

Iwona Pomianek¹

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Stan infrastruktury technicznej w gminie wiejskiej Działdowo

Infrastruktura społeczna i techniczna, definiowana jako podstawowe instytucje i urzędzenia konieczne do funkcjonowania gospodarki, stanowi decydujący czynnik rozwoju lokalnego oraz podstawę wszelkiej działalności gospodarczej. Infrastruktura często warunkuje bowiem zakres działalności, jej strukturę oraz lokalizację. Poziom rozwoju infrastruktury może decydować więc o atrakcyjności albo nieatrakcyjności gminy, stanowiąc przy tym szansę lub barierę jej rozwoju. Poprzez ożywienie gospodarcze obszarów wiejskich i wielofunkcyjny ich rozwój należy rozumieć przede wszystkim powstawanie nowych dziedzin działalności gospodarczej i związane z tym zwiększenie liczby miejsc pracy poza rolnictwem². Infrastruktura tworzy złożoną całość, ale wpływ poszczególnych jej elementów na rozwój przedsiębiorczości jest zróżnicowany i zmienny w czasie. Jak wykazują badania³, aglomeracje miejskie i przemysłowe, ze względu na zagęszczenie przestrzenne i zły stan środowiska naturalnego, tracą swą dawną atrakcyjność dla potencjalnych przedsiębiorców. Z kolei w skali gminy, najdogodniejszą lokalizacją dla przedsiębiorstwa stanowi miejscowość, w której mieści się siedziba władz gminnych – ze względu na dużą koncentrację obiektów i urzędzeń infrastruktury oraz dogodne połączenia ze wszystkimi miejscowościami w gminie – zależność ta jest silniejsza w przypadku gmin miejsko-wiejskich niż wiejskich. Ponadto, gminy leżące na terenach zurbanizowanych, w strefach oddziaływania miast i aglomeracji miejskich, zwykle charakteryzują się wyższym poziomem infrastruktury oraz wyższym wskaźnikiem rozwoju przedsię-

biorczości niż gminy typowo wiejskie, zwłaszcza rolnicze.

Województwo Warmińsko-Mazurskie położone jest peryferyjnie w stosunku do europejskich i krajowych centrów aktywności, a w skali europejskiej należy do grupy regionów o najsłabszej dostępności komunikacyjnej i niskim potencjale wynikającym z posiadanej infrastruktury komunikacyjnej⁴. Dlatego też jego atrakcyjność dla potencjalnych inwestorów pozostaje na niezadowalającym poziomie.

Sieć dróg zapewnia możliwości powiązań wewnątrzregionalnych. Długość dróg publicznych o twardej nawierzchni wynosi około 12 300 km, jednak są one w złym stanie technicznym. Gęstość dróg wynosi niewiele ponad 50 km/100 km² w porównaniu ze średnią krajową na poziomie ponad 80 km/100 km². Województwo Warmińsko – Mazurskie posiada również stosunkowo gęstą sieć linii kolejowych (1 209 km), która jednak wymaga modernizacji. Łączna długość dróg wodnych śródlądowych wynosi 352 km. Wzdłuż polsko-rosyjskiej linii granicznej zlokalizowanych jest 8 przejść – 3 drogowe (w Bezdach, Gołdapi i Gronowie), 3 kolejowe (w Braniewie, Bartoszczach i Skandawie) oraz 2 morskie (w Elblągu i Fromborku). Ponadto Elbląg, miasto dobrze wyposażone w infrastrukturę portową, stanowi węzeł dróg wodnych morskich (poprzez Zalew Wiślany) i śródlądowych. Na obszarze województwa znajduje się jedno regionalne lotnisko (w Szymanach k/Szczytna), na którym odprawia się międzynarodowy ruch osobowy, a ponadto trzy lotniska lokalne (w Elblągu, Kętrzynie i Olsztynie).

Z sieci wodociągów i kanalizacji w 2007 roku korzystało odpowiednio 88% i 65%

ludności, w tym w miastach 97% i 92%, zaś na wsi 75% i 24%. Sytuacja w zakresie dostępności wodociągów i kanalizacji jest w Województwie Warmińsko-Mazurskim lepsza, niż średnio w kraju, zwłaszcza w miastach. Długość sieci wodociągowej na 100 km² wynosiła 53,3 km (średnia krajowa 82,2 km), kanalizacyjnej – 17,5 km (kraj – 28,6 km), zaś gazowej 10,5 km (kraj – 40,1 km).

Zadania gminy w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej

Samorząd lokalny podejmuje decyzje w sprawach swoich mieszkańców, pamiętając jednak, że sukces podejmowanych działań zależy od tego, czy społeczność lokalna uczestniczy bezpośrednio w sprawowaniu władzy⁵. Radni gmin dysponują ważnymi instrumentami oddziaływania na gospodarkę lokalną. Mogą wspierać lub odmawiać wsparcia inicjatywom gospodarczym mieszkańców gminy, mogą zachować lub przekształcić strukturę gospodarki gminy. Samorządy lokalne są uprawnione do tworzenia strategicznych planów rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, mają możliwość promowania jej zasobów i osiągnięć, a także występowania o dodatkowe środki z funduszy strukturalnych wspierające lokalne projekty. Faktyczna działalność samorządów lokalnych wyznaczana jest z jednej strony przez istniejące warunki oraz skalę niezaspokojonych potrzeb mieszkańców, z drugiej natomiast, przez poglądy konkretnych osób wchodzących w skład rady gminy, stopień ich kreatywności i aktywności, a także kryteria, jakimi się kierują przy podejmowaniu decyzji⁶.

¹ Dr I. Pomianek – Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Artykuł recenzowany (*przyp. red.*).

² Kłodziński M., Siekiński C., 1996: Wprowadzenie – synteza dotychczasowego dorobku i doświadczeń z realizacji Programu „Gmina” [w:] Strategie rozwoju gmin wiejskich. Materiały konferencyjne, Cieshocinek, s. 180.

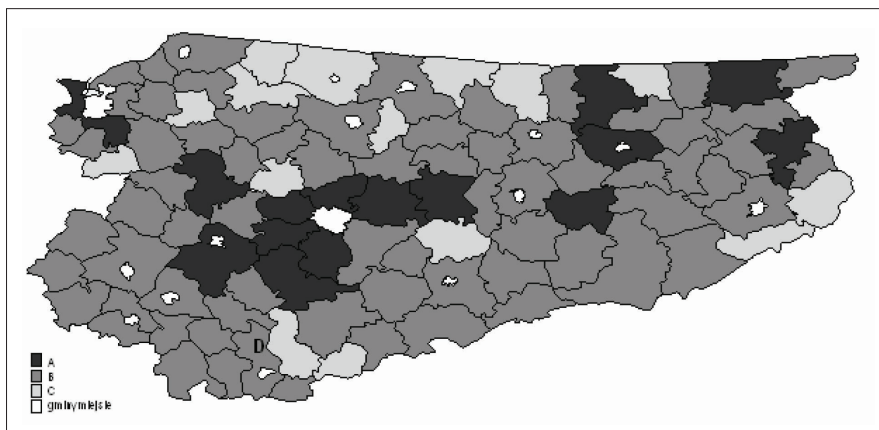
³ Palonka K., Pięćek B., Rożek-Świdorska A., 1993: Infrastruktura a rozwój przedsiębiorczości [w:] Duczkowska-Małysz K. (red.): *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 52-53.

⁴ Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013, listopad 2007, s. 31. Grosse T. G., Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (27)/2007.

⁵ Woźniak M., Rola samorządu w systemie kształtowania ekologicznego wizerunku gminy [w:] Czudec A. (red.): *Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2003, s. 102.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania własne gminy dotyczą między innymi⁷:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz
- działalności w zakresie telekomunikacji
- lokalnego transportu zbiorowego
- ochrony zdrowia
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych
- gminnego budownictwa mieszkaniowego
- edukacji publicznej
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych
- zieleni gminnej i zadrzewień
- cmentarzy gminnych
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej
- promocji gminy
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów



Rys. 1. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie Województwa Warmińsko-Mazurskiego w podziale na 3 klasy miernika rozwoju Hellwiga.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm. 1)

- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Stan i perspektywy rozwoju infrastruktury technicznej w gminie Działdowo

Gmina wiejska Działdowo zajmuje powierzchnię 273 km² i położona jest w południowej części Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Powiecie Działdowskim, w odległości około 75 km od stolicy województwa – Olsztyna. Sąsiaduje z gminami: Dąbrówno, Rybno, Płońsk, Iłowo-Osada, Kozłowo oraz miastem Działdowo w Woj. Warmińsko-Mazurskim, a także z gminami: Kluczbork-Osada i Lipowiec Kościelny w Woj. Mazowieckim. Na obszarze gminy znajduje się 36 miejscowości, a sama gmina ma charakter typowo rolniczy.

W świetle badań przeprowadzonych w 2008 roku, w Województwie Warmińsko-Mazurskim, gmina wiejska Działdowo zajmowała 57. miejsce (na 100 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich regionu) w rankingu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, skonstruowanym przy za-

stosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga⁸. Gminy zaszerogowano w 3 klasy:

- A – o wyższym poziomie rozwoju (15 gmin)
- B – o średnim poziomie rozwoju (70 gmin, w tym gmina wiejska Działdowo)
- C – o niższym poziomie rozwoju (15 gmin).

Przestrzenny rozkład wartości miernika rozwoju społeczno-gospodarczego Hellwiga przedstawiono na rysunku 1 (gminę wiejską Działdowo oznaczono literą D).

Gmina ma relatywnie korzystne położenie komunikacyjne, znajduje się bowiem w bliskiej odległości od drogi międzynarodowej E77⁹, a sąsiadujące z nią miasto Działdowo jest jednym z ważniejszych węzłów kolejowych w Polsce. Przez obszar gminy przebiega trasa kolejowa Warszawa – Gdańsk. Natomiast według dostępnych w GUS danych dotyczących stanu dróg, w 2004 roku drogi gminne o nawierzchni twardej stanowiły jedynie 14% całkowitej długości dróg gminnych na obszarze gminy Działdowo.

W Planie Rozwoju Lokalnego gminy Działdowo, obejmującym perspektywę czasową 2004-2013, podkreślono potrzebę między innymi¹⁰:

- budowy i modernizacji dróg gminnych
- budowy i modernizacji urządzeń zaopatrzenia w wodę i poboru wody
- budowy i modernizacji urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków

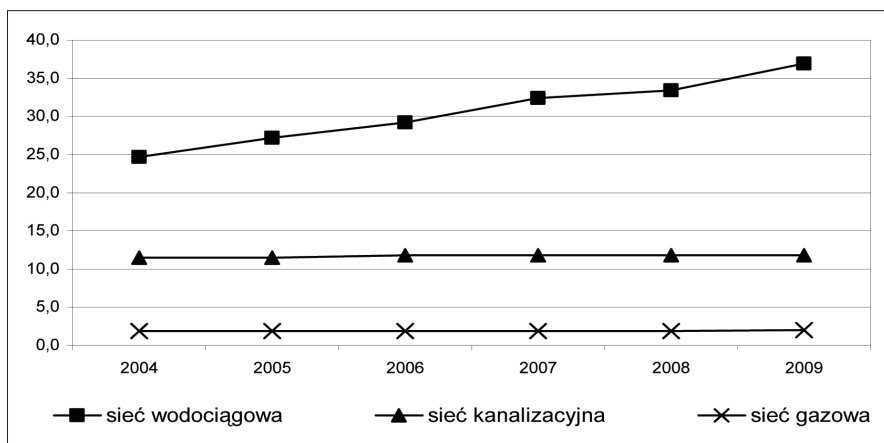
⁶ Krzyżanowska K., Rola stowarzyszeń agroturystycznych i samorządów lokalnych w rozwoju turystyki wiejskiej [w:] Adamowicz M. (red.): Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006, s. 321.

⁷ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., z późn. zm., art. 6-7.

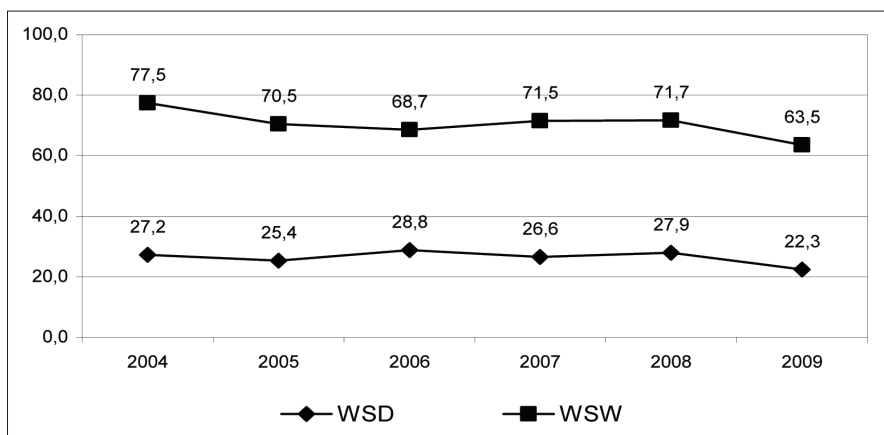
⁸ Pomianek I., Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego, Acta Sci. Pol. Oeconomia 9 (3)/2010, s. 227-239.

⁹ Rosja – Estonia – Łotwa – Litwa – Rosja – Polska (Gdańsk – Elbląg – Warszawa – Radom – Skarżysko-Kamienna – Kielce – Kraków – Chyżne) – Słowacja – Węgry.

¹⁰ Plan Rozwoju Lokalnego gminy Działdowo na lata 2004-2006 oraz 2007-2013, Działdowo 2004.

Rys. 2. Sieć rozdzielcza na 100 km².

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.



Rys. 3. Wskaźniki dochodowej (WSD) i wydatkowej samodzielności finansowej (WSW), w latach 2004-2009. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

- wprowadzenie kompleksowego systemu gospodarki odpadami.

Pod tym względem założenia Planu Rozwoju Lokalnego nie odbiegały znacząco od priorytetów wskazywanych przez władze samorządowe pozostałych gmin Województwa Warmińsko-Mazurskiego¹¹.

Zły stan techniczny dróg gminy wymaga ich intensywnej modernizacji, co powinno doprowadzić do poprawy atrakcyjności obszaru dla potencjalnych inwestorów, dostępu komunikacyjnego, zmniejszenia zatłoczenia dróg oraz ograniczenia obciążeń środowiskowych. Rozbudowy wymaga także sieć wodociągowa, jednak największy problem stanowią ścieki z gospodarstw rolnych – odprowadzane głównie do zbiorników bezodpływowych

lub bezpośrednio do cieków wodnych. Ponadto na obszarze gminy znajduje się międzygminne składowisko odpadów. Plan Rozwoju Lokalnego przewiduje wprowadzenie systemu zagospodarowania odpadów, co umożliwi ograniczenie ilości odpadów trafiających na wysypisko oraz pozwoli na ich wtórne wykorzystanie.

W latach 2004-2009 najbardziej dynamicznie rozwijała się sieć wodociągowa (rysunek 2). W 2009 roku z wodociągu korzystało 46,9 % ogółu ludności (o 6,6 punktów procentowych więcej niż w roku 2004), z sieci kanalizacyjnej 15,1% mieszkańców (wzrost o 1 punkt procentowy), a z sieci gazowej – 8,8%.

Polityka finansowa gminy polega na pozyskiwaniu do budżetu środków finanso-

wych, które umożliwiają realizację zadań nałożonych na nią przez ustawę o samorządzie gminnym¹² oraz realizacji odpowiedniej strategii wydatkowania tych środków, w celu najbardziej efektywnego zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności. Badania Kozłowskiego¹³ dowodzą, że środki na realizację inwestycji, wobec znacznego obciążenia budżetów wydatkami bieżącymi (w zakresie finansowania administracji, oświaty, opieki społecznej oraz utrzymania infrastruktury), samorządy lokalne pozyskują głównie ze źródeł zewnętrznych. Wielkość tych środków zależy przede wszystkim od kreatywności i aktywności samorządu gminnego¹⁴.

W 2010 roku na infrastrukturę wodociągową i sanitacyjną wsi w gminie Działdowo wydano prawie 2,2 mln zł, to jest 6,9% ogółu wydatków budżetowych (prawie dwukrotnie więcej niż w 2009 roku), natomiast na drogi publiczne gminne – blisko 2,7 mln zł (8,4%, o 5 punktów procentowych mniej, niż rok wcześniej). Największe udziały w wydatkach ogółem miały wydatki na oświatę i wychowanie (35,4%) oraz na pomoc społeczną (20%).

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego określa ramy jej funkcjonowania oraz realne możliwości postawionych przed nią zadań¹⁵. Istotne znaczenie dla prowadzenia skutecznych działań, mających na celu lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, mają: struktura budżetu gminy, sposób zasilania finansowego oraz możliwość niezależnego kształtowania wydatków budżetowych¹⁶. Analizie poddano więc dochody oraz wydatki gminy w szeregu sześciolatk (2004-2009). Obliczono wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej (WSD) oraz wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (WSW).

Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej służy ocenie stopnia możliwości generowania dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, na które dana jednostka ma wpływ. Wyznacza się go jako iloraz wartości dochodów własnych z wyłączeniem udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa i wartości dochodów budżetu

¹¹ Pomianek I., Polityka finansowa wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Polityki europejskie, finanse i marketing, nr 4 (53), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010, s. 42-49.

¹² Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.

¹³ Kozłowski A. J., Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur. Wieś i Rolnictwo, nr 4 (133)/2006, s. 169.

¹⁴ Tuzimek B., Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego, Wieś i Rolnictwo, nr 1 (126)/2005, s. 127-143.

¹⁵ Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 150-151.

¹⁶ Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 336.

jednostki samorządu terytorialnego ogółem. Najwyższa dochodowa samodzielność charakteryzowała gminę w roku 2006, z tendencją spadkową.

Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej natomiast pozwala ocenić stopień możliwości swobodnego dysponowania dochodami jednostki samorządu terytorialnego. Wyznacza się go jako iloraz wartości wydatków jednostki samorządu terytorialnego, co do których ma ona pełną swobodę dysponowania do wartości dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego ogółem. Przeprowadzona analiza dowodzi, że najwyższa wydatkowa samodzielność charakteryzowała gminę Działdowo w roku 2004 – 77,5%. Ograniczenie samodzielności finansowej wynikało z otrzymanych dotacji celowych oraz środków z funduszy Unii Europejskiej. Szczegóły przedstawiono na rysunku 3.

Podsumowanie

Infrastruktura techniczna stanowi rdzeń gospodarki lokalnej, stąd też jej rozwój na obszarach wiejskich stanowi podstawowy warunek przyciągania inwestorów oraz tak pożądanego kapitału spoza gminy. Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, również mocno podkreślane jako istotny czynnik rozwoju obszarów wiejskich, są w dużej mierze uwarunkowane z jednej strony samodzielnością dochodową samorządów, a z drugiej ich samodzielnością wydatkową. Wskaźniki obydwu typów samodzielności przedstawiały się na umiarkowanym poziomie, pozostając jednak powyżej średniej gmin miejsko-wiejskich i wiejskich Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Władze gminy Działdowo doskonale rozumieją lokalne potrzeby i prowadzą działania mające na celu m.in. poprawę infrastruktury technicznej: stanu dróg, sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz problemu zagospodarowania odpadów.

Streszczenie

W artykule przedstawiono stan infrastruktury technicznej w gminie wiejskiej Działdowo na tle pozostałych gmin Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Szczególną uwagę zwrócono na znaczenie infrastruktury w rozwoju lokalnym.

Condition of technical infrastructure in rural commune Działdowo

Summary

The article presents condition of technical infrastructure in rural community Działdowo compared to other municipalities of the Warmia and Mazury Province. Particular attention was paid to the role of infrastructure in local development.

LITERATURA

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzalczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
2. Grosse T. G., Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (27)/2007.
3. Kłodziński M., Siekierski C., Wprowadzenie – synteza dotychczasowego dorobku i doświadczeń z realizacji Programu „Gmina” [w:] *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Materiały konferencyjne*, Ciechocinek 1996.
4. Kozłowski A. J., Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur, *Wieś i rolnictwo*, nr 4 (133)/2006.
5. Krzyżanowska K., Rola stowarzyszeń agroturystycznych i samorządów lokalnych w rozwoju turystyki wiejskiej [w:] Adamowicz M. (red.): *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
7. Palonka K., Pięcek B., Rożek-Świdorska A., Infrastruktura a rozwój przedsiębiorczości [w:] Duczkowska-Małysz K. (red.): *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej*, IRWiR PAN, Warszawa 1993.
8. Pomianek I., Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego, *Acta Sci. Pol. Oeconomia* 9 (3)/2010.
9. Pomianek I., Polityka finansowa wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego, *Polityki europejskie, finanse i marketing*, nr 4 (53)/2010, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.
10. Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013, listopad 2007.
11. Tuzimek B., Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego. *Wieś i Rolnictwo*, nr 1 (126)/2005.
12. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.
13. Woźniak M., Rola samorządu w systemie kształtowania ekologicznego wizerunku gminy [w:] Czudec A. (red.): *Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2003.