

Waldemar Kozłowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Instytut Nauk o Zarządzaniu i Jakości
wkozlowski@xl.wp.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-4419-9843>

Strategie inwestycyjne gmin w gospodarce komunalnej

Zarys treści: Celem artykułu jest analiza strategii inwestycyjnych w infrastrukturę gospodarki komunalnej na przykładzie gmin powiatu olsztyńskiego. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej w strategii inwestycyjnej gmin dominował trend związany z pozyskaniem jak największych środków finansowych na projekty z obszaru gospodarki komunalnej. Wraz z nasyceniem infrastrukturalnym kierunki inwestycyjne gmin zaczęły ewoluować. Głównymi czynnikami mającymi wpływ na zmianę kierunków inwestycyjnych jest: wzrost świadomości społeczeństwa odnośnie do konieczności zwiększenia wysiłków na rzecz ochrony środowiska, ochrony zdrowia, ograniczenia wpływu negatywnych zmian klimatycznych. Badania potwierdzają zmianę kierunków inwestycyjnych badanych gmin, co wyrażone jest rodzajem i liczbą zrealizowanych projektów inwestycyjnych w zakresie gospodarki komunalnej.

Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, rozwój gminy, strategia inwestycyjna

Wprowadzenie

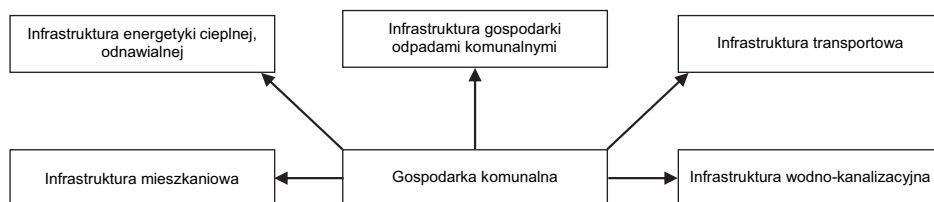
Gospodarka komunalna jest podstawowym systemem warunkującym rozwój gospodarczo-społeczny miast i gmin (Denczew 2004, Winiarski 2020). Wyzwaniem dnia codziennego staje się kształtowanie efektywnego systemu produktów i usług z zakresu gospodarki komunalnej, które są jednym z kluczowych obszarów mających wpływ na jakość życia i rozwój społeczności lokalnej (Śniegowska 1992, Miszczuk i in. 2007, Kozłowski 2015). Niekorzystnym elementem dla gospodarki komunalnej jest działanie w tzw. monopolu naturalnym, co z kolei stanowi atrakcyjny obszar dla potencjalnych inwestorów prywatnych (Miśkiewicz 2018).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. definiuje gospodarkę komunalną jako wszelkie formy aktywności gospodarczej samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań własnych, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Sama ustawa nie zawiera definicji legalnej (sensu stricto), lecz wskazuje zakres zadań samorządu terytorialnego, charakteryzujących się specyficznymi cechami wynikającymi ze strategicznego charakteru, jakim jest infrastruktura techniczna. Analizę roli gospodarki komunalnej w rozwoju lokalnym prezentują: Śniegowska (1992), Sztand (1998), Bałdyga (2008), Kulesza (2012).

Niektóre elementy infrastruktury gospodarki komunalnej mają charakter dóbr publicznych, czyli takich, które cechują się brakiem konkurencyjności w konsumpcji oraz niemożnością wyłączenia z konsumpcji, konieczna jest zatem interwencja sektora publicznego. Kolejnym ważnym powodem podejmowania przez gminy inwestycji infrastrukturalnych w dziedzinie gospodarki komunalnej jest występowanie efektów zewnętrznych.

Mechanizm rynkowy prowadzi do zbyt dużej produkcji i zbyt niskiej ceny dóbr, którym towarzyszą negatywne efekty zewnętrzne, a jednocześnie powoduje, że produkcja dóbr dostarczających pozytywne efekty zewnętrznych jest zbyt mała, a ich ceny zbyt wysokie. Interwencja władz publicznych jest zatem konieczna w celu poprawy efektywności alokacji (Zimny 2008).

Do kluczowych obszarów gospodarki komunalnej zaliczamy infrastrukturę: energetyki ciepłej, wodno-kanalizacyjną, transportową, odpadową oraz mieszkaniową (ryc. 1).



Ryc. 1. Podstawowe obszary infrastruktury gospodarki komunalnej
Źródło: opracowanie własne na podstawie Aziewicz (1998).

Szersze ujęcie gospodarki komunalnej prezentują w swoich opracowaniach Leoński (1999) i Grzymała (2011). Węższe ujęcie infrastruktury gospodarki komunalnej proponuje Wąsowicz (2022).

Wzrost wymagań jakościowych wobec produktów i usług gospodarki komunalnej wymaga stałych a jednocześnie dużych nakładów inwestycyjnych, które cechuje wysoka kapitałochłonność oraz długi okres zwrotu. Z drugiej zaś strony należy zwrócić uwagę na zasadność poszczególnych inwestycji ze względu na uwarunkowania strategiczne, ekonomiczne czy społeczne.

Głównymi determinantami rozwoju infrastruktury gospodarki komunalnej są: wielkość jednostki osadniczej, gęstość zaludnienia, charakter i funkcje danej jednostki, plany rozwojowe, plany rozwoju przedsiębiorstw komunalnych oraz posiadany potencjał infrastrukturalny (Adamek 2013). Wyzwaniem staje się kształtowanie rynku usług gospodarki komunalnej poprzez przemyślaną pod względem jakościowym oraz kosztowym strategię inwestycyjną, której podstawą powinno być dążenie władz lokalnych do podnoszenia dostępności, jakości i efektywności usług komunalnych, zgodną z priorytetami rozwoju danej jednostki samorządowej. Analizę modeli usług komunalnych z perspektywy kondycji finansowej gmin prezentują w swoim opracowaniu Przygodzka i Łojewski (2018). Należy przy tym pamiętać, że strategia inwestycyjna w zakresie gospodarki komunalnej wynika z priorytetów społeczno-gospodarczych gminy.

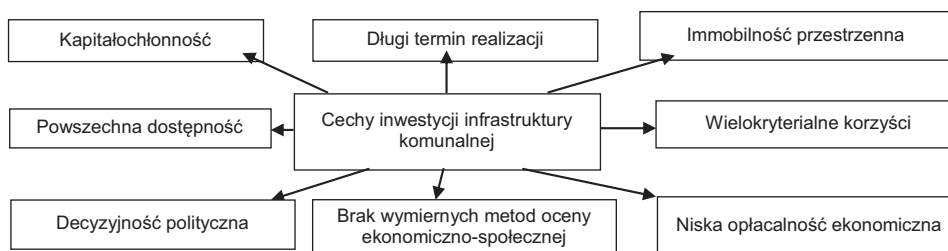
Problemem badawczym podjętym w artykule jest kwestia definiowania strategii inwestycyjnej w gospodarce komunalnej w aspekcie zmian priorytetów społeczno-gospodarczych gminy. Celem artykułu jest analiza strategii inwestycyjnej w gospodarce komunalnej przez pryzmat ilości i jakości zrealizowanych projektów oraz analiza poszczególnych rodzajów wdrażanej strategii inwestycyjnej w poszczególnych obszarach infrastruktury komunalnej. Podstawowe metody badawcze zastosowane w artykule to metoda badań ankietowych, metoda analizy literatury oraz metoda wnioskowania logicznego. Podmiotem badań było 12 gmin powiatu olsztyńskiego. Badania przeprowadzono dwukrotnie w 2015 r. oraz w 2020 r. Na pierwszym etapie badań przeanalizowano rodzaj inwestycji w gospodarce komunalnej w latach 2015 i 2020. W drugim etapie badań przeanalizowano rodzaj wdrażanych strategii inwestycyjnych przez badane gminy w poszczególnych rodzajach infrastruktury komunalnej.

Inwestycje gmin w infrastrukturę komunalną

Inwestycje infrastruktury komunalnej mają charakter lokalny, co wynika głównie z ustawowego zakresu zadań własnych gminy. Do podstawowych zadań gminy z zakresu inwestycji infrastruktury komunalnej należą:

- inwestycje w infrastrukturę drogową – budowa, modernizacja dróg;
- inwestycje dotyczące ładu przestrzennego i ekologicznego – budowa, modernizacja lub odtworzenie architektury krajobrazu;
- inwestycje związane z wodociągami i zaopatrzeniem w wodę – budowa, modernizacja lub odtworzenie majątku związanego z infrastrukturą punktową (budynki, oczyszczalnie) oraz liniową (wodociągi);
- inwestycje w kanalizację oraz usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych – budowa lub modernizacja ciągów kanalizacyjnych;
- inwestycje związane z budownictwem komunalnym i społecznym – budowa, modernizacja, budynków komunalnych oraz społecznych (TBS);
- inwestycje dotyczące utylizacji odpadów komunalnych;
- inwestycje związane z zaopatrzeniem w energię ciepłą.

Cechy inwestycji w infrastrukturę komunalną przedstawia rycina 2.



Ryc. 2. Cechy inwestycji w infrastrukturę komunalną

Źródło: Kozłowski (2012).

Inwestycje w infrastrukturę komunalną zwracają się w postaci wzrostu dochodów gmin w długim okresie oraz prowadzą do powiększenia mienia komunalnego lub zmiany jego struktury rzeczowej. Proces przygotowania i realizacji inwestycji infrastruktury komunalnej zbliżony jest do przedsięwzięć o charakterze komercyjnym, realizowanych przez inwestorów zewnętrznych. To proces podlegający szczególnej kontroli przez zarządy gmin i wyspecjalizowane organy administracji samorządowej lub rządowej, jak również rady gmin oraz komisje problemowe (Kozłowski 2022).

Strategia inwestycyjna w obszarze gospodarki komunalnej

Według Stabryły (2000) strategia rozwoju gminy jest podstawowym dokumentem działania w perspektywie długookresowej oraz bieżącej. Posiadanie strategii z jednej strony umożliwia podejmowanie racjonalnych i przejrzystych decyzji w zakresie rozwoju i przekształceń strukturalnych, z drugiej zaś strony jest warunkiem ubiegania się gminy o środki unijne. Stoner (1993) definiuje strategię następująco: „szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia”.

Obecnie coraz częściej w gminach definiowane jest podejście do strategii w oparciu o tzw. zrównoważony rozwój, który definiowany jest jako dążenie do zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń mieszkańców gminy poprzez zrównoważone wykorzystanie zasobów środowiska społecznego, przyrodniczego, kulturowego i ekonomicznego, do czego odnosiła się w swoich publikacjach Adamska (2008). Aby strategia nie była tylko zwykłym papierowym opracowaniem i zachcianką władzy samorządowej, musi za każdym razem być ukierunkowana na ludzi jako dowód powinności samorządu wobec wszystkich obywateli, zrozumienia ich potrzeb i oczekiwań (Kowalski 2018).

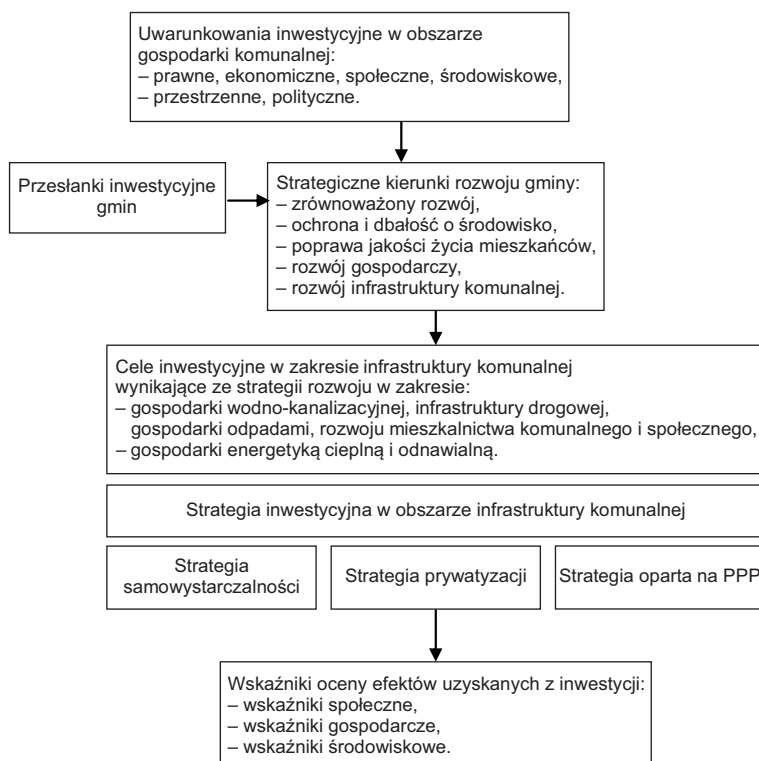
W strategii rozwoju gminy możemy wyróżnić strategię dziedzinową, wśród których znajduje się strategia inwestycyjna w infrastrukturę komunalną. Szerzej na temat strategii inwestycyjnej gmin piszą w swoich pracach: Dziembowski (1985), Kast (1986), Ziółkowski (1992), Parysek (1997), Ratajczak (1999), Brzozowska (2005). Istotną kwestią każdej strategii inwestycyjnej są źródła finansowania, które również mają przełożenie na kwestie własności i zarządzania infrastrukturą komunalną (tab. 1).

Strategia rozwoju infrastruktury komunalnej, jest głównie finansowana ze środków unijnych, obligacji gminnych oraz pozyskaniu kapitału w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozwój infrastruktury komunalnej stanowi jeden z podstawowych instrumentów zarządzania lokalnego, rozumiany jest jako zestaw kierunków i projektów związanych z rozbudową majątku trwałego stanowiącego synonim usług komunalnych. W wyniku zrealizowanych inwestycji infrastruktury komunalnej powstaje określony potencjał rozwojowy oraz dyskontowane są z tego tytułu korzyści lokalizacyjne dla różnych użytkowników, co w konsekwencji powoduje wzrost dochodów gminy.

Tabela 1. Strategie dziedziczne gminy oraz źródła ich finansowania

Nazwa strategii	Finansowanie strategii w sposób klasyczny	Finansowanie strategii w oparciu o środki zewnętrzne
Strategia gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> • dochody własne (podatkowe, majątkowe) • dotacje celowe 	<ul style="list-style-type: none"> • środki Unii Europejskiej • kredyt bankowy • środki w ramach PPP • pozyskanie strategicznych inwestorów zewnętrznych
Strategia społeczna	<ul style="list-style-type: none"> • dochody własne (podatkowe, majątkowe) • dotacje celowe • subwencje 	<ul style="list-style-type: none"> • środki Unii Europejskiej • partnerstwo społeczne
Strategia infrastruktury komunalnej	<ul style="list-style-type: none"> • dochody własne (podatkowe, majątkowe) • dotacje celowe 	<ul style="list-style-type: none"> • środki Unii Europejskiej • obligacje gminne • środki w ramach PPP • pozyskanie strategicznych inwestorów zewnętrznych
Strategia ekologiczna	<ul style="list-style-type: none"> • dochody własne (podatkowe, majątkowe) • dotacje celowe 	<ul style="list-style-type: none"> • środki Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kłodziński (1997).



Ryc. 3. Modelowe ujęcie strategii inwestycyjnej w infrastrukturę komunalną

Źródło: opracowanie własne.

Możemy wyróżnić 3 główne strategie inwestycyjne w gospodarce komunalnej. Pierwszy model strategii oparty jest na samowystarczalności gminy w zakresie inwestycji i kontroli usług komunalnych. Strategia charakteryzuje się tym, że zarówno kwestia własności, jak i zarządzania jest w gestii władz samorządowych, które przejmują odpowiedzialność za niezawodność oraz jakość świadczonych usług, jednocześnie organizują finansowanie inwestycji infrastruktury komunalnej.

Drugi model strategii oparty jest na prywatyzacji infrastruktury komunalnej przy założeniu, że właściciel prywatny efektywniej będzie zarządzał majątkiem, jak również będzie świadczył wyższy poziom usług komunalnych. Prywatyzacja infrastruktury gospodarki komunalnej odciąża dany samorząd terytorialny od kosztów finansowania inwestycji infrastruktury komunalnej.

Trzeci model strategii inwestycyjnej gospodarki komunalnej oparty jest głównie na partnerstwie publiczno-prywatnym. W tym przypadku właścicielem infrastruktury komunalnej jest samorząd terytorialny, natomiast operatorem podmiot publiczny. Do finansowania inwestycji i prowadzenia usług komunalnych gmina podejmuje współpracę z podmiotem prywatnym, który z reguły posiada odpowiednie zasoby technologiczne i finansowe.

Schematyczne przedstawienie założeń strategii inwestycyjnej w infrastrukturę komunalną zobaczyć można na rycinie 3.

Inwestycje w zakresie rozbudowy lub modernizacji infrastruktury komunalnej uwarunkowane są szeregiem czynników natury prawnej, ekonomicznej, społecznej, środowiskowej i przestrzennej. Podstawowym aktem prawnym określającym rodzaj i zakres wykonywanych zadań własnych gminy jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹. Zadania inwestycyjne gmin w infrastrukturę komunalną zostały dookreślone przez ustawy szczegółowe².

Wyniki badań własnych

Badania jakościowe przeprowadzone w roku 2015 wśród 12 gmin powiatu olsztyńskiego pokazały, że **głównymi** priorytetami inwestycyjnymi jednostek samorządowych było: możliwość pozyskania europejskich środków finansowych, konieczność dostosowania się do wymogów prawnych, dążenie do poprawy jakości świadczonych usług komunalnych oraz rozwój gospodarczy (tab. 2).

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z późniejszymi zmianami (Dz.U. z 2019 r., poz. 506).

² Obowiązki samorządu dotyczące rozwoju infrastruktury komunalnej w obszarze gospodarki wodno-ściekowej określa ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Rozbudowa lub modernizacja infrastruktury związanej z gospodarką odpadami zapisane są w ustawach z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Sporządzanie planów modernizacji, rozbudowy i budowy sieci energetycznych odbywa się na mocy ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Zadania inwestycyjne samorządu gminnego dotyczące inwestycji drogowych określa ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Tabela 2. Priorytety inwestycyjne gmin powiatu olsztyńskiego w roku 2015

Priorytety inwestycyjne	Gminy											
	Barczewo	Biskupiec	Dobre Miasto	Dywity	Ġietrzwałd	Jeziorany	Jonkowo	Kolno	Olsztynek	Purda	Stawiguda	Świątki
1 Pozyskanie środków z UE	2	1	1	2	1	2	1	2	1	1	2	2
2 Wymogi prawne	1	2	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3
3 Poprawa jakości usług komunalnych	3	4	4	1	2	4	3	4	2	2	4	4
4 Rozwój gospodarczy	4	3	3	4	5	1	4	1	5	5	6	1
5 Poprawa jakości życia mieszkańców	6	6	6	7	6	5	6	6	7	4	1	5
6 Rozwój społeczny	5	5	5	5	4	6	5	7	6	8	7	7
7 Ochrona środowiska	9	9	8	6	8	7	7	8	4	6	5	6
8 Ochrona zdrowia	8	7	10	8	7	9	8	5	10	7	8	8
9 Poprawa bezpieczeństwa publicznego	7	10	9	11	9	8	10	10	9	10	9	10
10 Poprawa bezpieczeństwa energetycznego	10	11	11	9	10	11	11	11	11	9	11	11
11 Poprawa efektywności gminy	11	8	7	10	11	10	9	9	8	11	10	9
12 Inne	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12

1 – najwyższy priorytet, 12 – najniższy priorytet.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Priorytety inwestycyjne gmin powiatu olsztyńskiego w roku 2020

Priorytety inwestycyjne	Gminy											
	Barczewo	Biskupiec	Dobre Miasto	Dywity	Ġietrzwałd	Jeziorany	Jonkowo	Kolno	Olsztynek	Purda	Stawiguda	Świątki
1 Pozyskanie środków z UE	8	3	4	7	5	4	5	6	6	1	5	5
2 Wymogi prawne	6	7	7	6	6	5	6	7	5	7	7	4
3 Poprawa jakości usług komunalnych	5	5	5	5	7	7	7	8	4	4	3	6
4 Rozwój gospodarczy	4	6	3	7	8	6	4	5	8	5	6	2
5 Poprawa jakości życia mieszkańców	3	4	6	4	2	3	1	1	1	6	4	8
6 Rozwój społeczny	7	8	8	3	4	8	9	4	7	8	9	7
7 Ochrona środowiska	2	2	2	1	1	2	2	3	2	2	2	1
8 Ochrona zdrowia	1	1	1	2	3	1	3	2	3	3	1	3
9 Poprawa bezpieczeństwa publicznego	9	9	9	11	9	9	10	10	9	10	10	10
10 Poprawa bezpieczeństwa energetycznego	10	11	11	9	10	11	11	11	11	9	11	11
11 Poprawa efektywności gminy	11	10	10	10	11	10	8	9	10	11	8	9
12 Inne	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12

1 – najwyższy priorytet, 12 – najniższy priorytet.

Źródło: opracowanie własne.

Powtórzone badania w roku 2020 pokazały generalną zmianę priorytetów inwestycyjnych badanych jednostek samorządowych, w których dominującymi priorytetami inwestycyjnymi były: ochrona zdrowia, ochrona **środowiska** oraz poprawa jakości życia mieszkańców (tab. 3).

Powyższa analiza pokazuje zmianę priorytetów inwestycyjnych gmin w perspektywie 5 lat. Do najważniejszych czynników mających wpływ na zmianę priorytetów należy zaliczyć zmiany w otoczeniu makroekonomicznym, m.in.:

- gwałtowne zmiany klimatyczne,
- wzrost świadomości społecznej odnośnie do konieczności zwiększenia wysiłków na rzecz ochrony środowiska,
- wybuch pandemii COVID-19 i skutki z tym związane,
- odejście od typowo biznesowego podejścia do rozwoju gminy polegającego na realizacji jak największej liczby inwestycji niezależnie od skutków, jakie one wywołują,
- wzrost świadomości społecznej odnośnie do konieczności praktycznego wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju.

Zmiana priorytetów inwestycyjnych gmin determinuje liczbę i jakość projektów z zakresu gospodarki komunalnej. W tabeli 4 zaprezentowano liczbę projektów dotyczących gospodarki komunalnej przez pryzmat głównych priorytetów inwestycyjnych gmin.

Analiza pokazała, że w latach 2015–2020 dominującymi projektami inwestycyjnymi w zakresie gospodarki komunalnej była realizacja priorytetów związanych z ochroną zdrowia mieszkańców (32 projekty). Projekty dotyczyły głównie poprawy jakości wody i powietrza, m.in.: inwestycje gospodarki wodno-kanalizacyjnej, inwestycje w energetykę odnawialną oraz elektryczny transport publiczny. Na drugim miejscu znalazły się projekty komunalne, których głównym priorytetem dla gminy była ochrona środowiska (28 projektów). Projekty realizowane były w obszarze gospodarki odpadami, gospodarki kanalizacyjnej, rewitalizacji terenów zielonych, termomodernizacji (tab. 4).

Dominującą strategią inwestycyjną badanych gmin w zakresie gospodarki komunalnej jest strategia samowystarczalności, która jest stosowana w dziedzinie: infrastruktury transportowej, gospodarki mieszkaniowej, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz energetyki ciepłej (tab. 5). Badane gminy odpowiadają w tej strategii zarówno za pozyskanie finansowania na inwestycje, jak i zarządzanie daną infrastrukturą. Przeważającą strategią inwestycyjną w kwestii infrastruktury energetycznej związanej z energią odnawialną jest strategia prywatyzacji, w której finansowanie, własność i zarządzanie jest w gestii kapitału prywatnego. Dominująca w zakresie infrastruktury gospodarki odpadami jest strategia oparta na partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP), w ramach którego finansowanie, zarządzanie należy do podmiotu prywatnego, natomiast własność infrastruktury – do gmin. Szczegółowe dane strategii inwestycyjnej w zakresie gospodarki komunalnej przedstawia tabela 5.

Obecnie dominującym trendem w zakresie kształtowania strategii inwestycyjnej w gospodarce komunalnej jest przechodzenie gmin ze strategii samowystarczalności na strategię opartą na partnerstwie publiczno-prywatnym. Wynika to

Tabela 4. Liczba projektów inwestycyjnych w sektorze gospodarki komunalnej w perspektywie głównych priorytetów inwestycyjnych zrealizowanych w badanych gminach w latach 2015–2020

Priorytet strategiczny/rodzaj podstawowych inwestycji w obszarze gospodarki komunalnej	Gminy											
	Barczewo	Biskupiec	Dobre Miasto	Dywity	Gietrzwałd	Jeziorany	Jonkowo	Kolno	Olsztynek	Purda	Stawiguda	Świątki
1 Poprawa jakości usług komunalnych: • inwestycje w technologie teleinformatyczne wykorzystywane w gospodarce komunalnej	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
2 Rozwój gospodarczy: • inwestycje drogowe o znaczeniu strategicznym	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3 Poprawa jakości życia mieszkańców: • inwestycje w sieć wodociagową, gazową, oraz energetyczna • inwestycje w mieszkalnictwo komunalne	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4 Ochrona środowiska: • inwestycje w obszarze gospodarki odpadami • inwestycje w obszarze gospodarki kanalizacyjnej • rewitalizacja terenów zielonych • inwestycje termomodernizacyjne	2	1	2	2	2	3	2	3	3	3	3	2
5 Ochrona zdrowia: • inwestycje w obszarze gospodarki wodnej • inwestycje w energetykę odnawialną • inwestycje w elektryczny transport publiczny	3	4	3	2	3	3	4	2	4	2	3	1
6 Poprawa bezpieczeństwa publicznego: • modernizacje dróg, skrzyżowań i przejść dla pieszych • inwestycje w oświetlenie dróg	1	2	1	3	1	1	0	0	2	0	1	0
7 Inne: • rozbudowa ścieżek rowerowych	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne.

głównie z uwarunkowań o charakterze polityczno-prawnym oraz ekonomiczno-technologicznym. Zachętą do wdrażania strategii inwestycyjnych w gospodarce komunalnej opartych na partnerstwie publiczno-prywatnym jest polityka regionalna Unii Europejskiej umożliwiająca sięgnięcie do efektywnych narzędzi, takich jak np. ZIT (zintegrowane inwestycje terytorialne), które umożliwiają realizację inwestycji infrastruktury gospodarki komunalnej przez kilka gmin, obniżając jednocześnie koszty zarządzania przy wykorzystaniu innowacyjnych i nowoczesnych rozwiązań technologicznych w danym obszarze gospodarki komunalnej.

Tabela 5. Strategie inwestycyjne w obszarze gospodarki komunalnej. Stan na dzień 31 grudnia 2020 r.

Rodzaj strategii w danym obszarze gospodarki komunalnej	Gminy											
	Barczewo	Biskupiec	Dobre Miasto	Dywity	Gietrzwałd	Jeziorany	Jonkowo	Kolno	Olsztynek	Purda	Stawiguda	Świątki
Strategia samowystarczalności												
Infrastruktura energetyki ciepłej, odnawialnej	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Infrastruktura transportowa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Infrastruktura mieszkaniowa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Infrastruktura wodno-kanalizacyjna	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Strategia prywatyzacji												
Infrastruktura energetyczna oparta na energii odnawialnej	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Strategia oparta na PPP												
Infrastruktura gospodarki odpadami komunalnymi	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Na bazie przeprowadzonych badań można przedłożyć następujące wnioski:

- na przełomie 5 lat (2015–2020) badane gminy przedefiniowały podstawowe priorytety inwestycyjne, co przełożyło się na liczbę i rodzaj inwestycji w obszarze gospodarki komunalnej.
- dominującymi przesłankami zmiany priorytetów inwestycyjnych gmin, a tym samym strategii inwestycyjnej w gospodarce komunalnej były pandemia COVID-19 oraz wzrost świadomości społecznej odnośnie do konieczności ochrony środowiska, oraz zmiany klimatyczne.
- najwięcej projektów inwestycyjnych z zakresu gospodarki komunalnej w badanych latach zrealizowały gminy Biskupiec (14 projektów) oraz Olsztynek (13 projektów).

Strategia inwestycyjna w obszarze gospodarki komunalnej zdeterminowana jest głównymi priorytetami inwestycyjnymi gmin i ma charakter ewolucyjny. W kolejnych latach spodziewać się można większej dynamiki zmiany trendów w gospodarce komunalnej związanych głównie z upowszechnianiem modelu społeczeństwa 5.0 i przemysłu 4.0. W dziedzinie organizacji gminy będą zmierzać do wspólnych inwestycji w infrastrukturze komunalnej w oparciu o możliwości, jakie stwarza Unia Europejska w postaci wsparcia dla modeli opartych na PPP (partnerstwie publiczno-prywatnym) oraz ZIT (zintegrowanych inwestycjach terytorialnych). W obszarze technologicznym wzrośnie presja na wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w infrastrukturze gospodarki komunalnej, do których zaliczyć można:

- wprowadzenie inteligentnych sieci wodociągowych (monitoring przepływów i zarządzanie zrównoważonymi dostawami wody, odpowiednio do potrzeb);
- poprawę efektywności i sprawności źródeł wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej poprzez stosowanie kogeneracji oraz promowanie źródeł energii odnawialnej;
- rozwój i modernizację infrastruktury transportowej (wymóg poprawy dostępności komunikacyjnej danej gminy);
- dalszą rozbudowę i modernizację infrastruktury w zakresie gospodarki odpadami (spalarnie odpadów komunalnych).

Badania przeprowadzone w odniesieniu do 12 gmin powiatu olsztyńskiego stanowią bazę do dalszych prac badawczych nad strategiami inwestycyjnymi w gospodarce komunalnej, która jako sektor staje się coraz bardziej złożona pod względem organizacyjnym, technologicznym i prawnym oraz wymaga coraz większych nakładów kapitałowych.

Literatura

- Adamek M. 2013. Determinanty funkcjonowania sektorów inżynierskich w gospodarce komunalnej na przykładzie miasta i gminy Pleszew. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
- Aziewicz T. 1998. Zarządzanie usługami komunalnymi. T. II. Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Bałdyga M. 2008. Gospodarka komunalna. Aspekty prawne. ALPHA- PRO, Ostrołęka.
- Denczew S. 2004. Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich. Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Dziembowski Z. 1991. Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, organizacja i zasady funkcjonowania. FRDL, Warszawa.
- Grzymała Z. 2011. Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Kłodziński M. 1997. Strategie rozwoju gmin. Materiały konferencyjne. ODR, Warszawa.
- Kowalski P. 2018. Zarządzanie gospodarką komunalną w ujęciu strategicznym i partycypacji społecznej. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 19: 255–256.
- Kozłowski W. 2012. Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Difin, Warszawa.
- Kozłowski W. 2015. Zarządzanie gospodarką komunalną. New Europe, Olsztyn.
- Kozłowski W. 2022. Ocena wskaźnikowa inwestycji w infrastrukturę komunalną. CEDEWU, Warszawa.
- Kulesza M. 2012. Samorząd Terytorialny, 7–8: 8–9.
- Leoński Z. 1999. Samorząd terytorialny w RP. Wydawnictwo Beck, Warszawa.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. 2007. Gospodarka samorządu terytorialnego. PWN, Warszawa.
- Miśkiewicz D. 2018. Ekonomiczne determinanty atrakcyjności inwestycyjnej w tle ograniczeń budżetowych. *Współczesne Problemy Ekonomiczne*, 1(16): 40–42.
- Parysek J. 1997. Podstawy gospodarki lokalnej. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Przygodzka R., Łojewski M. 2018. Modele świadczenia usług komunalnych a kondycja finansowa gmin (na przykładzie województwa podlaskiego). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 56(4): 87–89.
- Stabryła A. 2000. Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firm. PWN, Warszawa–Kraków.
- Stoner J., Freeman E., Gilbert D. 2011. Kierowanie. Wyd. II. PWE, Warszawa.
- Śniegowska D. 1992. Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej. [W:] *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*. ZN AE w Poznaniu, 205: 87.

- Sztand A. 1998. Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. *Samorząd Terytorialny*, 11: 12–29.
- Wąsowicz K. 2022. Diagnoza efektywności gospodarki komunalnej w polskich miastach. [W:] *Miasto przyszłości – wyzwania dla gospodarki komunalnej i innych obszarów w obliczu kryzysu klimatycznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 53.
- Winiarski B. 2020. *Polityka gospodarcza*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zimny A. 2008. Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie.
- Ziółkowski M. 1998. System planowania strategicznego rozwoju gminy. [W:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 785: 26–28.

Dokumenty

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z późniejszymi zmianami (Dz.U. z 2019 r., poz. 506).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2002 r., nr 72, poz. 747).
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r., nr 32, poz. 622).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 628).
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r., nr 54, poz. 348).
- Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r., nr 14, poz. 60).

Directions of the investment's strategy in the municipal economy

Summary: The municipal economy is the basic system that determines the economic and social development of cities and communes. The challenge of everyday life is shaping an effective system of products and services in the field of communal management, which are crucial in terms of economic development and the quality of life of local communities. The key areas of municipal infrastructure include heat energy, waste management, water and sewage management, road transport infrastructure and municipal housing. The aim of the article is to identify the directions of development of municipal economy investment strategies on the example of municipalities of the Olsztyn powiat. After Poland joined the European Union, the investment strategy of municipalities was dominated by the trend related to obtaining the largest possible financial resources for projects in the area of municipal economy. Along with the infrastructure saturation, the investment directions of municipalities began to evolve. Qualitative research was carried out in the municipalities of the Olsztyn powiat in 2015 and repeated in 2020. The analysis of municipal infrastructure investments in 2015 indicated that the main investment directions were: the possibility of obtaining European funds, legal requirements, striving to improve the quality of services provided and economic development. The repeated survey in 2020 showed a change in the directions of implementation of municipal infrastructure investments, where the dominant factors were the issues of health protection, environmental protection, and improvement in the quality of life of residents. The main factors influencing the change of investment directions were increasing public awareness of the need to increase efforts to protect the environment and health, and to limit the impact of negative climate changes. The research confirms the change in investment directions of the surveyed communes, which is expressed in the type and number of completed investment projects.

Key words: municipal economy, commune development, investment strategy