

**Małgorzata Rogowska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

### INWESTYCJE W GMINNĄ INFRASTRUKTURĘ TECHNICZNĄ – ZARYS TEORETYCZNY

**Streszczenie:** Artykuł prezentuje teoretyczny zarys procesu inwestycyjnego ze szczególnym odniesieniem do realizowania inwestycji infrastrukturalnych przez gminy. Inwestycje te należą do inwestycji podejmowanych przez sektor publicznych, dlatego odznaczają się swoistą specyfiką w sposobie realizowania oraz finansowania. Artykuł rozpoczyna się teoretyczną podbudową kategorii inwestycji, procesu inwestycyjnego i jego faz. Ostatnia część wskazuje na cechy charakterystyczne gminnych inwestycji komunalnych. Należy mieć na uwadze, że proces inwestycyjny JST jest bardzo skomplikowany i artykuł nie wyczerpuje tematu, a jedynie stanowi wstępny zarys problemu.

**Słowa kluczowe:** inwestycje, proces inwestycyjny, infrastruktura, gminne inwestycje infrastrukturalne.

#### 1. Wstęp

Inwestycja jest jedną z podstawowych kategorii ekonomicznych. Słowo to pochodzi od łac. słowa *investire*, które oznacza czynność odziewania bądź przykrywania, otaczania<sup>1</sup>. Termin ten ma szczególne znaczenie w gospodarce rynkowej, bowiem stanowi jeden z najważniejszych sposobów powiększania majątku właścicieli oraz podstawowy czynnik rozwoju gospodarczego<sup>2</sup>. Kategorią, która jest z inwestycją silnie powiązana, jest kapitał, dzięki niemu bowiem możliwa jest realizacja inwestycji, jakkolwiek ją zdefiniujemy i jakiegokolwiek jej rodzaje wyróżnimy. Zatem aby realizować inwestycje, konieczne jest dysponowanie odpowiednim poziomem zasobów finansowych, a ich właściciel musi wykazać się gotowością do rezygnacji z bieżącej konsumpcji na rzecz konsumpcji odroczonej.

Inwestycja nie oznacza jednak dowolnego zaangażowania środków finansowych w jakiegokolwiek przedsięwzięcie gospodarcze. Musi być ono oparte na racjonalnych

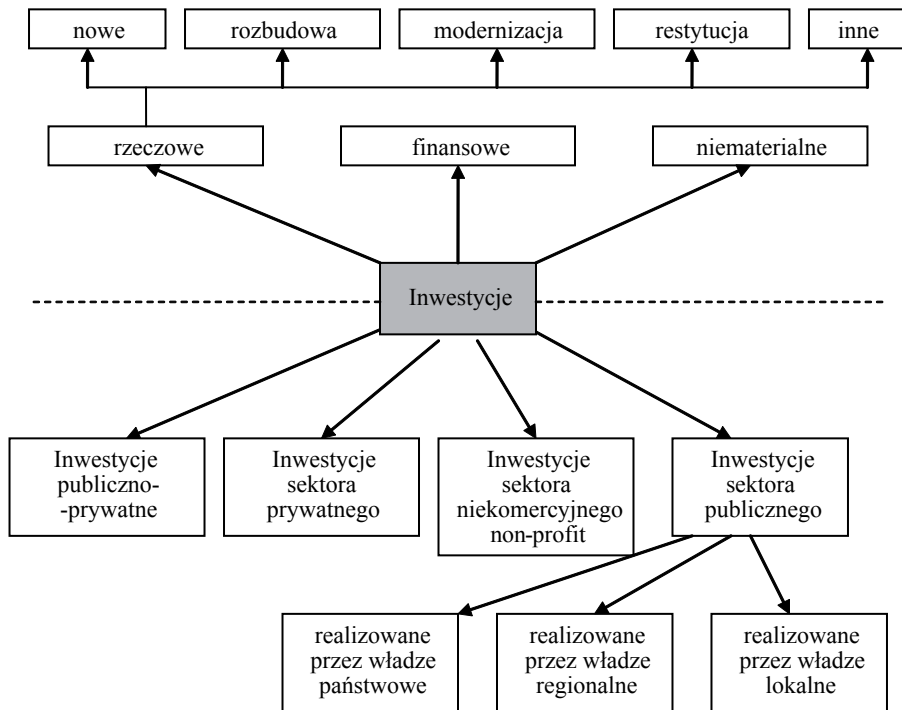
<sup>1</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wyd. Muza SA, Warszawa 2000, s. 236.

<sup>2</sup> Coraz częściej zwraca się uwagę na kategorię „dezinwestycji” i jej znaczenie w procesach rozwoju i konkurencyjności, szczególnie takich podmiotów, jak przedsiębiorstwa. Przez pojęcie to rozumie się proces wyzbywania się przez przedsiębiorstwo aktywów o niskiej produktywności lub uznanych za zbędne. Dezinwestycje coraz częściej stanowią znaczne źródło finansowania procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw.

podstawach chęci pomnażania majątku<sup>3</sup>. Ze względu na permanentne zjawisko ograniczoności zasobów finansowych dążenie do inwestowania jest w sposób naturalny zjawiskiem powszechnym.

Próbując uchwycić sens pojęcia „inwestycja”, warto zwrócić uwagę na pewne jej cechy charakterystyczne, a mianowicie to, że:

- inwestycja ma zazwyczaj wymiar długookresowy, stanowi więc pewien proces, po upływie którego możliwe będzie osiągnięcie korzyści z zaangażowanego kapitału (przy czym korzyści te mogą mieć wymiar materialny i niematerialny, finansowy i niefinansowy),
- inwestowanie nierozłącznie związane jest z wydatkowaniem środków pieniężnych oraz z ryzykiem nieosiągnięcia zakładanych rezultatów.



Rys. 1. Podstawowa klasyfikacja inwestycji

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: M. Noga, *Państwo a inwestycje w gospodarce rynkowej z uwzględnieniem procesu transformacji*, Dolnośląska Oficyna Wydawnicza, Wrocław 1994, s. 14-15; L. Czechowski, K. Dziworska, T. Gostkowska-Drzewicka, A. Górczyńska, E. Ostrowska, *Projekty inwestycyjne*, ODDK, Gdańsk 1997, s. 13.

W ekonomii powszechnie przyjmuje się, że w gospodarce istnieją dwa rodzaje inwestycji. Nie uwzględniono ich na rys. 1. Są to inwestycje autonomiczne i indukowane. Inwestycje autonomiczne nie zależą od zmian popytu konsumpcyjnego. Są one zazwyczaj wynikiem zmian technologicznych lub np. wzrostu liczby ludności. Zaliczane są do tej grupy wszelkie inwestycje wywołane polityką interwencyjną państwa. Przyjmuje się więc, że mają one w stosunku do systemu gospodarczego charakter egzogeniczny. Stanowią jednak główne źródło procesów mnożnikowych, prowadzących do wzrostu dochodu narodowego. W większości zalicza się tutaj inwestycje publiczne. Z kolei inwestycje indukowane zależą od zmian popytu konsumpcyjnego (dochodu). W stosunku do systemu gospodarczego mają charakter endogeniczny. Powodują one przyrost produkcyjnego majątku trwałego, prowadząc do wzrostu zdolności produkcyjnej aparatu wytwórczego<sup>4</sup>. Jak wskazuje A. Jakimowicz, dezagregacja inwestycji na autonomiczne i indukowane jest dużym uproszczeniem rzeczywistości, bowiem istnieją takie inwestycje, które zależą jednocześnie od zmian popytu i od czynników autonomicznych. Założenie to odgrywa jednak istotną rolę w teorii wzrostu gospodarczego i nie znajduje jak dotąd lepszej interpretacji<sup>5</sup>.

Klasyfikacja przedmiotowa wyróżnia inwestycje rzeczowe, finansowe i niematerialne. Inwestycje finansowe polegają na lokowaniu kapitału w postaci środków pieniężnych lub, rzadziej, środków rzeczowych w innym podmiocie gospodarczym. Są to akcje, obligacje, lokaty i inne. Rzeczowe inwestycje to głównie tworzenie materialnych obiektów majątku trwałego, natomiast ostatnie z wymienionych stanowią o wielkości i strukturze niematerialnego i prawnego majątku podmiotu (badania i rozwój, systemy informatyczne, patenty). Różnice między powyższymi rodzajami dotyczą stopnia płynności oraz charakteru generowanych efektów. W przypadku inwestycji finansowych efektem jest dochód w postaci odsetek i dywidend oraz różnica między ceną zakupu a ceną sprzedaży, natomiast w przypadku inwestycji rzeczowych efekty mierzy się najczęściej poziomem zysku lub nadwyżki finansowej, ewentualnie poziomem zaspokojonych potrzeb<sup>6</sup>. Inny ważny podział wyróżnia inwestycje dochodowe i niedochodowe. Impulsem do realizacji inwestycji dochodowych jest osiągnięcie korzyści finansowych, natomiast dla inwestycji niedochodowych – zaspokojenie określonych potrzeb indywidualnych czy społecznych<sup>7</sup>.

Warto przyrzeć się bliżej inwestycjom rzeczowym, które, jak już zostało wspomniane, polegają na zaangażowaniu środków finansowych powiększających zasoby rzeczowe składników majątku trwałego jednostki (czyli jest to nic innego jak transfer środków pieniężnych w majątek trwały w czasie). W odniesieniu do sektora publicznego inwestycje te umożliwiają zaspokojenie społecznych potrzeb indywidualnych

<sup>4</sup> A. Jakimowicz, *Od Keynesa do teorii chaosu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 54-55.

<sup>5</sup> Tamże, s. 58.

<sup>6</sup> A. Wojownik-Filipkowska, *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 17.

<sup>7</sup> J. Czarnek, *O definiowaniu pojęcia inwestycje. Problemy inwestowania i rynku nieruchomości*, AE, Kraków 1998, s. 26-27.

**Tabela 1.** Wybrane modele wzrostu i cyklu koniunkturalnego

Wyszczególnienie	Charakterystyka
1	2
Model Domara	<p>Model ten zakłada, że wzrost gospodarczy jest funkcją jednego czynnika produkcji, mianowicie kapitału. Podstawą wzrostu gospodarczego są inwestycje. Są one z jednej strony instrumentem tworzenia dochodu narodowego, z drugiej – wywołują przyrost zdolności produkcyjnych gospodarki.</p> <p>Inwestowanie wywiera dwójaki wpływ na gospodarkę. Z jednej strony pojawia się efekt popytowy, z drugiej produkcyjny (podażowy), polegający na wzroście zdolności produkcyjnych systemu społeczno-gospodarczego.</p> <p>Efekt popytowy jest skutkiem wzrostu inwestycji. W pierwszym etapie dotyczy to wzrostu zamówień na maszyny, urządzenia, materiały budowlane, usługi transportowe, tak więc popyt koncentruje się w sektorze inwestycyjnym, ale wraz ze wzrostem produkcji i usług pod wpływem tego pierwszego impulsu kreuje się dodatkowe dochody i stwarza dodatkowy popyt na dobra konsumpcyjne. Przyrost inwestycji uruchamia zatem mechanizm mnożnikowy wzrostu produkcji pod wpływem wzrostu popytu.</p> <p>W krótkim okresie inwestycje tworzą popyt, w długim – powiększają zdolności produkcyjne gospodarki, a więc tworzą przesłanki dalszego wzrostu produkcji. Jeśli inwestycje pozostaną stałe (nie będzie przyrostu wydatków inwestycyjnych), nie zmieni się również poziom dochodu narodowego.</p> <p>W tym modelu czynnik czasu został zignorowany, oznacza to, że pomiędzy pojawieniem się efektu popytowego i podażowego nie występuje odroczenie w czasie.</p> <p>Analizowany jest model gospodarki dwusektorowej, zamkniętej, bez roli państwa, a w momencie wyjściowym gospodarka wykorzystuje pełne moce produkcyjne.</p> <p>Bardzo często ujmuje się ten model łącznie z osiągnięciami Harroda (określa się go wówczas mianem modelu Harroda-Domara). Oba przedstawiają nurt postkeynesowski.</p>
Model Solowa	<p>Model ten wpisuje się w nurt neoklasyczny i stanowi bardzo często punkt wyjścia do większości analiz poświęconych zagadnieniom wzrostu. Przedstawia on zagregowaną funkcję produkcji opisaną w formie funkcji Cobby-Douglasa.</p> <p>Zgodnie z poglądami R. Solowa wzrost gospodarczy określony jest przez rozmiary produkcji. Przyjął on, że wielkość produkcji jest funkcją dwóch zmiennych: kapitału i pracy. Zasadniczym założeniem są stałe przychody względem skali. Oznacza to, że podwojenie ilości nakładów efektywnej pracy i kapitału podwaja wielkość otrzymanego produktu. Każdy kraj w modelu Solowa dąży do ścieżki zrównoważonego wzrostu, na której produkt na pracownika oraz kapitał na pracownika rosną według stałej egzogenicznie określonej stopy <math>g</math>, determinowanej przez wzrost wiedzy (postępu technicznego). Zgodnie z założeniem malejących przychodów z kapitału w krajach z większym nakładem kapitału stopa zwrotu z inwestycji jest niższa, kapitał płynie z krajów bogatych do biednych. Kraje biedne mają szansę na szybszy rozwój. W modelu tym długookresowy wzrost produkcji na pracownika jest niezależny od stopy oszczędności (inwestycji). Trwały wzrost stopy inwestycji wywiera wpływ na poziom dochodu, nie skutkuje wyższą stopą wzrostu gospodarki. Opisany tutaj świat jest konkurencją doskonałą, gdzie nie występują efekty zewnętrzne.</p>

1	2
	<p>Model Solowa pozwala więc na wyjaśnienie zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym (rozumianym jako przyrost produkcji) a zasobami zaangażowanymi w proces wytwórczy. Pozwala na określenie wpływu technologii na rozmiary produkcji. Wiąże rynek czynników wytwórczych ze zjawiskiem wzrostu gospodarczego, ponieważ to popyt i podaż pracy i kapitału decydują o tempie przyrostu mocy produkcyjnych. Wielkość kapitału zależy jednak z jednej strony od inwestycji (które powiększają jego rozmiary), z drugiej zaś od zużycia kapitału w wyniku zaangażowania w proces produkcji (co pomniejsza wartość kapitału). Z kolei nakład pracy zależy od postępu technicznego oraz od przyrostu naturalnego.</p> <p>Zwolennicy realnego cyklu koniunkturalnego zwracają uwagę na dwie istotne słabości modelu Solowa, tj. założenie, iż postęp techniczny dokonuje się w pewien wyrównany, wolny od fluktuacji sposób, oraz przyjęcie mechanicznych i arbitralnych reguł postępowania podmiotów gospodarczych (np. oszczędzanie jako zawsze ta sama część dochodu).</p>
<p>Model Kaleckiego</p>	<p>Punktem wyjścia teorii cyklu koniunkturalnego Kaleckiego jest teza, że o poziomie dochodu narodowego decyduje proces inwestycyjny. Na przebieg procesu wpływa przewidywana rentowność, określająca rozmiary nakładów inwestycyjnych. Przyjęcie przez Kaleckiego wzajemnej zależności między rentownością a inwestycjami pozwoliło na przedstawienie cyklu koniunkturalnego w kategoriach dochodu narodowego. Stało się także podstawą matematycznego rozwiązania problemów wahań koniunkturalnych.</p> <p>W modelu tym przyjmuje się, że dochód narodowy w okresie <math>t</math> równa się sumie konsumpcji i inwestycji. Najważniejszą zmienną wyznaczającą wielkość inwestycji są decyzje inwestycyjne. Przyjmuje on, że istnieje pewien okres potrzebny do realizacji każdej inwestycji, w ciągu którego następuje ponoszenie odpowiednich wydatków, potrzebnych do wytworzenia i zainstalowania trwałych urządzeń kapitałowych. Według Kaleckiego, inwestycje wpływają na poprawę koniunktury tylko w czasie ich wykonywania, dlatego aby zapewnić ciągłość, należy kończąc jedną inwestycję, rozpoczynać następną.</p> <p>Model Kaleckiego ujęty został od strony podażowej. Uważał on, iż tempo wzrostu dochodu uzależnione jest od stopy inwestycyjnej. Tempo wzrostu jest więc wprost proporcjonalne do stopy inwestycji. Przy takim samym nakładzie może być różny efekt inwestycji, różny stopień ich wykorzystania.</p>

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: A. Wojtyna, *Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa” 1995 nr 6, s. 3; J. Pająkiewicz (red.), *Makroekonomia. Wybrane zagadnienia teorii wzrostu i funkcjonowania współczesnych systemów gospodarki rynkowej*, AE, Wrocław 2001, s. 78 i nast.; A. Jakimowicz, *Od Keynesa do teorii chaosu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 88 i nast.; M. Garbicz, E. Goluchowski, *Elementarne modele makroekonomiczne*, SGH w Warszawie, Warszawa 2004, s. 155 i nast.; M. Kalecki, *Kapitalizm. Dynamika gospodarcza*, Tom 2, Wyd. Naukowe PWE, Warszawa 1980, s. 195; M. Kalecki, *Kapitalizm. Koniunktura i zatrudnienie*, Tom 1, Wyd. Naukowe PWE, Warszawa 1980, s. 284 i nast.

i zbiorowych i są niezbędne z punktu widzenia dalszego rozwoju. W realiach polskich jeszcze do niedawna przez pojęcie inwestycji rozumiano inwestycje rzeczowe o charakterze produkcyjnym. Wynikało to ze sformułowanej w okresie socjalizmu urzędowej definicji, a także z długoletniego braku rynku kapitałowego, a w efekcie

również finansowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Zmiana warunków gospodarowania i systemu funkcjonowania gospodarki rozszerzyła zakres pojęciowy tej kategorii. Biorąc pod uwagę dokonujące się współcześnie procesy w gospodarce krajów rozwiniętych, takie jak kształtowanie się nowej gospodarki, coraz częściej podkreśla się konieczność inwestycji w kapitał ludzki, która polega przede wszystkim na ustawicznym podnoszeniu ich kwalifikacji i wiedzy. W krajach wysoko rozwiniętych zwraca się wręcz uwagę na szczególną rolę w kształtowaniu procesów rozwojowych tych właśnie elementów i ich „dominację” nad czynnikami twardymi (inwestycjami rzeczowymi i produkcyjnymi).

Inwestycje wywierają naturalny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy każdego obszaru. Bez możliwości ich przeprowadzania rozwój nie byłby możliwy. Odnosi się to do inwestycji realizowanych przez podmioty zarówno prywatne, jak i publiczne. Biorąc pod uwagę przestrzeń społeczno-gospodarczą, która coraz bardziej staje się dobrem rzadkim (szczególnie jest to widoczne w krajach Europy Zachodniej), należy stwierdzić, że sama realizacja inwestycji, a przede wszystkim jej efekt, może mieć również wymiar negatywny. Oznacza to, że owa rzadkość przestrzeni wymusza coraz bardziej racjonalne, efektywne, przemyślane podejmowanie inwestycji, bowiem w otaczającej nas rzeczywistości nie brak przykładów, kiedy inwestycje (szczególnie dotyczy to inwestycji rzeczowych) stanowią raczej barierę niż czynnik rozwoju. W polskiej przestrzeni system planowania przestrzennego, tworzony na różnych szczeblach (państwowym, regionalnym, lokalnym), a także prawo budowlane, mają na celu zapewnienie ładu przestrzennego i wytyczanie pewnych norm w stosunku do budowanych obiektów inwestycyjnych.

Znaczeniu inwestycji w procesach rozwoju i wzrostu gospodarczego poświęcono dotychczas bardzo dużo uwagi, szczególnie widoczne jest to w ekonomicznych modelach wzrostu i cyklu koniunkturalnego. Można tutaj przybliżyć trzy wybrane modele – szczegółowy ich opis zamieszczony jest w tab. 1.

## 2. Fazy procesu inwestycyjnego

Jedną z cech charakteryzujących przedsięwzięcia inwestycyjne jest fakt, iż przebiegają one w określonym czasie, tzn. że można w nich wyróżnić pewną sekwencję zdarzeń. W związku z tym wyróżnia się podstawowe fazy<sup>8</sup>. W przypadku inwestycji rzeczowych są to trzy etapy. Pierwszym jest faza przedinwestycyjna obejmująca okres od powstania pomysłu na konkretną inwestycję do opracowania projektu inwestycyjnego. W jej ramach można wyróżnić dwa etapy, takie jak: wygenerowanie pomysłu i wstępna identyfikacja możliwości jego realizacji oraz przygotowanie studium możliwości (*pre-feasibility study*). Studium możliwości stanowi dokument,

<sup>8</sup> Założenia UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*), W. Behrens, P.M. Hawranek, *Poradnik przygotowywania przemysłowych studiów feasibility*, UNIDO, Warszawa 1993, s. 10 i nast.

w którym określa się wstępne warunki realizacji inwestycji i sprawdza, czy mogą być one spełnione. Celem tych działań jest przygotowanie i przeprowadzenie analiz porównawczych dla danego projektu inwestycyjnego. Na podstawie studium przygotowuje się wybór najlepszego wariantu, który będzie przedmiotem następnych analiz w kolejnym etapie przygotowania *feasibility study*, czyli studium przedrealizacyjnego, gdzie szczegółowo dopracowuje się pomysł i formułuje roboczą, techniczną wersję projektu. Fazę przedinwestycyjną, po zebraniu koniecznej dokumentacji, kończy opracowanie projektu inwestycyjnego. Dzięki podziałowi tej fazy na etapy unika się bezpośredniego przechodzenia od koncepcji do ostatecznego studium projektu, bez uprzedniego, stopniowego zbadania projektu i prezentacji rozwiązań alternatywnych. Eliminuje to również wiele zbytecznych studiów projektów, które miałyby niewielką szansę osiągnięcia fazy realizacyjnej<sup>9</sup>.

Druga faza realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego to faza inwestycyjna. Polega ona na budowie obiektów inwestycyjnych i rozpoczyna się od przygotowania szczegółowych planów technicznych. Następnie przystępuje się do negocjacji i podpisywania umów na realizację inwestycji, a w efekcie do budowy obiektów. Na tym etapie szczególnego znaczenia nabiera precyzyjność i trafność przy opracowywaniu projektu, ponieważ jakiegokolwiek odstępstwa od harmonogramu (opóźnienia) mogą spowodować wzrost nakładów inwestycyjnych oraz pomniejszenie efektów inwestycyjnych. W fazie tej można wskazać kilka etapów<sup>10</sup>:

- stworzenie prawnej, finansowej i organizacyjnej bazy dla projektu inwestycyjnego,
- nabycie oraz transfer technologii oraz podstawowe projektowanie techniczne,
- szczegółowe projektowanie techniczne i konstrukcja, włączając w to przetargi, ocenę ofert i negocjacje,
- nabycie ziemi, prace budowlane i instalacyjne,
- marketing przedprodukcyjny,
- ewentualnie rekrutację i szkolenie pracowników,
- odbiór i rozruch.

W zależności od specyfiki realizowanego projektu poszczególne etapy mogą różnić się bądź zostać pominięte. We współczesnych realiach można jednak wskazać coraz większą złożoność i komplikację realizowanych przedsięwzięć, szczególnie przy opracowywaniu dokumentacji, co związane jest również ze zwiększającymi się oczekiwaniami co do jakości efektów inwestycji rzeczowych. Postęp techniczny i technologiczny przyczynia się z kolei do znacznego skrócenia czasu powstawania obiektów inwestycyjnych. Niemniej jednak etap ten kończy oddanie powstałych obiektów i ich rozruch. W efekcie rozpoczyna się ostatnia, trzecia faza.

<sup>9</sup> M. Dylewski, *Dług i jego koszty w praktyce finansowania projektów inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007 nr 6, s. 20.

<sup>10</sup> W. Behrens, P.M. Hawranek, wyd. cyt., s. 23.



Faza eksploatacyjna to okres od powstania obiektu do jego likwidacji. Z punktu widzenia całego procesu inwestycyjnego jest ona najdłuższa, jednak najwięcej uwagi poświęca się początkowemu etapowi, kiedy następuje odbiór i rozruch powstałych obiektów inwestycyjnych. Wówczas bowiem może wystąpić wiele problemów dotyczących m.in. dostosowania technik i technologii do potrzeb. Większość przeszkód pojawiających się w tej fazie wynika z odchyień prognoz dokonywanych w fazie przedinwestycyjnej od rzeczywistości. Najdłużej trwa ona w przypadku obiektów infrastrukturalnych i bardzo często jest trudna do określenia. W przypadku obiektów komercyjnych faza ta ma szczególne znaczenie dla inwestora, ponieważ odzyskuje on zainwestowany kapitał oraz realizuje oczekiwane zyski.

### 3. Specyfika inwestycji w lokalną infrastrukturę techniczną

Gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego w momencie powstania zyskały pewien zakres niezależności, która umożliwia im wykonywanie nałożonych na nie zadań. Niezależność ta przejawia się w tym, że nadano im osobowość prawną, wyposażono w mienie komunalne, określono zakres zadań własnych oraz ustanowiono autonomię finansową wyrażającą się oddaniem części dochodów do ich dyspozycji, a także całkowitą samodzielnością w sprawach budżetowych. Oznacza to konieczność prowadzenia przez te podmioty działalności nie tylko bieżącej, ale i inwestycyjnej.

Działalność inwestycyjna zasadniczo różni się od prowadzonej przez podmioty prywatne (przedsiębiorstwa). Przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, w tym gmina, działają na podstawie dość specyficznych zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych<sup>11</sup>. Zasady te obowiązują na różnych płaszczyznach działalności JST, również w działalności inwestycyjnej. W warunkach rynkowych podmioty prywatne planują inwestycje i wydatki z tym związane z góry dla całego procesu inwestycyjnego, który zazwyczaj jest długoterminowy, obejmuje okres kilku lat, i na tej podstawie opracowują rachunek przepływów pieniężnych<sup>12</sup>. W przypadku podmiotów publicznych przy podejmowaniu inwestycji takiej możliwości nie ma, bowiem podstawę ich funkcjonowania stanowi roczny budżet, w którym ujmowane są wszystkie wydatki. Taka forma prowadzenia gospodarki finansowej pozostaje w sprzeczności z istotą realizowania projektu inwestycyjnego, który trwa zazwyczaj kilka lat, tym samym budżet jednostki samorządu terytorialnego (gminy) nie ujmuje całego procesu inwestycyjnego oraz nie uwzględnia specyficznych wymagań finansowania inwestycji. Ponadto cechą charakterystyczną działalności inwestycyjnej gmin w zakresie infrastruktury jest to, że realizują one jednocześnie kilka inwestycji, istnieje więc uzasadniona potrzeba ich

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 września 2009 o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

<sup>12</sup> A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 36.



uporządkowania i koordynacji. Pomocnym instrumentem, bardzo często wykorzystywanym przez polskie jednostki samorządu terytorialnego, był Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI). Był to dokument stanowiący zbiór projektów inwestycyjnych przewidzianych do realizacji przez gminę. Przedstawiał on roczne plany inwestycyjne oraz środki, jakie zostaną przeznaczone na ten cel w kilku następnych latach. Istnienie ich powinno wiązać się z opracowaną strategią rozwoju gminy, a zapisy i planowane do realizacji przedsięwzięcia powinny być następstwem wytyczonej w strategii ścieżki rozwoju. Na istotne powiązanie ze strategią rozwoju przy definiowaniu tego dokumentu wskazuje K. Cichocki, podając, że „jest to narzędzie usystematyzowania procesu realizacji zadań inwestycyjnych planowanych w strategii: podaje kolejność wykonywania zadań oraz ich rzeczowy zakres, a także przypisuje określone fundusze na realizację zadań w kolejnych latach”<sup>13</sup>. Plan ten powinien zawierać<sup>14</sup>:

- listę zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w układzie priorytetowym (rankingowym) w rozbiciu na poszczególne lata;
- wielkość środków przeznaczonych na poszczególne zadania inwestycyjne w rozbiciu na poszczególne lata;
- podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań;
- termin realizacji zadań inwestycyjnych.

WPI przedstawia więc powiązania łączące elementy planu inwestycyjnego. Są to powiązania natury technicznej, finansowej i administracyjnej, które stają się coraz bardziej oczywiste i szczegółowe w miarę postępów w realizacji inwestycji. Na dokument taki jak WPI można spojrzeć również w innym ujęciu. Stanowi on wyodrębnioną z całego budżetu gminy część inwestycyjną, czyli w ujęciu rocznym jest to budżet inwestycyjny, zgodny z koncepcją tworzenia w JST budżetu zadaniowego. Konieczność tworzenia tego typu dokumentów nie została uregulowana na gruncie prawa. Poprzednia ustawa o finansach publicznych<sup>15</sup> (art. 166) dopuszczała jednak, iż uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, również limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne (WPI), na programy i projekty realizowane ze środków pomocowych oraz na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich. Limity wydatków oznaczały, że w dokumentach tych umieszczało się maksymalne kwoty, które mogą być przeznaczone na realizację określonego zadania.

Nowa ustawa o finansach publicznych, obowiązująca od 1 stycznia 2010 r., wprowadziła kategorię Wieloletniej Prognozy Finansowej jednostki samorządu te-

<sup>13</sup> M. Cichocki, *Wieloletnie planowanie finansowe. Zintegrowane zarządzanie finansami*, Tom 2, Muncypium, Warszawa 2001, s. 18.

<sup>14</sup> M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006, s. 86.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005 nr 204, poz. 2104 z późn. zm.

rytorialnego. Pojawienie się nowego instrumentu finansowego ma na celu realizację koncepcji stworzenia instrumentu wieloletniego planu finansowego w JST. Zaletami planowania wieloletniego są:

- bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,
- zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej,
- dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

Wieloletnia prognoza finansowa może być sporządzona na okres krótszy niż rok budżetowy i 3 kolejne lata. Minimalny okres sporządzenia prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. Zgodnie z ustawą wieloletnia prognoza finansowa jest przyjmowana przez organ stanowiący JST w drodze uchwały oraz załącznika do uchwały. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa limity wydatków i zobowiązań na przedsięwzięcia. Natomiast w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- nazwę i cel,
- jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
- okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- wysokość wydatków w poszczególnych latach,
- limit zobowiązań.

W wieloletniej prognozie finansowej ustawodawca przewidział możliwość dokonania zmian. Przepisy nowej ustawy o finansach publicznych pozwalają na zmianę kwot wydatków na realizację przedsięwzięć. Może to nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego JST, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia.

Jedną z istotnych zalet posiadania dokumentu takiego jak WPF jest usprawnienie procesu realizacji inwestycji. Niemniej jednak decyzje o umieszczeniu określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego w planie są następstwem siły przebiccia konkretnej grupy decyzyjnej, niejednokrotnie na podstawie czynnika politycznego, choć zdaniem J. Pastejki akurat inwestycje infrastrukturalne (te bowiem należą do najczęściej realizowanych przez samorządy), ze względu na ograniczone możliwości weryfikacji ich zasadności, powodują, że przez decydentów powinny być postrzegane jako najbardziej „bezpieczne”, podejmując bowiem decyzje o ich realizacji, nie są oni narażeni na żadne sankcje społeczne wskutek rozrzutności inwestycyjnej<sup>16</sup>. Czynniki polityczny i kadencyjność władz może jednak być przyczyną zmian priorytetów, bardzo często również inwestycyjnych, a w efekcie nowych wyborów – pojawienia się nowych celów, podejmowania uchwał o realizacji nowych inwestycji, a zaniechaniu starych. Jest to element bardzo niekorzystny, ponieważ prowadzi do zachwiania koordynacji inwestycji długookresowych, a bardzo często do wzrostu kosztów i ograniczenia wiarygodności wśród społeczności lokalnej.

---

<sup>16</sup> J. Pastejka, *Inwestycje infrastrukturalne a inwestycje bezpośrednio produkcyjne*, [w:] *O gospodarce mieszanej w krajach „Trzeciego Świata”*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1967, s. 172.

Elementem istotnym i mającym wpływ na proces inwestycyjny JST jest ograniczona możliwość zaciągania zobowiązań wynikająca z ustawy<sup>17</sup>. Jednostki publiczne mogą zaciągać zobowiązania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na uposażenia oraz o obligatoryjne wypłaty. Dodatkowo łączna suma przypadających do spłat w danym roku budżetowym zobowiązań (rat kredytów i pożyczek, kwot wynikających z udzielonych przez jednostki publiczne poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę publiczną) nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki. Ponadto łączna kwota długu jednostki publicznej na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% dochodów tej jednostki w tym roku. Samo zaciąganie zobowiązań może dotyczyć tylko sytuacji braku środków finansowych na pokrycie wydatków, które nie znajdują odzwierciedlenia w dochodach jednostki, nie może być to przeznaczone na pokrycie rozchodu związanego ze spłatą wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów. Wprowadza to konieczność prawidłowego zarządzania budżetem, w tym zobowiązaniami JST. W tym miejscu warto wspomnieć, że na gospodarkę finansową JST, szczególnie w sytuacji wzrastającej relacji długu publicznego w stosunku do PKB, wpływ mają także tzw. procedury ostrożnościowo-sanacyjne, które określają odpowiednie relacje deficytu budżetowego do dochodów JST.

Kolejna ważna kwestia wynikająca ze specyfiki JST związana jest z faktyczną możliwością realizacji inwestycji, jako następstwo nałożonych na dany podmiot zadań. Ze względu na charakter inwestycji infrastrukturalnych ich realizacja w ramach struktury organizacyjnej urzędu gminy jest niemożliwa. Wymaga ona włączenia w ten proces podmiotów z zewnątrz. W schemacie funkcjonowania urzędu gminy istnieje jednak komórka, na której spoczywa obowiązek przygotowywania dokumentacji i sprawowania nadzoru nad realizowanymi inwestycjami. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy z innymi podmiotami na podstawie *Prawa zamówień publicznych*<sup>18</sup>. Ustawa *Prawo zamówień publicznych*<sup>19</sup> określa z kolei w dość precyzyjny sposób, w jakich warunkach i w jaki sposób należy zlecać realizację określonych czynności podmiotom z zewnątrz. Obowiązująca ustawa budziła dotychczas wiele kontrowersji, szczególnie w przypadku realizacji dużych projektów o charakterze infrastrukturalnym (ale nie tylko). Chodzi przede wszystkim o niejasność kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty oraz wnoszenie protestów, które niejednokrotnie utrudniało realizację inwestycji. W celu wyeliminowania tych problemów oraz usprawnienia wykorzystania środków unijnych wprowadzono nowelizację ustawy w roku 2006 oraz 2009.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 września 2009 r. o finansach publicznych, wyd. cyt.

<sup>18</sup> Tamże

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, DzU 2004 nr 19, poz. 177 z późn. zm.

**Tabela 2.** Przykładowa procedura realizacji inwestycji w gminie

Osoba odpowiedzialna	Zakres zadań
Kierownik wydziału	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wybór pracownika prowadzącego inwestycję,</li> <li>• ustalenie harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji inwestycji,</li> <li>• wybór trybu zamówienia,</li> <li>• złożenie wniosku o powołanie komisji przetargowej,</li> <li>• ogłoszenie o wyborze oferenta,</li> <li>• nadzór nad realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi,</li> <li>• odbiór częściowy robót budowlanych,</li> <li>• odbiór prac projektowych,</li> <li>• złożenie wniosków o powołanie komisji odbiorowej i komisji do przeglądów gwarancyjnych,</li> <li>• zwolnienie bądź rozliczenie należytego wykonania przedmiotu umowy,</li> <li>• sprawozdawczość</li> </ul>
Prowadzący inwestycję	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia,</li> <li>• przygotowanie i ogłoszenie: zamówienia publicznego lub zaproszenia do składania ofert,</li> <li>• kontrola wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy,</li> <li>• zawiadomienie właściwych instytucji o rozpoczęciu robót budowlanych,</li> <li>• koordynacja realizacji zadania inwestycyjnego,</li> <li>• odbiór i rozliczenie finansowe zadania,</li> <li>• zawiadomienie właściwych instytucji o zakończeniu robót budowlanych,</li> <li>• przekazanie obiektu budowlanego do użytkowania,</li> <li>• przygotowanie wniosku w sprawie zwolnienia bądź rozliczenia należytego wykonania przedmiotu umowy,</li> <li>• archiwizacja dokumentów</li> </ul>
Burmistrz/wójt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zatwierdzenie projektu ogłoszenia o zamówieniu publicznym,</li> <li>• zgoda na wprowadzenie aneksu do umowy,</li> <li>• powołanie komisji przetargowej,</li> <li>• powołanie komisji odbiorowej dla robót budowlanych,</li> <li>• powołanie komisji do przeglądów gwarancyjnych,</li> <li>• zatwierdzenie wysokości kar umownych,</li> <li>• zatwierdzenie propozycji wyboru oferty,</li> <li>• podpisanie umowy,</li> <li>• podpisanie aneksu do umowy</li> </ul>
Komisja przetargowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• otwarcie ofert,</li> <li>• ocena ofert,</li> <li>• propozycja oferty najkorzystniejszej,</li> <li>• uczestnictwo w procedurze protestów i odwołań</li> </ul>
Sekretariat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przyjmowanie ofert</li> </ul>
Komisja odbiorowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odbiór końcowy,</li> <li>• przegląd gwarancyjny</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem informacji zamieszczonej na oficjalnej stronie internetowej miasta Dzierżoniów.

Tak wyglądają ogólne założenia związane z realizacją inwestycji o charakterze infrastrukturalnym w gminie (jednostce samorządu terytorialnego). Procedura realizacji zadania inwestycyjnego ma swoją specyfikę w odniesieniu do każdej gminy. Można jednak wyróżnić pewne charakterystyczne etapy.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż inwestycja stanowi o rozwoju każdego obszaru. Jest swoistą dźwignią rozwoju, pod warunkiem że będzie zrealizowana w sposób przemyślany i rzetelny. Inwestycje infrastrukturalne cechuje m.in. długowieczność, wysoka kapitałochłonność, stąd też wyjątkowa potrzeba dopasowania elementów tej infrastruktury do istniejącego i przyszłego popytu, co jest zadaniem niezmiernie trudnym. Niedopasowanie infrastruktury do przyszłego zapotrzebowania może w przyszłości powodować zjawisko kongestii w przypadku infrastruktury transportowej lub wysokie koszty, jakie będą ponosić jednostki samorządu terytorialnego na utrzymanie w odpowiednim stanie wybudowanych instalacji czy obiektów. Proces inwestycyjny w przypadku inwestycji infrastrukturalnych jest bardzo skomplikowany. Należałoby zwrócić uwagę na dwa aspekty tego procesu: techniczny oraz finansowy. W artykule pominięto elementy finansowe i wskazano tylko kilka wybranych kwestii istotnych przy podejmowaniu tego typu inwestycji. Artykuł nie wyczerpuje tematu, stanowi jedynie wstęp do dalszych rozważań.

#### Literatura

- Behrens W., Hawranek P.M., *Poradnik przygotowywania przemysłowych studiów feasibility*, UNIDO, Warszawa 1993.
- Cichoński M., *Wieloletnie planowanie finansowe. Zintegrowane zarządzanie finansami*, Tom 2, Muncypium, Warszawa 2001.
- Czarnek J., *O definiowaniu pojęcia inwestycje. Problemy inwestowania i rynku nieruchomości*, AE, Kraków 1998.
- Czechowski L., Dziworska K., Gostkowska-Drzewicka T., Górczyńska A., Ostrowska E., *Projekty inwestycyjne*, ODDK, Gdańsk 1997.
- Dylewski M., *Dług i jego koszty w praktyce finansowania projektów inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007 nr 6.
- Garbicz M., Goluchowski E., *Elementarne modele makroekonomiczne*, SGH, Warszawa 2004.
- Jakimowicz A., *Od Keynesa do teorii chaosu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Kalecki M., *Kapitalizm. Dynamika gospodarcza*, Tom 2, Wyd. Naukowe PWE, Warszawa 1980.
- Kalecki M., *Kapitalizm. Koniunktura i zatrudnienie*, Tom 1, Wyd. Naukowe PWE, Warszawa 1980.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Muza SA, Warszawa 2000.
- Michalak A., *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Noga M., *Państwo a inwestycje w gospodarce rynkowej z uwzględnieniem procesu transformacji*, Dolnośląska Oficyna Wydawnicza, Wrocław 1994.
- Nowak E., Pielichaty E., Poszwa M., *Rachunek opłacalności inwestowania*, PWE, Warszawa 1999.
- Pastejka J., *Inwestycje infrastrukturalne a inwestycje bezpośrednio produkcyjne*, [w:] *O gospodarce*

- mieszanej w krajach „Trzeciego Świata”*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1967.
- Ustawa z dnia 24 września 2009 o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, DzU 2004 nr 19, poz. 17, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005 nr 204, poz. 2104 z późn. zm.
- Wojownik-Filipkowska A., *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Wojtyna A., *Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa” 1995 nr 6.
- Pająkiewicz J. (red.), *Makroekonomia. Wybrane zagadnienia teorii wzrostu i funkcjonowania współczesnych systemów gospodarki rynkowej*, AE, Wrocław 2001.
- Założenia UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*).
- Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006.

## **TECHNICAL INFRASTRUCTURE INVESTMENTS IN MUNICIPALITY – A THEORETICAL OUTLINE**

---

**Summary:** The article presents a theoretical outline of the investment process and its main phases with special attention being paid to chosen aspects of the infrastructural investment process in municipality. The investment process in municipality is very complicated mainly because its elements should be useful for ages. That causes a special need for adjusting infrastructure for future needs.