

Sałański, Tomasz

Najważniejsze i najpilniejsze zadania w województwie mazowieckim

Mazowsze. Studia Regionalne 8, 75-94

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Najważniejsze i najpilniejsze zadania w województwie mazowieckim

Tomasz Sałański

STRESZCZENIE

W artykule zawarto wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego w gminach i powiatach województwa mazowieckiego, które zidentyfikowały najważniejsze i najpilniejsze zadania w jednostkach samorządu terytorialnego różnych poziomów. Takie informacje stanowią punkt wyjścia przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Pozwalają one na wyłonienie dziedzin tematycznych, w których są podejmowane lub powinny być podjęte działania, jak również określają szczegółowe zapotrzebowanie na inwestycje. Z uzyskanych informacji powstała hierarchia priorytetów na różnych szczeblach administracji samorządowej, szerzej scharakteryzowana w tym artykule. Wskazane przez gminy i powiaty problemy ekonomiczne i społeczne kształtują płaszczyznę badawczą do pogłębionych analiz.

Wyniki badania dowiodły, że największe braki i oczekiwania samorządów pod adresem województwa, powiatów i gmin dotyczą infrastruktury drogowej w całym regionie. Poza siecią dróg, zadaniem częstokroć wyróżnianym w ankiecie było zapewnienie sieci komunikacji publicznej, zarówno o powiązaniach wewnątrzpowiatowych, wewnątrzregionalnych, jak i międzynarodowych. Dla gmin zadaniem równie istotnym, jak transport jest zapewnienie i poprawa gospodarki wodno-kanalizacyjnej w strefach zabudowanych.

Na podstawie opinii samorządów można stwierdzić, że większa konkurencyjność regionu zależy przede wszystkim od stopnia integracji funkcjonalnej gmin z otoczeniem powiatowym, subregionalnym oraz z Warszawą. Samorządy wskazują, że włączenie ich obszarów w regionalne i globalne procesy rozwojowe poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej, będzie skutkowało poprawą potencjału absorpcyjnego regionu. Takie działania przyczynią się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej w ujęciu lokalnym i regionalnym.

Wprowadzenie

Diagnoza potrzeb w województwie, powiatach i gminach, m.in. w oparciu o opinie samorządów lokalnych, zapewnia autentyczną identyfikację problemów, zgromadzenie wiedzy o ich specyfice, udostępnianej przez jednostki najbardziej znające lokalne uwarunkowania. Wiedza ta tworzy podstawy do debaty publicznej na temat przyszłości regionu. Dzięki wszystkim informacjom analitycznym i opiniom wyrażanym przez samorządy, samorząd województwa dysponuje rzeczywistym obrazem swojego regionu, w tym na temat oczekiwań społeczności zamieszkującej województwo, problemów, zasobów i potencjałów regionu. To pozwala na efektywniejsze gospodarowanie środkami będącymi w dyspozycji władz województwa oraz konkretnych grup społecznych. Samorząd regionalny zyskuje szersze poparcie dla swoich działań, zaś samorządy lokalne są bardziej zaangażowane i mają poczucie współodpowiedzialności za przyszłość swojej gminy, powiatu i regionu.

Udział gmin i powiatów w kształtowaniu strategii i programów rozwoju regionalnego, w oparciu o współpracę z samorządem województwa, może zapewnić szanse na zawiązywanie grup zadaniowych na rzecz rozwoju ponadlokalnego. Ich zaangażowanie w działania o szerszym zasięgu ma znaczenie dla pobudzania koniunktury i korzystnych warunków, sprzyjających dynamicznemu rozwojowi w całym województwie, co znajduje też odzwierciedlenie w korzyściach uzyskiwanych przez poszczególne gminy i powiaty.

Partycypacja samorządów w programowaniu rozwoju regionu, wsparta skuteczną realizacją programów operacyjnych w województwie mazowieckim, zapewnia efekt mnożnikowy, sprawiając, że środki Unii Europejskiej przyciągają kolejne inwestycje, powstają nowe miejsca pracy, rozwija się przedsiębiorczość itp. Strumień finansowy przeznaczony na programy operacyjne skutkuje m.in. większą liczbą przedsięwzięć i większą skalą efektów rozwojowych niż wstępnie zakładano w programach.

Wprowadzenie monitoringu potrzeb rozwojowych, wykazywanych przez samorządy lokalne, zapewnia poprawę efektywności i dostępności infrastruktury dla mieszkańców. W oparciu o badania gromadzona jest wiedza na temat słabych stron samorządów lokalnych oraz barier, na jakie napotykają w dalszym rozwoju.

Niniejszy artykuł opiera się na wynikach badania ankietowego gmin i powiatów na Mazowszu, którego celem było zgromadzenie informacji określających potrzeby i zadania jednostek samorządu terytorialnego trzech poziomów. W ankiecie proszono samorządy o wymienienie po 3 zadania: najważniejsze, a także najpilniejsze dla każdego z poziomów samorządu terytorialnego. Odpowiedzi udzieliło 200 jednostek samorządowych, w tym 23 powiaty ziemskie, 4 powiaty grodzkie i 173 gminy¹. Informacje te są punktem wyjścia podczas podejmowaniu decyzji budżetowych i inwestycyjnych w samorządach. Wyniki tego badania będą stanowić pewien zasób wiedzy, niezbędny w przygotowaniach do następnego okresu programowania Unii Europejskiej, przy aktualizacji dokumentów programowych województwa mazowieckiego.

Pozyskane informacje, scharakteryzowane w niniejszym opracowaniu, mogą przyczynić się do:

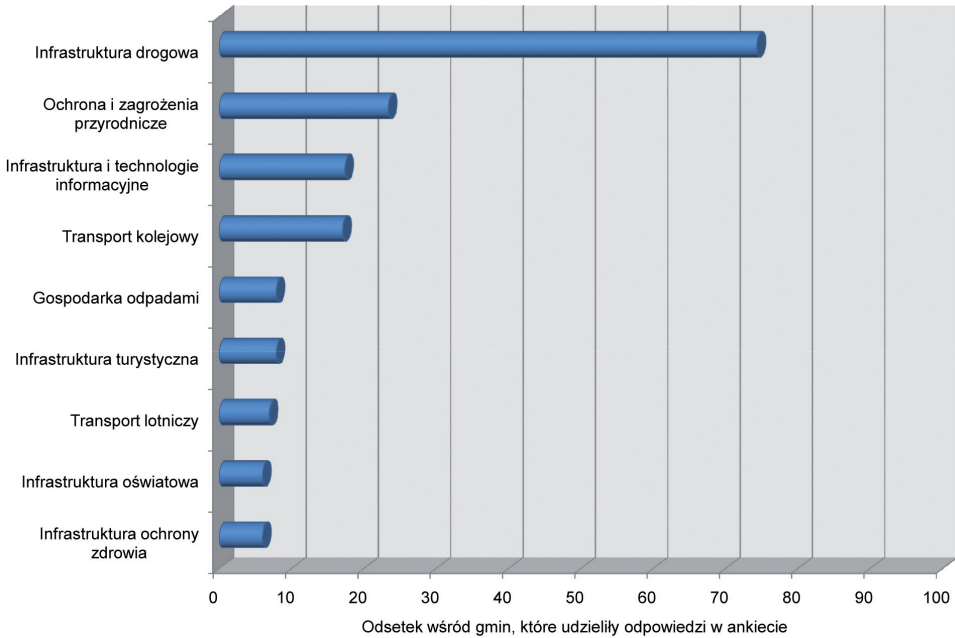
- stałego podejmowania działań rozwojowych w regionie, prowadzonych przez Samorząd Województwa Mazowieckiego i samorządy niższych poziomów,
- usunięcia istniejących barier w rozwoju oraz potencjalnych, wynikających z kontaktów pomiędzy samorządami różnych szczebli oraz samorządami i mieszkańcami,
- dostosowanie usług przeznaczonych dla społeczeństwa do potrzeb mieszkańców we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego.

Zadania na rzecz rozwoju województwa w opinii gmin

Wyniki badania ankietowego dowodzą, że zadania kierowane pod adresem samorządu województwa, wskazane przez samorządy lokalne, stanowią zarówno odpowiedź na wyzwania, jak i służą bieżącemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Najczęściej wymieniane zadania dotyczą rozwoju infrastruktury drogowej. W samorządach gminnych około 3/4 ankietowanych jednostek uznało za priorytet rozwój sieci dróg wojewódzkich i infrastruktury towarzyszącej tym drogom (*Wykres. 1*). Mimo stopniowej poprawy stanu infrastruktury drogowej, skala potrzeb w tym względzie jest ogromna. Charakter projektów infrastrukturalnych w województwie, ze względu na długi proces inwestycyjny, może ujawnić efekty

¹ Por. *Zadania samorządów na Mazowszu. Raport z wyników ankietyzacji jednostek samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego*; MBPR *Trendy rozwojowe Mazowsza*; Warszawa 2011.

Wykres 1. Zadania najważniejsze i najpilniejsze dotyczące województwa w opinii gmin

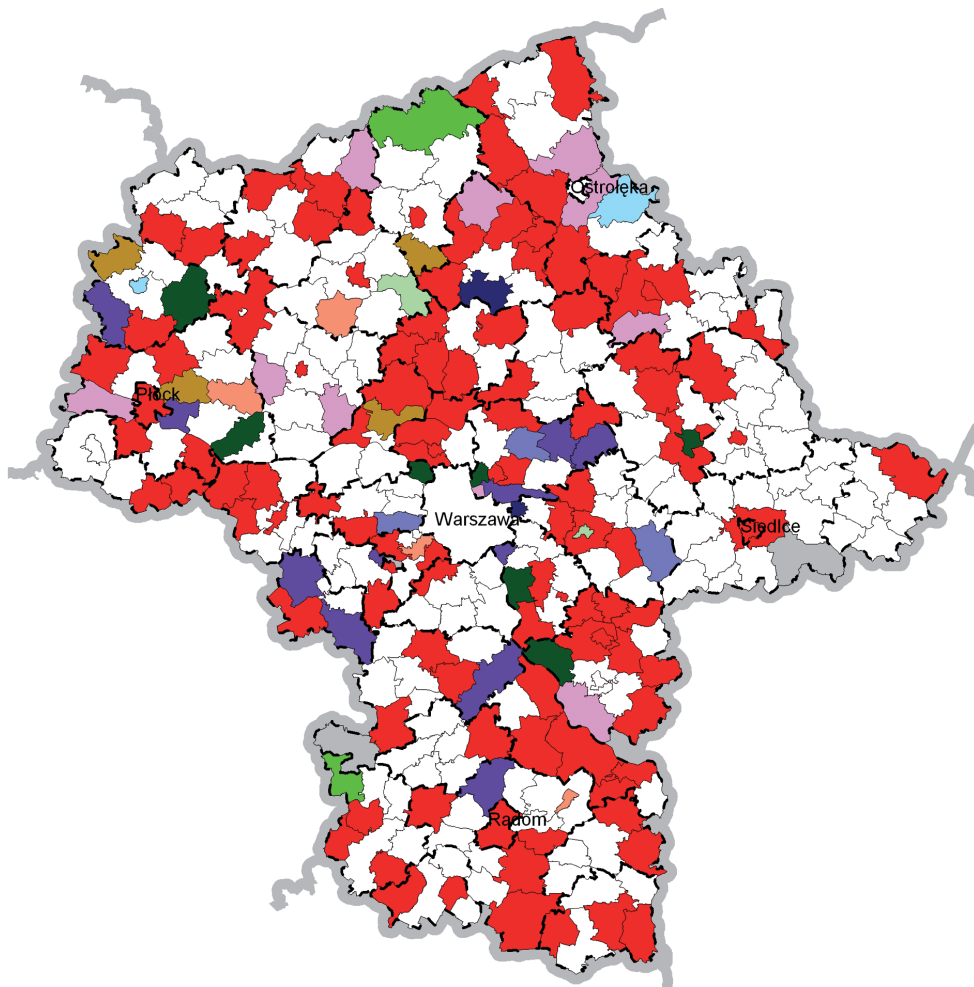


Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

ich realizacji w szerszej skali dopiero po kilku latach od momentu podjęcia działań, dlatego też jeszcze, na większą skalę, nie są zauważalne w samorządach efekty podejmowanych ostatnio przedsięwzięć. Bez właściwej infrastruktury transportowej nie mogą zaistnieć warunki do wyrównywania szans rozwojowych gmin na Mazowszu. Priorytet drogowy, tak często podkreślany przez gminy, oznacza ich zdaniem konieczność poprawy dostępności transportowej różnych części Mazowsza, tak w układzie regionalnym, jak i krajowym. Realizując politykę, ważne jest wprowadzenie połączeń transportowych pomiędzy centrami rozwojowymi w ośrodkach subregionalnych i miastami powiatowymi w regionie. Bez właściwej komunikacji nie można zapewnić szybszego wzrostu i wymiany na całym Mazowszu, nie powstaną więzi społeczno-gospodarcze, tak ważne we współczesnej gospodarce w aspekcie kreowania zdolności współpracy.

Analizy rozkładu przestrzennego zadań najważniejszych, wymienianych na pierwszym miejscu w ankietach, na rzecz rozwoju województwa, udowodniły priorytet infrastruktury drogowej (*Mapa 1*). We wszystkich powiatach ziemskich Mazowsza co najmniej 1 gmina wskazuje na potrzebę rozbudowy dróg wojewódzkich. Samorzady enumeratywnie wskazały około 40 dróg wojewódzkich wymagających przebudowy. Tymczasem z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego realizowane są obecnie tylko 4 pro-

Mapa 1. Zadanie wymieniane na pierwszym miejscu pod adresem województwa w opinii samorządów gminnych



Najważniejsze zadanie dla województwa w opinii samorządów gminnych

■ Rozwój infrastruktury drogowej	(108)	■ Rozwój infrastruktury turystycznej	(2)
■ Transport kolejowy	(11)	■ Ochrona środowiska - wały przeciwpowodziowe	(7)
■ Transport publiczny	(3)	■ Ochrona środowiska - zbiorniki retencyjne	(2)
■ Rozwój lotnisk	(4)	■ Ochrona środowiska - melioracje	(2)
■ Rozwój infrastruktury informatycznej	(10)	■ Gospodarka odpadami	(4)
■ Rozwój infrastruktury energetycznej	(2)	■ Inne zadania	(3)

Gminy, które nie odpowiedziały na ankietę

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

jekty dotyczące dróg wojewódzkich². Pozostałą część środków przeznaczono na drogi powiatowe i gminne. W układzie przestrzennym Mazowsza można wyróżnić kilka większych skupisk gmin, które uznały za priorytet drogi wojewódzkie. Jednym z nich są gminy położone na północ od Warszawy, w powiatach: legionowskim, pułtuskim i nowodworskim. Druga grupa obejmuje pasmo w północno-wschodniej części regionu. Zgrupowania gmin uznających ten priorytet znajdują się też w okolicach Garwolina, Kozienc, Lipska oraz Płocka. Pośrednio priorytet ten jest skutkiem stosunkowo wyższego zagęszczenia dróg wojewódzkich w części terenów wskazanych przez gminy.

Na drugiej pozycji wśród wymienianych zadań ważnych dla rozwoju województwa gminy uplasowały inwestycje chroniące środowisko i przeciwdziałające zagrożeniom z tym związanym – takie zdanie wyraziła prawie 1/4 ankietowanych gmin. Inwestycje w infrastrukturę przeciwpowodziową na Mazowszu powinny obejmować konieczne naprawy i rozwój infrastruktury w kierunku zwiększenia retencji przeciwpowodziowej, zbiornikowej, z wykorzystaniem działań systemowych oraz w powiązaniu z systemem obwałowań. Poziom skuteczności poszczególnych obiektów powinien być przedmiotem dyskusji, oceniany w odniesieniu do założeń projektowych w całym regionie oraz pod względem spełniania zadań w trakcie eksploatacji.

Kwestie przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym znalazły się również wśród zadań wymienianych na pierwszym miejscu w ankietach pod adresem samorządu województwa. Gminy podkreślają zwłaszcza potrzebę budowy obwałowań wokół rzek, zbiorników retencyjnych i melioracji wodnych. Z rozkładu przestrzennego tych zadań widać (*Mapa 1*), że budowa wałów przeciwpowodziowych jest priorytetem dla kilku gmin zlokalizowanych nad Wisłą. Oprócz nich problem ten zauważył również Węgrów nad Liwcem. Waga tych zadań, w opinii gmin, wynika z konsekwencji powodzi z 2010 roku oraz strat przez nią poczynionych na Mazowszu.

Na dalszym miejscu lokują się przedsięwzięcia przeciwdziałające wykluczeniu informacyjnemu i sprzyjające rozwojowi społeczeństwa informacyjnego, a także poprawiające jakość transportu kolejowego w regionie. W celu rozwoju infrastruktury teleinformatycznej niezbędne są inwestycje o zasięgu ogólnoregionalnym, zwiększające zasięg technologii telekomunikacyjnych i informatycznych, co powoduje poprawę ich dostępności. Warunkiem koniecznym budowania w Polsce społeczeństwa opartego na wiedzy jest lepszy dostęp do szerokopasmowego Internetu i rozwój możliwości korzystania z niego.

Rozwój infrastruktury i technologii informatycznej został wyraźnie zaznaczony przede wszystkim przez gminy położone poza aglomeracją warszawską, głównie w północnej części regionu, w której większość powiatów zalicza się do obszarów wykluczenia cyfrowego³. Wśród zadań wymienianych na pierwszym miejscu w ankiecie pod adresem samorządu województwa, na rozwój infrastruktury i technologii informacyjnych wskazuje 10 gmin z Mazowsza, położonych przeważnie w północnej jego części. Powyższe informacje pozwalają na zdefiniowanie obszaru na Mazowszu o największych brakach w infrastrukturze informatycznej.

² Na podstawie *Listy beneficjentów funduszy europejskich 2007-2013* z KSI SIMIK 07-13 – stan na 3 lipca 2011 roku.

³ Na podstawie *Strategii e-Rozwoju Województwa Mazowieckiego w latach 2007-2013*, Warszawa 2005, s. 54.

W zakresie rozwoju transportu kolejowego istotne dla gmin jest dostosowanie infrastruktury do rozwoju wewnątrzregionalnych przewozów pasażerskich, w tym usprawnienie połączeń kolejowych pomiędzy dużymi miastami w regionie, w szczególności linii przebiegających promieniście do i z Warszawy. Zagadnienia rozwoju transportu kolejowego w regionie są podkreślane zwłaszcza przez gminy położone w Obszarze Metropolitalnym Warszawy, na odcinkach, przez które przebiegają linie kolejowe. Gminy te cechuje wysokie natężenie ruchu kolejowego w podróżach codziennych do i z Warszawy, z czego wynika potrzeba poprawy jego jakości. Należy dodać, że część gmin z Mazowsza w ankiecie zaznaczyła, jako priorytet, rozwój transportu publicznego w regionie lub wskazała tylko na transport autobusowy. Gminy, które udzieliły takich odpowiedzi, podobnie jak w przypadku transportu kolejowego, koncentrują się głównie w Obszarze Metropolitalnym Warszawy, ale jedynie 3 spośród nich (*Mapa 1*) podkreślają wagę transportu publicznego na pierwszym miejscu.

Mniej niż 10% ankietowanych gmin opowiada się za innymi zadaniami: stworzeniem systemu gospodarki odpadami w województwie, poprawą jakości infrastruktury turystycznej oraz rozwojem transportu lotniczego.

W ankiecie na pierwszym miejscu poprawę systemu gospodarki odpadami w województwie wskazały 4 gminy z północnego Mazowsza. Ich zdaniem, dobrym przykładem projektu jest system gospodarki odpadami subregionu ciechanowskiego. Poprawa infrastruktury turystycznej stanowi priorytetowe zadanie w województwie tylko dla dwóch gmin. Z kolei 4 gminy wskazują na pierwszym miejscu na rozwój lotnisk regionalnych na Mazowszu, tj. w Modlinie, Radomiu i Mszczonowie.

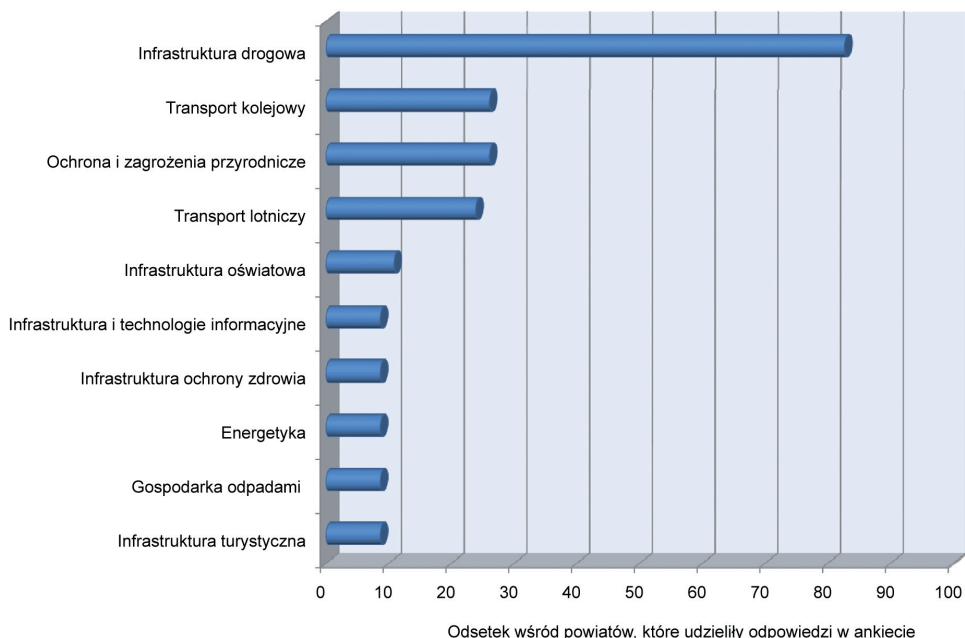
Opinie powiatów związane z zadaniami rozwojowymi samorządu województwa

Podobnie jak w opinii samorządów gminnych, również według samorządów powiatowych najważniejszym i najpilniejszym zadaniem kierowanym pod adresem samorządu województwa mazowieckiego jest rozwój infrastruktury drogowej. Takie zdanie wyraża przeszło 80% powiatów (*Wykres 2*). Dostępność transportowa jest podstawowym warunkiem dyfuzji procesów rozwojowych, zarówno w obrębie województwa, jak i powiatów, oraz przyczynia się do likwidacji wykluczenia transportowego.

Powiaty wśród zadań wymienianych na pierwszym miejscu, ważnych dla województwa najczęściej, wskazują na rozwój infrastruktury drogowej (*Mapa 2*). Twierdzi tak 17 powiatów, w tym 3 powiaty grodzkie. Priorytet drogowy potwierdzają wcześniejsze analizy, które wynikają z opinii gmin. W układzie przestrzennym Mazowsza rozbudowa dróg wojewódzkich jest najważniejszym zadaniem według opinii powiatów z subregionu radomskiego oraz Mazowsza wschodniego i północno-zachodniego.

Ponadto 20% powiatów opowiada się za rozwojem transportu kolejowego w województwie. W tym zakresie powiaty oczekują ożywienia regionalnej komunikacji kolejowej, m.in. podkreślając istotność bezpośrednich połączeń kolejowych Płocka z Warszawą oraz Radomia z Warszawą. Samorządy podkreślają problem deficytu transportu kolejowego, który obejmuje zwłaszcza północne i wschodnie części Mazowsza, co wynika z uwarunkowań

Wykres 2. Zadania najważniejsze i najpilniejsze dotyczące województwa w opinii samorządów powiatowych



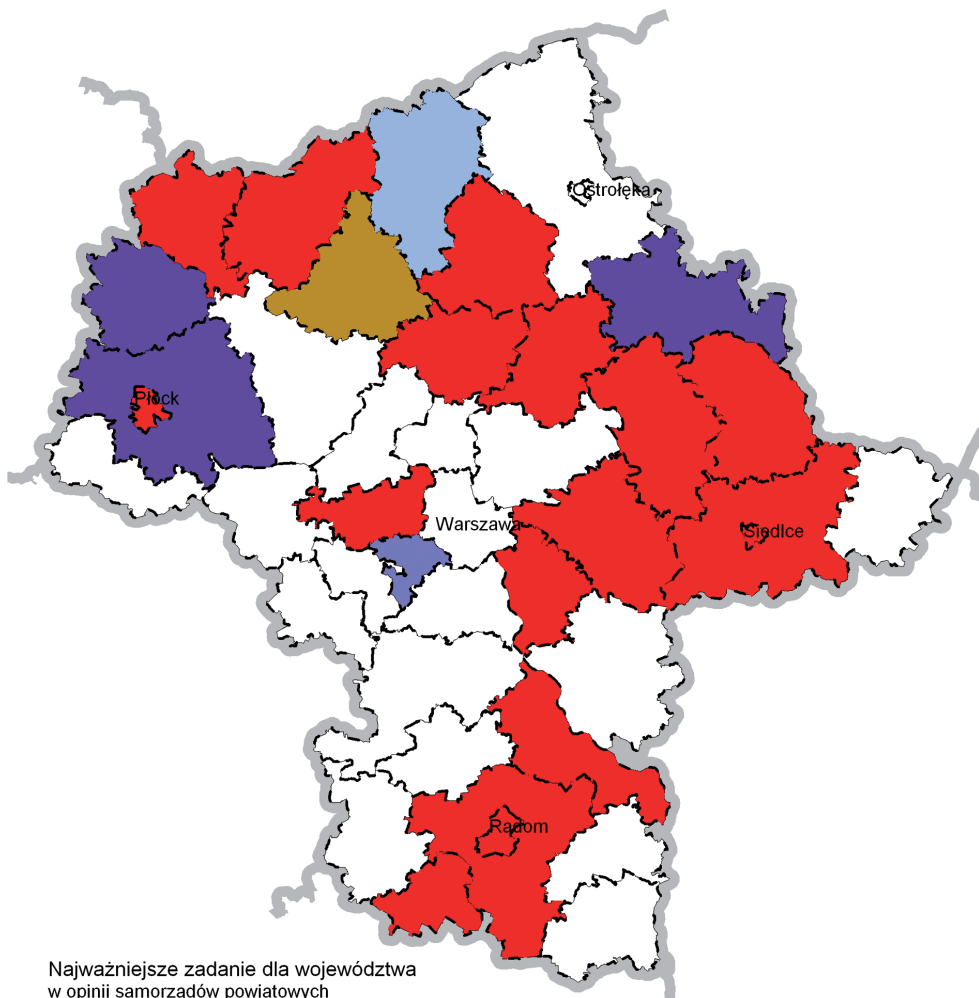
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

historycznych. Decyzje dotyczące wzmocnienia sieci transportowej nie mogą być jedynie pochodną koncepcji rozwoju sieci kolei, ale winny być elementem spójnej polityki rozwoju, uwzględniającej wymiary: przestrzenny, ekonomiczny i osadniczy.

Rozwój transportu kolejowego w regionie, w tym usprawnienie komunikacji kolejowej z Warszawą, podkreślają powiaty z obszarów pozametropolitalnych Mazowsza, opowiadając się za rozbudową linii kolejowych. Problem ten wskazują zwłaszcza powiaty: płocki, sierpecki i ostrowski, wymieniając to zadanie na pierwszym miejscu w ankiecie (*Mapa 2*). Powiat przuszkowski w tej pozycji zaznacza konieczność poprawy transportu i dostępności komunikacyjnej w regionie. Zatem kwestie transportowe są wskazywane w pierwszej kolejności niemalże przez wszystkie ankietowane powiaty (poza ciechanowskim i przasnyskim). Konieczność rozbudowy sieci transportowych obecnie nie jest adekwatna do wielkości środków przeznaczanych na rozbudowę systemu transportowego.

Porównywalny odsetek powiatów, jak w zakresie rozwoju transportu kolejowego, opowiada się za przeciwdziałaniem zagrożeniom przyrodniczym. Zintegrowany system funkcjonowania obiektów przeciwpowodziowych na Mazowszu powinien brać pod uwagę wszystkie obiekty o dużej retencji wód powodziowych, w połączeniu z wałami przeciwpowodziowymi. Małe obiekty mają bardziej znaczenie lokalne. W otoczeniu obiektów ochrony

Mapa 2. Zadanie wymieniane na pierwszym miejscu pod adresem samorządu województwa w opinii samorządów powiatowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

przeciwpowodziowej znajduje się określony obszar ich oddziaływania, powiązany z poziomem bezpieczeństwa i ochrony przeciwpowodziowej. Skuteczność tej ochrony zależy przede wszystkim od parametrów obiektów, ponieważ również od ich stanu technicznego.

Nieco mniej powiatów wskazuje na priorytet rozwoju transportu lotniczego w województwie. Niska obecnie oferta połączeń lotniczych przekłada się na niską dostępność Mazowsza drogą lotniczą. W opinii powiatów, w celu poprawy dostępności, należy rozwinąć infrastrukturę lotniczą (m.in. lotnisko w Modlinie) oraz siatkę połączeń zagranicznych z portami lotniczymi. Niska dostępność za pośrednictwem drogi lotniczej do różnych miast niekorzystnie wpływa na kooperacje biznesowe, uniemożliwiając wykonywanie podróży jednodniowych. Należy podkreślić, że porty lotnicze są czynnikiem poprawiającym rozwój gospodarczy, gdyż wokół lotniska międzynarodowego powstaje nowoczesne miasto. Bliskość portów lotniczych poprawia dostępność do globalnych przepływów kadr wykwalifikowanych, wymiany myśli i pomysłów oraz rozwoju nowoczesnej gospodarki.

10% powiatów jest zdania, że w województwie niezbędne są inwestycje w infrastrukturę oświatową. Waga tych zadań, w ich ocenie, wynika z wcześniejszych doświadczeń, które podkreślają nadrzędną rolę kapitału intelektualnego w zapewnieniu trwałego rozwoju miast i powiatów. W ciągu najbliższych lat niezwykle ważna dla rozwoju kapitału intelektualnego będzie rola uczelni wyższych. Obecnie zaznacza się potrzebę nie tylko uczenia się, ale również potrzebę odnalezienia się we wszystkich rolach życiowych. Jakości systemu edukacji nie będzie można poprawić wyłącznie poprzez zwiększenie nakładów. Wpływ jakości pracy pedagogów na efekty nauczania jest kluczowy, istotniejszy od wyposażenia szkół i nakładów finansowych na edukację, a brak wysokiej jakości edukacji marnuje kapitał ludzki.

Okolo 10% powiatów opowiada się za rozwojem technologii informacyjnych w regionie. Podstawowymi barierami w rozwoju i poprawie dostępności do Internetu szerokopasmowego są: kosztowność inwestycji, wysokie ceny usług i niski zasięg używanych technologii informacyjnych. Istniejący na Mazowszu podział cyfrowy odzwierciedla różnice przestrzenne w poziomie rozwoju, poniekąd również i wiekowe między ludnością odnajdującą się w cyfrowym świecie, najczęściej mieszkającą w dużych miastach i ich bliskim otoczeniu, a ludnością pozbawioną dostępu – bez kompetencji umożliwiających korzystanie z dostępnego sprzętu, co staje się kluczowym powodem wykluczenia cyfrowego.

Wyniki badania ankietowego dowodzą, że podobny odsetek powiatów, jak w przypadku technologii informatycznych, twierdzi, że w województwie należy inwestować w infrastrukturę ochrony zdrowia, turystykę, rozwijać energetykę, prowadzić racjonalną gospodarkę odpadami.

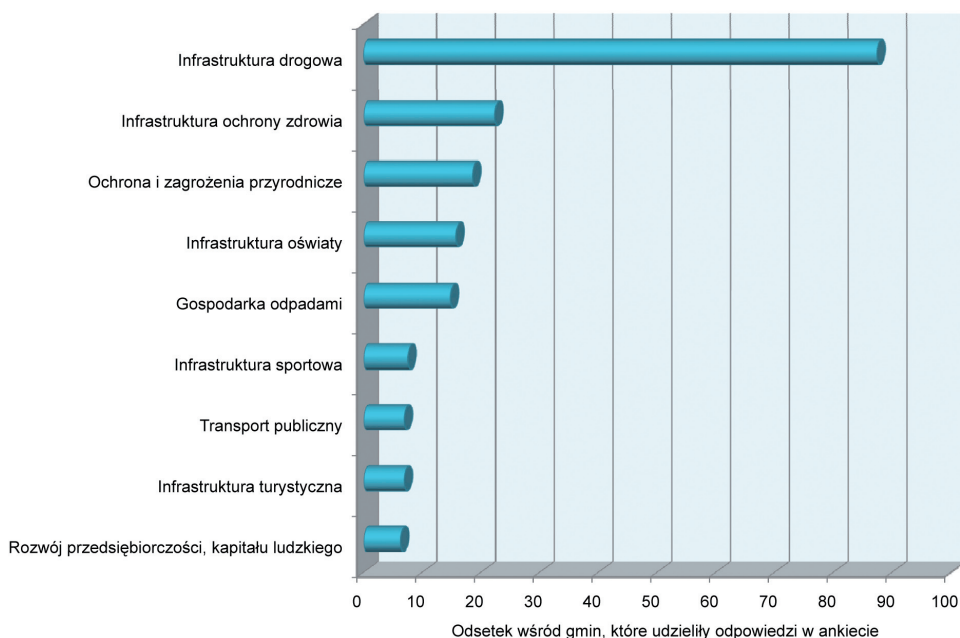
Odnosząc się do zadań wskazywanych na pierwszym miejscu w ankiecie, kierowanych pod adresem województwa uwagę zwracają jeszcze 2 z nich, nie dotyczące kwestii transportowych:

- powiat przasnyski opowiada się za budową elektrowni gazowo-wiatrowej z wykorzystaniem gazociągu jamalskiego – zadanie to winno znajdować się w kompetencjach władz krajowych, ze względu na jego skalę;
- powiat ciechanowski dąży do stworzenia zintegrowanego systemu gospodarki odpadami dla północnego Mazowsza – ze względu na ustawowe kompetencje, w budowie tego systemu, poza samorządem województwa, muszą partycypować samorzady gminne i powiatowe.

Zadania rozwojowe powiatów Mazowsza w opinii gmin

Jeśli chodzi o najważniejsze zadania rozwojowe powiatów, to gminy przede wszystkim wskazują na potrzebę rozwoju infrastruktury drogowej, a więc tak samo, jak w odniesieniu do samorządu województwa. Priorytet dróg powiatowych wskazywany jest przez nieco większy odsetek gmin niż w przypadku dróg wojewódzkich – bo przez przeszło 80% ankietowanych gmin (Wykres. 3). W zakresie infrastruktury drogowej priorytet ten dotyczy wzmocnienia konstrukcji nawierzchni dróg oraz przebudowy układu pod kątem systematycznego prowadzenia inwestycji, które omijają centralne części miast i miejscowości. Wszystkie te inwestycje mają poprawić bezpieczeństwo, uspokoić ruch na drogach „przechodzących” przez miasta oraz na przejazdach kolejowych.

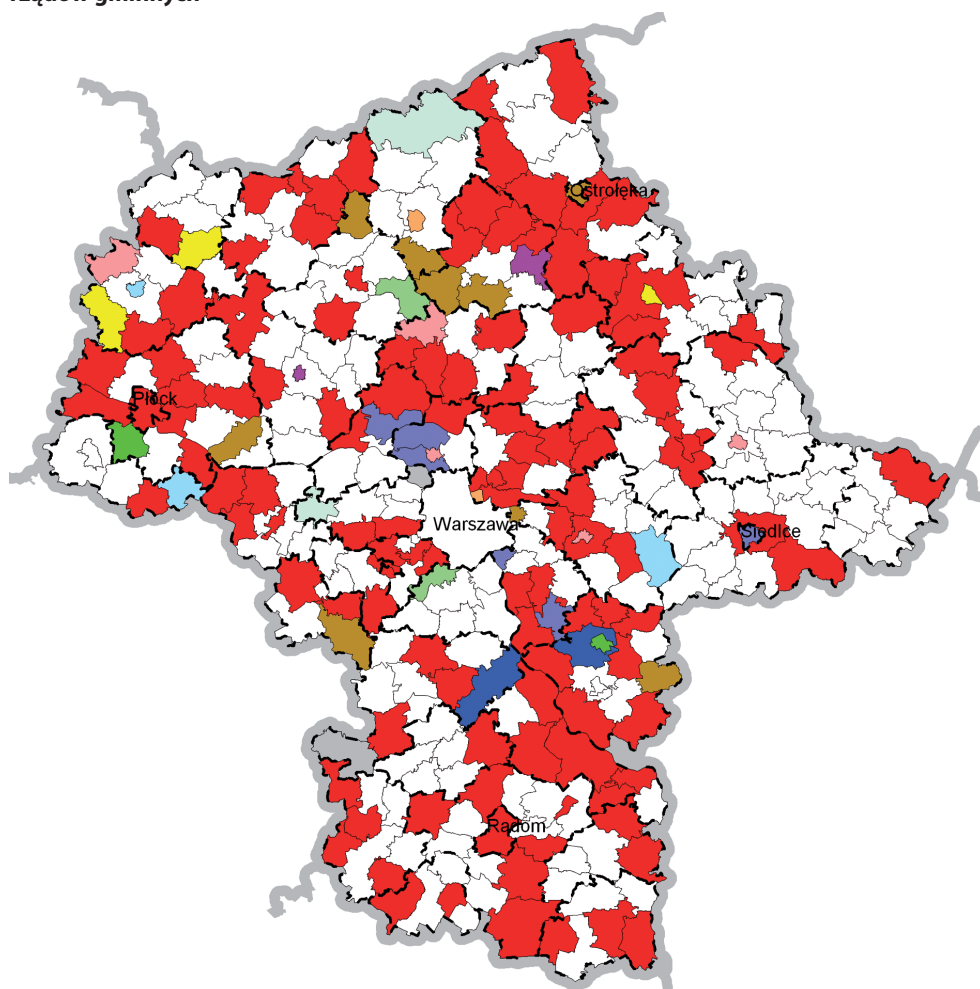
Wykres 3. Zadania najważniejsze i najpilniejsze dotyczące powiatów w opinii samorządów gminnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

Z rozkładu przestrzennego (Mapa 3) wynika, że gminy wskazujące na potrzeby inwestycji w drogi powiatowe są położone w niemalże wszystkich powiatach ziemskich regionu (z wyjątkiem: piaseczyńskiego i przasnyskiego). Większe skupiska gmin są skoncentrowane w południowo-wschodniej części regionu, we wschodniej i północnej części Obszaru Metropolitalnego Warszawy, w północno-wschodniej części Mazowsza oraz w okolicach Płocka. Gminy oczekują dogodnych połączeń drogowych nie tylko pomiędzy dużymi mia-

Mapa 3. Zadanie wymieniane na pierwszym miejscu pod adresem powiatu, w opinii samorządów gminnych



Najważniejsze zadanie dla powiatu
w opinii samorządów gminnych

■ Rozwój infrastruktury drogowej	(119)	■ Ochrona środowiska - zbiorniki retencyjne	(2)
■ Transport publiczny	(6)	■ Ochrona środowiska - melioracje	(2)
■ Rozwój infrastruktury oświaty	(2)	■ Gospodarka odpadami	(9)
■ Rozwój infrastruktury sportowej	(2)	■ Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej	(3)
■ Rozwój infrastruktury turystycznej	(3)	■ Rozwój przedsiębiorstw	(2)
■ Rozwój infrastruktury kultury	(2)	■ Inne zadania	(2)
■ Ochrona zdrowia	(5)		

Gminy, które nie odpowiedziały na ankietę

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

stami Mazowsza, ale również pomiędzy gminami i miastami powiatowymi, skąd wynika potrzeba promieniście rozgałęziających się dróg powiatowych do miejscowości gminnych.

Zadaniem drugim pod względem istotności w powiatach, wymienianym przez co piątą gminę, jest rozwój infrastruktury ochrony zdrowia, która w swoim zakresie skupia głównie potrzeby doinwestowania szpitali powiatowych.

Rozwój infrastruktury ochrony zdrowia jest zadaniem wymienianym na pierwszym miejscu w ankiecie tylko przez 5 gmin (*Mapa 3*), w tym 3 miasta powiatowe i 2 gminy wiejskie. Opowiadają się one za rozbudową szpitali i poprawą jakości usług medycznych w powiatach.

Mniej niż 1/5 gmin uważa, że powiaty powinny realizować zadania na rzecz ochrony i przeciwdziałania zagrożeniom środowiska. Częstokroć przedmiotem oczekiwań gmin, kierowanych do powiatów jest odtworzenie i przywrócenie funkcjonalności systemu urządzeń melioracyjnych, które przewidują regulację cieków wodnych, odwodnienia, odmulanie, oczyszczanie przepustów i kanałów. W przypadku wystąpienia zagrożeń środowiskowych powinien istnieć system programowania i zarządzania kryzysowego. Podstawowa funkcja tego systemu winna opierać się na współpracy pomiędzy gminami i powiatami w celu wzmocnienia działań związanych z ochroną środowiska i realizacją przedsięwzięć o charakterze synergicznym.

Wśród zadań zaznaczanych przez gminy na pierwszym miejscu, kierowanych pod adresem samorządów powiatowych znajduje się budowa zbiorników retencyjnych i utworzenie systemu melioracji⁴. Przez gminy, które podkreśliły wagę tych zadań (*Mapa 3*), przebiegają małe rzeki – dopływy Wisły i Wkry, których okresowe wysokie stany wód są przyczyną występowania sezonowych podtopień w gminach.

Po około 1/6 ankietowanych gmin oczekuje od powiatów inwestycji w zakresie infrastruktury oświatowej i gospodarki odpadami. Dotyczy to podniesienia jakości kształcenia i szkolenia zawodowego w powiatach. Inne gminy w zakresie rozwoju szkolnictwa zawodowego akcentowały potrzebę dostosowania profilu kształcenia do potrzeb rynku pracy, w tym również wzbogacenia oferty kształcenia zawodowego dla absolwentów gimnazjum. Samo dostosowanie nie spowoduje automatycznego wzrostu i poprawy jakości kapitału intelektualnego. Polska, w tym również i Mazowsze, wciąż należy do krajów o silnym wpływie pochodzenia społecznego na wybory edukacyjne. W Polsce, częściej niż w innych krajach, o wyborze przez ucznia drogi kształcenia decyduje status społeczno-ekonomiczny rodziców, a nie jego umiejętności. Działania w wyżej wymienionym zakresie mogłyby tę sytuację częściowo zmienić⁵.

W sprawach związanych z gospodarką odpadami gminy podkreślają konieczność stworzenia w powiatach, we współpracy z gminami i województwem, zintegrowanego systemu gospodarki odpadami. Pierwszym krokiem w celu uporządkowania gospodarki odpadami w poszczególnych powiatach powinno być przeprowadzenie działań w tym kierunku w samych gminach, a następnie kreowanie koncepcji systemu zagospodarowania odpadów. Jednym z dobrych przykładów przedsięwzięć z tym związanych jest współpraca w ramach Międzygminnego Związku Regionu Ciechanowskiego.

⁴ Taką opinię wyraziły 4 gminy (w powiatach: ciechanowskim, garwolińskim, piaseczyńskim i plockim).

⁵ Rozwój infrastruktury oświatowej w powiatach został wymieniony na pierwszym miejscu w ankiecie tylko przez 2 gminy (Warzę i Garwolin – gminę wiejską). Dążą one do modernizacji placówek oświatowych w powiatach.

Rozwój systemu gospodarki odpadami jest zadaniem wskazywanym na pierwszym miejscu w ankietach przez 9 jednostek samorządowych, w tym: 2 gminy miejskie, 2 miejsko-wiejskie i 5 wiejskich. Dążą one, zwłaszcza gminy miejskie, do realizacji konkretnych inwestycji w zakresie utylizacji odpadów w powiecie lub systemowego rozwiązania problemu gospodarki odpadami.

Jak wynika z *Wykresu 3*, tylko średnio co czternasta ankietowana gmina opowiada się za realizacją w powiatach zadań dotyczących infrastruktury sportowej, turystycznej, transportu publicznego oraz rozwoju przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego.

Siedlce i 5 gmin położonych blisko Warszawy, w odległości do 30 kilometrów od granic miasta, po wschodniej stronie Wisły (*Mapa 3*), w pierwszej kolejności oczekują od powiatów zapewnienia dogodnych połączeń komunikacyjnych transportem publicznym. Zadania związane z rozwojem infrastruktury sportowej, turystycznej i rozwojem przedsiębiorczości były wymieniane na pierwszym miejscu w ankietach bardzo rzadko.

Opinie powiatów na temat swoich najważniejszych zadań rozwojowych

Samorządy powiatowe, jako najważniejsze zadania na swoim terenie, na czołowych miejscach wskazują te same kategorie zadań, jak gminy. 80% ankietowanych powiatów opowiada się za rozwojem powiatowej infrastruktury drogowej. Stosunkowo więcej powiatów (bo przeszło 40%) niż gmin (przeszło 20%) uznaje za najważniejsze inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia (*Wykres 4*).

Polityka transportowa prowadzona przez powiaty powinna przyczynić się nie tylko do unowocześnienia sieci transportowej, ale przede wszystkim sprzyjać poprawie warunków życia ludności i zapewnienia lepszej dostępności całego obszaru powiatu. Z drugiej strony skuteczność pomocy zewnętrznej przeznaczanej dla gmin i powiatów na projekty infrastrukturalne w dużym stopniu zależy od ich własnego potencjału i sprawności instytucjonalnej. Chociaż trwały rozwój regionalny jest skutkiem inwestycji w kapitał ludzki, w większym stopniu niż wydatki przeznaczane na infrastrukturę techniczną, to większe oczekiwania samorządów lokalnych na Mazowszu odnoszą się właśnie do kwestii infrastrukturalnych.

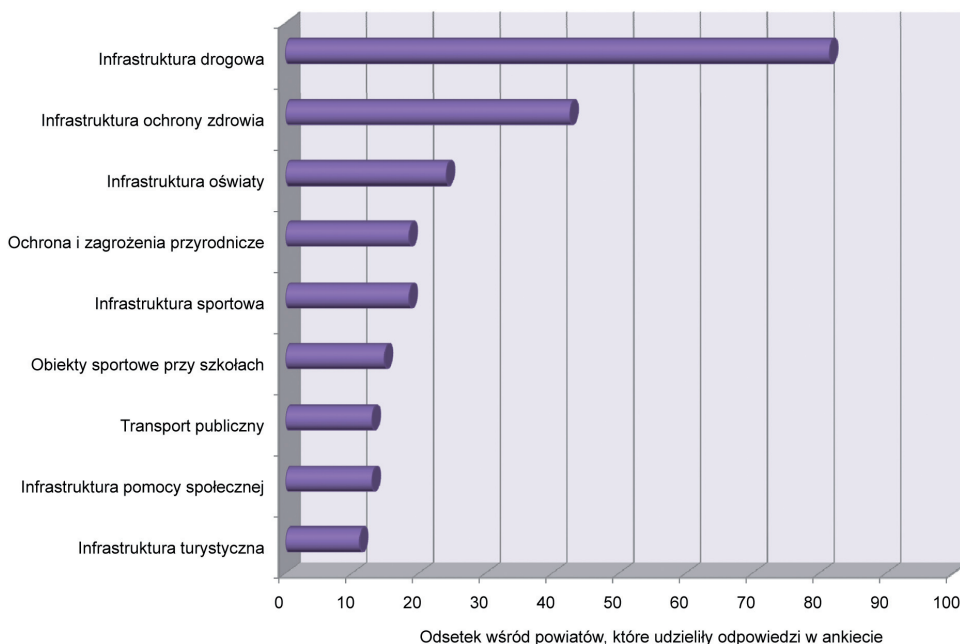
Rozwój infrastruktury drogowej w powiatach jest zadaniem wymienianym na pierwszym miejscu przez 17 powiatów – tak samo jak w przypadku województwa. Trzynaście ankietowanych powiatów wskazało na pierwszym miejscu na potrzebę rozwoju infrastruktury drogowej, zarówno w powiatach, jak i województwie. Rozkład przestrzenny (*Mapa 4*) pokazuje koncentrację tych powiatów na peryferiach Mazowsza: w części południowej, wschodniej i północnej. Rozmieszczenie w przestrzeni Mazowsza powiatów uznających za priorytet rozbudowę dróg w powiatach i województwie w dużej mierze pokrywa się z rozmieszczeniem gmin wskazujących na ten priorytet.

Potrzebę rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia wskazuje 40% ankietowanych powiatów, ale tylko 3 z nich plasują to zadanie na pierwszym miejscu. Najważniejsza w powiecie legionowskim jest budowa szpitala powiatowego. W pozostałych dwóch bardzo ważnym zadaniem powiatu jest poprawa stanu obiektów służby zdrowia oraz opieki medycznej.

Za koniecznością rozwoju infrastruktury oświatowej w powiatach opowiada się większy odsetek samorządów powiatowych (ok. 1/4) niż w przypadku gmin (ok. 1/6). Poza projektami infrastruktury „twardej”, część powiatów wskazuje na potrzebę realizacji programów wspierających rozwój szkolnictwa zawodowego. Jednakże spośród ankietowanych powiatów żaden nie wskazał infrastruktury oświatowej na pierwszym miejscu w ankiecie.

Pilność zadań wskazywanych w dalszej kolejności zawiera dużą różnorodność zakresów tematycznych. Taka sama część powiatów, jak i gmin za pilne i najważniejsze uważa działania w zakresie ochrony i przeciwdziałania zagrożeniom środowiskowym (1/6)⁶.

Wykres 4. Zadania najważniejsze i najpilniejsze dotyczące powiatów w opinii samorządów powiatowych



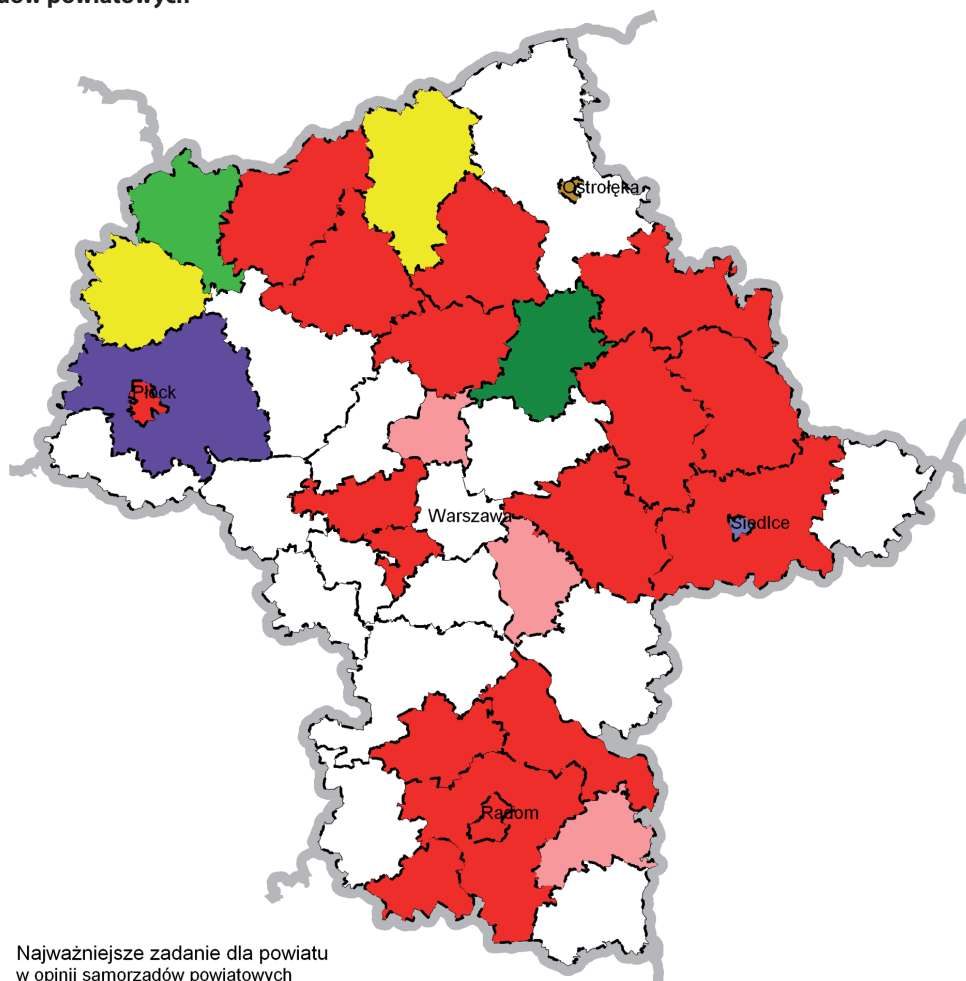
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

Okolo 1/6 ankietowanych powiatów (stosunkowo więcej niż gmin) opowiada się za rozwojem infrastruktury sportowej. W części powiatów uznano, że niezbędne są inwestycje na rzecz obiektów sportowych przy szkołach. Podobnie jak w przypadku infrastruktury oświatowej, żaden powiat nie wskazuje w ankietach na zadania związane ze sportem na pierwszym miejscu.

Dalej, co dziesiąty ankietowany powiat opowiada się za rozwojem transportu publicznego, infrastruktury turystycznej, infrastruktury pomocy społecznej.

⁶ Na pierwszym miejscu w ankiecie: za budową wałów przeciwpowodziowych nad Bugiem opowiada się powiat wyszkowski, natomiast na utworzenie zbiornika retencyjnego na rzece Wkra wskazuje powiat żuromiński.

Mapa 4. Zadanie wymieniane na pierwszym miejscu pod adresem powiatu w opinii samorządów powiatowych



Najważniejsze zadanie dla powiatu
w opinii samorządów powiatowych

■ Rozwój infrastruktury drogowej	(17)
■ Transport kolejowy	(1)
■ Transport publiczny	(1)
■ Ochrona zdrowia	(3)
■ Ochrona środowiska - wały przeciwpowodziowe	(1)
■ Ochrona środowiska - zbiorniki retencyjne	(1)
■ Gospodarka odpadami	(1)
■ Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej	(2)

Powiaty, które nie odpowiedziały na ankietę

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

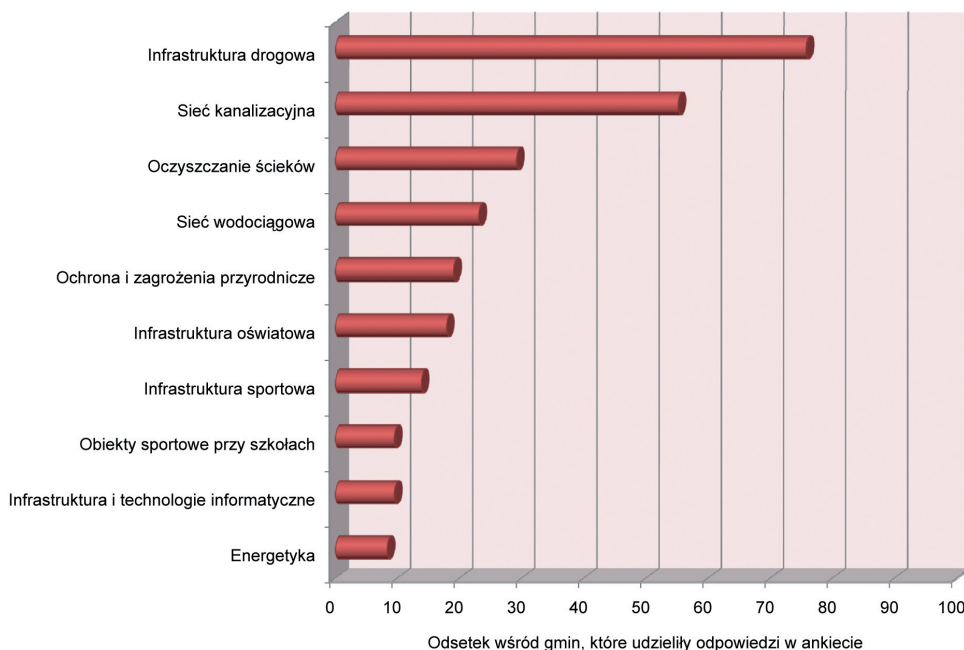
Pośród innych najważniejszych zadań, wymienianych na pierwszym miejscu w odniesieniu do powiatu, w zakresie transportu publicznego, powiat płocki dąży do usprawnienia ko-

munikacji Płocka z Warszawą, w tym w oparciu o połączenia kolejowe. Siedlce oczekują modernizacji dworca PKS oraz infrastruktury otaczającej stację kolejową. Powiaty: przasnyski i sierpecki stawiają w pierwszej kolejności na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej. Powiat przasnyski zamierza utworzyć Przasnyską Strefę Gospodarczą. Z kolei dla Ostrołęki obecnie priorytetowym zadaniem jest budowa stacji segregacji odpadów.

Potrzeby rozwojowe gmin w ich opinii

Zadaniem najważniejszym, najpilniejszym, najczęściej wskazywanym przez gminy dla swojego terenu (*Wykres 5*), podobnie jak i dla powiatów oraz województwa, jest rozwój infrastruktury drogowej, w szczególności dotyczący dróg gminnych. Taką opinię wyraża około 3/4 ankietowanych gmin w regionie. Większy odsetek gmin wskazujących na ten priorytet stanowią gminy wiejskie (83%) i miejsko-wiejskie (79%). Przewaga gmin wiejskich i miejsko-wiejskich opowiadających się za rozwojem dróg gminnych uzasadnia tezę o dużych brakach w tym rodzaju infrastruktury na terenach wiejskich oraz dużych potrzebach z nią związanych. Inwestycje w transport drogowy są jednym z podstawowych czynników warunkujących harmonię rozwoju, tak przestrzeni miejskiej, jak i wiejskiej, wpływającym na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wykres 5. Zadania najważniejsze i najpilniejsze dotyczące gmin w opinii samorządów gminnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

Rozwój infrastruktury drogowej w gminach jest jednym z zadań najczęściej wymienianym na pierwszym miejscu w ankietach. Gminy uznające ten priorytet koncentrują się w północno-zachodnich, północno-wschodnich i południowo-wschodnich krańcach regionu (*Mapa 5*). Rozkład w przestrzeni Mazowsza tych gmin w dużej mierze pokrywa się z rozmieszczeniem gmin uznających priorytet poprawy dróg w powiatach i województwie. Powyższe dane świadczą o nadrzędności dróg i problemów komunikacyjnych pośród wszystkich zadań nałożonych na samorządy.

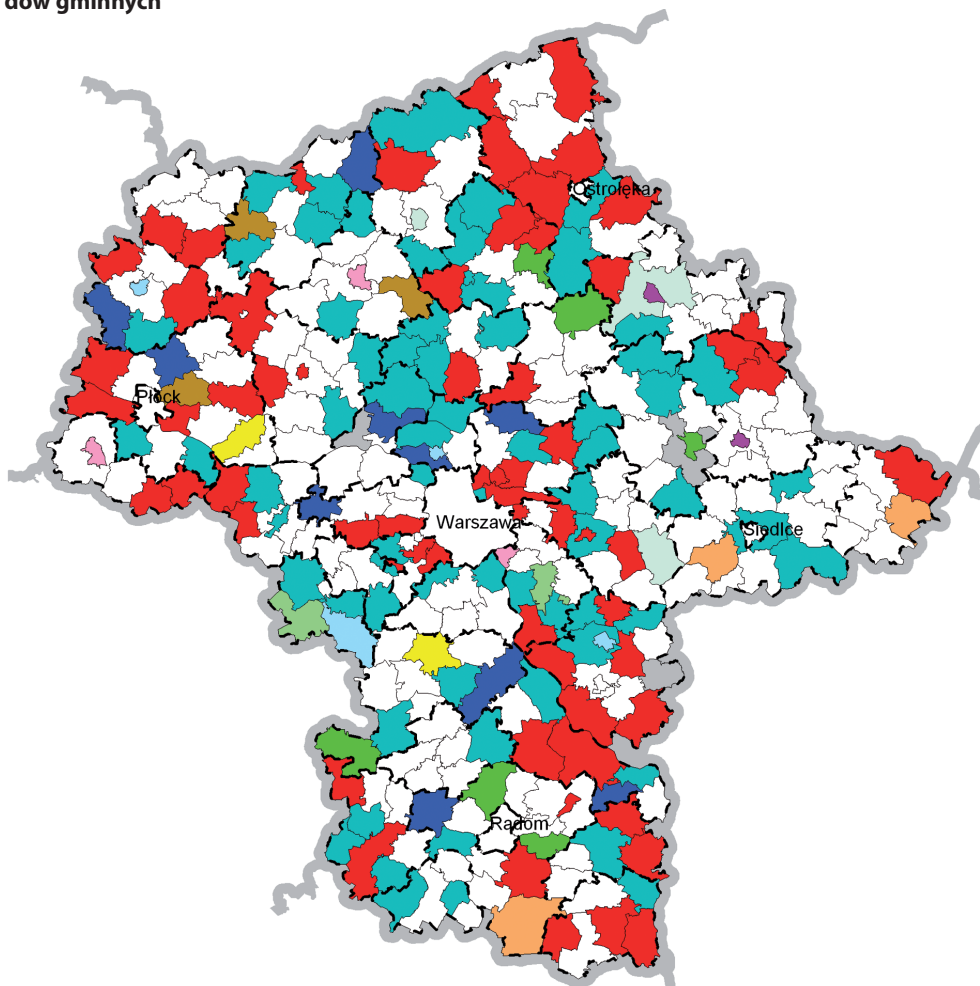
W dalszej kolejności, pod względem wskazywanych w ankiecie potrzeb rozwojowych, znalazły się zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, gdyż stan środowiska naturalnego stanowi istotny czynnik oddziałujący na poziom życia mieszkańców i kształtowanie atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej regionów, podobnie jak drogi. Rozbudowa sieci kanalizacyjnej należy do priorytetów dla więcej niż połowy ankietowanych gmin, inwestycje związane z oczyszczaniem ścieków są istotne dla nieco mniej niż 1/3 gmin, a rozbudowa sieci wodociągowej jest zadaniem najważniejszym dla około 1/4 gmin. Łącznie zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej wśród zadań własnych gmin są wymieniane w ankietach równie często jak drogi. Na obecnym etapie kluczowe znaczenie mają inwestycje w oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacji sanitarnej, poprawiające stan środowiska. Jak dotychczas, niewielka poprawa stanu wód jest przede wszystkim skutkiem zmniejszenia zanieczyszczeń odprowadzanych do wód powierzchniowych. Gminy akcentują też potrzebę poprawy stanu zaopatrzenia w wodę, w tym budowy stacji uzdatniania wody, hydroforni, nowych ujęć wody i sieci wodociągowych. Efektem społeczno-gospodarczym tych działań jest poprawa jakości życia na obszarze objętym bezpośrednim oddziaływaniem tych inwestycji oraz poprawa atrakcyjności inwestycyjnej lokalizacji.

Poprawa ogólnie ujmowanej gospodarki wodno-ściekowej w gminie jest zadaniem najczęściej wymienianym na pierwszym miejscu przez samorządy gminne. W układzie przestrzennym gminy te są rozrzucone na całej przestrzeni Mazowsza (*Mapa 5*), chociaż można zauważyć kilka obszarów koncentracji gmin wskazujących na ten priorytet. Pasma gmin (nie całkowicie wypełnione) znajduje się pomiędzy Łomiankami i Chorzalami w północnej części Mazowsza. Drugie, o wiele mniejsze pasmo lokalizuje się pomiędzy Konstancinem-Jeziorną i Garwolinem. Poza tym grupy gmin wskazujących na takie priorytety znajdują się w otoczeniu Siedlec, Mławy oraz pomiędzy Brokiem i Kosowem Lackim. Z analiz wynika, że we wszystkich gminach opowiadających się za tym rodzajem zadań występują ogromne braki w sieci kanalizacyjnej⁷.

Około 1/5 ankietowanych gmin chce prowadzenia działań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym. Problemy związane z zapobieganiem wzrostu zagrożenia powodziowego i z użytkowaniem terenu w skali lokalnej dotyczą braku retencji wód opadowych przed ich wprowadzeniem do sieci kanałów na obszarach zurbanizowanych oraz na obszarach poddanych silnej urbanizacji i suburbanizacji. Brak rozwiązań tego problemu stanowi zagrożenie zasobów przyrodniczych i krajobrazowych.

⁷ Zgodnie z *Oceną Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, 2010.

Mapa 5. Zadanie wymieniane na pierwszym miejscu pod adresem gmin w opinii samorządów gminnych



Najważniejsze zadanie dla gminy
w opinii samorządów gminnych

■ Gospodarka wodno-ściekowa	(68)	■ Ochrona środowiska - zbiorniki retencyjne	(6)
■ Rozwój infrastruktury drogowej	(64)	■ Ochrona środowiska - melioracje	(2)
■ Rozwój infrastruktury oświaty	(10)	■ Gospodarka odpadami	(3)
■ Rozwój infrastruktury sportowej	(3)	■ Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej	(2)
■ Rozwój infrastruktury turystycznej	(4)	■ Rozwój przedsiębiorczości	(2)
■ Rozwój infrastruktury kulturalnej	(3)	■ Inne zadanie	(3)
■ Rewitalizacja miasta	(3)		

Gminy, które nie odpowiedziały na ankietę

Źródło: jak opracowanie własne na podstawie ankiet

Osiem gmin na Mazowszu wymieniło na pierwszym miejscu potrzebę budowy zbiorników retencyjnych i przeprowadzenia melioracji wodnych. W ich rozmieszczeniu przestrzennym nie występuje żadna prawidłowość – znajdują się w różnych częściach regionu.

W opinii około 1/6 gmin, priorytet dotyczy inwestycji w infrastrukturę oświatową, a zwłaszcza poprawy stanu technicznego szkół i placówek oświatowych, wyposażenia obiektów oświatowych, a także budowy sal gimnastycznych, boisk sportowych, świetlic. Wszystkie te zadania są pierwszym krokiem na rzecz inwestycji w kapitał ludzki wśród społeczeństw lokalnych.

Rozwój infrastruktury oświatowej w gminie na pierwszym miejscu został wskazany przez 10 jednostek samorządowych. Gminy te oczekują modernizacji i doposażenia placówek oświatowych, budowy przedszkoli lub szkoły podstawowej.

Z ankiet wynika też, że 14% gmin dąży do rozwoju infrastruktury sportowej, a 10% gmin chce budować obiekty sportowe przy szkołach. Inwestycje w bazę sportową są zadaniem priorytetowym, wymienianym na pierwszym miejscu w ankietach tylko przez 3 gminy we wschodniej części Mazowsza, w tym przez miasto Przasnysz. Zaznacza on potrzebę budowy Mazowieckiego Centrum Sportów Zimowych. Pozostałe widzą potrzebę budowy hali sportowej w gminie.

Co dziesiąta gmina stawia na rozwijanie technologii informacyjnych, a co dwunasta opowiada się za rozbudową energetyki. Żadna z gmin nie wymienia tych zadań na pierwszym miejscu.

Podsumowanie

Mazowsze jest regionem o wysokim terytorialnym zróżnicowaniu rozwoju. Różnice te w obrębie regionu mają tendencję do powiększania się, jednak w oparciu o realizację programów operacyjnych oraz zdiagnozowanie bieżących potrzeb tworzone są podstawy do podnoszenia dochodu i poprawy jakości życia na obszarach pozametropolitalnych, znajdujących się w trudnej sytuacji. Z dotychczas realizowanej polityki rozwoju w województwie mazowieckim wynika, że ogromna część środków trafia na obszary pozametropolitalne Mazowsza. Zatem obszary relatywnie biedne mogą uczestniczyć w sukcesie silniejszych części regionu, a nie tylko korzystać z doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji. Zauważa się, że w pewnych obszarach peryferyjnych Mazowsza następuje stałe diagnozowanie potrzeb rozwojowych i budowanie własnego potencjału, co może skutkować rozwojem peryferii. Wciąż jednak kilka powiatów w południowo-wschodniej i północno-zachodniej części regionu nie poprawia swojej sytuacji społeczno-gospodarczej, nie wykorzystuje dostępnych środków unijnych, nie kształtuje powiązań z obszarem metropolitalnym i regionalnymi centrami miejskimi. Przykładowo w powiatach takich jak: zwoleński, lipski, kozienicki, gostyniński i żuromiński realizuje się mniej niż 10 projektów z wykorzystaniem środków RPO WM. Jednocześnie samorządy gminne i powiatowe z tego terenu zaznaczają ogromne potrzeby infrastrukturalne, związane zwłaszcza z siecią drogową i infrastrukturą wodno-kanalizacyjną.

Pozytywne zmiany na obszarach wiejskich bardzo szybko przebiegają na terenach powiązanych funkcjonalnie z miastami, nie tylko w obszarze metropolitalnym Warszawy. Mimo zarysowujących się w ostatnich latach korzystnych zmian pomiędzy obszarami wiejskimi

i miejskimi, m.in. za sprawą wykorzystania środków unijnych, różnice pomiędzy miastem i wsią wciąż pozostają znaczne. Analizy wskazały na znaczące potrzeby i oczekiwania samorządów lokalnych tak na swoim terenie, jak i w całym województwie. Dotyczy to zwłaszcza:

- inwestycji obejmujących infrastrukturę drogową – zdecydowana większość ankietowanych samorządów opowiada się za rozbudową dróg na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim,
- rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej,
- rozbudowy sieci i rozwój transportu kolejowego w regionie – potrzebę taką zgłaszają gminy i powiaty położone w różnych częściach regionu,
- przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym,
- infrastruktury i technologii informacyjnych,
- infrastruktury ochrony zdrowia, gdzie konieczność doinwestowania placówek zdrowotnych zgłaszają samorządy zlokalizowane na terenie przeszło trzydziestu powiatów regionu.

ABSTRACT

The article presents the results of a survey conducted among the municipalities and counties of the Mazovian region which was aimed at identifying the tasks considered by the local authorities to be the most important and most pressing. Such information serves as a starting point for decisions concerning investments. At the same time certain areas can be identified as requiring action along with specific investment needs. The article presents a hierarchy of priorities on different levels of local government based on the information received through the survey. The economic and social problems indicated by municipalities and counties serve as a basis for more detailed analyses.

The survey results show that local authorities expect the most to be done by the regional, county and municipal authorities in the field of road infrastructure in the entire region. Apart from roads, an effective system of public transport is considered high-priority, both in intracounty, intraregional and international connections. For municipalities, a task equally important to transport is providing an effective water and sewage system in built-up areas.

On the basis of the opinions expressed by local governments, one can infer that the competitiveness of the region can be improved first of all through improving the functional integration of municipalities, counties, subregions and Warsaw. Local governments indicate that their inclusion in regional and global processes of development through the expansion of technical infrastructure will improve the absorption capabilities of the region. Such activities will also increase the region's local and regional attractiveness from the point of view of investments and tourism.
