisko*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www.ukie.gov.pl/>.

⁵ Coraz częściej wskazuje się na możliwość zastosowania w tym procesie metody kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*). Szczególną jej zaletą są duże możliwości szacowania efektów projektu, np.: kosztów podróży i oszczędności czasu, wyceny kosztów zanieczyszczenia składników środowiska naturalnego. Zob. szerzej: A. Drobniak, *Ocena projektów publicznych z wykorzystaniem analizy kosztów-korzyści*, „Gospodarka Narodowa” 2001 nr 11-12.

gdzie dominuje luźna zabudowa. Może się wówczas okazać, że lepszym rozwiązaniem będzie budowa przydomowych oczyszczalni ścieków lub systemu zbiorników bezodpływowych. Ze względu na wskazane procesy demograficzne ważne wydaje się również prowadzenie szczegółowych analiz tych zagadnień w odniesieniu do poszczególnych obszarów i korzystanie z nich przez władze lokalne przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Spowoduje to w znacznej mierze rozbudowę systemów instalacji wodno-kanalizacyjnych w sposób racjonalny, czyli niezbyt rozbudowany (będzie to powodować wzrost kosztów eksploatacji) oraz nie za małych (bo w krótkim czasie będzie trzeba je rozbudować). Dotyczy to również systemu składowania odpadów. Modernizacja i budowa nowych składowisk wymagać będzie również niezbędnych ekspertyz dotyczących aktualnego wytwarzania odpadów i zmian, jakie nastąpią w przyszłości. Ustawa o odpadach wskazuje możliwość realizowania gospodarki odpadowej w związkach gmin. Jest to bardzo racjonalne podejście, z którego zapewne skorzysta wiele gmin. Z ekonomicznego punktu widzenia budowa małej gminnej instalacji jest najdroższa w eksploatacji. Najlepszym rozwiązaniem jest objęcie tym systemem 150-300 tys. mieszkańców, ponieważ budowa i unieszkodliwianie odpadów będą najtańsze (w przeliczeniu na jednostkę odpadów). Oczywiście takie rozwiązanie będzie mogło zaistnieć tylko w niektórych przypadkach. Wykorzystały je również analizowane gminy powiatu kłodzkiego, które są obecnie na etapie tworzenia zintegrowanego systemu gospodarki odpadami na bazie istniejących już wysypisk. Całe przedsięwzięcie będzie wsparte środkami pochodzącymi przede wszystkim z Funduszu Spójności.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że inwestycje stanowią o rozwoju społeczno-gospodarczym każdego obszaru. Bardzo duże znaczenie mają jednak inwestycje rzeczowe (w tym infrastrukturalne), to one stanowią bowiem podstawę bogactwa społeczeństwa. W tym można upatrywać ich przewagi nad inwestycjami finansowymi bardzo często mającymi charakter spektakularny, jednak ich efekty mają wymiar raczej krótkotrwały. Aby osiągnąć efekty w długiej perspektywie, konieczne jest permanentne dokonywanie tych inwestycji na rynkach finansowych, i to w taki sposób, aby uzyskiwać dochód (zyski), co w obecnym turbulentnym, powiązanim siecią licznych współzależności świecie jest niezmiernie trudne.

W kontekście możliwości finansowania tych inwestycji należy zakładać bardzo dużą rolę środków Unii Europejskiej, szczególnie w ramach regionalnych programów operacyjnych. Można również oczekiwać postępujących zmian w systemie legislacyjnym, które przyczynią się do usprawnienia procesu realizacji inwestycji, a także upowszechnienia się nowych rozwiązań, takich jak: włączanie podmiotów prywatnych w proces inwestycyjny czy emisja obligacji komunalnych na skalę szerszą niż dotychczas.

Literatura

- Bilans negocjacji: Środowisko*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www.ukie.gov.pl/>.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, wyd. III zm., Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Drobnia A., *Ocena projektów publicznych z wykorzystaniem analizy kosztów-korzyści*, „Gospodarka Narodowa” 2001 nr 11-12.
- Leszczyński M., *Wybrane uwarunkowania tworzenia regionu uczącego się*, [w:] *W kierunku gospodarki opartej na wiedzy: innowacyjność, konkurencyjność, współpraca w regionie*, red. J. Kot, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2006.
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, wyd. I, Wydawnictwo TNOiK, Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.

INFRASTRUCTURE IN LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT POLICY

Summary: Creating infrastructure is nowadays the main task for local and regional authorities. In Polish conditions the quality of infrastructure is not adequate to what is expected. It is mainly caused by the lack of financial funds. The article presents chosen aspects of self-government policy in infrastructural range.