

MAGDALENA NOWAK

Uniwersytet Łódzki

**ZARZĄDZANIE ROZWOJEM INFRASTRUKTURY
TECHNICZNEJ
W OBSZARZE ODDZIAŁYWANIA ŁODZI
(PRZYKŁAD RZGOWA)**

Abstract: The Management of Technical Infrastructure Development in Lodz Metropolitan Area (the Example of Rzgów). Technical infrastructure is the basis of local social and economic growth. It affects the level of living of the citizens and decides about the location of business in the area. Its development is the domain of local government. Nevertheless, effective management in this field depends on many factors – organizational, financial and legal. The objective of this paper is to present the results of analysis concerning the above mentioned problem on the example of Rzgów commune.

Wstęp

Infrastruktura techniczna stanowi jeden z filarów zaspokojenia potrzeb bytowych mieszkańców, decyduje także o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Jej rozwój jest jednym z głównych czynników rozwoju lokalnego i wpisuje się w katalog zadań własnych gminy, będąc tym samym domeną władz lokalnych. Niemniej jednak sprawne zarządzanie rozwojem infrastruktury technicznej zależy od wielu czynników, w tym o charakterze organizacyjnym, prawnym lub finansowym.

Aby oceniać sprawność zarządzania rozwojem infrastruktury technicznej w gminie, należy sformułować, dla możliwości oceny skuteczności działania, cel, jaki to zarządzanie przyjmuje. Pożądanym rezultatem byłyby w odniesieniu do zasobów infrastrukturalnych taki ich rozwój, aby osiągnięty, docelowy stan odpowiadał bieżącym i przewidywanym w przyszłości potrzebom społeczności lokalnej i działających na danym terenie podmiotów gospodarczych czy innych

organizacji. Rozwój systemu infrastrukturalnego powinien przy tym korespondować ze sprawowaną przez daną jednostkę administracyjną funkcją czy funkcjami, być w zgodzie ze środowiskiem naturalnym i innymi elementami otoczenia. Zarządzanie rozwojem infrastruktury powinno także uwzględniać bieżące i antycypowane potrzeby mieszkańców i podmiotów funkcjonujących na danym obszarze, charakter gminy oraz pozostałe elementy otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego gminy. Dlatego ważne jest zaangażowanie wszystkich zainteresowanych rozwojem infrastruktury technicznej (mieszkańców, podmiotów gospodarczych, gminnych jednostek pomocniczych, itd.) w proces zarządzania jej rozwojem. Ustalanie celów następuje w procesie planowania, a więc władze gminy powinny zwracać szczególną uwagę na tę funkcję zarządzania, dając temu wyraz w przygotowywaniu planów strategicznych, planów miejscowych, wieloletnich planów finansowych i programów sektorowych (programów budowy poszczególnych podsystemów infrastruktury komunalnej).

Ważne jest zbadanie samego procesu planowania tego rozwoju. Właściwie sporządzony plan powinien uwzględniać możliwie jak najwięcej warunków realizacji każdej inwestycji, a tym samym uwzględniać ewentualne koszty powstałe przy jej realizacji w odniesieniu do uzyskanych różnorodnych korzyści (np. dostępność komunikacyjna obszaru, poprawa stanu środowiska naturalnego, oszczędność czasu). Istotne jest także długookresowe planowanie wydatków inwestycyjnych, a także sformalizowanie takich planów w dokumentach planistycznych, zarówno o charakterze finansowym (jak wieloletni plan inwestycyjny) czy operacyjnych (programy rozwoju infrastruktury technicznej).

W celu oceny korzystności i efektywności zarządzania rozwojem infrastruktury technicznej, ważne jest określenie, przy jakich kosztach wynik ten osiągnięto. Dlatego konieczne staje się dokonanie analizy nakładów finansowych, a także niepożądanych efektów, które powstały przy okazji realizacji danego przedsięwzięcia. Gmina może np. tak prowadzić politykę finansową, aby osiągnąć jak najlepsze rezultaty, przy niewielkich nakładach. Szczupłość własnych środków finansowych samorządów lokalnych nie musi oznaczać całkowitej bariery do rozwoju infrastruktury technicznej. Gminy mogą bowiem podejmować się realizacji inwestycji infrastrukturalnych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, wspólnie ze społecznością lokalną, a także z podmiotami prywatnymi w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Takie rozwiązania pozwalają na udział kapitału partnerów w realizowanych przedsięwzięciach, a więc zasto-

sowanie takiego instrumentu prowadzi do zwiększenia skuteczności podejmowanych działań, bowiem na danym terenie ma szansę powstać większa liczba obiektów czy urządzeń. Wzrasta też korzystność, albowiem są angażowane mniejsze własne środki finansowe. Takie rozwiązanie może być korzystniejsze jeszcze z innego względu. Zaangażowanie w ich powstanie późniejszych użytkowników danych obiektów, urządzeń czy sieci zwiększa szansę na maksymalizację korzyści, albowiem wzrasta szansa na inwestycje pełniej odpowiadające ich potrzebom w wyniku udziału w procesie decyzyjnym.

Konieczne jest także wykorzystywanie bezzwrotnych zewnętrznych źródeł finansowania, a w szczególności środków finansowych dostępnych w ramach funduszy Unii Europejskiej. Dla maksymalizacji efektywności działań podejmowanych przez gminy względem rozwoju infrastruktury technicznej, a w szczególności w stosunku do korzystności i ekonomiczności jako walorów sprawnego działania, w strukturze gmin powinna istnieć komórka lub osoba odpowiedzialna za pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji.

Jak każdy proces inwestycyjny, również zarządzanie rozwojem infrastruktury technicznej obarczone jest ryzykiem – niewykonania inwestycji w zamierzonym czasie, jej wykonania w sposób nieadekwatny do zamierzeń lub też ryzykiem wywołania konfliktów społecznych. Gminy powinny starać się minimalizować ryzyko choćby przez przygotowywanie wariantów inwestycji, dokonywanie analizy ekonomicznej opłacalności inwestycji. Dodatkowo, aby realizowane przedsięwzięcia nie wywołały konfliktów społecznych, które są także ryzykiem inwestycyjnym, ważne są konsultacje ze społecznością lokalną. Nie tylko jednak mieszkańcy są w stanie pomagać decydom we właściwych wyborach, ale również funkcjonujące na terenie gminy jednostki pomocnicze (osiedla, sołectwa) i przedsiębiorstwa komunalne (zakłady budżetowe, spółki z udziałem gminy itp.).

Powyższe rozważania wskazują, że proces rozwoju infrastruktury technicznej w gminie jest procesem wieloaspektowym. W dalszej części opracowania zostaną zaprezentowane wyniki badania empirycznego dotyczącego wybranych aspektów zarządzania rozwojem infrastruktury technicznej w gminie. Studium przypadku przeprowadzono w 2006 r. w podłódzkiej miejsko-wiejskiej gminie Rzgów.

1. Charakterystyka gminy Rzgów

Gmina Rzgów jest miejsko-wiejską gminą leżącą w powiecie łódzkim wschodnim, na południe od miasta Łodzi, przy trasie nr 1 (Gdańsk-Cieszyn).

Do 2006 r. gmina miała status wiejski, lecz miejscowość Rzgów, będąca siedzibą władz gminy wykazywała zdecydowanie miejski charakter. W wyniku zabiegów władz gminy, od 1 stycznia 2006 r. Rzgów otrzymał status miejski, a gmina Rzgów od tego momentu posiada status gminy miejsko-wiejskiej. Ważniejsze dane o gminie prezentuje tabela 1.

Gmina zajmuje powierzchnię 66 km² – mniejszą niż średnio gmina w woj. łódzkim, także mniejszą niż średnia dla grupy gmin miejsko-wiejskich. W 2005 r. liczba mieszkańców gminy wynosiła ok. 9 tys. mieszkańców, podobnie jak średnio w innych gminach województwa. Gęstość zaludnienia była wyższa niż średnia w gminach łódzkich, wynosiła 136,64 os/km², co na podstawie kryterium UE¹ każe uznać ten obszar za miejski.

Tabela 1

Gmina Rzgów na tle gmin woj. łódzkiego w 2005 r.* – wybrane dane

Wyszczególnienie	Rzgów	Wszystkie gminy woj. łódzkiego (średnia)	Gminy miejsko-wiejskie woj. łódzkiego (średnia)
Powierzchnia (km ²)	66	102,4	149
Ludność (osoby)	9018	9663	15178
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	136,64	175	175
Dochoły ogółem budżetów gmin na 1 mieszkańca (w zł)	2 464	1910	1680
Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w dochodach budżetów ogółem (w zł)	0,38	0,2	0,174
Gęstość dróg (drogi o nawierzchni twardej w km/km ²)	0,11	0,43	0,30
Gęstość sieci wodociągowej (długość czynnej sieci wodociągowej w km/km ²)	1,24	1,24	1,08
Gęstość sieci kanalizacyjnej (długość czynnej sieci kanalizacyjnej w km/km ²)	0,34	0,28	0,21
Składowiska odpadów (liczba obiektów)	1	0,31	0,58
Oczyszczalnie ścieków (liczba obiektów)	1	0,7	1

* Dane dotyczące gęstości dróg odnoszą się do 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Banku Danych Regionalnych, dostępnych w serwisie internetowym GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdrr/bdrap.strona.index>

¹ W Unii Europejskiej stosowanym kryterium delimitacji obszarów wiejskich jest gęstość zaludnienia, a granicę wyznacza poziom 100 osób/km² (*Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2000, s. VII-VIII).

Dochód budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosił w 2005 r. 2464 zł. Jest zatem wyższy niż średnia dla wszystkich gmin województwa (1910 zł), a także wyższy niż w grupie gmin miejsko-wiejskich (1687 zł). Jest to pod tym względem jedna z najbogatszych gmin w woj. łódzkim. Jednak biorąc pod uwagę okres 1999-2005, dochód ten zmalał.

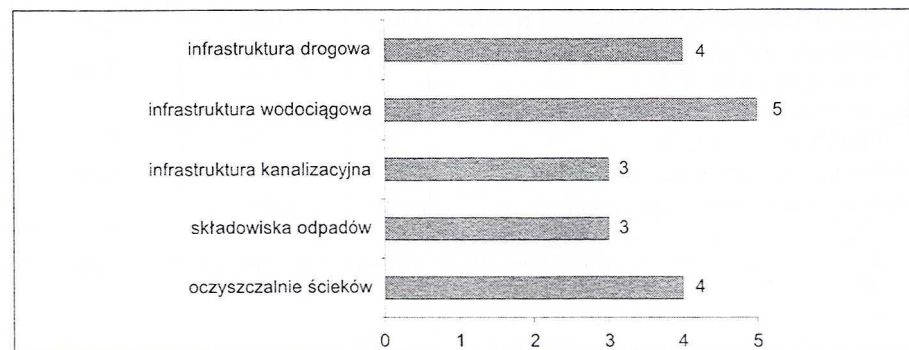
Udział wydatków majątkowych w dochodzie ogółem budżetu gminy wynosił w 2005 r. ok. 40%, zdecydowanie więcej niż średnio w gminach województwa i gminach miejsko-wiejskich. Na przestrzeni lat 1999-2005 udział ten w zasadzie nie uległ zmianie.

W odniesieniu do wyposażenia w infrastrukturę techniczną, w gminie Rzgów:

- w 2004 r. istniało 0,11 km dróg o nawierzchni twardej na 1 km² powierzchni (dużo mniej niż średnia dla wszystkich gmin woj. łódzkiego, a także zdecydowanie mniej niż średnia dla gmin miejsko-wiejskich);
- w 2005 r. gęstość sieci wodociągowej wynosiła 1,24 km/km² – wynik zbliżony do średniej w województwie i innych gminach miejsko-wiejskich;
- w 2005 r. wyższa od średniej w województwie i w grupie gmin miejsko-wiejskich była gęstość sieci kanalizacyjnej (wynosiła 0,34 km/km²);
- w 2005 r. gmina miała 1 składowisko odpadów;
- w 2005 r. gmina miała 1 oczyszczalnię ścieków.

Rycina 1 prezentuje ocenę stanu wyposażenia gminy w infrastrukturę techniczną przez jej władze

Co ciekawe, choć gmina jest względnie słabo wyposażona w sieć dróg (na podstawie porównań przedstawionych w tab. 1), władze gminy zdają się nie



Ryc. 1. Wyposażenie gminy Rzgów w infrastrukturę techniczną w ocenie władz gminy w 2005 r. (w skali 1-5)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

zauważać tego problemu. Wytlumaczeniem jest prawdopodobnie ogólnie dobra dostępność komunikacyjna obszaru, ze względu na położenie w sąsiedztwie krajowej drogi nr 1, a ponadto, położenie miejscowości gminy przy szlakach komunikacyjnych. Kolejnym ciekawym elementem porównania stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną i oceny tego stanu przez władze gminy jest względnie niska ocena władz gminy wyposażenia w sieć kanalizacyjną. Być może wynika to z tego, że gmina, która realizuje obecnie inwestycję związaną z budową sieci kanalizacyjnej, stała się bardziej świadomą istniejących niedostatków. Być może ocena taka wynika także z tego, że po skanalizowaniu części obszaru gminy, naciski społeczności zamieszkującej pozostały – nie skanalizowany jeszcze obszar, czynią taką ocenę bardziej surową.

Ogólnie można stwierdzić, że gmina Rzgów jest względnie dobrze wyposażona w infrastrukturę techniczną. Inwestuje też więcej niż inne gminy w województwie, co zapewne to tłumaczy.

2. Proces zarządzania rozwojem infrastruktury technicznej w gminie Rzgów

2.1. Planowanie i programowanie

Na przełomie lat 2000 i 2001, z inicjatywy władz gminy została opracowana strategia rozwoju gminy. Opracowanie przygotował podmiot zewnętrzny ze współudziałem władz gminy. W strategii, w stosunku do infrastruktury technicznej, główny nacisk został położony na budowę kanalizacji sanitarnej wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków. Za drugi, co do ważności, podsystem infrastruktury technicznej, uznano gazyfikację najbardziej zaludnionych obszarów gminy.

W odniesieniu do osób przygotowujących dokument, gmina przyjęła rozwiązanie zwiększające szansę na jego właściwe przygotowanie. W opracowaniu strategii uczestniczyły, poza wyspecjalizowanym podmiotem prywatnym, władze gminy (wójt, zarząd oraz rada gminy). Jak deklarują władze gminy, zapisy strategii nie są jednak realizowane w całości. W największym stopniu realizuje się zapisy strategii w odniesieniu do dróg, infrastruktury wodociągowej oraz składowisk odpadów, ogólnie jednak stopień realizacji strategii wynosi 3,6 (w skali 1-4) i jest wyższy od średniej w próbie 90 gmin (3,0).

Poza dokumentem strategicznym, gmina, na podstawie opracowanego na przełomie lat 1999 i 2000 studium uwarunkowań i kierunków zagospodaro-

wania, w 2003 r. opracowała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy. Władze gminy mają świadomość, że posiadanie planu miejscowego w istotny sposób warunkuje rozwój infrastruktury technicznej, a jego brak czasami powoduje opóźnienia w tym zakresie.

Spośród dokumentów programowych, gmina ma:

- gminny program ochrony środowiska,
- plan gospodarki odpadami,
- plan rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej.

Wszystkie z powyższych dokumentów programowych powstały w 2004 r. Obecnie gmina nie ma jeszcze planu rozwoju sieci drogowej, ale zamierza przystąpić do jego opracowania.

Gmina nie ma wieloletniego programu inwestycyjnego, tłumacząc to realizacją zadań zgodnie z zapisami strategii. Inwestycje infrastrukturalne są jednak priorytetem przy ustalaniu budżetu, głównie w odniesieniu do sieci kanalizacyjnej, obecnie kluczowej inwestycji gminy. Deklaruje się, że na przestrzeni lat 1999-2005, zaplanowane na dany rok budżetowy inwestycje były realizowane w 100%.

W gminie w większości przypadków nie przygotowuje się wariantów wykonania inwestycji, nie stosuje się też ekonomicznych metod oceny efektywności projektów, choć w odniesieniu do omawianych w dalszej części pracy inwestycji gazowej i kanalizacyjnej, element rachunku ekonomicznego występował. Nie stosując jednak rachunku ekonomicznego w stosunku do wszystkich inwestycji, gmina traci szansę na optymalne projektowanie przepływów finansowych związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnych. Nie ma bowiem możliwości wyboru między dwiema różnymi inwestycjami ani między różnymi wariantami tej samej inwestycji. Być może, gdyby sytuacja uległa zmianie, można by budować w gminie więcej obiektów infrastrukturalnych, za sprawą szybszego zwrotu zainwestowanego kapitału i możliwości przeznaczenia go na kolejne przedsięwzięcie.

2.2. Partnerstwo na rzecz realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Jeśli chodzi o podejmowanie współpracy w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnych, gmina Rzgów współpracowała tylko z mieszkańcami – w odniesieniu do omawianej w dalszej części pracy – budowy sieci gazowej. Władze nie odczuwają natomiast potrzeby współpracy ani z innymi jednost-

kami samorządu terytorialnego, ani z podmiotami prywatnymi. Taki brak inicjatywy zasługuje niestety na negatywną ocenę.

2.3. Pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania

Gmina Rzgów w okresie 1999-2006 starała się pozyskiwać zewnętrzne źródła finansowania inwestycji ze środków funduszu PHARE na budowę dróg, a na inwestycję kanalizacyjną – ze środków *Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* oraz *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*. Dostępnych zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych w tym okresie było więcej, jednak Rzgów z niej nie skorzystał. Dobra kondycja finansowa gminy nie tłumaczy nie podejmowania wysiłków na rzecz pozyskiwania dodatkowych funduszy.

2.4. Strefa organizacyjna

W odniesieniu do sfery organizacyjnej, za prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych, odpowiedzialny jest Referat Inwestycji, w którym zatrudnione są 4 osoby, wszystkie z wyższym wykształceniem. Władze gminy deklarują, że w tym celu, zatrudniono właściwą liczbę osób. Nie ma wydzielonego stanowiska do spraw pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, czego negatywne skutki widoczne są w analizie podejmowanych inicjatyw w tej sferze, jak i analizie zaangażowania gminy w poszukiwanie partnerów do współpracy przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Praca osób odpowiedzialnych za prowadzenie spraw związanych z inwestycjami w gminie Rzgów podlega corocznej ocenie, jednak ich zdaniem nie jest czynnikiem motywującym. Praca osób odpowiedzialnych za rozwój infrastruktury technicznej jest usprawniona dzięki, funkcjonującemu w gminie, komputerowemu obiegowi informacji.

2.5. Ryzyko

Wprawdzie gmina Rzgów nie przygotowuje wariantów inwestycji oraz nie stosuje ekonomicznych metod oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnych, które to działania przyczyniają się do minimalizowania ryzyka inwestycyjnego, podejmowane są inne inicjatywy pomagające minimalizować takie ryzyko. Z punktu widzenia zadań gminy, najważniejszy jest pozytywny

odbior społeczny podejmowanych działań. Dlatego w gminie występuje proces komunikacji społecznej, za pomocą następujących narzędzi:

- bezpośrednich spotkań z mieszkańcami,
- biuletynu gminnego,
- tablicy ogłoszeń,
- Internetu.

Działania te podejmowane są w następujących fazach inwestycyjnych:

- przedplanowej,
- przedrealizacyjnej,
- w trakcie realizacji,
- po zrealizowaniu inwestycji.

Spotkania z mieszkańcami, dające możliwość bezpośredniej wymiany informacji mają miejsce zwłaszcza w fazie koncepcyjnej (przedplanowej) oraz po zrealizowaniu inwestycji.

Dzięki komunikacji społecznej prowadzonej w gminie Rzgów:

- realizowane są inwestycje pożądane przez mieszkańców,
- efektywniej wykorzystuje się środki finansowe,
- udaje się uniknąć konfliktów,
- inwestycje realizowane są sprawniej.

Proces inwestycyjny jest w gminie Rzgów usprawniony także przez uczestnictwo w procesie decyzyjnym gminnych jednostek organizacyjnych oraz pomocniczych. Zaangażowanie tych podmiotów przyczynia się też do minimalizowania ryzyka inwestycyjnego. Ponadto, prowadzone inwestycje objęte są bieżącym nadzorem.

Władze gminy wskazują jednak na poważne ograniczenie możliwości minimalizowania ryzyka niewykonania inwestycji lub niewykonania jej w zamierzonym czasie. Funkcjonujące prawo zamówień publicznych nie daje, ich zdaniem, sposobności uniknięcia odwołań od decyzji przetargowych. Odwołania takie występują zwłaszcza wtedy, gdy stosowane są kryteria pozacenowe.

3. Przykłady inwestycji – budowa sieci gazowej i kanalizacyjnej

3.1. Gazyfikacja

W wyniku inicjatywy wójta, grupy radnych oraz mieszkańców, gmina Rzgów postanowiła podjąć się budowy sieci gazowej w miejscowościach: Sta-

rowa Góra, Gadka Stara i Grodzisko. W miejscowości Rzgów (obecnie mieście) – siedzibie gminy – sieć gazowa już istniała. Inwestycja miała przede wszystkim znaczenie dla mieszkańców, w mniejszym stopniu była podyktowana potrzebami podmiotów gospodarczych. Podjęcie decyzji o inwestycji było poprzedzone konsultacjami społecznymi (w formie spotkań bezpośrednich), dyskutowane było wielokrotnie na sesjach rady gminy. Także w fazie opracowania planów, przed realizacją oraz w jej trakcie, mieszkańcy byli zapraszani na spotkania na dyskusje poświęcone tej inicjatywie. Udział mieszkańców zaznaczył się też w formie dofinansowania inwestycji. Wkład finansowy mieszkańców oceniono na 10% poniesionych kosztów.

Inwestycja przebiegała dwuetapowo. Najpierw zbudowano sieć w zachodniej części miejscowości Starowa Góra. Właśnie jej mieszkańcy utworzyli komitet na rzecz budowy sieci. Etap ten zrealizowano w 2000 r. Przystąpiono następnie do przygotowań do budowy następnego etapu.

Aby możliwe było wybudowanie sieci gazowej, gmina musiała dokonać wielu uzgodnień związanych z dokumentacją i warunkami technicznymi z następującymi instytucjami:

- Gazownią Łódzką,
- Starostwem Powiatowym,
- Łódzkim Zakładem Energetycznym,
- Urzędem Wojewódzkim,
- Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad,
- Zarządem Dróg Wojewódzkich,
- Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych.

Pierwszy z ww. podmiotów jako gestor sieci, jej operator oraz dostawca surowca ustala warunki techniczne, na podstawie których można sieć budować, aby ją przejął po zakończeniu budowy. W przypadku omawianej inwestycji, przez pewien czas ten warunek był jej blokadą. Gazownia może nie stawiać takich warunków, ponieważ nie może lub nie chce dostarczać gazu na bazie wybudowanej sieci. Przyczyną może być to, że podmiot ten nie dysponuje wystarczającą ilością surowca. Może też tak być, że liczba ewentualnych klientów lub ich potencjał odbiorczy – nie czyni świadczenia usług na danym terenie rentownym.

Gmina może w takiej sytuacji powołać własnego operatora sieci. Może to być przedsiębiorstwo komunalne lub spółka z udziałem gminy. Taki operator zakupuje gaz od gazowni, odsprzedaje go dalej, a także zajmuje się bieżącym utrzymaniem sieci. Taka decyzja musi być jednak ekonomicznie uzasadniona.

Jednak w przypadku gminy Rzgów ekonomicznego uzasadnienia nie było, niemniej jednak taka opcja była rozważana. Był zatem element rachunku ekonomicznego zastosowany podczas procesu decyzyjnego w przypadku tej inwestycji, który przemawiał na rzecz oczekiwania na zgodę Gazowni Łódzkiej.

Gazownia uzależniła tymczasem wydanie warunków technicznych od tego, czy przejście sieci będzie opłacalne, choć nie ponosiła kosztów budowy sieci. Mieszkańcy, którzy po wybudowaniu sieci mogli się do niej podłączyć, z punktu widzenia gazowni nie stanowili wystarczającej grupy odbiorców, aby było to opłacalne. Proponowane przez gazownię warunki techniczne nakazywały gminie budowę na podstawie droższego wariantu. Dopiero gdy zainteresowanie zakupem gazu wyraził większy odbiorca (Zakład Przetwórstwa Mięsnego „Grot”), warunki techniczne zostały wydane – rachunek ekonomiczny wykonany po stronie gazowni, a nie możliwości techniczne przesądziły o wydaniu tych dokumentów. Widoczne jest tutaj istotne ograniczenie rozwoju infrastruktury technicznej w gminie. Gmina nie jest bowiem dostarczycielem gazu, a jedynie inwestorem w urządzeniach przesyłowe. Konieczne jest więc porozumienie między dostarczycielem a gminą. Jeśli jednak strony nie zdołają wypracować kompromisu, może się okazać, że mimo zabiegów gminy i posiadanych środków finansowych, infrastruktura nie powstanie.

Po wydaniu warunków technicznych przez Gazownię Łódzką przystąpiono do realizacji drugiego etapu, obejmującego wschodnią część Starowej Góry, Starą Gadkę oraz Grodzisko. Etap ten realizowano w okresie 2001-2005. W latach 2001-2003 wybudowano sieć w miejscowości Gadka Stara, w latach 2003-2005 we wschodniej części Starowej Góry. Następnie przystąpiono do budowy sieci w miejscowości Grodzisko.

Etap ten był finansowany przez gminę, wkład finansowy stanowiły też środki mieszkańców (15-20%, głównie na projekty przyłączy do indywidualnych nieruchomości oraz wykonania fragmentów sieci od granicy nieruchomości do budynków).

Po wybudowaniu, gmina sprzedała sieć gazowni za symboliczną kwotę. Aby gazowni opłacało się tę sieć odkupić, ustaliła opłatę przyłączeniową, pokrywającą koszt eksploatacji sieci (z tym wiąże się wiele kosztów – administracyjne, związane z konserwacją, ewentualnymi naprawami, weryfikacją stanu technicznego urządzeń).

Istotnym elementem procesu decyzyjnego była konieczność uzależnienia realizacji inwestycji od punktu widzenia przyszłego dostawcy surowca, zarazem gestora i operatora sieci oraz od możliwości gminy jako potencjalnego

gestora i operatora. Sytuacja pokazała, że nie zawsze zamierzenia samorządu lokalnego mają szansę na realizację, ze względu na uzależnienie od czynników zewnętrznych.

3.2. Kanalizacja

Do kanalizacji na terenie obecnego miasta Rzgowa i miejscowości Starowa Góra oraz Gadka Stara przystąpiono w wyniku inicjatywy wójta oraz mieszkańców. Jak deklarują władze gminy, inwestycja służy podniesieniu stopnia wyposażenia w sieć kanalizacyjną przede wszystkim społeczności lokalnej. Jakkolwiek swoje zainteresowanie wyrażał też główny podmiot gospodarczy funkcjonujący w gminie – „Grot”. Inwestycja jest w trakcie realizacji. Efekt jej powstania to dostęp do sieci kanalizacyjnej ponad połowy mieszkańców gminy.

Początkowo gmina zamierzała wybudować kanalizację na podstawie technologii grawitacyjnej i przyłączyć sieć do Grupowej Oczyszczalni Ścieków (GOŚ) w Łodzi. Jednak wariant ten nie był opłacalny, ponieważ miasto Łódź warunkowało takie rozwiązanie wybudowaniem sieci i kolektora (90% kosztów inwestycji po stronie gminy Rzgów) i przekazania Łodzi tych urządzeń. Dzięki temu Łódź mogłaby podłączyć swoje tereny. Ponadto, gmina musiałaby płacić GOŚ także za odbiór ścieków deszczowych (za odbiór sanitarnych płaciliby mieszkańcy, deszczowych – budżet gminy). Wariant ten wymuszał także głębokie, kosztowne wykopy.

Ważne okazało się umożliwianie pracownikom urzędu gminy podniesienie kwalifikacji. Uczestnictwo w targach pozwoliło na uzyskanie wiedzy na temat wprowadzenia nowej technologii na rynek Polski, co umożliwiło budowę kanalizacji w technologii podciśnieniowej, nie wymagającej spadku terenu. Podjęto decyzję o uruchomieniu procesu inwestycyjnego.

Inwestycja była konsultowana ze społecznością lokalną w formie spotkań bezpośrednich w następujących fazach procesu inwestycyjnego:

- przedplanowej,
- opracowania planów,
- przedrealizacyjnej,
- w trakcie realizacji.

O konsultacje proszeni byli pracownicy Gminnego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Rzgowie, których wkład polegał głównie na doprecyzowaniu lokalizacji i ustalaniu warunków technicznych.

Podobnie jak w przypadku budowy sieci gazowej, inwestycja kanalizacyjna wymaga wielu uzgodnień, m.in. z takimi instytucjami, jak:

- Zakładem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. w Łodzi,
- Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad,
- Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi,
- Łódzkim Zakładem Energetycznym,
- Starostwem Powiatowym,
- Urzędem Wojewódzkim,
- Gazownią Łódzką,
- innymi gestorami sieci infrastrukturalnych.

W przypadku tej inwestycji, ponieważ gmina staje się właścicielem i operatorem sieci po jej budowie, nie istniały przeszkody w zgromadzeniu odpowiedniej dokumentacji i uzyskaniu pozwoleń.

Na finansowanie inwestycji, w 2006 r. gmina korzystała ze środków *Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, a w kolejnych latach (2007-2010) – ze środków *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*.

W odniesieniu do omówionej powyżej inwestycji, ważne jest to, że gmina chciała nawiązać współpracę z inną jednostką samorządową. Jednak dyktowane przez drugą stronę warunki współpracy czyniły inwestycję nieopłacalną. Ważne jest, aby samorządy lokalne umiały właściwie ocenić takie dylematy i tak jak gmina Rzgów szukać rozwiązania najbardziej efektywnego. Kolejnym istotnym elementem procesu decyzyjnego, przełomowym dla możliwości rozwiązania niedostatku w wyposażeniu mieszkańców w infrastrukturę kanalizacyjną był rozwój nowych technologii. Widać także na tym przykładzie, że możliwość wdrożenia w życie pomysłu na budowę infrastruktury technicznej zależy czasem w istotnym stopniu od czynników zewnętrznych.

Wnioski

Należy docenić konsekwentne realizowanie zapisów strategicznych przez gminę, w odniesieniu do budowy urządzeń i sieci infrastrukturalnych. Elementy infrastruktury uznane za kluczowe w dokumencie strategicznym są konsekwentnie realizowane, mimo poważnych przeszkód o charakterze zewnętrznym.

Bardzo ważne jest także to, że gmina podjęła trud opracowania planu miejscowego dla całego obszaru gminy ze świadomością wagi tego dokumen-

tu dla procesu inwestycyjnego z zakresu inwestycji dotyczących infrastruktury technicznej. Pozytywną cechą procesu zarządzania rozwojem infrastruktury technicznej w gminie Rzgów jest niewątpliwie uznanie wagi potrzeb społeczności lokalnej w planowaniu inwestycji. Otwartość na punkt widzenia społeczności lokalnej wyraża się w konsultacjach społecznych prowadzonych podczas procesu inwestycyjnego.

Cenne jest także angażowanie innych jednostek – pomocniczych oraz organizacyjnych gminy – w proces zarządzania rozwojem infrastruktury w gminie.

Negatywnie należy ocenić przede wszystkim niepodejmowanie przez gminę współpracy w realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, a także niewielkie starania pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych. Taką ocenę uzasadnia zwłaszcza to, że gmina jako najważniejszy czynnik rozwoju infrastruktury technicznej oraz najważniejsze ograniczenie tego rozwoju wskazuje właśnie środki finansowe.

Wybór lokalizacji omówionych inwestycji jest wyrazem przemyślanego działania gminy. Sąsiedztwo drogi krajowej nr 1, która umożliwia szybkie połączenie komunikacyjne z Łodzią powoduje, że obszar ten zasiedlany jest przez ludność napływową z Łodzi. Miejscowość Grodzisko jest nieco oddalona od drogi krajowej nr 1, lecz równie dobrze skomunikowana z Łodzią. W konsekwencji, wybrane lokalizacje stanowią najgęściej zaludniony obszar gminy. W wyborach samorządowych mieszkańcy najbardziej zaludnionych obszarów uzyskują najlepszą reprezentację w radzie gminy, a więc ich interesy mają największą szansę na realizację. Dodatkowo, obszary zamieszkiwane przez napływową ludność z miasta mają również szansę na najlepsze wyposażenie w infrastrukturę techniczną, dlatego że mieszkańcy ci są często bardziej świadomi swoich potrzeb niż rdzenna ludność wiejska i potrafią wywierać skuteczny nacisk na władze gminy domagając się zaspokojenia potrzeb z zakresu dostępu do ciągów i obiektów infrastrukturalnych. Porównują też warunki bytowe do miejskich i dążą do ich wyrównania. Inwestycja przyczyniła się do powstania nowych podmiotów gospodarczych na tym obszarze.

Opisane przykłady wskazują na to, że gminy chcą czasem zrealizować inwestycje infrastrukturalne, lecz ich wysiłki są niweczone przez czynniki zewnętrzne, jeszcze na etapie planowania. W opisanych przypadkach najważniejsze okazały się kwestie ekonomiczne po stronie przyszłego operatora sieci (a w przypadku sieci gazowej również dostarczyciela surowca). Rachunek ekonomiczny nakazywał znalezienie wariantu pozwalającego na ekonomicz-

ny sens realizacji inwestycji infrastrukturalnej. W przypadku sieci gazowej, Gazownia Łódzka wstrzymywała inwestycję w oczekiwaniu na osiągnięcie przez inwestycję założonego progu opłacalności. W przypadku kanalizacji, nowe technologie pozwoliły na przekroczenie takiego progu.

Z pewnością ważną jest konsekwencja i upór w dążeniu do osiągnięcia celów strategicznych przez władze gminy. Duże znaczenie, w przypadku gminy Rzgów, miała ciągłość władzy wykonawczej. Obecny burmistrz, a uprzednio wójt gminy Rzgów sprawuje swoją funkcję od 1989 r. Przyczyniło się to do konsekwencji podejmowanych decyzji i ich systematycznej realizacji.