



Munich Personal RePEc Archive

Competency Needs of Employees of Local Government Units (LGUs)

Plawgo, Bogusław and Klimczuk-Kochańska, Magdalena and Bojar, Ewa and Juchniewicz, Małgorzata and Olesiński, Zbigniew and Salachna, Joanna and Grabska, Anna and Kaszuba, Krzysztof and Perło, Dariusz and Perło, Dorota and Citkowski, Mariusz and Juchnicka, Marta and Osipiuk, Renata and Rzepniewska, Ewa

2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/84981/>
MPRA Paper No. 84981, posted 18 Mar 2018 07:34 UTC

**POTRZEBY KOMPETENCYJNE
PRACOWNIKÓW JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
(JST)**

**Redakcja
Bogusław Plawgo**

Białystok 2011

Recenzent

Dr Adam Tomanek

Redakcja naukowa

Prof. nadzw. dr hab. Bogusław Plawgo

Autorzy

Prof. dr hab. Ewa Bojar.....	(3.2.)
Prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Juchniewicz.....	(3.1.)
Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Olesiński.....	(3.3.)
Prof. nadzw. dr hab. Bogusław Plawgo.....	(2., 6.)
Dr hab. Joanna M. Salachna.....	(3.5., 5.5.)
Dr Anna Grabska.....	(1.)
Dr Krzysztof Kaszuba.....	(3.4.)
Dr Magdalena Klimczuk.....	(5.4.)
Dr Dariusz Perło.....	(5.3.)
Dr Dorota Perło.....	(2.)
Mgr Mariusz Citkowski.....	(5.2.)
Mgr Marta Juchnicka.....	(5.1.)
Mgr Renata Osipiuk.....	(1., 4.2., 4.4., 4.6., 6.)
Mgr Urszula Kosińska.....	(4.3., 4.5.)
Mgr Ewa Rzepniewska.....	(4.1.)

Copyright © Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr
w Białymstoku, Białystok 2011

www.bfkk.pl

ISBN 978-83-930316-4-1

Projekt okładki
Łukasz Popko

Przygotowanie do druku
Ewa Brajczewska-Rębowska

Druk
Druk123.pl

egzemplarz bezpłatny



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



BFKK UK
wiedza dla rozwoju



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów.....	5
Wstęp.....	6
Rozdział 1. Metodologia badań	8
Rozdział 2. Charakterystyka gmin Polski Wschodniej	13
Rozdział 3. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania narzędzi ZRL w gminach Polski Wschodniej... 31	
3.1. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania planistycznych narzędzi ZRL	31
3.2. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania organizacyjnych narzędzi ZRL	36
3.3. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania przywódczych narzędzi ZRL	41
3.4. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania marketingowych narzędzi ZRL.....	46
3.5. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania finansowych narzędzi ZRL	51
Rozdział 4. Potrzeby szkoleniowe pracowników gmin Polski Wschodniej.....	58
4.1. Bariery i trudności w wykonywaniu zadań przez pracowników gmin Polski Wschodniej	58
4.1.1. Trudności w obszarze „Prawo”	60
4.1.2. Trudności w obszarze „Funkcjonowanie urzędu”	61
4.1.3. Trudności w obszarze „Realizacja zadań gminnych”	62
4.1.4. Trudności w obszarze „Pozyskiwanie źródeł finansowania”	62
4.1.5. Trudności w obszarze „Zarządzanie urzędem”	63
4.1.6. Trudności w obszarze „Komunikacja interpersonalna”	63
4.1.7. Trudności w obszarze „Finanse publiczne”	64
4.1.8. Trudności w obszarze „Inne – promocja i języki obce”	64
4.2. Bariery w wykonywaniu zadań przez pracowników gmin Polski Wschodniej	64
4.3. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji ZRL.....	66
4.3.1. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji finansowej.....	67

4.3.2.	Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji planistycznej	69
4.3.3.	Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji organizacyjnej.....	71
4.3.4.	Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji przywódczej.....	73
4.3.5.	Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej	74
4.3.6.	Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu zadań administracyjnych.....	77
4.4.	Pożądaný obszar szkoleń w zakresie funkcji ZRL	80
4.5.	Pożądaný obszar szkoleń w zakresie zadań administracyjnych	85
4.6.	Aspekty organizacyjne szkoleń dla pracowników JST	88
Rozdział 5. Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w gminach Polski Wschodniej		89
5.1.	Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji planistycznej ZRL.....	89
5.2.	Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji organizacyjnej ZRL	93
5.3.	Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji przywódczej ZRL	98
5.4.	Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji informacyjno-promocyjnej ZRL.....	102
5.5.	Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji finansowej ZRL	106
5.5.1.	Podstawowe prawne uwarunkowania prowadzenia gminnej gospodarki finansowej	109
5.5.2.	Formy i zasady wydatkowania publicznego	109
5.5.3.	Warunki i procedura stosowania preferencji finansowych dla przedsiębiorców	110
5.5.4.	Kontrola zarządcza oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	110
Rozdział 6. Wnioski i rekomendacje.....		111
Spis wykresów.....		115
Spis tabel.....		116
Literatura.....		117

Wykaz ważniejszych skrótów

AMA – (ang. *American Marketing Association*) Amerykańskie Stowarzyszenie Marketingowe

APS – analiza potrzeb szkoleniowych

BIP – Biuletyn Informacji Publicznej

ePUAP – Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej

ICT – (ang. *Information and Communications Technology*) technologie informacyjno-komunikacyjne

IDI – indywidualne wywiady pogłębione

ISO – system zarządzania jakością

JST – Jednostki Samorządu Terytorialnego

k.p.a. – kodeks postępowania administracyjnego

MPZP – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

MSP – Małe i Średnie Przedsiębiorstwa

p.a. – prawo administracyjne

PAPI – wywiad indywidualny

p.z.p. – prawo zamówień publicznych

RIO – Regionalna Izba Obrachunkowa

SUIKZPG – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

WPF – Wieloletni Plan Finansowy

WPI – Wieloletni Plan Inwestycyjny

ZRL – Zarządzanie Rozwojem Lokalnym

ZZL – Zarządzanie Zasobami Ludzkimi

Wstęp

Rola kompetencji pracowników jako kluczowego czynnika sukcesu współczesnych organizacji nie budzi już wątpliwości. W odniesieniu do sektora komercyjnego wiele uwagi poświęca się zarówno analizom teoretycznym, jak i praktycznym wysiłkom w zakresie podnoszenia poziomu kompetencji pracowniczych. Przedsiębiorcy rozumieją, iż bez ciągłego poszerzania wiedzy i umiejętności oraz kształtowania właściwych postaw swoich pracowników nie będą w stanie utrzymać konkurencyjnej pozycji na rynku. Znacznie mniej uwagi poświęca się kompetencjom pracowników sektora publicznego, czasem nietrafnie kojarząc je wyłącznie ze znajomością prawa i umiejętnościami przestrzegania procedur administracyjnych. Tymczasem organizacje sektora publicznego funkcjonują w dynamicznym otoczeniu, a społeczeństwo stawia przed nimi coraz bardziej wymagające cele. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają nie tylko zapewniać proste usługi administracyjne, ale przede wszystkim ich misją ma być szeroko rozumiany proces rozwoju społeczno-gospodarczego na danym terenie. Sprostanie tym nowym wyzwaniom wymaga poświęcenia uwagi problematyce kompetencji pracowników JST. Niezbędne jest postrzeganie potrzeb kompetencyjnych pracowników samorządowych także w kontekście zadań związanych z rozwojem. Świadomość struktury potrzeb kompetencyjnych i aktualnego stanu kompetencji może być właściwą podstawą do podejmowania interwencji związanych z procesem szkoleń jako ważnym instrumentem doskonalenia polskiej administracji samorządowej.

Bezpośrednią przesłanką podjęcia badań potrzeb kompetencyjnych pracowników JST była realizacja projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”. Projekt był realizowany przez Fundację BFKK w partnerstwie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Urzędem Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego, Uniwersytetem Humanistyczno-Przyrodniczym Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wyższą Szkołą Zarządzania w Rzeszowie, Politechniką Lubelską, Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie oraz Uniwersytetem w Białymstoku. Celem projektu było podniesienie kompetencji pracowników samorządów gminnych Polski Wschodniej, obejmującej województwa: podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Dla efektywnej realizacji tego zadania niezbędne okazało się stworzenie modelu kompetencji pracowników JST z uwzględnieniem tego, iż objęte wsparciem gminy położone były na obszarze problemowym Polski Wschodniej o istotnym dystansie rozwojowym do pozostałej części kraju.

Przy identyfikacji potrzeb kompetencyjnych przyjęto założenie, iż wyraźnie należy wyodrębnić potrzeby subiektywnie odczuwane przez samych pracowników i te, które być może nie są odczuwane, ale wynikają

z obiektywnych zadań i potrzeb jednostek samorządowych. W celu zbudowania modelu kompetencji pracowników JST odwołano się nie tylko do literatury przedmiotu, ale przede wszystkim do praktyki funkcjonowania samorządów w oparciu o własne badania empiryczne. Wzięto pod uwagę, iż szczególnie kompetencje związane z zarządzaniem rozwojem JST mogą być jeszcze nie w pełni uświadamiane. Przeprowadzono szeroko zakrojone badania terenowe w 120 gminach Polski Wschodniej, których metodologia została przedstawiona w rozdziale 1. Przyjęto, iż do identyfikacji subiektywnie odczuwanych potrzeb szkoleniowych zostaną wykorzystane badania ankietowe pracowników JST, których wyniki zostały zaprezentowane w rozdziale 4. Szczególnie dużo uwagi w ramach procesu badawczego poświęcono obiektywnym potrzebom kompetencyjnym, nie zawsze uświadamianym, a możliwym do identyfikacji w konfrontacji z zadaniami prorozwojowymi JST. Przyjęto, że tego typu działania i związane z nimi kompetencje najłatwiej będzie zidentyfikować w gminach osiągających najwyższe tempo rozwoju społeczno-gospodarczego. Określono mierniki tego rozwoju i przy pomocy metody taksonomicznej dokonano klasyfikacji gmin Polski Wschodniej według tempa rozwoju (rozdział 2.). Dalsze badania skoncentrowano na gminach najszybciej rozwijających się w poszczególnych województwach. W rozdziale 3. potrzeby kompetencyjne były identyfikowane w oparciu o faktycznie wykorzystywane przez poszczególne JST instrumenty rozwoju lokalnego. Przyjęto bowiem, że niewykorzystywanie określonych instrumentów rozwoju lokalnego, które są w dyspozycji gminy, może sugerować występowanie luk kompetencyjnych. Tak rozumiane luki kompetencyjne ujawniono w przypadku wszystkich analizowanych grup narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym (ZRL), a mianowicie: planistycznych, organizacyjnych, przywódczych, marketingowych i finansowych. Identyfikacja zarówno subiektywnych, jak i obiektywnych potrzeb kompetencyjnych pracowników JST pozwoliła na sformułowanie wniosków co do kierunków doskonalenia potencjału ludzkiego w gminach Polski Wschodniej (rozdział 5.). Opracowanie kończą ogólne wnioski i rekomendacje.

Relacjonowane w niniejszej publikacji badania nie byłyby możliwe bez udziału dużego zespołu specjalistów ze wszystkich województw Polski Wschodniej. Bez ich wielkiego zaangażowania trudno byłoby pozyskać i skutecznie opracować bogaty materiał empiryczny. Należy mieć nadzieję, że zawiązana współpraca pomiędzy naukowcami i ośrodkami naukowymi ze wszystkich województw Polski Wschodniej będzie kontynuowana i przyniesie jeszcze wiele cennych efektów poznawczych i wdrożeniowych. Jednocześnie warto wyrazić przekonanie, że prezentowane wyniki wspólnych badań będą szeroko wykorzystywane nie tylko w ramach prac naukowych, ale przede wszystkim staną się praktyczną wskazówką w zakresie doskonalenia kompetencji pracowników JST nie tylko w Polsce Wschodniej.

*Prof. nadzw. dr hab. Bogusław Plawgo
Prezes Zarządu Fundacji BFKK*

Rozdział 1. Metodologia badań

Celem niniejszego raportu i wcześniej przeprowadzonych na jego potrzeby badań było udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy w Polsce Wschodniej są gminy o wyróżniającej się dynamice rozwoju?
2. Jaka jest luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania narzędzi ZRL w gminach Polski Wschodniej?
3. Jaki jest subiektywny zakres potrzeb szkoleniowych pracowników gmin Polski Wschodniej?
4. Jakie są kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w gminach Polski Wschodniej?

Założono, że odpowiedź na tak postawione pytania powinna umożliwić sformułowanie **rekomendacji dla działań w zakresie doskonalenia potencjału ludzkiego w gminach Polski Wschodniej**. Bazę koncepcyjną niniejszego raportu stanowią następujące konkluzje teoretyczne:

- warunkiem osiągnięcia względnie wysokiego poziomu rozwoju gmin Polski Wschodniej jest stosowanie narzędzi ZRL wykorzystywanych w gminach będących liderem na terenie o zbliżonym poziomie rozwoju;
- warunkiem wyznaczenia właściwego zakresu rekomendacji działań doskonalących potencjał ludzki w JST jest identyfikacja obiektywnych i subiektywnych potrzeb szkoleniowych;
- pożądanym i rzeczywistym, w opinii najszybciej rozwijających się gmin zakres wykorzystywania narzędzi ZRL jest obiektywnym źródłem informacji na temat pożądanego i posiadanego zakresu wiedzy na temat narzędzi ZRL, a tym samym na temat potrzeb szkoleniowych;
- samoocena przydatności oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji ZRL w opinii najszybciej rozwijających się gmin jest subiektywnym źródłem informacji o pożądanym i posiadanym zakresie wiedzy na temat narzędzi ZRL, a tym samym na temat potrzeb szkoleniowych.

Na podstawie tak sformułowanych wniosków teoretycznych przyjęto, że kompleksowe podejście do problemu rekomendacji działań doskonalących potencjał ludzki w gminach Polski Wschodniej powinno obejmować **ocenę subiektywnych i obiektywnych potrzeb szkoleniowych**. Ocena według tych kryteriów zostanie przeprowadzona w odniesieniu do pożądanego zakresu wykorzystywania narzędzi ZRL oraz pożądanego poziomu wiedzy i umiejętności w badanych gminach Polski Wschodniej.

W ramach realizacji celu głównego niniejszego raportu wykorzystano wyniki badań literaturowych oraz jakościowych i ilościowych badań terenowych przeprowadzonych przy użyciu następujących technik badawczych:

- 1) desk research;
- 2) indywidualne wywiady pogłębione (IDI);

- 3) indywidualny wywiad (PAPI);
- 4) studium przypadku;
- 5) analizy statystyczne.

Desk research (badania gabinetowe) – to metoda badań społecznych lub marketingowych, która zakłada szczegółową analizę istniejących już i dostępnych danych. Realizacja projektu typu desk research nie jest zatem związana z pozyskiwaniem nowych informacji, a jedynie ze scaleniem, przetworzeniem i analizą danych rozproszonych dotychczas wśród rozmaitych źródeł. Na potrzeby niniejszego projektu wykorzystano źródła krajowe i zagraniczne, w tym literaturę przedmiotu z zakresu ZRL oraz dane GUS.

Indywidualne wywiady pogłębione (IDI) – polegają na indywidualnej rozmowie osoby badanej z prowadzącą badanie. W przeciwieństwie do wywiadów swobodnych, mają ustalony schemat wątków tematycznych poruszanych w trakcie rozmowy, w celu uzyskania jak największej ilości szczegółowych informacji. Rozmowa wymaga większej aktywności ze strony osoby prowadzącej, ma charakter po części sterowany i prowadzona jest według wcześniej założonego scenariusza – przewodnika wywiadu. Pytania nie są standaryzowane, mają charakter otwarty, a o ich kolejności i sposobie formułowania decyduje prowadzący. Często posiłkuje się on także pytaniami pomocniczymi, naprowadzającymi lub rozszerzającymi omawiane kwestie, aby uzyskać jak najbardziej wyczerpujące, precyzyjne i prawdziwe informacje. Na potrzeby niniejszego raportu przeprowadzono 360 wywiadów pogłębionych z wybranymi przedstawicielami gmin Polski Wschodniej (wójt, skarbnik, sekretarz) w okresie od października 2009 roku do lutego 2010 roku.

Wywiad indywidualny (PAPI) – jest to badanie typu „*face to face*” z bezpośrednim udziałem ankietera. Wywiad może być przeprowadzany w dowolnym miejscu, np. w domu respondenta (*in home*), na ulicy (*on street*), w salach (*in hall*) lub innym preferowanym do badania miejscu (np. w sklepie w badaniu satysfakcji klientów tego sklepu), a kwestionariusz do badania jest w formie papierowej. Pytania czytane są przez ankietera, który jednocześnie zapisuje odpowiedzi respondenta. Respondenci, rozmawiając z ankieterem, którego mają przed sobą, czują się silnie zmotywowani do udzielania rzetelnych odpowiedzi.

Na potrzeby niniejszego raportu wykorzystano dwa kwestionariusze ankiet:

1. *Kwestionariusz badania potrzeb szkoleniowych w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym pracowników gmin*, którego celem było zebranie subiektywnych opinii przedstawicieli badanych gmin na temat posiadanego i pożądanego poziomu wiedzy w zakresie ZRL. Respondenci zostali poproszeni o zadeklarowanie przydatności umiejętności i wiedzy z zakresu poszczególnych działań w ramach funkcji ZRL w skali czterostopniowej (zupełnie nieprzydatne, przydatne w niewielkim stopniu, przydatne w umiarkowanym stopniu, bardzo przydatne). Jednocześnie respondenci subiektywnie oceniali poziom umiejętności i wiedzy swój i współpracowników z zakresu

poszczególnych działań w ramach funkcji ZRL w skali czterostopniowej (brak lub słaby, przeciętny, dobry, bardzo dobry).

2. *Kwestionariusz sondażowego badania wpływu instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym na obiektywne procesy rozwojowe gmin Polski Wschodniej*, którego celem było zebranie subiektywnych opinii respondentów na temat rzeczywistego i pożądanego zakresu wykorzystywania narzędzi ZRL. Respondenci zostali poproszeni o zadeklarowanie zakresu wykorzystywania narzędzi ZRL w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznaczało, że dany instrument jest w pełni wykorzystywany, a 1 – nie mam zdania/nie dotyczy. Jednocześnie respondenci deklarowali subiektywny wpływ wykorzystania danego narzędzia ZRL na procesy rozwojowe w gminie w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznaczało, że dany instrument ma kluczowe znaczenie dla procesów rozwojowych, a 2 – brak wpływu, 1 – nie mam zdania.

Wywiady PAPI przy użyciu *Kwestionariusza sondażowego badania wpływu instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym na obiektywne procesy rozwojowe gmin Polski Wschodniej* zostały przeprowadzone z jednym wybranym przedstawicielem badanych gmin (wójt, skarbnik, sekretarz). W sumie każdy kwestionariusz ankiety został wypełniony przez 120 respondentów z Polski Wschodniej.

Wywiady PAPI przy użyciu *Kwestionariusza badania potrzeb szkoleniowych w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym* zostały przeprowadzone z jednym wybranym przedstawicielem badanych gmin zajmującym kierownicze stanowisko w ramach poszczególnych funkcji ZRL. W sumie każdy kwestionariusz ankiety został wypełniony przez:

- 385 respondentów odpowiedzialnych za organizacyjną funkcję ZRL;
- 277 respondentów odpowiedzialnych za przywódczą funkcję ZRL;
- 440 respondentów odpowiedzialnych za finansową funkcję ZRL;
- 367 respondentów odpowiedzialnych za planistyczną funkcję ZRL;
- 367 respondentów odpowiedzialnych za informacyjno-promocyjną funkcję ZRL.

Studium przypadku (ang. *case study*) – to wyczerpująca metoda badawcza, polegająca na jednoczesnym stosowaniu wielu metod w celu jak najdokładniejszej diagnozy badanego problemu badawczego. Na potrzeby niniejszego raportu studium przypadku opracowano na podstawie analizy dokumentów zastanych, indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI), indywidualnych wywiadów (PAPI) oraz obserwacji uczestniczącej. W sumie opracowano studia przypadku dla 120 gmin Polski Wschodniej, zawierające zestawienie danych na temat zakresu i uwarunkowań procesów rozwojowych w badanych gminach.

Próba badawcza

Do badania potrzeb szkoleniowych została wybrana grupa najszybciej rozwijających się 120 gmin Polski Wschodniej, po 24 z każdego województwa: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Jako kryterium wyodrębnienia próby badawczej przyjęto ranking gmin sporządzony na podstawie wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego, wyznaczonego na podstawie wartości czterech zmiennych (dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu na mieszkańca w zł; liczba zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań; udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym; podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca) w latach 2003-2007. Wszystkie gminy w poszczególnych województwach Polski Wschodniej zostały sklasyfikowane od najwyższego do najniższego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego. Do badań wybrano po 24 pierwsze gminy w każdym z pięciu województw, co w sumie dało grupę badawczą liczącą 120 gmin. W przypadku odmowy udziału w badaniach, listę 24 gmin uzupełniano o kolejną gminę z rankingu. Ogólna liczba gmin biorących udział w badaniu spoza pierwszych 24 w rankingu w poszczególnych województwach wynosiła: lubelskie – 16 gmin, podlaskie – 10 gmin, podkarpackie – 7 gmin, warmińsko-mazurskie – 9 gmin, świętokrzyskie – 7 gmin. Ostatecznie grupa badawcza składała się z 71 gmin zajmujących w rankingu miejsca od 1. do 24. w każdym z badanych województw oraz 36 gmin sklasyfikowanych na miejscach od 25. do 40., a także 13 zajmujących poniżej 40. miejsca.

Ankiety *Badanie potrzeb szkoleniowych w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym pracowników gmin* (APS) wypełniło łącznie 706 osób, co stanowi 100% grupy badanej: województwo podlaskie – 16,29%, podkarpackie – 27,34%, warmińsko-mazurskie – 13,88%, lubelskie – 17,56%, świętokrzyskie – 24,93%.

W badaniu APS wzięły udział osoby odpowiedzialne za pięć funkcji ZRL (finansowej, planistycznej, organizacyjnej, przywódczej, informacyjno-promocyjnej) w danej gminie. Rozkład liczbowy wypełnionych ankiet nie jest równomierny w każdym z badanych województw, gdyż w każdym z urzędów ankiety wypełniła inna liczba osób odpowiedzialnych za funkcje ZRL.

Spośród 706 osób uczestniczących w APS 411 to kobiety (58%), a 35% ankietowanych kobiet zajmowało stanowiska wyższego szczebla (7 pań to burmistrz/wójt, 90 kobiet pełniło funkcję skarbnika gminy, zaś 54 kobiety pełniły funkcję sekretarza gminy lub zastępcy wójta/burmistrza). Spośród 295 mężczyzn uczestniczących w ASP 55% piastowało stanowiska wyższego szczebla, z tego pełniących poszczególne funkcje: 83 wójtów/burmistrzów, 6 skarbników, 74 sekretarzy, zastępców wójta/burmistrza.

W odniesieniu do wieku respondentów najmniejszy procentowo był udział osób w wieku poniżej 25. roku życia, zaś największą grupę respondentów stanowiły osoby w wieku 26-55 lat: 26-35 lat – 29,65% uczestników badania,

36-45 lat – 23,83% uczestników badania, 46-55 lat – 29,22% uczestników badania, osoby powyżej 55. roku życia – 16% ogółu badanych.

Charakterystyczną cechą dla wszystkich badanych urzędów Polski Wschodniej był zasadniczo znikomy udział osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym – 3,7%, ale znaczny z wykształceniem średnim zawodowym – ponad 14% wszystkich badanych. Najwięcej ankietowanych posiadało wykształcenie wyższe (ponad 75% badanych) i tylko 6,83% wykształcenie wyższe niepełne.

Pracownicy samorządowi, którzy wzięli udział w badaniu, a tym samym byli odpowiedzialni za pięć funkcji ZRL, to przede wszystkim osoby z wieloletnim doświadczeniem w pracy w administracji samorządowej. Połowa ankietowanych samorządowców to osoby, których staż pracy w JST wynosił powyżej 10 lat, 30% – osoby ze stażem od 3 do 10 lat, 20% – osoby ze stażem do 3 lat.

Rozdział 2. Charakterystyka gmin Polski Wschodniej

Niezależnie od częstego wykorzystywania w działaniach praktycznych oraz w literaturze przedmiotu pojęcia rozwój lokalny, sama jego definicja budzi kontrowersje. Na przykład A. Nowakowska w rozważaniach dotyczących istoty rozwoju lokalnego przytacza około 16 definicji rozwoju lokalnego, tak autorów zagranicznych, jak i polskich, prezentując dodatkowo własne podejście. Autorka jednocześnie konkluduje, iż brak jest zgodności poglądów zarówno co do zakresu przestrzennego, jak i istoty rozwoju lokalnego [J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki 2007, s. 69-80].

Z praktycznego punktu widzenia potrzeby doskonalenia zarządzania najważniejsze jest dążenie do pomiaru rozwoju lokalnego. Zasadnym jest przede wszystkim dokonanie konceptualizacji pojęcia, a zatem wyodrębnienie jego głównych wymiarów. Temu postulatowi wychodzi naprzeciw koncepcja zidentyfikowania czterech płaszczyzn rozwoju lokalnego: gospodarczej, społecznej, politycznej i kulturalnej [A. Potoczek 2003, s. 152]. W takich płaszczyznach można poszukiwać konkretnych wyznaczników analizowanego pojęcia. Wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego oraz odpowiadające im wyróżniki i walory na podstawie szerszej literatury zostały wszechstronnie przedstawione przez zespół autorów opracowania *Rozwój lokalny i regionalny* [B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo 2005, s. 29]:

1. **Wymiar społeczno-kulturowy.** Ludność i jej struktura, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, stopa bezrobocia, integracja lokalna i regionalna, warunki życia społeczności lokalnych, profesjonalizm instytucji administracji państwowej i samorządowej, dostępność do usług społecznych.
2. **Wymiar środowiska naturalnego.** Zasoby środowiska przyrodniczego i ich zewnętrzna ocena, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska naturalnego, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna, programy ekorozwoju i potencjalne źródła ich finansowania.
3. **Wymiar infrastruktury.** Stan jakościowy infrastruktury technicznej o zasięgu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym, programy modernizacji infrastruktury, luka infrastrukturalna, strategiczne inwestycje infrastrukturalne i realna dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania.
4. **Wymiar gospodarczy.** Potencjał gospodarczy, przedsiębiorczość gospodarcza według sektorów i branż, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne i społeczne, dobra wspólne i udogodnienia, konkurencyjność miast i regionów, stan współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej.
5. **Wymiar przestrzenny.** Zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład

przeestrzenny, konflikty w przestrzeni, czynniki kształtujące przestrzeń ekonomiczną, lokalizacyjne procesy przestrzenne, wartość przestrzeni.

Przytoczona charakterystyka pięciu wymiarów rozwoju lokalnego i wyznaczników poszczególnych obszarów z jednej strony zasługuje na uznanie za swoją kompleksowość. Z drugiej zaś nie unika przemieszania elementów przyczynowych i skutków oraz ujmuje wiele czynników trudno mierzalnych. W konsekwencji nie może bezpośrednio stanowić podstawy analizy ilościowej. Podobne uwagi można zgłaszać także pod adresem wielu innych klasyfikacji ujmujących sfery i wyróżniki rozwoju lokalnego¹.

Rozwój regionalny jest procesem wielowymiarowym, wybitnie heterogenicznym, co sprawia, iż jego badanie jest szczególnie trudne i w związku z tym wymaga przyjęcia założeń upraszczających. Ważne przy tym, aby uniknąć niebezpieczeństwa pomieszania w prowadzonych analizach różnych wymiarów, poziomów i aspektów rozwoju. Z punktu widzenia prowadzenia analiz empirycznych stan i dynamikę rozwoju regionalnego należy traktować jako kategorie wynikowe, na które składa się wiele procesów cząstkowych, które w ograniczonym tylko stopniu podlegają możliwości naukowej agregacji. Szczególnie jeśli zamiarem ma być dokonywanie porównań międzyregionalnych, należy dążyć do identyfikacji mierników najważniejszych, poddających się kwantyfikacji i dających właściwą bazę do porównań.

Podstawowymi wymiarami rozwoju lokalnego rozumianymi jako rezultaty oddziaływania zróżnicowanych czynników mogą być wymiar ekonomiczny i społeczny. Takie podejście wydaje się przyjmować A. Klasik, identyfikując mierniki właśnie tych kluczowych obszarów. Zakłada on, iż rozwój ekonomiczny regionów znajduje odbicie w progresywnej zmianie takich podstawowych wielkości, jak:

- nowe miejsca pracy i wzrost zatrudnienia;
- wzrost dochodów realnych mieszkańców;
- wzrost potencjału fiskalnego i wpływów podatkowych do budżetów samorządowych;
- redukcja rozpiętości w poziomie dochodów podstawowych grup społecznych;
- wzrost produktu regionalnego będącego częścią produktu krajowego [A. Klasik 2005, s. 11].

Natomiast rozwój społeczny ma wyrażać się permanentnym postępowaniem w takich dziedzinach, jak:

- stan zdrowotny i średnia długość życia ludności;
- poziom wykształcenia mieszkańców, w tym wzrost liczebności osób czynnych zawodowo legitymujących się wyższym wykształceniem;
- ponowna aktywizacja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych;
- wzrost aspiracji zawodowych mieszkańców;
- pozytywna zmiana mentalności mieszkańców [A. Klasik 2005, s. 11].

¹ Np. koncepcja Agendy 21, zob. [T. Domański 2003, s. 17-18].

Mierniki rozwoju społecznego są znacznie trudniejsze do praktycznego pomiaru. Nie wszystkie podlegają pomiarowi statystycznemu, brak jest wielu danych, szczególnie na poziomie gmin. Jednocześnie należy podkreślić, iż rozwój społeczny jest w dużym stopniu determinowany osiągniętym poziomem rozwoju gospodarczego. W pewnym stopniu taki punkt widzenia wydaje się spójny z podejściem W. Kosiedowskiego, który stwierdza, iż: „Z punktu widzenia założeń i celów aktualnego rozwoju regionalnego Polski, najbardziej istotnym zagadnieniem wydaje się analiza rozwoju regionalnego pod kątem zmian zachodzących w gospodarce” [W. Kosiedowski 2005, s. 21]. Autor podkreśla, że rozwój regionalny jest zdeterminowany wzrostem gospodarczym regionu, czyli zwiększeniem produkcji dóbr i usług wskutek zwiększania wykorzystania czynników produkcji oraz poprawy ich efektywności. Niewątpliwie należy się zgodzić, iż zwiększenie ilości oraz poprawa jakości produkowanych dóbr i usług stanowią podstawę zmian w sposobie i poziomie życia mieszkańców regionu². Jednocześnie jednak należy dokonywać wysiłków, aby uwzględnić w pomiarze procesów rozwojowych także wymiar społeczny.

Kierując się dążeniem do uwzględnienia zarówno ekonomicznych, jak i społecznych aspektów rozwoju lokalnego, przyjmując rozumienie rozwoju lokalnego jako procesu zmian, a nie określonego stanu oraz biorąc pod uwagę dostępność danych statystycznych GUS, można zaproponować uproszczony model mierzenia procesów rozwoju, obejmujący cztery mierniki składające się na przyjmowane w opracowaniu rozumienie rozwoju lokalnego.

W sferze ekonomicznej można posłużyć się wskaźnikiem dochodów budżetów gmin, informującym o potencjale fiskalnym, który w sposób syntetyczny odzwierciedla zarówno wzrost dochodów osób fizycznych, jak i podmiotów gospodarczych oraz zdolności gminy do pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju. W sytuacji braku danych o PKB na poziomie gmin, wskaźnik ten wydaje się najlepiej go substytuować. O rozwoju gospodarczym może świadczyć niewątpliwie także wskaźnik liczby podmiotów gospodarczych, ich liczba, a w szczególności zmiany są niekwestionowanym odzwierciedleniem procesów rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym.

W sferze społecznej za najbardziej syntetyczny i obiektywny miernik stanu i dynamiki zmian stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkańców można uznać stan i ruch naturalny ludności. Korzystna sytuacja społeczna na terenie gminy będzie sprzyjała napływowi mieszkańców, zaś niekorzystna ich odpływowi. Te ostateczne decyzje o migracjach i w jakimś stopniu o dzietności są zasadniczo konsekwencją złożonego oddziaływania licznych szczegółowych czynników społecznych na terenie danej gminy. Dodatkowo, powszechnie akceptowanym

² W. Kosiedowski łącznie wymienia cztery aspekty rozwoju regionalnego: wzrost gospodarczy, rozwój społeczny, postęp techniczny i technologiczny, rozwój ekologiczny, ponadto postuluje, aby w analizach regionalnych ujmować wszystkie te aspekty, czyli stosować podejście kompleksowe z uwzględnieniem dodatkowo aspektu przestrzennego [W. Kosiedowski 2005, s. 21-22].

miernikiem w sferze społecznej może być sytuacja na rynku pracy, mierzona udziałem bezrobotnych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Z punktu widzenia metodologii zaprezentowany powyżej model czterech mierników rozwoju (dochody budżetów gmin, liczba podmiotów gospodarczych, liczba mieszkańców, udział bezrobotnych) należy rozumieć jako operacyjną definicję rozwoju lokalnego. Nie oznacza to próby włączenia się we wzmiankowaną wyżej dyskusję o istocie rozwoju lokalnego. Podkreślić należy jednak, że w niniejszym opracowaniu przyjmuje się, iż kluczowe znaczenie posiada nie tyle obiektywna trafność danej definicji, co jej użyteczność w prowadzeniu badań, a zatem możliwość jej operacjonalizacji.

Ranking gmin województw Polski Wschodniej został wyznaczony metodą taksonomiczną według następujących etapów:

- I. Wyznaczenie miary syntetycznej dla każdego z obiektów.
- II. Zastosowanie wybranej metody klasyfikacji obiektów.
- III. Dokonanie rankingu obiektów.

Etap I. Wyznaczenie miary syntetycznej dla każdego z obiektów

Zmienna syntetyczna została zbudowana w oparciu o cztery mierniki rozwoju lokalnego (tabela 2.1.).

TABELA 2.1.

Mierniki rozwoju lokalnego

Symbol	Wyszczególnienie
X ₁	Dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu na mieszkańca w zł
X ₂	Liczba zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań
X ₃	Udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym
X ₄	Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca

Źródło: opracowanie własne.

Poza merytorycznym kryterium doboru mierników rozwoju lokalnego bardzo istotne znaczenie w analizach porównawczych ma kryterium statystyczne. Wszystkie mierniki spełniają kryteria statystyczne, takie jak [por. Z. Hellwig, U. Siedlecka, J. Siedlecki 1997, s. 25; E. Nowak 1990, s. 24-28]:

- uniwersalność (wybrane cechy posiadają uznaną powszechnie wagę i znaczenie);

- porównywalność (cechy przedstawiono w postaci wskaźników natężenia);
- zmienność (cechy nie są do siebie podobne w sensie informacji o obiektach, czyli współczynnik zmienności jest wyższy od wartości krytycznej równej 10%);
- ważność (cechy stymulanty posiadają wyraźnie zaznaczoną asymetrię prawostronną).

Wybrane mierniki mogą być stymulantami, tzn. ich wysoka wartość powinna informować o wyższej pozycji gminy w rankingu lub destymulantami, tzn. ich niska wartość powinna informować o wyższej pozycji gminy w rankingu. **Trzy spośród czterech mierników to stymulanty: dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu na mieszkańca w zł (X_1), liczba zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań (X_2) oraz podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca (X_4). Jedyną destymulantą rozwoju lokalnego jest udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym (X_3).**

Obliczenia zostały wykonane za pomocą programu „Taksonomia” autorstwa K. Kolendy z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu³.

Etap II. Zastosowanie wybranej metody klasyfikacji obiektów

Klasyfikacja gmin została wykonana na podstawie aglomeracyjnych metod kombinatorycznych – metodą Warda.

Etap III. Dokonanie rankingu obiektów

Ranking gmin został wykonany według cechy syntetycznej na podstawie średniej o jednakowej wadze równej $\frac{1}{\sqrt{n}}$.

Cecha syntetyczna powstała poprzez połączenie czterech analizowanych mierników rozwoju lokalnego. Wszystkie mierniki zostały przedstawione w ujęciu dynamicznym jako wskaźniki zmian w 2007 r. w porównaniu do 2003 r. i w 2008 r. w porównaniu do 2003 r. (tabela 2.2.).

Wszystkie zmienne spełniają przyjęte kryteria. Jedynie podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca w niektórych województwach Polski Wschodniej odznaczają się nieznacznie niższą dyspersją niż zakładane 10%, ale współczynniki zmienności są bardzo zbliżone do tej wartości krytycznej.

Po sporządzeniu rankingu, do dalszej analizy wybrano gminy zajmujące 24 pierwsze miejsca w rankingach w każdym województwie. Łącznie badaniom

³ Program dołączony jest do książki [M. Kolenda 2006].

podlegało 120 gmin. W celu wskazania zasadności doboru najszybciej rozwijających się gmin przeprowadzono analizę statystyczną wszystkich czterech mierników w rozbiu na trzy odrębne grupy:

- pierwsza grupa: wszystkie gminy (118 gmin województwa podlaskiego, 116 gmin województwa warmińsko-mazurskiego, 212 gmin województwa lubelskiego, 101 gmin województwa świętokrzyskiego i 159 gmin województwa podkarpackiego);
- druga grupa: 24 najlepsze, według rankingu, gminy ze wszystkich województw;
- trzecia grupa: gminy zajmujące w rankingu pozycje od 25. do ostatniej (94 gminy województwa podlaskiego, 92 gminy województwa warmińsko-mazurskiego, 118 gmin województwa lubelskiego, 77 gmin województwa świętokrzyskiego i 135 gmin województwa podkarpackiego).

Dokonano analizy porównawczej w oparciu o wartości średnie oraz o przyrosty badanych mierników, zarówno absolutne, jak i względne (tabela 2.2.).

TABELA 2.2.

**Mierniki rozwoju lokalnego w województwach Polski Wschodniej
(średnia wartość w 2007 r. i 2003 r. oraz dynamika)**

Dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu na mieszkańca (X_t)			
Średnia wartość w zł			
podlaskie			
Wyszczególnienie	118 gmin	24 gminy*	94 gminy
2007	2197	2280	2176
2003	1449	1336	1478
Przyrost absolutny w zł	748	944	698
Przyrost względny w %	52	71	47
warmińsko-mazurskie			
Wyszczególnienie	116 gmin	24 gminy*	92 gminy
2007	2457	2620	2415
2003	1523	1466	1538
Przyrost absolutny w zł	934	1154	877
Przyrost względny w %	61	79	57
lubelskie			
Wyszczególnienie	212 gmin	24 gminy*	188 gmin
2007	2061	2149	2049
2003	1376	1285	1388
Przyrost absolutny w zł	685	864	661
Przyrost względny w %	50	67	48

świętokrzyskie			
Wyszczególnienie	101 gmin	24 gminy*	77 gmin
2007	2101	2187	2074
2003	1395	1355	1407
Przyrost absolutny w zł	706	832	667
Przyrost względny w %	51	61	47
podkarpackie			
Wyszczególnienie	159 gmin	24 gminy*	135 gmin
2007	2238	2317	2223
2003	1438	1340	1456
Przyrost absolutny w zł	800	977	767
Przyrost względny w %	56	73	53
Liczba zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań (X₂)			
Średnia wartość			
podlaskie			
Wyszczególnienie	118 gmin	24 gminy*	94 gminy
2007	0,852	1,060	0,799
2003	0,812	0,821	0,810
Przyrost absolutny	0,040	0,239	-0,011
Przyrost względny w %	5	29	-1
warmińsko-mazurskie			
Wyszczególnienie	116 gmin	24 gminy*	92 gminy
2007	0,841	1,008	0,797
2003	0,855	0,881	0,849
Przyrost absolutny	-0,014	0,127	-0,052
Przyrost względny w %	-2	15	-6
lubelskie			
Wyszczególnienie	212 gmin	24 gminy*	188 gmin
2007	0,899	1,281	0,850
2003	0,878	0,878	0,858
Przyrost absolutny	0,021	0,403	-0,008
Przyrost względny w %	2	46	-1
świętokrzyskie			
Wyszczególnienie	101 gmin	24 gminy*	77 gmin
2007	0,940	1,040	0,908
2003	0,972	0,829	1,017
Przyrost absolutny	-0,032	0,211	-0,109
Przyrost względny w %	-3	25	-11

podkarpackie			
Wyszczególnienie	159 gmin	24 gminy*	135 gmin
2007	0,982	1,126	0,957
2003	0,985	0,883	1,003
Przyrost absolutny	-0,003	0,243	-0,046
Przyrost względny w %	-0,3	28	-5
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym (X₃)			
Średnia wartość w %			
podlaskie			
Wyszczególnienie	118 gmin	24 gminy*	94 gminy
2007	7,05	6,30	7,24
2003	11,31	11,66	11,22
Przyrost absolutny	-4,26	-5,36	-3,98
Przyrost względny w %	-38	-46	-35
warmińsko-mazurskie			
Wyszczególnienie	116 gmin	24 gminy*	92 gminy
2007	13,73	11,34	14,36
2003	22,82	21,60	23,13
Przyrost absolutny	-9,09	-10,26	-8,77
Przyrost względny w %	-40	-47	-38
lubelskie			
Wyszczególnienie	212 gmin	24 gminy*	188 gmin
2007	9,71	8,07	9,92
2003	14,17	13,81	14,22
Przyrost absolutny	-4,46	-5,74	-4,30
Przyrost względny w %	-32	-42	-30
świętokrzyskie			
Wyszczególnienie	101 gmin	24 gminy*	77 gmin
2007	10,86	9,58	11,26
2003	16,43	16,07	16,54
Przyrost absolutny	-5,57	-6,49	-5,28
Przyrost względny w %	-34	-40	-32
podkarpackie			
Wyszczególnienie	159 gmin	24 gminy*	135 gmin
2007	10,58	9,90	10,70
2003	15,77	15,94	15,74
Przyrost absolutny	-5,19	-6,04	-5,04
Przyrost względny w %	-32,9	-38	-32

Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca (X₄)			
Średnia wartość			
podlaskie			
Wyszczególnienie	118 gmin	24 gminy*	94 gminy
2007	0,0532	0,0529	0,0533
2003	0,0560	0,0521	0,0569
Przyrost absolutny	-0,0028	0,0008	-0,0036
Przyrost względny w %	-5	2	-6
warmińsko-mazurskie			
Wyszczególnienie	116 gmin	24 gminy*	92 gminy
2007	0,0616	0,0655	0,0606
2003	0,0586	0,0591	0,0584
Przyrost absolutny	0,0030	0,0064	0,0022
Przyrost względny w %	5	11	4
lubelskie			
Wyszczególnienie	212 gmin	24 gminy*	188 gmin
2007	0,0499	0,0551	0,0493
2003	0,0508	0,0507	0,0508
Przyrost absolutny	-0,0009	0,0044	-0,0015
Przyrost względny w %	-2	9	-3
świętokrzyskie			
Wyszczególnienie	101 gmin	24 gminy*	77 gmin
2007	0,0590	0,0614	0,0583
2003	0,0568	0,0572	0,0567
Przyrost absolutny	0,0022	0,0042	0,0016
Przyrost względny w %	4	8	3
podkarpackie			
Wyszczególnienie	159 gmin	24 gminy*	135 gmin
2007	0,0549	0,0477	0,0562
2003	0,0551	0,0455	0,0568
Przyrost absolutny	-0,0002	0,0022	-0,0006
Przyrost względny w %	-0,2	5	-1

* gminy zajmujące 24 pierwsze miejsca w rankingu

Źródło: obliczenia własne.

Wszystkie mierniki rozwoju lokalnego dla 24 najszybciej rozwijających się gmin w pięciu województwach Polski Wschodniej przyjmują średnie wartości najwyższe dla stymulant (dochody budżetów gmin, liczba podmiotów gospodarczych, liczba mieszkańców) i najniższe dla destymulant (udział bezrobotnych), co potwierdza prawidłowość ich doboru (por. tabela 2.2.). Przykładowo, w województwie podlaskim średnie dochody budżetów gmin

i miast na prawach powiatu na mieszkańca 24 gmin, które zajęły najwyższe pozycje w rankingu, są o 83 zł wyższe niż analogiczna wielkość liczona dla wszystkich gmin Podlasia, a o 104 zł wyższe niż w pozostałych 94 gminach. Ponadto, miernik ten odznacza się najszybszym przyrostem i to zarówno absolutnym (przyrost dochodów w 2007 r. w porównaniu do 2003 r. o 944 zł/mieszkańca), jak i względnym (przyrost dochodów w 2007 r. w porównaniu do 2003 r. o 71%). Taka sama prawidłowość widoczna jest zarówno w odniesieniu do innych mierników rozwoju lokalnego w ramach województwa podlaskiego, jak również we wszystkich miernikach rozwoju lokalnego pozostałych województw Polski Wschodniej.

Szczególną uwagę zwraca również fakt, że jedynie w gminach Polski Wschodniej zajmujących 24 czołowe pozycje w rankingu przyrasta liczba mieszkańców (miernik X_2 jest większy od 1). W pozostałych gminach występuje ujemne saldo migracji (więcej wymeldowań niż zameldowań).

TABELA 2.3.

Ranking gmin Polski Wschodniej najszybciej rozwijających się w okresie 2003-2007 oraz zmiana pozycji badanych gmin w rankingu 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003

Województwo podlaskie		
Ranga 2007 /2003	Gmina	Zmiana pozycji w rankingu w 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
1	Suwałki (2)	-1
2	Nowe Piekuty (2)	-8
3	Turośl (2)	0
4	Nowogród (3)	-3
5	Śniadowo (2)	-10
6	Dobrzyniewo Duże (2)	-5
7	Perlejewo (2)	6
8	Krasnopol (2)	-10
9	Przerośl (2)	-4
10	Łomża (2)	-7
11	Piątnica (2)	-5
12	Kolno (2)	3
13	Bakałarzewo (2)	-15
14	Filipów (2)	-10
15	Jasionówka (2)	-19
16	Zambrów (2)	8
17	Puńsk (2)	-26
18	Rutka-Tartak (2)	-4

19	Kleszczele (3)	-32
20	Augustów (2)	-37
21	Choroszcz (3)	-4
22	Dubicze Cerkiewne (2)	-53
23	Jedwabne (3)	-7
24	Hajnówka (2)	-22
Województwo warmińsko-mazurskie		
Ranga 2007 /2003	Gmina	Zmiana pozycji w rankingu w 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
1	Banie Mazurskie (2)	-1
2	Nidzica (3)	1
3	Iłowo-Osada (2)	-45
4	Mrągowo (2)	-11
5	Dobre Miasto (3)	-2
6	Zalewo (3)	-4
7	Elbląg (2)	-32
8	Iława (2)	-12
9	Olecko (3)	-7
10	Elk (2)	2
11	Górowo Iławeckie (1)	-35
12	Gietrzwałd (2)	-1
13	Lubawa (2)	-14
14	Morąg (3)	-24
15	Szczytno (2)	-3
16	Pozezdrze (2)	-1
17	Ryn (3)	13
18	Świątki (2)	7
19	Markusy (2)	16
20	Nowe Miasto Lubawskie (1)	1
21	Jonkowo (2)	-14
22	Grodziczno (2)	17
23	Mrągowo (1)	-49
24	Purda (2)	12
Województwo lubelskie		
Ranga 2007 /2003	Gmina	Zmiana pozycji w rankingu w 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
1	Biszczka (2)	-24

2	Aleksandrów (2)	1
3	Łuków (2)	-8
4	Biała Podlaska (2)	1
5	Adamów (2) (PŁ)	1
6	Wojcieszków (2)	1
7	Kamionka (2)	-5
8	Jastków (2)	-5
9	Stoczek Łukowski (2)	-13
10	Kąkolewnica Wschodnia (2)	-23
11	Lubartów (2)	-84
12	Puławy (2)	-42
13	Sosnowica (2)	-2
14	Godziszów (2)	5
15	Janów Lubelski (3)	8
16	Krzczonów (2)	10
17	Grabowiec (2)	-69
18	Wołyń (2)	0
19	Krzywda (2)	-21
20	Biłgoraj (2)	3
21	Krynice (2)	19
22	Janowiec (2)	-68
23	Wólka (2)	-1
24	Dęblin (1)	-40
Województwo świętokrzyskie		
Ranga 2007 /2003	Gmina	Zmiana pozycji w rankingu w 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
1	Kije (2)	-17
2	Skarżysko Kościelne (2)	-31
3	Krasocin (2)	-1
4	Nowa Słupia (2)	-16
5	Oksa (2)	-18
6	Solec-Zdrój (2)	-13
7	Złota (2)	6
8	Sędziszów (3)	-1
9	Wiślica (2)	-66
10	Brody (2)	-34
11	Małogoszcz (3)	1
12	Morawica (2)	-15
13	Starachowice (1)	-11

14	Nagłowice (2)	-27
15	Masłów (2)	2
16	Strawczyn (2)	8
17	Ruda Maleniecka (2)	-44
18	Gnojno (2)	11
19	Imielno (2)	17
20	Michałów (2)	5
21	Sandomierz (1)	-26
22	Secemin (2)	-38
23	Pińczów (3)	-9
24	Moskorzew (2)	2
Województwo podkarpackie		
Ranga 2007 /2003	Gmina	Zmiana pozycji w rankingu w 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
1	Cieszanów (3)	-2
2	Osiek Jasielski (2)	-32
3	Bukowsko (2)	2
4	Horyniec-Zdrój (2)	-2
5	Harasiuki (2)	-37
6	Padew Narodowa (2)	-98
7	Stalowa Wola (1)	-32
8	Pysznicza (2)	1
9	Wiązownica (2)	-13
10	Sanok (2)	8
11	Jasło (2)	-9
12	Dzikowiec (2)	-12
13	Chorkówka (2)	-81
14	Brzyska (2)	1
15	Jodłowa (2)	-2
16	Besko (2)	-2
17	Dukla (3)	-11
18	Tarnowiec (2)	7
19	Trzebownisko (2)	-8
20	Krzyszów (2)	8
21	Komańcza (2)	11
22	Brzostek (2)	18
23	Roźwienica (2)	18
24	Radymno (2)	-79

Źródło: opracowanie własne.

Ranking 24 gmin najszybciej rozwijających się w pięciu województwach Polski Wschodniej w okresie 2003-2008 jest nieco inny niż analogiczny ranking z okresu 2003-2007. We wszystkich województwach występują gminy, których pozycje w 2008 r. w porównaniu do rankingu z 2007 r.:

- zdecydowanie wzrosły (np. gmina wiejska Sejny z województwa podlaskiego – wzrost o 25 miejsc; gmina wiejska Kalinowo z woj. warmińsko-mazurskiego – wzrost o 33 miejsca; gmina miejska Stoczek Łukowski z woj. lubelskiego – wzrost o 29 miejsc; gmina wiejska Waśniów z woj. świętokrzyskiego – wzrost o 17 pozycji; gmina wiejska Roźwienica z woj. podkarpackiego – wzrost o 18 pozycji);
- zdecydowanie zmalały (np. gmina wiejska Krasnopol z woj. podlaskiego – spadek o 10 miejsc; gmina wiejska Iława z woj. warmińsko-mazurskiego – spadek o 12 miejsc; gmina wiejska Łuków z woj. lubelskiego – spadek o 8 miejsc; gmina wiejska Oksa z woj. świętokrzyskiego – spadek o 18 pozycji; gmina wiejska Wiązownica z woj. podkarpackiego – spadek o 13 pozycji).

Może to wynikać m.in. ze specyficznej działalności gmin, charakteryzującej się w badanym okresie znaczną dynamiką. Wpływ na tak duże fluktuacje mogły mieć przede wszystkim dodatkowe inwestycje jednostek samorządu terytorialnego współfinansowane ze środków unijnych w 2008 roku. We wszystkich pięciu województwach Polski Wschodniej dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu na mieszkańca wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego. Ponadto, odznaczały się one bardzo małym zróżnicowaniem, co świadczy o lepszej sytuacji finansowej badanych JST. Tendencją wzrostową charakteryzowały się także dwa pozostałe mierniki rozwoju lokalnego będące stymulantami: liczba zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań i liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON na mieszkańca. Jednak w tym przypadku występowała większa dyspersja mierników, na poziomie 40-55%, co oznacza, że w wielu gminach poziom tych wskaźników był niższy niż w 2007 roku. Jediną destymulantą, która podlegała analizie taksonomicznej, była liczba bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Średni poziom bezrobocia badanych JST był w 2008 roku niższy niż w 2007 roku. Co więcej, dotyczyło to większości badanych gmin, o czym świadczy dodatni poziom klasycznego współczynnika asymetrii rozkładu.

Z analizy porównawczej rankingów gmin Polski Wschodniej wynika, że duża część JST, które znajdowały się na czołowych pozycjach rankingu z okresu 2003-2007, nadal zajmuje wysokie miejsca (tabela 2.3.). Dotyczy to: 10 gmin z woj. podlaskiego, 15 gmin z warmińsko-mazurskiego, 12 gmin z lubelskiego, 12 gmin z świętokrzyskiego i 12 gmin z podkarpackiego. Informacje na temat miejsc w rankingu wszystkich gmin, które podlegały badaniu oraz zmian ich pozycji w porównaniu do 2007 roku zawarte są w tabeli 2.4.

TABELA 2.4.

Ranking gmin Polski Wschodniej, które podlegały badaniu w ramach projektu

Województwo podlaskie			
Gmina	Ranga 2007/2003	Ranga 2008/2003	Zmiana pozycji w rankingu 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
Suwałki (2)	1	2	-1
Nowogród (3)	4	7	-3
Dobrzyniewo Duże (2)	6	11	-5
Perlejewo (2)	7	1	6
Krasnopol (2)	8	18	-10
Przerośl (2)	9	13	-4
Łomża (2)	10	17	-7
Filipów (2)	14	24	-10
Jasionówka (2)	15	34	-19
Zambrów (2)	16	8	8
Puńsk (2)	17	43	-26
Kleszczele (3)	19	51	-32
Augustów (2)	20	57	-37
Hajnówka (2)	24	46	-22
Zabłudów (3)	25	67	-42
Sejny (2)	31	6	25
Raczki (2)	32	65	-33
Giby (2)	34	58	-24
Miastkowo (2)	35	21	14
Czeremcha (2)	36	94	-58
Stawiski (3)	41	50	-9
Sokoły (2)	42	62	-20
Łomża (1)	45	53	-8
Kuźnica (2)	46	42	4
Województwo warmińsko-mazurskie			
Gmina	Ranga 2007/2003	Ranga 2008/2003	Zmiana pozycji w rankingu 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
Banie Mazurskie (2)	1	2	-1
Nidzica (3)	2	1	1
Ĺłowo-Osada (2)	3	48	-45
Mrągowo (2)	4	15	-11
Dobre Miasto (3)	5	7	-2
Zalewo (3)	6	10	-4
Ĺława (2)	8	20	-12
Górowo Ĺławeckie (1)	11	46	-35

Lubawa (2)	13	27	-14
Morąg (3)	14	38	-24
Pozezdrze (2)	16	17	-1
Markusy (2)	19	3	16
Nowe Miasto Lubawskie (1)	20	19	1
Mrągowo (1)	23	72	-49
Purda (2)	24	12	12
Miłki (2)	27	37	-10
Łława (1)	29	62	-33
Dywity (2)	30	61	-31
Górowo �ławeckie (2)	32	9	23
Susz (3)	35	30	5
Lubawa (1)	37	24	13
Kalinowo (2)	39	6	33
Ostróda (1)	62	78	-16
Szczytno (1)	99	101	-2
Województwo lubelskie			
Gmina	Ranga 2007/2003	Ranga 2008/2003	Zmiana pozycji w rankingu 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
Biszczka (2)	1	25	-24
Aleksandrów (2)	2	1	1
Adamów (2)	5	4	1
Wojcieszków (2)	6	5	1
Kamionka (2)	7	12	-5
Kąkolewnica Wschodnia (2)	10	33	-23
Krzywdka (2)	19	40	-21
Krynice (2)	21	2	19
Wąwolnica (2)	25	50	-25
Piszczak (2)	28	21	7
Garbów (2)	30	51	-21
Jeziorzany (2)	33	73	-40
Jarczów (2)	34	10	24
Nowodwór (2)	35	60	-25
Żółkiewka (2)	36	44	-8
Tarnawatka (2)	38	26	12
Baranów (2)	40	43	-3
Stoczek �ukowski (1)	43	14	29
�uk�w (1)	69	109	-40
Lubartów (1)	76	144	-68
Biłgoraj (1)	91	123	-32
Biała Podlaska (1)	118	103	15
Teresp�l (1)	147	185	-38
Tomaszów Lubelski (1)	157	152	5

Województwo świętokrzyskie			
Gmina	Ranga 2007/2003	Ranga 2008/2003	Zmiana pozycji w rankingu 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
Kije (2)	1	18	-17
Skarżysko Kościelne (2)	2	33	-31
Krasocin (2)	3	4	-1
Oksa (2)	5	23	-18
Złota (2)	7	1	6
Wiślica (2)	9	75	-66
Małogoszcz (3)	11	10	1
Morawica (2)	12	27	-15
Nagłowice (2)	14	41	-27
Masłów (2)	15	13	2
Strawczyn (2)	16	8	8
Gnojno (2)	18	7	11
Michałów (2)	20	15	5
Sandomierz (1)	21	47	-26
Secemin (2)	22	60	-38
Pińczów (3)	23	32	-9
Moskorzew (2)	24	22	2
Chęciny (3)	25	80	-55
Wodzisław (2)	27	17	10
Mirzec (2)	28	66	-38
Waśniów (2)	29	12	17
Sobków (2)	30	5	25
Stopnica (2)	37	58	-21
Bodzechów (2)	40	3	37
Województwo podkarpackie			
Gmina	Ranga 2007/2003	Ranga 2008/2003	Zmiana pozycji w rankingu 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003
Cieszanów (3)	1	3	-2
Osiek Jasielski (2)	2	34	-32
Bukowsko (2)	3	1	2
Harasiuki (2)	5	42	-37
Stalowa Wola (1)	7	39	-32
Pysznica (2)	8	7	1
Wiązownica (2)	9	22	-13
Sanok (2)	10	2	8
Jasło (2)	11	20	-9
Dzikowiec (2)	12	24	-12
Brzyska (2)	14	13	1
Besko (2)	16	18	-2

Tarnowiec (2)	18	11	7
Krzyszów (2)	20	12	8
Komańcza (2)	21	10	11
Roźwienica (2)	23	5	18
Radymno (2)	24	103	-79
Tyrawa Wołoska (2)	25	30	-5
Fredropol (2)	26	51	-25
Zaleszany (2)	28	55	-27
Dubiecko (2)	29	52	-23
Zagórz (3)	30	16	14
Bojanów (2)	31	45	-14
Borowa (2)	33	58	-25

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza taksonomiczna, na podstawie danych z okresu 2003-2008 dotyczących 708 gmin z pięciu województw Polski Wschodniej, potwierdza słuszność zastosowanej metodologii klasyfikacji obiektów oraz precyzję doboru mierników rozwoju lokalnego, w celu wyodrębnienia jednostek najszybciej rozwijających się. Zarówno w okresie 2003-2008, jak i w okresie 2003-2007 większość analizowanych w ramach projektu gmin zajmowała wiodące pozycje w rankingu. Natomiast największe różnice rang wystąpiły w przypadku tych gmin, które w rankingu wykonanym na podstawie danych z okresu 2003-2007 zajęły dalsze pozycje.

Rozdział 3. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania narzędzi ZRL w gminach Polski Wschodniej

3.1. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania planistycznych narzędzi ZRL

W zakresie wykorzystywania planistycznych działań/instrumentów ZRL zdecydowanie największe znaczenie miało opracowanie dokumentu, jakim jest „**Strategia Rozwoju Gminy**”. Zdaniem respondentów, ten rodzaj instrumentu planistycznego był wykorzystywany w 97,5% gmin (łącznie liczba odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” – wykres 3.1.). Warto zwrócić uwagę, iż był to także najczęściej wskazywany instrument planowania w JST (60% ankietowanych odpowiedziało „zdecydowanie tak”, że jest on najczęściej wykorzystywanym narzędziem planistycznym w gminach). Kolejne miejsce w hierarchii instrumentów wykorzystywanych w ZRL zajmują: **ustalenie celów rozwoju gminy** oraz **diagnoza potencjału gminy**. Ustalenie celów rozwoju gminy było bardzo ważne dla 60% respondentów (odpowiedzi „zdecydowanie tak”) oraz ważne dla 37,5% ankietowanych (odpowiedzi „raczej tak”). W przypadku diagnozy potencjału gminy układ odpowiedzi był odmienny. Tylko 39,2% ankietowanych wskazało na wysokie znaczenie tego instrumentu, ale aż 56,7% respondentów uznało to działanie za ważne. W konsekwencji, łączna liczba odpowiedzi „zdecydowanie tak” oraz „raczej tak” w przypadku ustalenia celów rozwoju gminy i diagnozy potencjału gminy wynosiła odpowiednio 97,5% i 65,8%. Można zatem stwierdzić, że działania te respondenci uznali za jedno z najważniejszych w zarządzaniu rozwojem regionalnym. Należy przy tym nadmienić, że zarówno ustalenie celów rozwoju gminy, jak i diagnoza potencjału gminy i warunków otoczenia oraz możliwych kierunków rozwoju jest jednym z etapów opracowywania strategii rozwoju. Przedstawione działania warunkują zatem wcześniej wymieniony instrument – strategię rozwoju gminy.

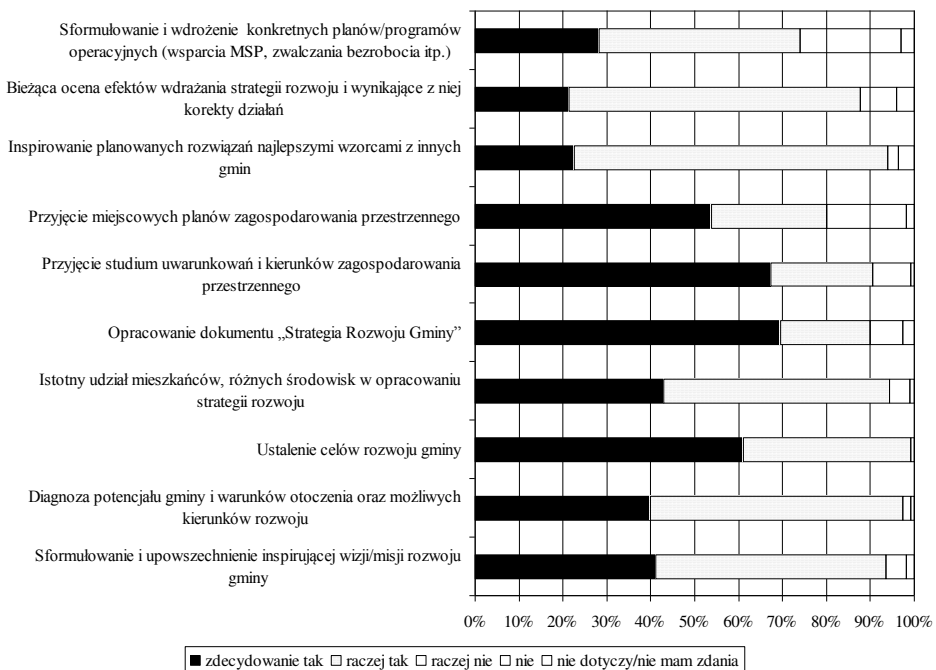
Ważnymi instrumentami wykorzystywanymi w ZRL gmin są w opinii respondentów działania związane z przyjęciem **studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** oraz przyjęciem **miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**. Przeprowadzone badania wskazują, że zarządzanie gospodarką przestrzenną jest ważnym elementem realizacji planowania w ZRL gmin. Odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” udzieliło odpowiednio 87,5% i 76,7% ankietowanych. Jest to pozytywna przesłanka wskazująca, że pracownicy samorządu lokalnego wykorzystują

instrumenty ZRL związane z przestrzennym wymiarem procesów i zjawisk społecznych oraz gospodarczych.

W ZRL gmin w najmniejszym stopniu były wykorzystywane działania, takie jak: sformułowanie i wdrożenie konkretnych planów/programów operacyjnych oraz inspirowanie planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin. Ankietowani stwierdzili, że takie instrumenty ZRL wykorzystywane były odpowiednio tylko w 59,2% i 65,8% gmin (łącznie odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Niepokojącym zjawiskiem jest niski stopień realizacji przez JST bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań. Tylko w przypadku 71,7% gmin wskazano na ten obszar działań planowania w ZRL (łącznie odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Było to trzecie od końca wskazanie wśród dziesięciu działań/instrumentów zaproponowanych w ankiecie.

WYKRES 3.1.

Zakres wykorzystywania planistycznych działań/instrumentów ZRL (% wskazań)



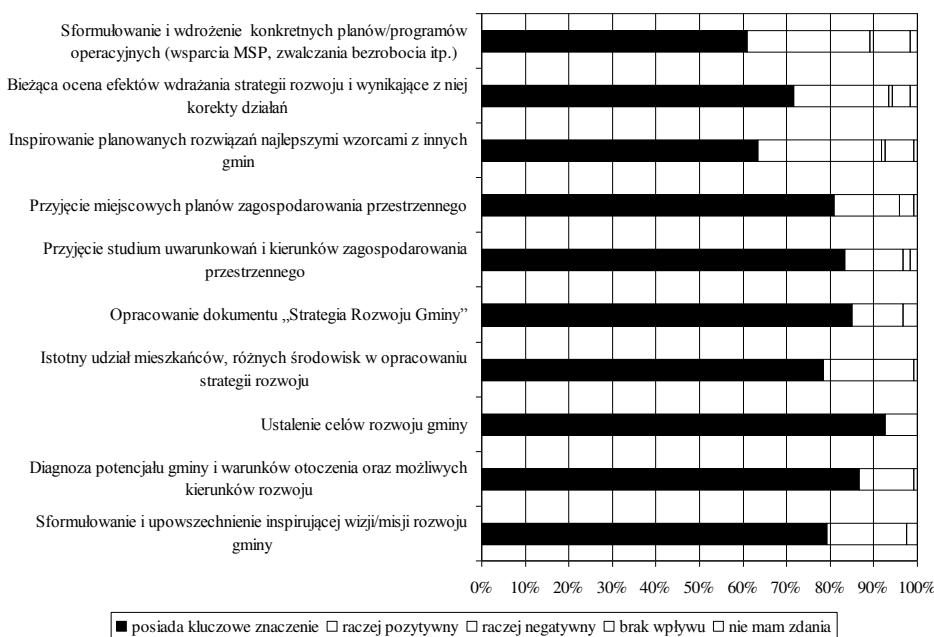
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Istotnym elementem badań było określenie nie tylko stopnia realizacji poszczególnych instrumentów planistycznych w ZRL, ale także oceny ich potencjalnego wpływu na rozwój lokalny JST (wykres 3.2.). Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że respondenci jednoznacznie potwierdzają tezę, iż niezbędnym działaniem umożliwiającym rozwój lokalny jest **ustalenie**

celów rozwoju gminy. W tym przypadku ankietowani byli jednomyślni – wszyscy z nich ocenili ten instrument jako potencjalnie najbardziej istotny element planowania rozwoju lokalnego. Podobnie wysoko (nieco ponad 99% łącznych wskazań kluczowego i raczej pozytywnego znaczenia) oceniono potencjalnie korzystny wpływ **diagnozy potencjału gminy i warunków otoczenia** oraz **uczestnictwo mieszkańców i różnych środowisk lokalnych w opracowywaniu strategii rozwoju.** Zwrócenie uwagi respondentów szczególnie na to drugie działanie – konsultacje społeczne – jest wyrazem dostrzegania przez JST w coraz większym stopniu znaczenia roli mieszkańców i pozostałych środowisk w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Wszystkim pozostałym działaniom przypisano także bardzo duże znaczenie. W zdecydowanej większości łączny odsetek respondentów wskazujących na kluczowe znaczenie i raczej pozytywny wpływ danego działania wynosił 96-97%.

WYKRES 3.2.

Potencjalny wpływ działań z obszaru planowania w rozwoju lokalnym (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Dość niepokojącym zjawiskiem jest jednak ostatnia pozycja działań polegających na sformułowaniu i wdrożeniu konkretnych planów/programów operacyjnych. Rozpatrując potencjalny wpływ na rozwój lokalny, tylko 60,8% ankietowanych wskazało to działanie jako kluczowe. Respondenci nie dostrzegali także popularnej i relatywnie łatwej do zastosowania metody

benchmarkingu. Inspirowanie planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin jako działanie kluczowe wskazało tylko 63,3% respondentów.

Porównanie zakresu wykorzystywanych w rozwoju lokalnym działań/instrumentów z oceną ich potencjalnego wpływu na rozwój pozwala ocenić lukę między nimi. Biorąc pod uwagę różnice wskazań tylko pomiędzy odpowiedziami „zdecydowanie tak” a „posiada kluczowe znaczenie” można stwierdzić, że największa luka (54,2 p.p.) wystąpiła w bieżącej ocenie efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań. Wynika to z faktu dostrzegania przez respondentów kluczowego znaczenia tego instrumentu w rozwoju lokalnym, a niekorzystnym zjawiskiem, jakim jest niewielki zakres jego stosowania w praktyce. Kolejne miejsce zajmuje działanie planistyczne polegające na inspirowaniu planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin. Instrument ten był w bardzo niewielkim zakresie wykorzystywany przez badane gminy, co nawet przy relatywnie niskiej ocenie przez respondentów jego kluczowego znaczenia w rozwoju gminy powoduje występowanie wyraźnej luki. Na takim samym poziomie (różnica 47,5 p.p. między odpowiedziami „kluczowe znaczenie” a „zdecydowanie tak”) występowała luka związana z pożądanym a rzeczywistym działaniem, polegającym na diagnozie potencjału gminy i warunków otoczenia oraz określaniu możliwych kierunków rozwoju. Znaczna luka występowała także w przypadku formułowania i upowszechniania inspirującej wizji/misji rozwoju gminy oraz istotnego udziału społeczności lokalnej w opracowywaniu strategii rozwoju. Najmniejsze różnice odnotowano w przypadku działań, takich jak: opracowanie dokumentu „Strategia Rozwoju Gminy” oraz przyjęcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wykorzystywanie tych instrumentów planistycznych w gminach jest zatem najbardziej popularne i jednocześnie zgodne z przypisywanym im kluczowym znaczeniem w rozwoju lokalnym.

Nieco odmienną hierarchię w ocenie różnic między pożądanym a rzeczywistym zakresem wykorzystywania poszczególnych instrumentów planowania odnotowano, określając je na podstawie łącznego odsetka wskazań odpowiedzi „posiada kluczowe znaczenie i raczej pozytywny” a „zdecydowanie tak” i „raczej tak”. Przy takim podejściu największą lukę (30,0 p.p.) odnotowano w przypadku formułowania i wdrażania konkretnych planów/programów operacyjnych. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne. Oznacza ono, że chociaż w gminach opracowywane są strategie rozwoju, to cele strategiczne sporadycznie przekształcane są w cele operacyjne. Niezbędnym wydaje się zatem podjęcie i koordynacja działań zmierzających do określenia poszczególnych przedsięwzięć (planów/programów) oraz etapów ich realizacji, które składałyby się na opis strategii rozwoju. Działania takie sprzyjałyby także zmniejszaniu wymienionej wcześniej luki między rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań. Plany operacyjne, określając, w jaki sposób i w jakim czasie JST zamierza osiągnąć ustalone cele oraz kto ma je

zrealizować, ułatwiają bowiem bieżące monitorowanie przebiegu realizacji i wyników planu.

Kolejna luka między pożądanym a rzeczywistym zakresem wykorzystywanych narzędzi planistycznych ponownie dotyczy działań związanych z inspirowaniem planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin. Podejmowane są działania tworzące bazy dobrych praktyk dla JST. Przykładowo: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP oraz Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych utworzyły stronę internetową www.dobrepraktyki.pl, na której umieszczane są i promowane dobre praktyki zarządzania w samorządach oraz doświadczenia opisujące narzędzia wspierające funkcjonowanie samorządów lokalnych. Zwiększenie wykorzystania tego instrumentu planistycznego w gminach wydaje się być zatem realne, a zarazem relatywnie łatwe i tanie. Wyraźne różnice między pożądanym a rzeczywistym wykorzystaniem instrumentu dotyczyły bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działania. Relatywnie mała luka występowała w przypadku diagnozy potencjału gminy i warunków otoczenia oraz możliwych kierunków rozwoju, ustaleniu celów rozwoju gminy oraz opracowaniu dokumentu „Strategia Rozwoju Gminy”.

Konkludując można stwierdzić, że w obszarze planowania niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do systematycznego zmniejszania luki między stanem rzeczywistym a potencjalnym, szczególnie w przypadku następujących instrumentów/działań:

- sformułowania i wdrożenia konkretnych planów/programów operacyjnych (wsparcia MSP, zwalczania bezrobocia);
- bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań;
- inspirowania planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin;
- sformułowania i upowszechnienia inspirującej wizji/misji rozwoju gminy;
- istotnego udziału mieszkańców, różnych środowisk w opracowaniu strategii rozwoju.

Obszary deficytów kompetencyjnych w zakresie planistycznej funkcji ZRL:

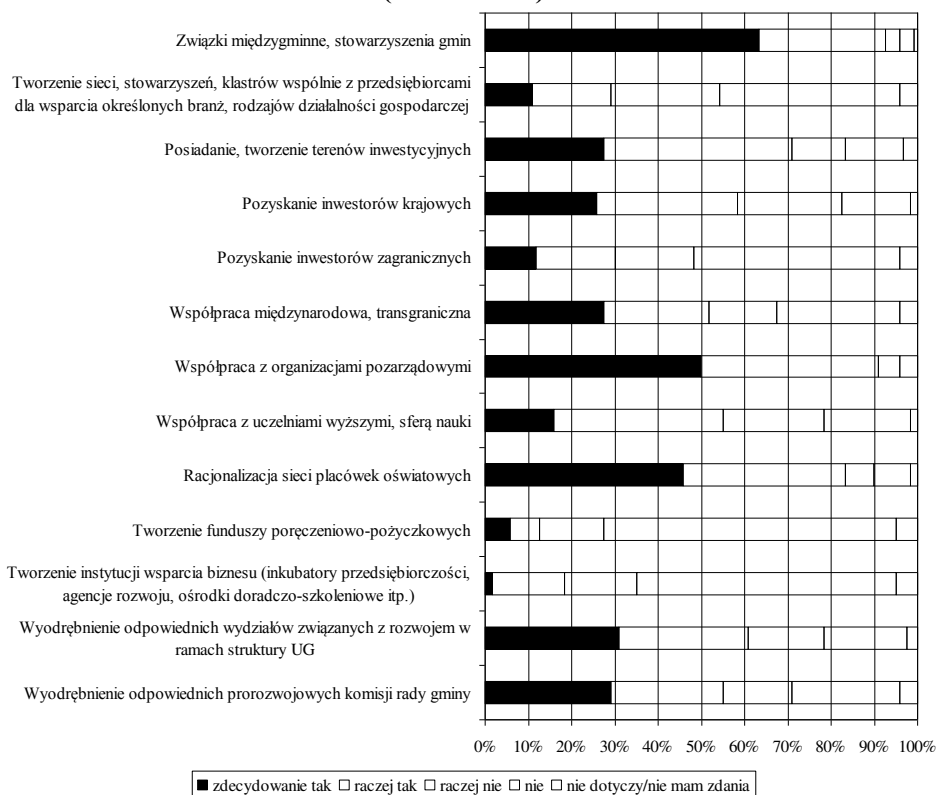
- formułowanie i wdrażanie konkretnych planów/programów operacyjnych;
- ocena efektów wdrażania strategii i wynikającej z niej korekty działań;
- wykorzystywanie najlepszych wzorców działania innych gmin;
- formułowanie i upowszechnianie inspirującej wizji/misji rozwoju gminy;
- angażowanie mieszkańców i innych środowisk w opracowywanie strategii rozwoju.

3.2. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania organizacyjnych narzędzi ZRL

W zakresie wykorzystywania organizacyjnych działań/instrumentów ZRL zdecydowanie największe znaczenie miało **członkostwo w związkach międzygminnych i stowarzyszeniach gmin** (wykres 3.3.). Zdaniem respondentów, ten rodzaj aktywności jest wykorzystywany przez ponad 90% badanych gmin (63,3% odpowiedzi „zdecydowanie tak”, 29,2% odpowiedzi „raczej tak”). Tylko 4 gminy nie zadeklarowały przynależności do związków międzygminnych i stowarzyszeń gmin.

WYKRES 3.3.

Zakres wykorzystywania organizacyjnych działań/instrumentów ZRL (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z rozkładu odpowiedzi wynika względnie duża popularność działania z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym, jakim jest **współpraca z organizacjami pozarządowymi**. Fakt podejmowania takiej współpracy jest

bardzo ważny, gdyż jest elementem otwartej, kreatywnej pracy gminy na rzecz swego środowiska i niewątpliwie jest elementem budowania w gminie społeczeństwa obywatelskiego. Zaangażowanie we współpracę z organizacjami pozarządowymi zadeklarowało ponad 90% badanych gmin (50% odpowiedzi „zdecydowanie tak”, 40,83% odpowiedzi „raczej tak”). Tylko 5 respondentów stwierdziło brak takiej współpracy.

Stosunkowo mniejszą aktywność respondenci deklarowali w odniesieniu do działań związanych ze **współpracą z przedsiębiorstwami** (tworzenie stowarzyszeń, udział stowarzyszeń w sieciach podobnych stowarzyszeń, współdziałanie w tworzeniu klastrów lub też wsparcie przez gminy określonych branż, czy rodzajów działalności gospodarczej). Zaledwie co czwarta gmina wskazała na realizację działań w powyższym zakresie (10,83% odpowiedzi „zdecydowanie tak”, 18,33% odpowiedzi „raczej tak”).

Kolejna grupa działań w ramach funkcji organizacyjnej ZRL dotyczy działalności gminy w zakresie intensyfikacji inwestycji gospodarczych na własnym terenie. Na **tworzenie i rozwijanie terenów inwestycyjnych** zdecydowało się 27,5% badanych gmin, wobec 43% wskazujących odpowiedź „raczej tak”. Oznacza to, że stosunkowo duża liczba gmin nie wykazuje aktywności w tym zakresie, co należy uznać za zjawisko niekorzystne z punktu widzenia możliwości zwiększania zdolności absorpcyjnych gminy. Charakterystyczne jest, że prawie taka sama liczba gmin, która posiada lub/i tworzy tereny inwestycyjne, poszukuje jednocześnie **inwestorów krajowych** (25,83% odpowiedzi „zdecydowanie tak”, 32,5% odpowiedzi „raczej tak”). Jednocześnie ponad 40% respondentów nie wykazuje aktywności w zakresie pozyskiwania inwestorów krajowych, co może sugerować, iż przynajmniej część deklarujących posiadanie i/lub tworzenie terenów inwestycyjnych nie zabiega o inwestorów.

Relatywnie mniej gmin zabiega o **inwestorów zagranicznych** (11,67% odpowiedzi „zdecydowanie tak”, 18,33% odpowiedzi „raczej tak”). Blisko 50% badanych gmin nie prowadzi działań mających na celu pozyskanie inwestora zagranicznego, co może wskazywać na świadomość relatywnie małej atrakcyjności inwestycyjnej posiadanych terenów inwestycyjnych lub niedoceniające możliwości zainteresowania inwestorów zagranicznych tymi terenami. Warto, aby gminy w tym zakresie skorzystały ze wsparcia Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Rozszerzenie działalności w zakresie pozyskiwania inwestorów zagranicznych jest tym bardziej pożądane, iż respondenci deklarowali stosunkowo dużą **aktywność w tworzeniu i rozwijaniu współpracy międzynarodowej i transgranicznej**. Działalność w tym zakresie prowadzi ponad 50% badanych gmin (27,5% odpowiedzi „zdecydowanie tak”, 24,2% odpowiedzi „raczej tak”). Z powyższego wynika, że znaczna część gmin prowadzi chociażby skromną współpracę międzynarodową, co niewątpliwie powinno sprzyjać rozszerzeniu kontaktów i tworzeniu okazji do dotarcia do potencjalnych inwestorów.

Kolejną grupą instrumentów stosowanych przez badane gminy są działania regulujące i wpływające na działalność gminy. Aktywność w tym zakresie dotyczyła przede wszystkim racjonalizacji sieci placówek oświatowych. Jest to bardzo ważny problem w gminie, albowiem racjonalizacja w wielu wypadkach pociąga konieczność likwidacji szkół z małą liczbą uczniów, co na ogół wywołuje gwałtowne protesty rodziców. **Restrukturyzację placówek oświatowych** zdecydowało się przeprowadzić ponad 80% badanych gmin (45,83% odpowiedzi „zdecydowanie tak”, 37,5% – „raczej tak”). Jednocześnie niespełna 15% badanych gmin nie zdecydowało się na realizację tego typu działań lub na realizację w ograniczonym zakresie, co w powiązaniu z istotnym wpływem wydatków oświatowych na budżet gminy należy uznać za zjawisko niepokojące.

Znacznie skromniej przedstawia się działalność gmin w zakresie **tworzenia funduszy poręczeniowo-pożyczkowych**. Jedynie 15 gmin (14,5%) zadeklarowało swoje zaangażowanie w tworzenie i rozwijanie tego typu funduszy, wobec ponad 80%, które nie prowadzą takich działań, co niestety może utrudniać przedsiębiorcom dostęp do kapitału, a tym samym stanowić barierę ich rozwoju.

W badanych gminach, w ograniczonym zakresie realizowane są również działania dotyczące **tworzenia instytucji wsparcia biznesu** (tworzenie lub współtworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju, ośrodków doradczo-szkoleniowych). Tylko w dwóch gminach takie działania są realizowane, a w 20 raczej tak. Ponad 80% respondentów zadeklarowało brak działalności związanej z tworzeniem i rozwijaniem instytucji wsparcia biznesu.

Badania wykazały, że ankietowane gminy charakteryzują się względnie dużą aktywnością w zakresie **wyodrębniania w strukturze organizacyjnej wydziału rozwoju gminy**. Ponad 60% respondentów zadeklarowało posiadanie takiego wydziału. Równie chętnie gminy angażują się w **tworzenie w strukturze rady gminy specjalnych komisji prorozwojowych**. Aż 55% badanych gmin zadeklarowało wyodrębnienie i rozwijanie tego typu komisji.

Istotnym elementem badań było określenie nie tylko stopnia realizacji poszczególnych instrumentów organizacyjnych w ZRL, ale także oceny ich potencjalnego wpływu na rozwój lokalny JST. Z rozkładu odpowiedzi wynika, że potencjalny wpływ poszczególnych działań organizacyjnych został oceniony na względnie wysokim poziomie (wykres 3.4.).

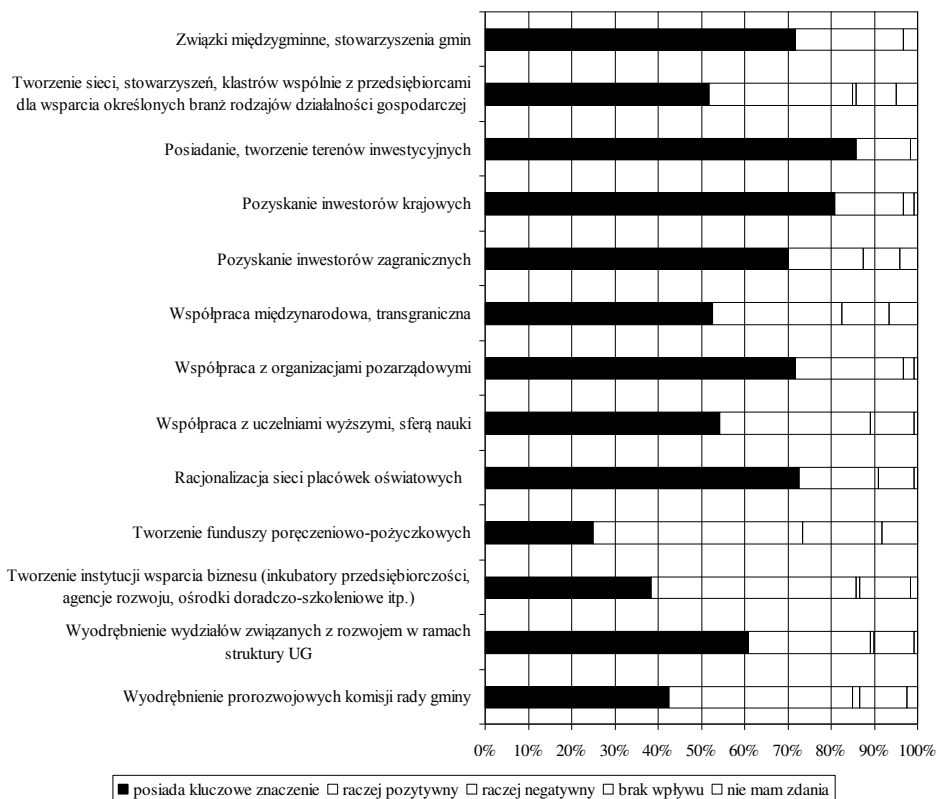
Z poniższego wykresu wynika, że respondenci jednoznacznie potwierdzają tezę o istotności, z punktu widzenia możliwości zwiększenia poziomu rozwoju, **działań w zakresie tworzenia i rozwijania związków międzygminnych i stowarzyszeń gmin**. Kluczowe znaczenie tych działań dostrzega ponad 70% badanych gmin, wobec 25% deklarujących raczej pozytywny wpływ, co w połączeniu z równie szerokim zakresem realizowania pozwala wnioskować o braku luki kompetencyjnej w tym zakresie.

Równie wysoko respondenci ocenili potencjalny wpływ **działań związanych ze współpracą z przedsiębiorcami**, w tym tworzenie sieci

stowarzyszeń przedsiębiorców, tworzenie klastrów. W opinii ponad 50% respondentów działania w tym zakresie mają kluczowy wpływ na procesy rozwojowe w gminie, wobec 33,3% deklarujących raczej pozytywny wpływ. Niestety, ograniczony zakres realizowania tych działań pozwala wskazać lukę kompetencyjną, gdyż tylko niespełna 30% badanych gmin zadeklarowało prowadzenie współpracy z przedsiębiorcami.

WYKRES 3.4.

**Potencjalny wpływ działań z zakresu organizacji na rozwój lokalny
(% wskazań)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W opinii badanych gmin, ważne z punktu widzenia możliwości dynamizowania procesów rozwojowych w gminie są **działania w zakresie tworzenia i rozwijania terenów inwestycyjnych**. W tym przypadku ankietowani byli jednomyślni – praktycznie wszyscy z nich ocenili ten instrument jako potencjalnie istotny element organizacyjnej funkcji rozwoju lokalnego. Jednak w połączeniu z relatywnie mniejszym zakresem jego wykorzystywania istnieje podstawa do wskazania luki kompetencyjnej. Tylko niewiele ponad 70% respondentów zadeklarowało aktywność w tworzeniu

i rozwijaniu terenów inwestycyjnych, co wskazuje na pewną lukę kompetencyjną.

Kolejne miejsce w hierarchii instrumentów ZRL o prorozwojowym charakterze zajęły **działania na rzecz przyciągania inwestorów krajowych i zagranicznych**. Na kluczową rolę tych działań wskazało odpowiednio 80,8% i 70% badanych gmin, wobec ponad 15% i 17% deklarujących raczej pozytywny wpływ. Niestety, zakres wykorzystywania tych instrumentów jest zdecydowanie mniejszy. Prowadzenie działań w zakresie przyciągania inwestorów krajowych i zagranicznych zadeklarowało odpowiednio 58% i 30% badanych gmin, co pozwala wnioskować o stosunkowo istotnej luce kompetencyjnej w tym zakresie.

Ważne z punktu widzenia możliwości oddziaływania na procesy rozwojowe w gminie okazały się również **działania związane ze współpracą międzynarodową i transgraniczną**. W opinii ponad 52% respondentów działania te mają kluczowe znaczenie dla poziomu rozwoju gminy, wobec 30% wskazujących na raczej pozytywny ich wpływ. Oznacza to, że luka pomiędzy pożądanym a rzeczywistym zakresem wykorzystywania tego instrumentu jest relatywnie duża.

W dalszej kolejności, w opinii badanych gmin, na procesy rozwojowe wpływa **współpraca z uczelniami wyższymi i sferą nauki**. Ponad 50% respondentów wskazało, że są to działania o decydującym znaczeniu dla poziomu rozwoju gminy, wobec 35% deklarujących raczej pozytywny wpływ. Niestety, intensywność prowadzonych działań w tym zakresie jest stosunkowo niewielka. Tylko 55% badanych gmin zadeklarowało współpracę z uczelniami wyższymi i sferą nauki, co pozwala wnioskować o pewnej luce kompetencyjnej.

Relatywnie wysoko oceniono również rolę **racjonalizacji placówek oświatowych** w kształtowaniu warunków prorozwojowych w gminie. Ponad 70% respondentów zakwalifikowało ten rodzaj działań do narzędzi o kluczowym znaczeniu, wobec 18,3% deklarujących raczej pozytywny ich wpływ na poziom rozwoju gminy. Równocześnie na realizację tych działań zdecydowało się ponad 80% badanych gmin, co wskazuje na raczej właściwy poziom zaangażowania gmin w racjonalizację placówek oświatowych.

Za ważny instrument wsparcia procesów prorozwojowych w gminie uznano także **działania na rzecz tworzenia instytucji wsparcia biznesu** (inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju, ośrodki doradczo-szkoleniowe itp.). Pogląd ten podziela znaczna część respondentów, z których 46 (38,34%) uważa, że takie działania mają kluczowe, a 57 (47,5%), że „raczej pozytywne” znaczenie. Tylko jedna gmina określiła te działania jako „raczej negatywne”. Jednocześnie zakres realizowania tych działań jest stosunkowo niewielki. Zaledwie 18,3% respondentów wskazało, że badana gmina prowadziła działania w tym zakresie, co oznacza znaczną lukę kompetencyjną.

Wśród preferowanych struktur organizacyjnych wskazywano na **wyodrębnione wydziały związane z rozwojem oraz komisje w radzie gminy**. Blisko 90% respondentów wskazało, że kluczowe i raczej pozytywne znaczenie

dla stymulowania procesów prorozwojowych w gminie ma wyodrębnienie wydziałów związanych z rozwojem, wobec 85% wskazujących na wyodrębnienie komisji w radzie gminy. Jednak zakres wykorzystania tego typu działań jest na relatywnie niższym poziomie. Wyodrębnienie wydziałów związanych z rozwojem i komisji w radzie gminy zadeklarowało odpowiednio 61% i 55% respondentów, a tym samym lukę kompetencyjną można oszacować na relatywnie wysokim poziomie.

Odrębnym zagadnieniem jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu gminy winny wykorzystywać możliwości, jakie daje organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym.

Wydaje się, że zakres działań rzeczywiście podejmowanych przez gminę powinien odpowiadać hierarchii ważności poszczególnych narzędzi w stymulowaniu procesów prorozwojowych. Aby to osiągnąć, konieczne jest przede wszystkim przełamanie barier mentalnych („czy warto, czy to konieczne?”), a następnie różnorodnych barier biurokratycznych („po co ta robota?”). Poważniejszą barierą jest znalezienie sojuszników dla nowych idei wśród radnych i we wpływowych środowiskach w gminie, które mogą skorzystać na wdrożeniu nowych inicjatyw. Większość działań organizatorskich nie wymaga nakładów inwestycyjnych, jest więc możliwa do realizacji. Określonych nakładów wymaga „tworzenie terenów inwestycyjnych”, „tworzenie instytucji wsparcia biznesu” czy „tworzenie funduszy poręczeniowo-pożyczkowych” – można jednak rozwiązać ten problem, współpracując z zainteresowanymi i wykorzystując środki z programów Unii Europejskiej, środki rządowe, wreszcie korzystając z emisji obligacji czy pożyczek bankowych.

Obszary deficytów kompetencyjnych w zakresie organizacyjnej funkcji ZRL:

- tworzenie terenów inwestycyjnych;
- współpraca z przedsiębiorcami, w tym tworzenie sieci stowarzyszeń przedsiębiorców, klastrów;
- przyciąganie inwestorów krajowych i zagranicznych;
- współpraca międzynarodowa i transgraniczna, z uczelniami wyższymi i sferą nauki;

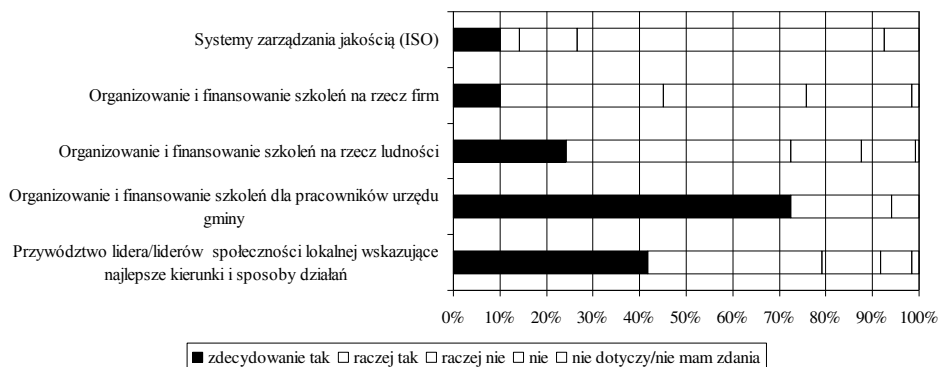
3.3. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania przywódczych narzędzi ZRL

Spośród wykorzystywanych przez gminy działań i instrumentów funkcji przywódczej największą popularnością cieszyło się **organizowanie i finansowanie szkoleń na rzecz pracowników gminy** – 87 wskazań na

„zdecydowanie tak” (72,5%), 26 na „raczej tak” (21,67%). Jedynie w przypadku 7 gmin (5,83%) działania w tym zakresie raczej nie były wykonywane, a jednocześnie żadna gmina nie zadeklarowała braku aktywności w tym zakresie (wykres 3.5.).

WYKRES 3.5.

Zakres wykorzystywania przywódczych działań/instrumentów ZRL (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Badania wykazały, że ogromne znaczenie dla rozwoju gminy miały **działania lidera/liderów społeczności lokalnej**, wskazujące najlepsze kierunki i sposoby działania gminy. Tak określone działania jako zdecydowanie występujące wskazało prawie 42% gmin (50 wskazań), wobec odpowiedzi sugerującej, że takie działania mogły wystąpić w 45 gminach (37,5%). Jednocześnie, jedynie w przypadku 8 gmin (6,67%) działania te nie wystąpiły w ogóle.

Organizowanie szkoleń i finansowanie szkoleń na rzecz ludności jako instrument zarządzania rozwojem lokalnym jest zdecydowanie wykorzystywany w przypadku 29 gmin (24,17%) i raczej stosowany w 58 gminach (48,33%). Blisko co czwarta gmina zadeklarowała, że ten rodzaj aktywności nie jest lub raczej nie jest wykorzystywany w kreowaniu procesów rozwojowych.

Kolejne miejsce w hierarchii wykorzystywanych przez gminy instrumentów z zakresu przywódczej funkcji zarządzania rozwojem lokalnym zajęła **organizacja i finansowanie szkoleń na rzecz firm**. Tylko w 12 gminach (10%) respondenci zadeklarowali prowadzenie tego typu szkoleń, wobec 42 gmin (35%), których wójtowie wskazali odpowiedź „raczej organizowane”. Ograniczony zakres prowadzonych szkoleń dla firm zadeklarowały 64 gminy (53,3%), wśród których 37 (30,8%) raczej nie prowadziło szkoleń, a 27 (22,5%) w ogóle nie realizowało tego typu działań.

Spśród badanych instrumentów w zakresie funkcji przywódczej najrzadziej stosowany był **system zarządzania jakością (ISO)**. Badania wykazały, że został on wprowadzony jedynie w przypadku 12 gmin (10%).

Zdecydowana większość badanych gmin (65,83%) w ogóle nie wdrożyła procedur wymaganych przez systemy zarządzania, a w przypadku 9 gmin wójtowie uznali, że ten instrument nie dotyczy ich gminy lub nie mieli zdania na ten temat.

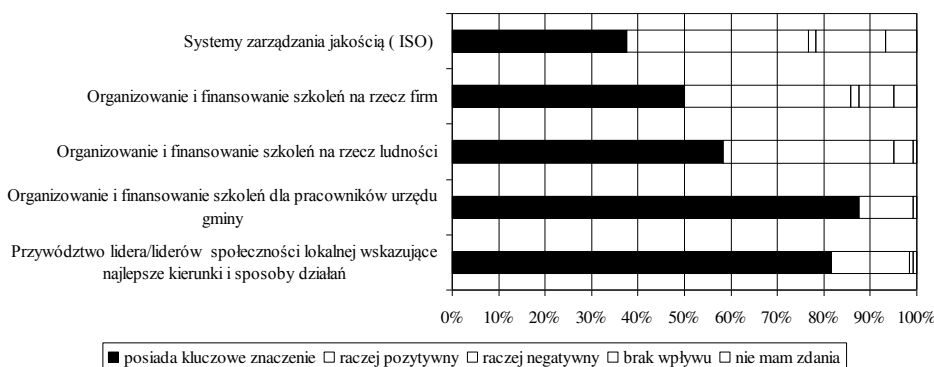
Z rozkładu odpowiedzi przedstawiających opinie przedstawicieli badanych gmin na temat potencjalnego wpływu przywódczych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym na procesy prorozwojowe w gminie wynika, że największy wpływ ma **organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników gminy** (wykres 3.6.). Zdaniem ponad 87% ankietowanych, ten rodzaj szkoleń ma kluczowe znaczenie dla poziomu rozwoju gminy, wobec 11,6% wskazujących na raczej pozytywny wpływ. Tylko w jednym przypadku ankietowani nie mieli zdania na ten temat.

Za nie mniej ważny instrument rozwoju gminy ankietowani uznali **przywództwo lidera/liderów społeczności lokalnej**. W opinii ponad 80% respondentów działania w tym zakresie mają kluczowe znaczenie dla poziomu rozwoju gminy, wobec 16,6% przekonanych o raczej pozytywnym wpływie.

Podobnie wysoko (prawie 95% łącznych wskazań kluczowego i raczej pozytywnego znaczenia) oceniono potencjalnie korzystny wpływ **organizowania i finansowania szkoleń na rzecz ludności**. **Organizowanie i finansowanie szkoleń na rzecz firm** w 60 przypadkach (50%) zostało uznane za kluczowe działanie na rzecz rozwoju lokalnego, a w 43 (35,83%) jako wywierające raczej pozytywny wpływ. W przypadku dziewięciu wskazań (7,5%) określono ten instrument jako niemający wpływu, w dwóch przypadkach (1,67%) jako posiadający negatywny wpływ.

WYKRES 3.6.

Potencjalny wpływ działań z obszaru przywództwa na rozwój lokalny (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

System zarządzania jakością (ISO) jako zdecydowanie wpływający na rozwój gminy wskazało 40 respondentów (37,5%), wobec 47 gmin (39,17%) wskazujących na raczej jego pozytywny wpływ. Co ciekawe, aż w 27 gminach

ankietowani zadeklarowali, że ISO nie ma wpływu na rozwój lokalny, a w jednym przypadku określono, że ten instrument może mieć nawet negatywny wpływ.

Analiza przeprowadzonych badań w zakresie luk kompetencyjnych w obszarze przywództwa dowodzi, że wszystkie z określonych wstępnie w badaniu instrumentów postrzegane są jako istotne dla rozwoju lokalnego.

Próba oceny wpływu wybranych działań w zakresie przywództwa na rozwój regionalny wskazuje, że w opinii ankietowanych najbardziej efektywnym⁴ (119 gmin) i najczęściej wykorzystywanym⁵ instrumentem (również 119 gmin) jest **organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników urzędu gminy**. Drugim co do znaczenia instrumentem wpływającym na rozwój lokalny, postrzeganym przez 95 gmin i wykorzystywanym w przypadku 113 gmin, jest **przywództwo lidera/liderów społeczności lokalnej wskazujące na najlepsze kierunki i sposoby działań**.

Z powyższego należy wnioskować, że gminy właściwie postrzegają i realizują działania w tym zakresie i luka kompetencyjna w zasadzie nie istnieje.

Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku działań w zakresie **organizowania przez gminę szkoleń na rzecz ludności**. Choć 114 respondentów (95%) określiło ten instrument jako pozytywnie wpływający na rozwój lokalny (70 gmin, tj. 58,33% wskazało jego kluczowe znaczenie, 44 gminy – 36,67% – jako raczej pozytywny), to zakres jego wykorzystywania jest relatywnie niższy. **Organizowanie przez gminę szkoleń na rzecz ludności** zadeklarowało prawie 72% respondentów, co oznacza, że luka kompetencyjna wynosi 23 p.p.

Kolejny z instrumentów, jakim jest **organizowanie szkoleń na rzecz firm**, oceniany jest przez 103 gminy (ponad 85%) jako przyczyniający się do rozwoju regionalnego, 60 gmin (50%) określiło go jako zdecydowanie pozytywny, 43 gminy (35,83%) jako raczej pozytywny. Niestety, jego zakres wykorzystywania jest relatywnie niższy, gdyż tylko 54 gminy (10% – „zdecydowanie tak”, 35% – „raczej tak”) zadeklarowały prowadzenie tego typu działań. Jednocześnie w przypadku aż 64 gmin działania w zakresie szkoleń na rzecz firm nie są prowadzone (37 wskazań, czyli 30,83% – „raczej niewykorzystywany”, 27 wskazań, czyli 22,5% – „zdecydowanie niewykorzystywany”), co oznacza lukę kompetencyjną na poziomie 51 gmin.

W przeprowadzonym badaniu najmniejszą liczbę wskazań, określających jako skuteczny i wykorzystywany instrument wpływający na rozwój lokalny, uzyskało **wprowadzanie systemów zarządzania jakością ISO**. O ile instrument ten pozytywnie oceniło ponad 76% ankietowanych, to jednocześnie wykorzystywany jest on jedynie w działaniach 17 gmin (ponad 14%), co oznacza lukę kompetencyjną na poziomie 62 p.p.

⁴ Wskazania z grupy instrumentów posiadających potencjalny wpływ określone jako „posiadające kluczowe znaczenie” i „raczej pozytywne” zostały potraktowane łącznie.

⁵ Wskazania z grupy wykorzystywanych instrumentów określone jako „zdecydowanie tak” i „raczej tak” zostały potraktowane łącznie.

Badania wskazują, że o ile ankietowani w zasadzie właściwie identyfikują instrumenty wpływające na rozwój lokalny, to jednocześnie zakres ich wykorzystywania nie zawsze jest wystarczający.

Analizowane instrumenty można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich to „instrumenty wewnętrzne” zapewniające właściwe funkcjonowanie samej administracji. Druga grupa to „instrumenty zewnętrzne” wpływające na szeroko rozumiany społeczno-gospodarczy rozwój lokalny.

W pierwszej grupie działania administracji samorządowej nakierowane są głównie na zaspokajanie potrzeb w zakresie funkcjonowania samych urzędów gminy (zgodnym z ustawowo określonymi celami podstawowymi), stąd prawie jednomyślna ocena jako „kluczowa” instrumentu związanego z podnoszeniem kwalifikacji pracowników gminy.

Przywództwo liderów społeczności lokalnej wskazujące najlepsze kierunki i sposoby działania również wpisuje się w ten cel głównie dlatego, że w większości przypadków liderzy lokalni – osoby aktywne w gminie – piastują urząd wójta lub zasiadają w organach gminy, rzadziej są to osoby od wielu lat współpracujące z gminą. Same działania takich osób są postrzegane jako pozytywnie wpływające na rozwój gminy. Jednakże ze względu na różny charakter działań samego przywódcy – oceniany ze względu na to, czy jest nim sam wójt, czy ktoś zasiadający w organach gminy, czy może osoba zewnętrzna – trudno jest mówić jednoznacznie o kształtowaniu kompetencji przywódczych.

Z punktu widzenia badań należy podkreślić, że te dwa instrumenty (podnoszenie kompetencji pracowników oraz wykorzystywanie działań przywódczych) stosowane są w gminach od dawna oraz są obiektywnie łatwe do wyodrębnienia, zinterpretowania i ocenienia, a zatem i wykazana w badaniach luka kompetencyjna w tym zakresie jest nieznaczna.

Trzeci z analizowanych „wewnętrznych” instrumentów rozwoju lokalnego – system zarządzania jakością (ISO) – jest istotnym *novum* w działaniach gmin. O ile większość ankietowanych podkreśliła jego potencjalne pozytywne znaczenie dla rozwoju lokalnego, to fakt jego „zdecydowanego” wdrożenia jedynie w przypadku 10% ankietowanych świadczy o bardzo powolnym procesie wprowadzania nowoczesnych systemów zarządzania w gminach Polski Wschodniej.

Organizowanie szkoleń na rzecz ludności oraz firm należy do drugiej grupy badanych czynników wpływających na rozwój regionalny. Czynniki te w obiegowej opinii uznawane są za czynniki „zewnętrzne” dla rozwoju gminy. Ankietowani zdecydowanie wskazują powyższe działania jako przyczyniające się do rozwoju lokalnego, jednakże zakres ich wykorzystywania jest niewystarczający.

Wydaje się zatem, że gminy stawiają przede wszystkim na zapewnienie właściwego funkcjonowania administracji, zaspokajającego podstawowe potrzeby mieszkańców, a dopiero w dalszej kolejności są skłonne zaspokajać „zewnętrzne” potrzeby zarówno w zakresie szkoleń dla ludności, jak i biznesu.

O ile wykorzystanie przywódczych instrumentów/działań zarządzania rozwojem lokalnym nie zawsze jest wystarczające, to ocena ich potencjalnego wpływu wskazuje na dużą świadomość ankietowanych. Właśnie świadomość potencjalnego ich wpływu określa przyszłe kierunki rozwojowe gmin Polski Wschodniej. Sugeruje to, że po latach administrowania w urzędach gminy rozpoczyna się w pełni uświadomiony proces zarządzania rozwojem lokalnym przy racjonalnym wykorzystaniu wszystkich elementów składowych, jakimi są właściwe administrowanie, działania na rzecz poprawy życia ludności w kontekście ich potrzeb bytowych, ale również inwestycje w kapitał ludzki (mieszkańców), jak też tworzenie klimatu inwestycyjnego wspartego o działania mądrych przywódców lokalnych.

Obszary deficytów kompetencyjnych w zakresie przywódczej funkcji ZRL:

- organizacja szkoleń na rzecz ludności;
- organizacja szkoleń na rzecz firm;
- wprowadzanie systemów zarządzania jakością ISO.

3.4. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania marketingowych narzędzi ZRL

Optymalne wykorzystanie narzędzi marketingowych w zarządzaniu rozwojem lokalnym staje się coraz ważniejszym czynnikiem pozyskiwania zasobów oraz poprawy jakości kapitału społecznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Tendencja ta jest potwierdzeniem nowego spojrzenia na marketing jako narzędzia tworzącego wartość nie tylko dla bezpośrednich klientów działań marketingowych, ale także dla różnego typu instytucji społecznych oraz organizacji publicznych. Najnowsza, czwarta z kolei definicja marketingu American Marketing Association (AMA), obowiązująca od października 2007 roku określa, że *„marketing jest działalnością, zbiorem instytucji i procesów tworzenia, komunikowania, dostarczania oraz wymiany ofert posiadających wartość dla klientów, odbiorców, partnerów oraz społeczeństwa jako całości”*⁶.

Nowa definicja marketingu jest wyraźnym sygnałem dla instytucji społecznych i politycznych, że marketing i jego subdyscypliny, jak marketing terytorialny, są istotnym narzędziem budowania silnej pozycji w coraz bardziej konkurencyjnym środowisku społecznym. Gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego są kluczowym elementem tego środowiska. Adresatem działań marketingowych prowadzonych przez gminy są z jednej strony

⁶ www.marketingpower.com/AboutAMA/Pages/DefinitionofMarketing.aspx, z dnia 12.01.2011.

podmioty zewnętrzne, które gmina pragnie zainteresować sobą i pozyskać. Mogą to być inwestorzy, turyści, osoby szukające miejsca na osiedlenie się. Z drugiej strony podmioty wewnętrzne, czyli m.in. przedsiębiorcy, którzy już w gminie prowadzą działalność, osoby młode czy też wszyscy mieszkańcy gminy. Szczególnego znaczenia nabiera polityka informacyjna. Ważna jest informacja o działaniach gminy, która dociera do adresatów oraz informacja o oczekiwaniach podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych, która dociera do ośrodków decyzyjnych w gminie.

Aktywność marketingowa musi być postrzegana w kontekście wykorzystywania szans rozwojowych gminy. Ważnym elementem pobudzenia aktywności lokalnej jest przygotowanie, a następnie skuteczna realizacja strategii marketingowej.

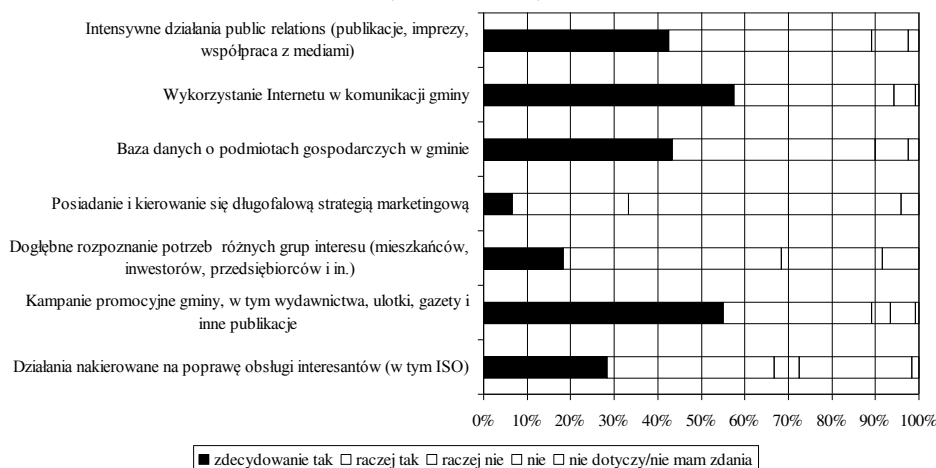
W ramach przeprowadzonych badań dotyczących m.in. wykorzystywania przez gminy marketingowych instrumentów i działań wspierających rozwój lokalny określono ich faktyczny oraz pożądaný zakres. Na tej podstawie oszacowano lukę pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem korzystania przez gminy z dostępnych instrumentów i działań marketingowych.

Z rozkładu odpowiedzi (wykres 3.7.) wynika, że relatywnie najczęściej wykorzystywanymi narzędziami zarządzania rozwojem lokalnym z zakresu marketingu w latach 2003-2008 były:

1. wykorzystanie Internetu w komunikacji gminy;
2. kampanie promocyjne prowadzone przez gminy;
3. tworzenie baz danych o podmiotach gospodarczych;
4. intensywne działania *public relations* (publikacje, imprezy, współpraca z mediami).

WYKRES 3.7.

**Zakres wykorzystywania marketingowych działań/instrumentów ZRL
(% wskazań)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykorzystywanie pierwszego instrumentu potwierdziła największa liczba badanych gmin. Ponad 57% respondentów wskazało na odpowiedź „zdecydowanie tak”, zaś 36,67% na „raczej tak”. Oznacza to, że 94,17% gmin docenia rolę tego nowoczesnego instrumentu komunikacji społecznej i, co ważne, w codziennej praktyce z niego korzysta.

Kampanie promocyjne prowadzone przez gminę z wykorzystaniem wydawnictw, ulotek, gazet oraz innych publikacji uzyskały 55% wskazań „zdecydowanie tak” oraz 34,17% „raczej tak”. Tylko siedem gmin (5,83%) odpowiedziało, że „nie korzystało” z tej formy promocji, a pięć, że „raczej nie korzystało”.

Na trzeciej pozycji wśród najpopularniejszych działań marketingowych znalazło się **tworzenie baz danych o podmiotach gospodarczych w gminie**. W opinii ponad 43% respondentów jest to narzędzie zdecydowanie często wykorzystywane, zaś w opinii 46% raczej często, co dobrze świadczy o przedsiębiorczej orientacji analizowanych gmin. Wiedza o potencjale gospodarczym małych środowisk lokalnych to ciągle jeszcze niedoceniany przez wiele jednostek samorządu terytorialnego czynnik tworzenia kapitału społecznego. Co dziesiąta gmina zadeklarowała, że „nie korzysta” lub „raczej nie korzysta” z tej formy działań marketingowych.

Intensywne **działania *public relations*** (publikacje, imprezy, współpraca z mediami) uzyskały nieznacznie mniejszą liczbę wskazań. Na pytanie, czy w gminie był wykorzystywany ten rodzaj działań marketingowych, ponad 42% respondentów udzieliło odpowiedzi „zdecydowanie tak”, a 46,67% odpowiedzi „raczej tak”, co jest potwierdzeniem, że gminy są aktywne w zakresie tego typu działań marketingowych.

Wśród siedmiu marketingowych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym najrzadziej wskazywano na korzystanie z takich przedsięwzięć, jak:

1. działania nakierowane na poprawę obsługi interesantów (w tym ISO);
2. dogłębne rozpoznanie potrzeb różnych grup interesu (mieszkańców, inwestorów, przedsiębiorców);
3. posiadanie i kierowanie się długofalową strategią marketingową.

Szeroki zakres wykorzystywania **działań nakierowanych na poprawę obsługi klientów (w tym ISO)** zadeklarowało niespełna 30% respondentów. Jednocześnie tylko 38,33% badanych gmin wskazało, że jest to instrument raczej wykorzystywany, co potwierdza zróżnicowany poziom i stopień przyjazności urzędu i urzędników gminy dla klientów. Ponad jedna czwarta analizowanych gmin stwierdziła, że nie korzystała z tego instrumentu zarządzania.

Stosunkowo niewielki jest również zakres wykorzystywania **działania polegającego na dogłębnym rozpoznaniu potrzeb różnych grup interesu** (mieszkańców, inwestorów, przedsiębiorców). Tylko 22 gminy (18,33%) wskazały, że rozpoznają potrzeby różnych grup interesu, a 60 gmin (50%), że „raczej tak”. Aż 28 gmin (23,33%) raczej nie podejmuje działań

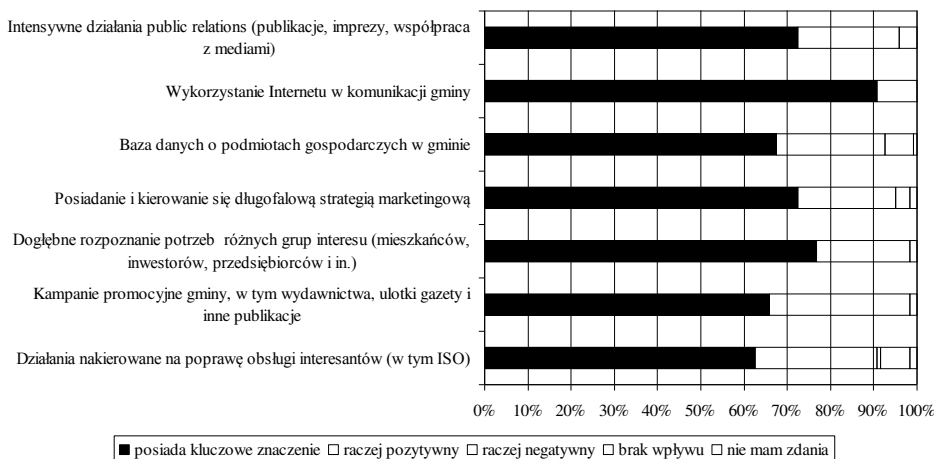
umożliwiających rozpoznanie potrzeb różnych grup, wobec 10 gmin, które w ogóle nie realizowały tego typu działań.

Najmniej popularnym działaniem marketingowym okazało się **posiadanie i kierowanie się długofalową strategią marketingową** w codziennej działalności gminy. Niewiele ponad 6% respondentów określiło zakres wykorzystywania tego instrumentu jako „zdecydowanie tak”, wobec 26,67% respondentów deklarujących, że „raczej tak”, co oznacza, iż tylko co trzecia z badanych gmin docenia rolę tego ważnego instrumentu rozwoju. Jest to szczególnie ważne w warunkach funkcjonowania podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w konkurencyjnym środowisku potencjalnych beneficjentów środków unijnych. Fakt, że 31 gmin odpowiedziało, że nie posiada i nie kieruje się długofalową strategią marketingową, potwierdza potrzebę oraz konieczność wspierania i zachęcania gmin do aktywności edukacyjnej w tym zakresie.

Istotnym elementem badań było określenie nie tylko stopnia realizacji poszczególnych instrumentów marketingowych w ZRL, ale także ocena ich potencjalnego wpływu na rozwój lokalny JST (wykres 3.8.).

WYKRES 3.8.

**Potencjalny wpływ działań z zakresu marketingu na rozwój lokalny
(% wskazań)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Za potencjalnie najważniejszy instrument marketingowy, z punktu widzenia możliwości pozytywnego oddziaływania na poziom rozwoju gminy, respondenci uznali **wykorzystanie Internetu w komunikacji gminy**. W opinii ponad 90% respondentów jest to narzędzie o kluczowym znaczeniu dla poziomu rozwoju gminy, co w połączeniu z dużym zakresem jego wykorzystywania pozwala wnioskować o relatywnie niewielkiej luce.

Na drugiej pozycji wśród istotnych dla rozwoju gminy narzędzi znalazło się **dogłębne rozpoznanie potrzeb różnych grup interesu**. Ponad 76% przedstawicieli badanych gmin zadeklarowało, że jest to instrument posiadający kluczowe znaczenie dla procesów prorozwojowych. Jednocześnie blisko co piąty respondent wskazał na raczej pozytywny wpływ tego instrumentu. Niestety, przypisywanie temu instrumentowi relatywnie dużej roli w stymulowaniu rozwoju nie znajduje odzwierciedlenia w zakresie jego wykorzystywania. Luka pomiędzy liczbą gmin, które zadeklarowały wykorzystywanie tego działania, a liczbą gmin, które zauważają jego istotność dla rozwoju gminy, wynosi ponad 58 p.p.

W opinii ponad 65% badanych gmin, **działania związane z organizacją kampanii promocyjnych gminy** mają kluczowe znaczenie w generowaniu impulsów prorozwojowych. Jednocześnie 32,5% respondentów uważa, że są to działania mające raczej pozytywny wpływ na poziom rozwoju gminy. Oznacza to, że luka pomiędzy pożądanym a rzeczywistym zakresem wykorzystywania tego narzędzia oscyluje wokół 10 p.p.

Istotne z punktu widzenia możliwości oddziaływania na procesy rozwojowe w gminie okazały się również **działania public relations**. W opinii ponad 72% respondentów, działania te mają kluczowe znaczenie dla poziomu rozwoju gminy, wobec 23,3% wskazujących na raczej pozytywny ich wpływ. Oznacza to, że luka pomiędzy pożądanym a rzeczywistym zakresem wykorzystywania tego instrumentu jest relatywnie duża i wynosi 30 p.p.

Minimalnie mniejsze uznanie wśród respondentów uzyskały działania z zakresu **posiadania i kierowania się przez gminę długofalową strategią marketingową**. Ponad 72% respondentów zadeklarowało, że są to działania o kluczowym dla gminy znaczeniu, wobec 22,5%, którzy uważają je za raczej kluczowe. Niepokojące jest, że relatywnie wysoka ranga nadawana tym działaniom w stymulowaniu rozwoju gminy nie występuje łącznie z szerokim zakresem ich realizacji. Luka pomiędzy pożądanym a rzeczywistym zakresem wykorzystania tego instrumentu wyniosła 65 p.p.

Przedostatnie miejsce wśród siedmiu działań marketingowych mających, zdaniem respondentów, istotny wpływ na rozwój lokalny zajęło wykorzystanie **bazy danych o podmiotach gospodarczych**. Działanie to otrzymało 67,5% wskazań „kluczowe znaczenie” oraz 25% „raczej pozytywny wpływ”, co oznacza najmniejszą lukę (2,5 p.p.) pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania.

Na ostatniej pozycji, pod względem odgrywanej roli w procesach prorozwojowych gmin, znalazły się **działania nakierowane na poprawę obsługi interesantów**, na które padło 62,5% odpowiedzi „posiada kluczowe znaczenie” oraz 28,33% „raczej pozytywny wpływ”. Luka w stosunku do rzeczywistego wykorzystania wyniosła 34 p.p.

Jak wynika z przedstawionych danych, dla wszystkich analizowanych siedmiu marketingowych działań/instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym widoczna jest wyraźna luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem

wykorzystania tych narzędzi. Największa luka, wynosząca 61,66 p.p., miała miejsce w zakresie posiadania i kierowania się przez gminy długofalową strategią rozwoju. Wyniki wskazują na potrzebę pogłębionej analizy poziomu zarządzania rozwojem lokalnym przez gminy w obszarze działań marketingowych, a także na potrzeby szkoleniowe w tym zakresie.

**Obszary deficytów kompetencyjnych w zakresie marketingowej
funkcji ZRL:**

- rozpoznawanie potrzeb różnych grup interesu;
- działalność *public relations*;
- opracowanie i kierowanie się długofalową strategią marketingową;
- obsługa interesantów.

3.5. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania finansowych narzędzi ZRL

Przed prezentacją wyników przeprowadzonych wywiadów i ich analizą wskazać należy wytypowane do badań narzędzia z zakresu gminnej gospodarki finansowej. Pozwoli to bowiem na syntetyczne i zrelatywizowane (w zależności od kategorii danego instrumentu) dokonanie ocen odnośnie znaczenia zidentyfikowanych różnic pomiędzy rzeczywistym a pożądanym stanem wykorzystywania instrumentów/działań finansowych⁷. Analizą ilościową objęte zostały instrumenty o charakterze finansowym, które można sklasyfikować w czterech grupach. Przy czym szczególny nacisk został położony na te z nich, które mają/mogą lub powinny mieć decydujący/bezpośredni wpływ na rozwój lokalny – w tych kategoriach (wymienionych poniżej w pkt 1. i 2.) wyznaczono więcej niż 1 z rodzajów narzędzi. I tak:

1. w zakresie podejmowania gminnych decyzji dochodowych za newralgiczne uznano:
 - stosowanie (uchwalanie) niższych niż maksymalne stawek i opłat dla przedsiębiorców oraz stosowanie (uchwalanie) ulg i zwolnień w podatkach lokalnych dla przedsiębiorców;
2. w obszarze wydatkowania środków publicznych przez gminy jako najistotniejsze przyjęto:
 - finansowanie dużych inwestycji komunalnych;

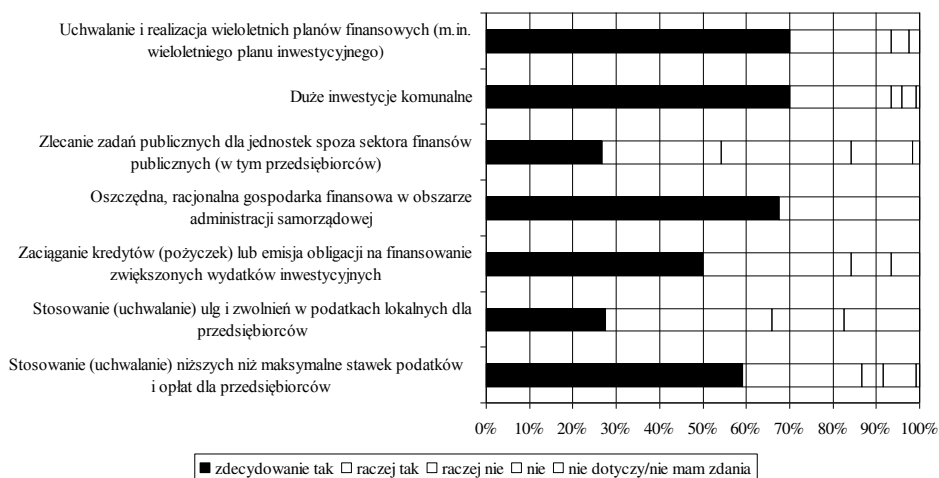
⁷ Pożądany zakres wykorzystywania owych instrumentów działań przedstawiony został w jednej z pięciu publikacji powstałych w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym” – [J.M. Salachna 2009, Wyd. BFKK].

- zlecanie zadań gminnych dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych (w tym dla przedsiębiorców);
 - oszczędną i racjonalną gospodarkę finansową w obszarze administracji samorządowej;
3. odnośnie wykorzystywania zewnętrznych źródeł zasilania finansowego za ważny czynnik przyjęto zaciąganie kredytów (pożyczek) lub emisję obligacji w celu sfinansowania zwiększonych wydatków inwestycyjnych;
 4. spośród instrumentów racjonalizujących gminną gospodarkę finansową do badania wytypowano zaś działania w zakresie uchwalania i realizacji wieloletnich planów finansowych (np. wieloletniego planu inwestycyjnego).

Realne wykorzystywanie w ZRL wskazanych powyżej instrumentów/działań w opiniach samorządowców zobrazowano poniżej (wykres 3.9.).

WYKRES 3.9.

**Zakres wykorzystywania finansowych działań/instrumentów ZRL
(% wskazań)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

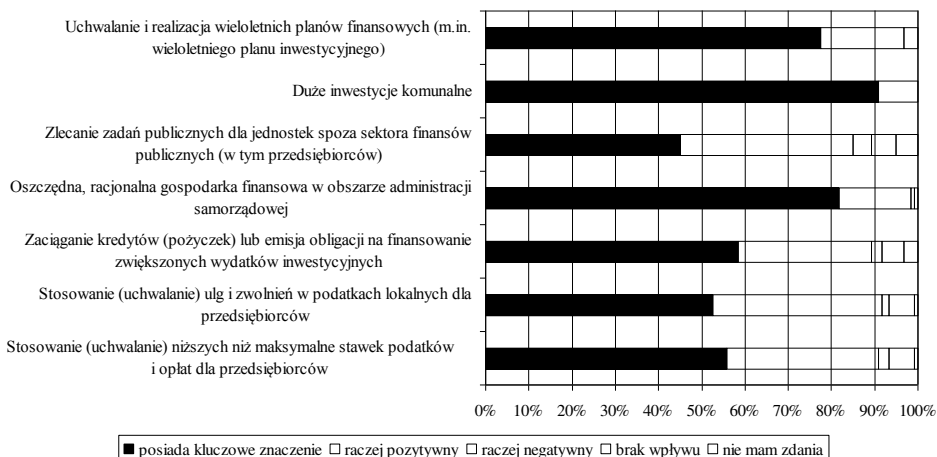
Ustalenie różnic pomiędzy realiami a pożądanym stanem wykorzystywania instrumentów z zakresu gminnej gospodarki finansowej wymaga w pierwszym etapie odwołania się do opinii samych samorządowców na ten temat (wykres 3.10.). Dopiero w dalszej kolejności nastąpi ich analiza w kontekście wiedzy/ustaleń ogólnych z omawianego zakresu.

Rozbieżności w opiniach samorządowców na temat rzeczywistego oraz potencjalnego/pożądanego wpływu poddanych weryfikacji instrumentów z zakresu gminnej gospodarki finansowej na rozwój lokalny zostaną poniżej

przeanalizowane według przyjętej na wstępie typologii poszczególnych kategorii narzędzi.

WYKRES 3.10.

**Potencjalny wpływ działań z zakresu finansów na rozwój lokalny
(% wskazań)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W pierwszej grupie, tj. decyzji skutkujących w obszarze dochodów gminnych badanie wykazało, że w zakresie **stosowania (uchwalania) niższych niż maksymalne stawek podatków i opłat lokalnych dla przedsiębiorców** realne wykorzystywanie tego instrumentu zasadniczo odpowiada wyobrażeniom samorządowców na temat jego roli w ZRL. Blisko 87% respondentów stwierdziło, że w latach 2003-2008 niższe stawki podatków i opłat dla przedsiębiorców były stosowane (odpowiedzi: „zdecydowanie tak” oraz „raczej tak”), natomiast blisko 91% z nich było przekonanych bądź to o decydującym/kluczowym (55,84% ankietowanych), bądź też o raczej pozytywnym (35% badanych) wpływie tego rodzaju decyzji na ZRL. Z kolei w odniesieniu do stosowania (uchwalania) ulg i zwolnień w podatkach lokalnych dla przedsiębiorców zdania nie były już tak zbieżne. Rzeczywiste wykorzystanie takich instrumentów było rzadsze niż obniżanie stawek podatków i opłat lokalnych – łącznie odpowiedzi „zdecydowanie tak” oraz „raczej tak” stanowiły blisko 66% wskazań. Przekonanie zaś o ich pozytywnym wpływie (łącznie odpowiedzi: „kluczowe znaczenie” oraz „raczej pozytywny wpływ”) wyraziło blisko 92% respondentów. Istotne jest przy tym, że największa różnica (wynosząca 25% wskazań) pojawiła się pomiędzy twierdzeniami o zdecydowanym stosowaniu tego instrumentu (27% odpowiedzi) a przekonaniem o kluczowym jego wpływie na rozwój lokalny (52,5% wskazań).

W zakresie wydatkowania publicznego realia prowadzenia gminnej gospodarki finansowej w badanym okresie są w większości podstawowo zbieżne w stosunku do pożądanego stanu – zdaniem badanych przedstawicieli samorządów. I tak, realną **oszczędność i racjonalność gospodarowania w obszarze gminnej administracji publicznej** zadeklarowali wszyscy z badanych – odpowiedzi: „zdecydowanie tak” – 67,5% oraz „raczej tak” – 32,5%. Zaś ponad 98 z nich stwierdziło kluczowe (81,66% badanych) bądź raczej pozytywne (16,67% respondentów) oddziaływanie tego czynnika na rozwój lokalny. Zwracają tu uwagę różnice w rozkładzie głosów pomiędzy rangą odpowiedzi w obydwu przypadkach (tj. realia – pożądaný stan)⁸. Wynika to jednak z faktu, iż część osób stwierdzających, że oszczędność i racjonalność gospodarowania w gminie jest raczej stosowana (a nie – „zdecydowanie stosowana”), jednocześnie oceniło ten czynnik jako kluczowy (a nie jako rangę „raczej pozytywny”) w ZRL. Ogólnie dosyć zbieżne są także wyniki dotyczące **finansowania dużych inwestycji komunalnych**. Łącznie 93,33% badanych potwierdziło, że w badanym okresie w ich gminie jest ono zdecydowanie (70% odpowiedzi) lub raczej (23,33% odpowiedzi) stosowane. Natomiast na kluczowe ich znaczenie dla ZRL wskazało blisko 91% respondentów, a na raczej pozytywny wpływ – nieco ponad 9% z nich. Podobnie jak w poprzednio omówionym przypadku, zauważalna jest rozbieżność w rozkładzie odpowiedzi pomiędzy rangą odpowiedzi udzielanych w odniesieniu do rzeczywistych działań oraz do stanu pożądanego. Porównując jednak wyniki, należy dojść do analogicznego jak wcześniej wniosku – większość lub wszystkie osoby, które deklarowały, iż finansowanie dużych inwestycji jest raczej stosowane w gminie, jednocześnie opowiedziały się za jego kluczowym znaczeniem dla ZRL. W tym kontekście zwraca uwagę, że blisko 6% ankietowanych zadeklarowało, iż w ich gminie działania takie raczej nie (2,5% wskazań) lub nie są (3,33% odpowiedzi) stosowane. Największe cząstkowe różnice wystąpiły pomiędzy opiniami na temat realiów a stanem pożądanym w odniesieniu do zlecenia **zadań publicznych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych** (w tym przedsiębiorców). O ile są one najczęściej oceniane jako instrument kluczowy (45% respondentów) lub raczej pozytywny (40% badanych) oddziaływania na ZRL⁹, w rzeczywistości nie jest on w pełni wykorzystywany. Zlecenie zadań poza sferę publicznoprawną w badanym okresie miało miejsce w łącznie 54,17% badanych jednostek, przy czym było ono zdecydowanie stosowane jedynie przez blisko 27% gmin. Duży jest także odsetek odpowiedzi, że instrument ten raczej nie (30%) bądź nie był (14,17%) wykorzystywany. Przy czym z porównania danych (rozkład głosów wedle rang odpowiedzi w obydwu badanych stanach, tj.

⁸ Wynosi ona: 14,16 p.p. pomiędzy zdecydowanym stosowaniem takich działań a ocenami na temat kluczowego ich znaczenia (na korzyść tego ostatniego); 15,83 p.p. pomiędzy deklaracjami o „raczej stosowaniu” oszczędności i racjonalności a oceną o „raczej pozytywnym” ich wpływie na ZRL.

⁹ Jednocześnie ocenione zostały jako raczej negatywnie przez 4,17% ankietowanych, a niemające wpływu na ZRL – w blisko 6% przypadków.

realnym oraz pożądanym) wynika, iż zdecydowana większość¹⁰ jednocześnie stwierdziła pozytywny wpływ tego instrumentu na ZRL. Prawdopodobnie niezbyt częste wykorzystywanie zlecania zadań poza gminne struktury organizacyjne przełożyło się na to, iż brak wpływu tego instrumentu na ZRL stwierdziło blisko 6% badanych, nieco ponad 4% z nich oceniło go jako raczej negatywny, a 5% ankietowanych nie miało na ten temat zdania.

W bezpośrednim związku z instrumentem wydatkowym w postaci finansowania dużych inwestycji komunalnych pozostaje podejmowanie wytypowanego do badania działania w 3 kategorii narzędzi prorozwojowych, tj. **zaciąganie długu (kredytów/pożyczek/emisja obligacji) na finansowanie zwiększonych wydatków inwestycyjnych**. W badanym okresie zdecydowana większość badanych gmin (łącznie odpowiedzi: „zdecydowanie tak” i „raczej tak” – ponad 84%) korzystała z takiego zasilania. Uzyskane wyniki są zbieżne z ogólną pozytywną oceną (ogółem nieco ponad 89% wskazań) potencjalnego wpływu takich działań na ZRL (na kluczowe znaczenie wskazało ponad 58% badanych, a na raczej pozytywny wpływ – blisko 31% ankietowanych). Blisko 7% gmin w ogóle nie finansowało długiem inwestycji, a ponad 9% z nich unikało stosowania tego instrumentu (odpowiedzi „raczej nie”). Ze statystycznego rozkładu głosów wynikać mogłoby, że część z tych osób stwierdziła brak wpływu tego czynnika na ZRL (5% respondentów), część oceniła go jako raczej negatywny (2,5%) bądź nie miała zdania na ten temat (3,33%).

Ostatni z omawianych czynników, tj. **uchwalanie i realizacja wieloletnich planów finansowych** (w tym inwestycyjnych), należy do narzędzi racjonalizujących gminną gospodarkę finansową. Stosowanie tego instrumentu w badanym okresie zadeklarowało łącznie ponad 93% ankietowanych, przy czym odpowiedzi „zdecydowanie tak” udzieliło 70% badanych. Planowanie wieloletnie wraz z jego realizacją raczej nie było (4,17%) bądź nie było (2,5%) stosowane w łącznie 6,67% gmin. Większość z tak odpowiadających stwierdziła jednak pozytywny jego wpływ na ZRL – łącznie przekonanych było o tym blisko 97% respondentów (77,5% wskazało kluczowe jego znaczenie, zaś nieco ponad 19% – wpływ raczej pozytywny).

Syntetycznie zestawiając otrzymane wyniki okazuje się, że:

1. Gminy stosowały przede wszystkim działania z zakresu oszczędnej i racjonalnej gospodarki finansowej oraz *ex aequo*: uchwalanie i realizację finansowych planów wieloletnich oraz finansowanie dużych inwestycji komunalnych. Ta „trójka” pokrywa się z ocenami o ogólnie najbardziej pozytywnym wpływie tych instrumentów na rozwój lokalny, przy czym nieco odmienna jest ich kolejność – na pierwszy plan wysuwają się tu duże inwestycje komunalne.
2. W przypadku pozostałych instrumentów/działań prorozwojowych, realia z wyobrażanym stanem pożądanym nie są już tak zbieżne, jak powyżej.

¹⁰ Por. łączne wyniki odpowiedzi: „raczej nie”, „nie” i „nie dotyczy/nie mam zdania” na wykresie 3.9.

Przykładowo, kolejnym (według znaczenia) realnie wykorzystywanym instrumentem było obniżanie górnych pułapów stawek podatków i opłat lokalnych, podczas gdy potencjalne ich znaczenie ocenione zostało dosyć nisko (przedostatnia pozycja). Podobnie przedstawia się sytuacja z zaciąganiem długu na finansowanie inwestycji – tego typu działania znalazły się na ostatnim miejscu pozytywnego potencjalnego wpływu na rozwój lokalny, chociaż ich stosowanie jest w praktyce częstsze (czwarta pozycja).

3. Najrzadziej wykorzystywanym instrumentem było zlecenie zadań publicznych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych (w tym przedsiębiorców), natomiast jeśli chodzi o ocenę ich potencjalnego wpływu na rozwój lokalny – działania takie plasują się na czwartej pozycji.

Na zakończenie należy skonfrontować oceny samorządowców na temat potencjalnego wpływu badanych instrumentów finansowych na rozwój lokalny z ogólną wiedzą na ten temat. Analiza ta nie może być jednak przeprowadzona w formie typowego rankingu, głównie dlatego, że działania z zakresu gminnej gospodarki finansowej mają różny charakter, a ich stosowanie powinno być zrównoważone względem siebie. Możliwa jest jednak ocena zapatrywań ankietowanych na gruncie istniejącej wiedzy w ramach wyróżnionych na wstępie grup instrumentów. Przy czym podkreślić trzeba, że, jak wynika z wykresu 3.10., ankietowani odnośnie wszystkich instrumentów są przekonani o kluczowym lub raczej pozytywnym ich wpływie na rozwój lokalny. Niezależnie jednak od tego faktu można stwierdzić, że:

1. W zakresie podejmowania gminnych decyzji dochodowych – obydwie z badanych instrumentów powinny być wykorzystywane w celach prorozwojowych. Przy czym widoczna w badaniach preferencja zwolnień i ulg podatkowych (na tle obniżek stawek maksymalnych) dla przedsiębiorców, szczególnie rozpoczynających daną działalność, jest uzasadniona w gminach Polski Wschodniej, które powinny dążyć do tworzenia warunków niezbędnych dla pozyskania nowych przedsiębiorców i rozwoju firm już funkcjonujących.
2. W obszarze wydatkowania środków publicznych przez gminy: tutaj wyrażone poglądy są także zbieżne z ogólnymi wytycznymi. Wydaje się jednak, że nieco zbyt niskie kluczowe znaczenie badani przypisują zleceniu zadań na zewnątrz gminnej struktury organizacyjnej. Realizacja i finansowanie zadań gminnych m.in. przez przedsiębiorców czy organizacje non-profit nie tylko ich „wspiera”, ale także przyczynia się do racjonalizacji wydatków gminnych.
3. Odnośnie zaciągania długu na sfinansowanie inwestycji – badani adekwatnie ocenili jego znaczenie/rolę dla ZRL. Tego typu działania jakkolwiek nie powinny zastępować instrumentów o charakterze dochodowym, niemniej są potrzebne – szczególnie w kontekście realizacji inwestycji w ramach projektów współfinansowanych ze

środków UE (gminy pożyczają pieniądze na wymagany wkład własny w inwestycje).

4. Ostatniemu z omawianych instrumentów, tj. uchwalaniu i realizacji wieloletnich planów finansowych, ankietowani przypisali bardzo duże znaczenie. Taka opinia jest także zbieżna z istniejącą w tym zakresie wiedzą. Prawidłowe gospodarowanie finansami wymaga bowiem najpierw stworzenia jego strategii (plany wieloletnie), a następnie jej realizacji, w tym modyfikowania w zależności od zmieniających się realiów.

Z powyższego wynika zatem, iż samorządowcy Polski Wschodniej posiadają dobrą orientację na temat możliwości wykorzystywania instrumentów finansowych w ZRL.

**Obszary deficytów kompetencyjnych w zakresie finansowej funkcji
ZRL:**

- stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, zarówno tych generalnych (ustanawianych w uchwałach rad), jak i indywidualnych (na mocy decyzji);
- zlecanie zadań na zewnątrz gminnej struktury organizacyjnej;
- zaciąganie kredytów (pożyczek) lub emisja obligacji w celu sfinansowania zwiększonych wydatków inwestycyjnych;
- opracowywanie systemów zarządzania ryzykiem;
- korzystanie z techniki sekurytyzacji aktywów komunalnych;
- wykorzystywanie ratingu komunalnego.

Rozdział 4. Potrzeby szkoleniowe pracowników gmin Polski Wschodniej

4.1. Bariery i trudności w wykonywaniu zadań przez pracowników gmin Polski Wschodniej

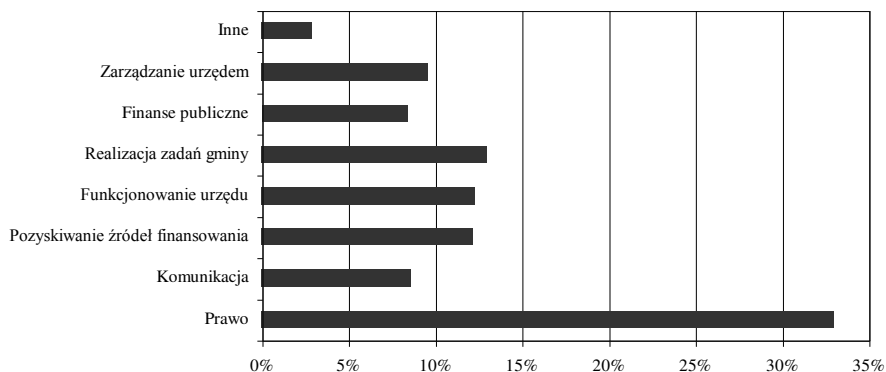
Wyjściowym obszarem analizy potrzeb szkoleniowych pracowników gmin Polski Wschodniej było poznanie barier i trudności w wykonywaniu zadań przez pracowników JST. Rozpoznanie obszarów problemowych ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia określenia najpilniejszych potrzeb szkoleniowych, a także prawidłowej interpretacji samooceny umiejętności i stanu wiedzy w poszczególnych obszarach zarządzania rozwojem lokalnym. Przedmiot analizy odniósł się w tym miejscu do wskazania i określenia barier wywierających istotny wpływ na jakość pracy i funkcjonowanie urzędów.

Urzednicy JST z pięciu województw Polski Wschodniej samodzielnie wskazywali zakres zadań JST, które sprawiają im największe trudności w codziennej pracy. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 478 urzędników ze 120 gmin Polski Wschodniej.

W wyniku analizy danych z badania sondażowego wyodrębniono 9 obszarów problemowych wskazanych przez pracowników JST Polski Wschodniej: prawo, komunikacja interpersonalna, funkcjonowanie urzędu, finanse publiczne, pozyskiwanie źródeł finansowania, realizacja zadań gminnych, zarządzanie urzędem, inne: promocja i języki obce. Procentowy rozkład odpowiedzi w poszczególnych obszarach prezentuje wykres 4.1.

WYKRES 4.1.

Struktura obszarów problemowych wskazanych przez pracowników JST Polski Wschodniej



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przestawiona analiza pokazuje, iż bariery w wykonywaniu zadań wynikają m.in. z czynników zewnętrznych, na które pracownicy gmin nie mają bezpośredniego wpływu. Taką barierą są np. zmieniające się przepisy prawa. Innym źródłem są bariery wewnętrzne, związane z funkcjonowaniem urzędu, umiejętnościami i potencjałem pozyskiwania źródeł finansowania, znajomością przepisów prawa, posiadaniem wiedzy specjalistycznej. Najtrudniejsze zadania, z jakimi w swojej pracy spotykają się pracownicy gmin, dotyczą sfery prawa (33% respondentów), w dalszej kolejności wskazywano realizację zadań związanych z funkcjonowaniem urzędu oraz pozyskiwaniem źródeł finansowania (13% wskazań). W tabeli 4.1. przedstawiono rozkład odpowiedzi w zakresie obszarów problemowych z podziałem na poszczególne województwa Polski Wschodniej.

TABELA 4.1.

Wskazania obszarów problemowych w podziale terytorialnym (w %)

Obszary problemowe	Wskazania w podziale terytorialnym (w %)				
	podlaskie	podkarpackie	warmińsko-mazurskie	lubelskie	świętokrzyskie
1. Prawo	31,58%	22,24%	32,22%	48,97%	30,41%
2. Komunikacja interpersonalna	9,65%	14,35%	15,56%	4,83%	7,02%
3. Pozyskiwanie źródeł finansowania	6,14%	12,66%	9,89%	11,03%	14,62%
4. Funkcjonowanie urzędu	12,28%	7,89%	4,44%	16,55%	16,96%
5. Realizacja zadań gminy	17,54%	13,63%	12,22%	7,59%	14,62%
6. Finanse publiczne	10,53%	10,57%	5,56%	6,9%	8,19%
7. Zarządzanie urzędem	11,4%	12,93%	17,78%	4,14%	5,26%
8. Inne: promocja, języki obce	0,88%	5,02%	3,33%	0%	2,92%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W każdym z 5 województw Polski Wschodniej najczęściej wskazywanym powodem zawodowych trudności był obszar prawa, zarówno znajomość jego przepisów, jak i ich interpretacji, szczególnie wynikające z tempa zmian w prawodawstwie polskim. Ponadto w województwie podlaskim najtrudniejsze zadania, z jakimi spotykali się pracownicy gmin, dotyczyły realizacji zadań gminnych oraz funkcjonowania urzędu. Gminy województwa podkarpackiego dodatkowo zwracały uwagę na bariery interpersonalne (14,35%). Zarządzanie

urzędem to słabość w obszarze ZRL wskazywana przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego. W województwach świętokrzyskim i lubelskim poza obszarem prawa bariery mające wpływ na wykonywanie obowiązków zawodowych dotyczyły funkcjonowania urzędu: organizacja pracy, podział zadań i obowiązków oraz brak funduszy na realizację zadań w gminie.

4.1.1. Trudności w obszarze „Prawo”

Bariery na płaszczyźnie prawa wskazało aż 33% respondentów, w tym: urzędnicy średniego i niższego szczebla – 51,02%, skarbnicy – 21,09%, sekretarze, zastępcy burmistrza/prezydenta – 14,29%, wójtowie/ burmistrzowie/ prezydenci miasta – 13,61%. Najbardziej odczuwalnymi przez pracowników JST trudnościami związanymi z wykonywaniem zadań były: tempo zmian i niestabilność przepisów prawa polskiego (stanowi to dość poważny problem dla 39,27% badanych). Rozbieżności w interpretacji przepisów prawa powodują dylematy związane z ich zastosowaniem, na co uskarżało się 16,44% pracowników samorządowych. Problem z interpretacją wiąże się z brakiem spójności przepisów prawnych i niedostosowaniem prawa do realiów, co podkreśliło aż 15,07% badanych (w szczególności kadra kierownicza urzędów – 66,67%).

Zmiany w prawie zamówień publicznych (p.z.p.) oraz w ustawie o finansach publicznych mają istotny wpływ na stosowanie ich w praktyce, w obszarze p.z.p. największe trudności mają urzędnicy średniego i niższego szczebla – 82,61%, zaś zmiany w ustawie o finansach publicznych w negatywny sposób dotyczą grupy decydentów i skarbników (60% respondentów).

W obszarze prawa pracownicy gminni dostrzegają problemy związane głównie z wydawaniem decyzji administracyjnych, co wynika z niewystarczającej lub zbyt ogólnej znajomości przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), przepisów w zakresie ochrony środowiska (6,85%), szeroko pojętego zagospodarowania przestrzennego (2,74%) oraz pomocy publicznej (1,37%). Większość problemów związanych z wydawaniem decyzji dotyczy głównie postępowania i oceny oddziaływania na środowisko, czyli tzw. decyzji środowiskowych powiązanych także z dalszym procesem inwestycyjnym. Przy pomocy publicznej polegającej na przekazaniu środków finansowych danemu podmiotowi zwracano uwagę na problem w zakresie jej przyznawania.

W obszarach problemowych respondenci uwzględnili trudności związane z wydawaniem aktów prawa miejscowego (5,48%) w formie: uchwał, regulaminów, zarządzeń i przepisów porządkowych. To problem głównie decydentów województw Polski Wschodniej (83,33%), w tym sekretarzy/zastępców wójta/burmistrza/prezydenta miasta – 58,33%. Jak wynika z odpowiedzi, trudności z wydawaniem aktów prawa miejscowego mogą być związane z niedostateczną znajomością ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

(Dz. U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.) bądź też błędów kompetencyjnych w zakresie wydawanych aktów prawa miejscowego.

4.1.2. Trudności w obszarze „Funkcjonowanie urzędu”

Organizacja pracy, podział zadań i obowiązków oraz brak funduszy na realizację zadań w gminie – to najczęściej wskazywane trudności w zakresie funkcjonowania urzędu. Przeszło 12% pracowników gmin Polski Wschodniej dostrzega trudności w samym funkcjonowaniu urzędu. Źródłem problemów według respondentów są: niewłaściwie podejmowane decyzje kadrowe, niedostatek w kadrach i brak specjalistów, zły przepływ informacji, zbędna biurokracja w urzędzie.

Niewłaściwy podział zadań i obowiązków pomiędzy pracownikami stanowi barierę dla 19,51% pracowników JST (najwięcej w województwach lubelskim i warmińsko-mazurskim – po 25%).

Niewystarczające budżety na realizację zadań w gminie powodują trudności w wykonywaniu pracy wśród 19,51% urzędników, szczególnie odczuwają to decydenci: wójt/burmistrz/prezydent miasta – 50%, w większości z województwa podlaskiego.

Jako obszar problemowy sami pracownicy urzędu uznali brak wykwalifikowanej kadry w JST, co świadczy o niskiej samoocenie kompetencji własnych pracowników samorządowych – 53,85% urzędników średniego i niższego szczebla zgłosiło brak kwalifikacji jako obszar problemowy.

W obszarze organizacji pracy urzędu zauważono trudności związane z niedoborem kadry urzędniczej (problem zbyt małej liczby etatów). Należy wziąć pod uwagę, że urzędnicy piastujący najwyższe stanowiska jako trudność w wykonywaniu swoich zadań zgłosili niedostateczną liczebność kadry w urzędzie, natomiast urzędnicy średniego i niższego szczebla – niedostateczne kompetencje i uprawnienia oraz umiejętności związane z zajmowanym stanowiskiem. Rozbieżności te mogą wynikać z braku odpowiednich szkoleń dla pracowników, a niekoniecznie ze zbyt małej liczby etatów.

Stopień z informatyzowania urzędu administracji samorządowej oraz zdolności do wdrażania strategii społeczeństwa informacyjnego stanowią obecnie kluczowy wyznacznik sprawności oraz jakości jego funkcjonowania. 9,76% pracowników JST biorących udział w badaniu z obszaru organizacji pracy wyodrębniło problem dotyczący obsługi programów komputerowych (zarówno podstawowych narzędzi pakietu MS Office, jak i specjalistycznych programów informatycznych do obsługi wyodrębnionych funkcji), większość z nich stanowili urzędnicy średniego szczebla (87,50%). W ujęciu terytorialnym większość stanowili urzędnicy z województwa warmińsko-mazurskiego (25%).

Nadmierna biurokracja to kolejny obszar trudności wskazywany przez 13,41% samorządowców z Polski Wschodniej (54,55% kadra kierownicza). Istnieje wiele negatywnych zjawisk, jakie przysparza nadmierna biurokracja, m.in. problemy związane z wdrażaniem innowacji, ponieważ one same są

sytuacjami nietypowymi i wymagają reorganizacji istniejącej struktury organizacyjnej, powodują konflikty między ekspertami, dla których autorytetem jest wiedza, a urzędnikami, opierającymi się na hierarchii organizacyjnej. Wówczas przestrzeganie przepisów staje się ważniejsze niż realizacja celów, do jakich powołana została organizacja.

4.1.3. Trudności w obszarze „Realizacja zadań gminnych”

Trzecim obszarem problemowym wskazanym przez gminy jest typowa realizacja zadań gminnych (12,87% odpowiedzi, w większości urzędnicy średniego i niższego szczebla – 54,65%).

W tym obszarze problemowym wyróżniono:

- budownictwo, inwestycje i drogi publiczne – 46,51%; najwięcej woj. świętokrzyskie 64%;
- ochrona środowiska i gospodarka komunalna – 17,44%; najwięcej woj. podkarpackie 26,32%;
- kultura, edukacja i oświata – 17,44%; najwięcej woj. warmińsko-mazurskie i lubelskie na poziomie 27,27%;
- pomoc społeczna – 6,98%; najwięcej woj. podlaskie 15%;
- zagospodarowanie przestrzenne – 5,81%; najwięcej woj. świętokrzyskie 12%;
- gospodarka nieruchomościami – 5,81%; najwięcej woj. warmińsko-mazurskie 18,18%.

4.1.4. Trudności w obszarze „Pozyskiwanie źródeł finansowania”

12,13% pracowników JST Polski Wschodniej wskazało trudności w obszarze kompetencji pozyskiwania i wdrażania zewnętrznych projektów, w szczególności ze środków UE (ponad połowa to urzędnicy średniego szczebla: specjaliści, inspektorzy i referenci – 58,02%). Pozyskiwanie środków z funduszy Unii Europejskiej stanowi problem dla 28,40% badanych, zarówno na poziomie przygotowywania wniosków o dofinansowanie, jak też znalezienia źródła do pozyskania środków. Gminy wskazują, iż nie wiedzą, gdzie i do jakiej instytucji można kierować wnioski o pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania działań gminy. W zakresie zarządzania projektami trudności w pracy zgłosiło 17,28% respondentów, najwięcej w woj. podkarpackim (24%). Rozliczanie środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych, w tym z funduszy unijnych, stanowiło trudność dla 9,88% ankietowanych, najczęstszym problemem była ewidencja i ujęcie w księgach rachunkowych oraz zakwalifikowanie i uwzględnienie tych środków w dochodach budżetu JST.

4.1.5. Trudności w obszarze „Zarządzanie urzędem”

Trudności w obszarze zarządzania w urzędzie wskazało 9,60% samorządowców z gmin Polski Wschodniej, głównie były to osoby zajmujące w urzędach najwyższe stanowiska kierownicze (82,82%), tj. wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast – 28,13%; sekretarze, zastępcy burmistrza/prezydenta – 51,56% oraz skarbnicy – 3,13%. Najczęściej pojawiającymi się trudnościami w obszarze zarządzania były: organizacja i nadzór pracy urzędu – 43,75%, zarządzanie zasobami ludzkimi – 37,50%, zarządzanie strategiczne – 18,75%. W ujęciu terytorialnym organizacja i nadzór pracy urzędu stanowiły największe trudności w pracy urzędników z województwa warmińsko-mazurskiego – 56,25%.

4.1.6. Trudności w obszarze „Komunikacja interpersonalna”

Diagnoza barier na płaszczyźnie komunikacji wskazuje na trzy obszary problemowe: w obsłudze klienta (40,63%), komunikacji zewnętrznej (40,63%) i komunikacji wewnętrznej (18,75%). W ujęciu terytorialnym w obszarze komunikacji najwięcej trudności napotykać pracownicy JST z województwa warmińsko-mazurskiego – 15,55%. Do trudności w zakresie komunikacji interpersonalnej przyznało się 59,37% urzędników wyższego szczebla. Urzędnicy administracji samorządowej wskazywali przede wszystkim na kłopoty w obsłudze klienta, w tym na trudne rozmowy z petentami roszczeniowymi, rozpatrywanie ich skarg i przekonywanie do wydanych decyzji. Nieporozumienia na linii klient – urzędnik respondenci badania wiązały głównie z niezrozumieniem przez klientów pewnych procedur prawnych, towarzyszących załatwianiu spraw urzędowych. W ramach obsługi klienta należy zaznaczyć, iż zarówno urzędnicy wyższego, jak też średniego i niższego szczebla ocenili problem na tym samym poziomie (50%), w ujęciu terytorialnym najwięcej wskazań było w województwie świętokrzyskim (58,33%).

W obszarze komunikacji zewnętrznej największe trudności respondenci dostrzegali w nawiązaniu kontaktów z innymi urzędami oraz jednostkami pomocniczymi, we współpracy z radą gminy, z zarządami spółek (negocjacje), w kontaktach z organizacjami pozarządowymi. Spośród pracowników województw Polski Wschodniej w województwie podlaskim 54,55% badanych opowiedziało się za faktem, iż komunikacja na zewnątrz urzędu stanowi największy problem w relacjach komunikacyjnych.

Na poziomie komunikacji interpersonalnej trudności w wykonywanych czynnościach wskazało najwięcej osób z kadry zarządzającej – 69,23%, w tym wójt/burmistrz/prezydent miasta – 53,85%; sekretarz, zastępca burmistrza/prezydenta – 11,54%; skarbnik – 3,85%. W obszarze komunikacji wewnętrznej, zdaniem badanych, pojawiają się bariery komunikacyjne pomiędzy wydziałami/referatami, a także sporadycznie konflikty interpersonalne wewnątrz urzędu, ogółem urzędnicy wyższego szczebla województw Polski

Wschodniej: wójt/burmistrz/prezydent miasta – 25%; sekretarz, zastępca burmistrza/prezydenta – 16,67%; skarbnik – 16,67%; urzędnicy niższego i średniego szczebla – 41,67%.

4.1.7. Trudności w obszarze „Finanse publiczne”

Kolejny obszar problemowy stanowią finanse publiczne – 8,4% wskazań wśród pracowników JST województw Polski Wschodniej. W obszarze finansów publicznych wyodrębnione zostały następujące zagadnienia problemowe: planowanie budżetowe, realizacja budżetu, kontrola finansowa, sprawozdawczość, podatki i opłaty lokalne. Największą grupę respondentów zgłaszających trudności w zadaniach z obszaru finansów publicznych stanowili skarbnicy – 66,07%. W ujęciu terytorialnym na największe trudności w dziedzinie finansów wskazywali badani z województwa podkarpackiego.

Programowanie budżetu w odpowiedziach respondentów z Polski Wschodniej stanowi trudność dla największej grupy osób – 42,86%. W ujęciu terytorialnym są to w większości pracownicy JST z województwa warmińsko-mazurskiego (60%).

Trudności w realizacji budżetu stanowią 25% wskazań z obszaru finansów publicznych (największe w województwie podlaskim i podkarpackim 33,33%). W następnej kolejności samorządowcy wskazują kłopoty ze sprawozdawczością budżetową (17,86%) oraz podatki i opłaty lokalne (10,71%) – najwięcej trudności w wykonywaniu obowiązków z tej dziedziny deklarują urzędnicy województwa warmińsko-mazurskiego (20%).

Kontrola finansowa jako element procesu zarządzania publiczną gospodarką finansową stanowi obszar problemowy dla 3,57% pracowników gmin Polski Wschodniej.

4.1.8. Trudności w obszarze „Inne – promocja i języki obce”

Nieliczna grupa pracowników JST Polski Wschodniej, bo 2,90% respondentów, wskazała trudności w innych obszarach, takich jak promocja, czy znajomość języków obcych.

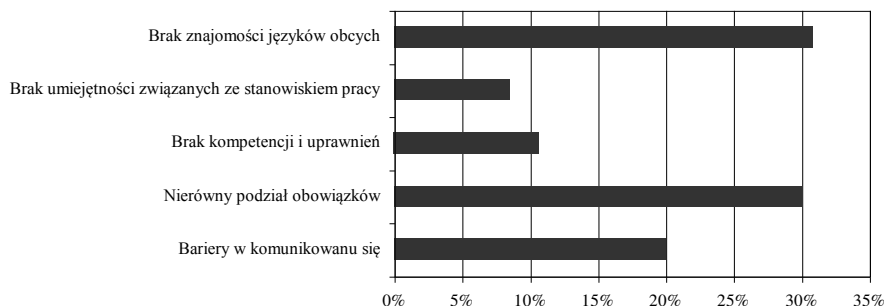
4.2. Bariery w wykonywaniu zadań przez pracowników gmin Polski Wschodniej

W przeprowadzonym badaniu Analiza Potrzeb Szkoleniowych (APS) 607 respondentów (pracowników gmin Polski Wschodniej) udzieliło odpowiedzi na pytanie, jakie bariery napotykają w wykonywaniu swoich obowiązków, wskazując na:

1. Bariery w komunikowaniu się – 19,93% wskazań (121 pracowników JST).
2. Nierówny podział obowiązków, niewłaściwa organizacja pracy – 29,98% wskazań (182 osoby).
3. Brak kompetencji i uprawnień – 10,71% wskazań (65 przedstawicieli gmin Polski Wschodniej).
4. Brak umiejętności związanych ze stanowiskiem pracy – 8,57% wskazań (52 osoby).
5. Brak znajomości języków obcych – 30,81% wskazań (187 pracowników JST).

WYKRES 4.2.

Bariery, z jakimi najczęściej spotykają się urzędnicy województw Polski Wschodniej w wykonywaniu obowiązków na stanowisku pracy [n=607]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Organizacja pracy wpływa na właściwe i efektywne działanie każdego urzędu w każdej gminie, dlatego niezbędny jest prawidłowy podział obowiązków i czasu pracy. Jednakże wyniki APS wskazują, iż kadra zarządzająca nie zawsze skutecznie i w optymalny sposób potrafi odpowiednio zaplanować tryb i czas pracy. Rezultaty badań pokazują, że urzędnicy średniego i niższego szczebla jako najczęstszą barierę zaznaczali nierówny podział obowiązków i niewłaściwą organizację pracy – 60,44% ogółu odpowiedzi udzielonych w ankietach.

Kolejną barierę stanowią niedostateczne kompetencje pracowników administracji publicznej w zakresie pełnionych obowiązków. Brak kompetencji i uprawnień powoduje opóźnienia w realizacji zadań, czy też liczne nadużycia.

Z APS wynika, że urzędy gmin Polski Wschodniej często nie wykorzystują w pełni posiadanych środków na doksztalcanie, czy zdobywanie uprawnień przez pracowników. Ogółem brak kompetencji i uprawnień wskazuje 65 z 607 badanych, w większości są to urzędnicy wyższego szczebla: wójt/burmistrz/prezydent – 24,62%, sekretarz/zastępca burmistrza/prezydenta – 21,54%; najwięcej urzędników wyższego szczebla odpowiedziało w ten sposób w województwie lubelskim, bo aż 70,59%.

Bariery w komunikowaniu się powodują, iż zaburzane są procesy wytwarzania i przekazywania informacji pomiędzy jednostkami, grupami i organizacjami. Proces przekazywania informacji ma na celu dynamiczne kształtowanie, modyfikację bądź zmianę wiedzy i postaw w kierunku zgodnym z wartościami i interesami wzajemnie oddziałujących podmiotów. Komunikacja interpersonalna odgrywa więc znaczącą rolę w przepływie informacji nie tylko w urzędzie (komunikacja wewnętrzna), ale i poza nim (komunikacja zewnętrzna). Bariery w komunikowaniu przysparzają wielu problemów w sprawnej obsłudze petentów oraz doprowadzają do konfliktów wewnątrz urzędu, a tym samym obniżają poziom satysfakcji urzędników z wykonywanej pracy. Na bariery w komunikowaniu się wskazuje 121 osób spośród 607 badanych pracowników gmin Polski Wschodniej – najwięcej urzędnicy średniego i niższego szczebla (67 osób, tj. 55,37% badanych).

Istotną barierą w wykonywaniu obowiązków jest brak umiejętności związanych z zajmowanym stanowiskiem (52 osoby z 607 respondentów), na którą wskazują w województwie podlaskim i świętokrzyskim osoby zajmujące stanowiska średniego i niższego szczebla (57,14%) oraz decydenci w województwie lubelskim (83,33%).

Jak wynika z badań, najwięcej pracowników gmin Polski Wschodniej wskazuje na brak znajomości języków obcych – 30,81%. Spośród 607 respondentów z urzędów administracji samorządowej 187 zaznaczyło brak znajomości języków obcych, w tym większość pełniących stanowiska wyższego szczebla – 51,34%. Jak widać, istnieje znacząca rozbieżność w APS pomiędzy barierami a trudnościami w wykonywaniu zadań urzędników JST, gdzie tylko niewielki odsetek respondentów udzielił odpowiedzi w tym zakresie. Rozbieżności mogą wynikać z tego, iż w odróżnieniu do trudności w wykonywaniu zadań, urzędnicy JST uznali brak znajomości języków obcych za problem istniejący, lecz niesprawiający trudności w wykonywaniu ich obowiązków. Natomiast wśród barier uznali brak znajomości języków obcych jako istotny problem, przede wszystkim w kontekście obsługi klienta zagranicznego.

4.3. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji ZRL

W ramach sondażu ilościowego pracownicy samorządowi Polski Wschodniej dokonywali oceny przydatności i samooceny poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu pięciu funkcji ZRL: finansowej, planistycznej, organizacyjnej, przywódczej i informacyjno-promocyjnej. Odpowiedzi na pytania w zakresie poszczególnych funkcji udzielały osoby odpowiedzialne za ich realizację w gminach. Stąd też z 706 respondentów badania w ocenie poszczególnych funkcji uczestniczyło odpowiednio:

- funkcja finansowa – 440 osób;
- funkcja planistyczna – 367 osób;
- funkcja organizacyjna – 385 osób;
- funkcja przywódcza – 277 osób;
- funkcja informacyjno-promocyjna – 367 osób.

Obszar przydatności poszczególnych funkcji został oceniony przez respondentów w skali od 1 do 4, gdzie 1 oznaczało zupełną nieprzydatność danej umiejętności, a 4 oznaczało, że jest ona bardzo przydatna. W przypadku samooceny poziomu wiedzy i własnych umiejętności w przedstawionych obszarach 1 oznaczało słaby poziom wiedzy lub jej brak, zaś 4 – bardzo wysoki poziom wiedzy i umiejętności w zakresie poszczególnych funkcji ZRL.

Analiza odpowiedzi udzielonych przez ankietowanych pracowników samorządowych została sporządzona w odniesieniu do zestawionych odpowiedzi:

- bardzo przydatne i przydatne w umiarkowanym stopniu odnoszące się do samooceny przydatności poszczególnych funkcji oraz
- brak lub przeciętny poziom umiejętności i wiedzy w przypadku samooceny poziomu umiejętności i wiedzy własnej ankietowanych pracowników JST.

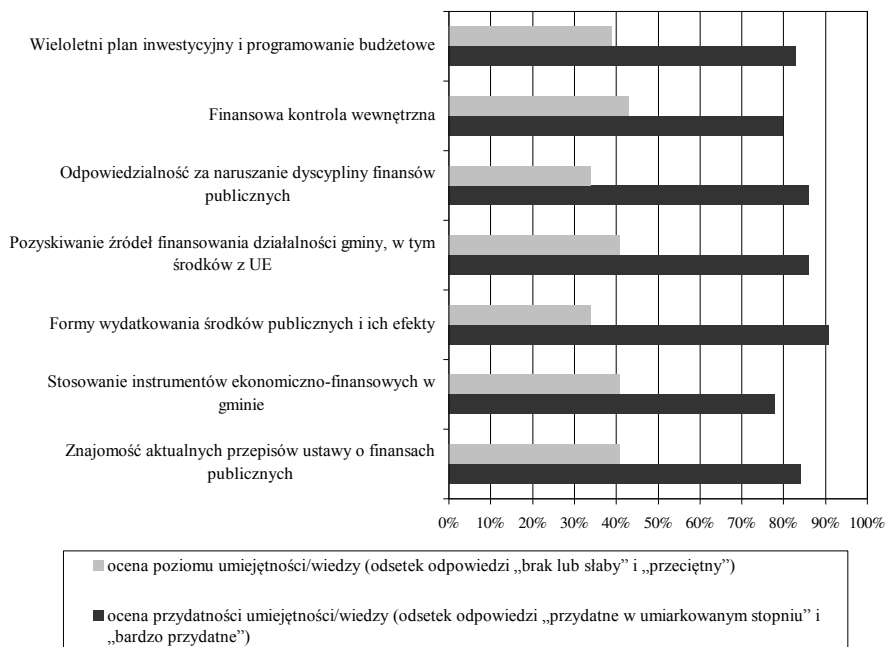
4.3.1. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji finansowej

Osoby odpowiedzialne za funkcję finansową wybranych urzędów (420 osób, w tym: kierownicy i inni specjaliści – 43%, skarbnicy – 23% oraz wójtowie/burmistrzowie – 22%) oceniły przydatność oraz poziom umiejętności i wiedzy z zakresu finansów w 7 obszarach:

1. Znajomość aktualnych przepisów ustawy o finansach publicznych.
2. Stosowanie instrumentów ekonomiczno-finansowych w gminie (w tym podatki, opłaty lokalne, pomoc *de minimis*).
3. Formy wydatkowania środków publicznych i ich efekty.
4. Pozyskiwanie źródeł finansowania działalności gminy, w tym środków z UE.
5. Odpowiedzialność za naruszanie dyscypliny finansów publicznych.
6. Finansowa kontrola wewnętrzna.
7. Wieloletni plan inwestycyjny i programowanie budżetowe.

WYKRES 4.3.

Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu finansów pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=420]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Pracownicy samorządowi Polski Wschodniej wykazali dużą świadomość posiadania wiedzy o finansach publicznych, niezbędnej do pracy w instytucji publicznej. Użyteczność każdego ze wskazanych w ankiecie obszarów finansów publicznych oceniło więcej niż 78% ankietowanych pracowników JST. Jest to bardzo satysfakcjonujący wynik biorąc pod uwagę, że oceny przydatności dokonywały osoby odpowiedzialne za funkcję finansową w urzędzie. Niestety, samoocena poziomu znajomości poszczególnych obszarów tematycznych z zakresu finansów publicznych nie idzie w ślad za oceną ich przydatności. Brak lub przeciętny poziom znajomości poszczególnych zagadnień z zakresu finansów publicznych zadeklarował bardzo duży odsetek pracowników gminnych (wykres 4.3.). Biorąc pod uwagę, że ankietę wypełniały osoby odpowiedzialne za racjonalne gospodarowanie finansami publicznymi w urzędzie, tak wysoki wskaźnik osób nieposiadających kluczowej, podstawowej wręcz wiedzy o finansach publicznych jest niepokojący. Na przykład do braku lub przeciętnego poziomu znajomości aktualnych przepisów ustawy o finansach publicznych przyznało się ponad 40% ankietowanych pracowników gminnych. Biorąc pod uwagę fakt, że ustawa ta weszła w życie ponad pół roku temu, a niektóre jej przepisy będą stopniowo wdrażane przez okres 3 najbliższych lat – wiedza z tego zakresu jest nieodzowna do sprawnego

i zgodnego z prawem funkcjonowania urzędu. Bezwzględnie więc należy aktualizować, a często wręcz wyposażyć pracowników samorządowych w podstawową wiedzę w zakresie nowej ustawy o finansach publicznych, ale nie tylko, bo również z zakresu:

- finansowej kontroli wewnętrznej;
- stosowania instrumentów ekonomiczno-finansowych w gminie;
- pozyskiwania źródeł finansowania działalności gminy, w tym środków z UE;
- wieloletniego planu inwestycyjnego i programowania budżetowego;
- form wydatkowania środków publicznych i ich efektów;
- odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny finansów publicznych.

4.3.2. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji planistycznej

W ocenie przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu planowania uczestniczyły osoby odpowiedzialne za funkcję planistyczną w 120 urzędach gmin Polski Wschodniej (367 osób, w tym: specjaliści i inna kadra kierownicza – 42%, wójtowie/burmistrzowie – 26%, sekretarze/zastępcy – 17%, skarbnicy – 15%).

Subiektywnej oceny dokonano w 4 obszarach funkcji planistycznej:

1. Planowanie strategiczne w rozwoju lokalnym.
2. Metody konstruowania strategii rozwoju.
3. Programy operacyjne, w tym budżet zadaniowy.
4. Planowanie przestrzenne.

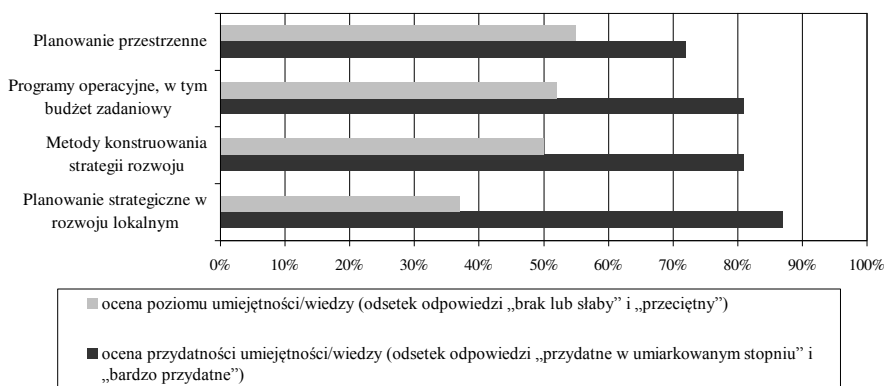
Ocena przydatności wiedzy w sferze planowania przez pracowników samorządowych Polski Wschodniej nie była tak wysoka, jak wiedza z zakresu finansów publicznych (wykres 4.3. i wykres 4.4.). Brak dużej świadomości znaczenia funkcji planowania dla zarządzania rozwojem lokalnym przełożył się na brak wiedzy i umiejętności w tej dziedzinie pracowników JST, co zobrazowała ich niska samoocena.

Mimo iż urzędy JST zobligowane są do sporządzania strategii rozwoju, a samo planowanie strategiczne wpływa bezpośrednio i pośrednio na rozwój regionalny, obowiązek ten traktowany jest dosyć krótkowzrocznie i lekceważąco. Ponadto pracownicy JST sami przyznają, że ich wiedza z zakresu planowania jest drastycznie niska. Brakiem lub przeciętną znajomością zagadnień z zakresu metod konstruowania strategii rozwoju, planowania przestrzennego i programów operacyjnych legitymuje się ponad połowa pracowników JST uczestniczących w badaniu (52%). Szczególnie niski poziom wiedzy deklarowany jest w zakresie planowania przestrzennego – zaledwie 45% badanych pracowników gminnych przyznało się do znajomości zagadnień z tego zakresu (obowiązujące i planowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują zbyt małą powierzchnię gmin, a niejednokrotnie są już

zdezaktualizowane). Brak wiedzy z zakresu planowania przestrzennego utrudnia projektowanie i realizację inwestycji, a tym samym rozwój tych obszarów.

WYKRES 4.4.

Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji planistycznej pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=367]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Programy operacyjne, w tym budżet zadaniowy, to efektywny sposób zarządzania finansami publicznymi. Budżet zadaniowy jako narzędzie do planowania, zarządzania i kontroli wydatkowania pieniędzy publicznych stanowi obowiązek gminy zgodnie ze znowelizowaną ustawą o finansach publicznych. Do tej pory większość instytucji pracowała bazując jedynie na nocie do ustawy budżetowej (lata 2008-2009). Od 2010 r. funkcjonuje ustawa, która wyraźnie określa rolę budżetu zadaniowego i jego celowość. Niemniej jednak w tym temacie jest wciąż mało informacji i szkoleń, stąd tak duża potrzeba doskonalenia w tej dziedzinie, wykazywana przez ankietowanych pracowników gmin – ponad połowa pracowników samorządowych Polski Wschodniej uważa, że nie posiada wystarczającej wiedzy z zakresu budżetu zadaniowego (w województwach podlaskim i podkarpackim ok. 60%), a ponad 80% uważa, że wiedza ta jest im niezbędna do sprawnego wykonywania obowiązków służbowych. Najwyższą samooceną kwalifikacji z zakresu programów operacyjnych, w tym budżetu zadaniowego, wykazali się pracownicy JST z województwa warmińsko-mazurskiego (samoocena) – ok. 75% i to oni właśnie w największym stopniu widzą potrzebę doskonalenia w tej dziedzinie – 90% respondentów.

Samoocena znajomości zagadnień i potrzeb szkoleniowych z obszaru planowania kieruje wsparcie szkoleniowe w pierwszej kolejności na:

- uświadomienie istoty planowania, w tym planowania strategicznego, budżetu zadaniowego, a w konsekwencji myślenia strategicznego, pokazanie wymiernych korzyści z planowania strategicznego;

- planowanie przestrzenne – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ocenę faktycznych procesów i zagrożeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, spójność ze strategią rozwoju;
- konstruowanie strategii rozwoju oraz programów operacyjnych;
- narzędzia monitorowania planów strategicznych oraz ewaluację dokumentów planistycznych;
- przygotowanie i wdrażanie budżetu zadaniowego.

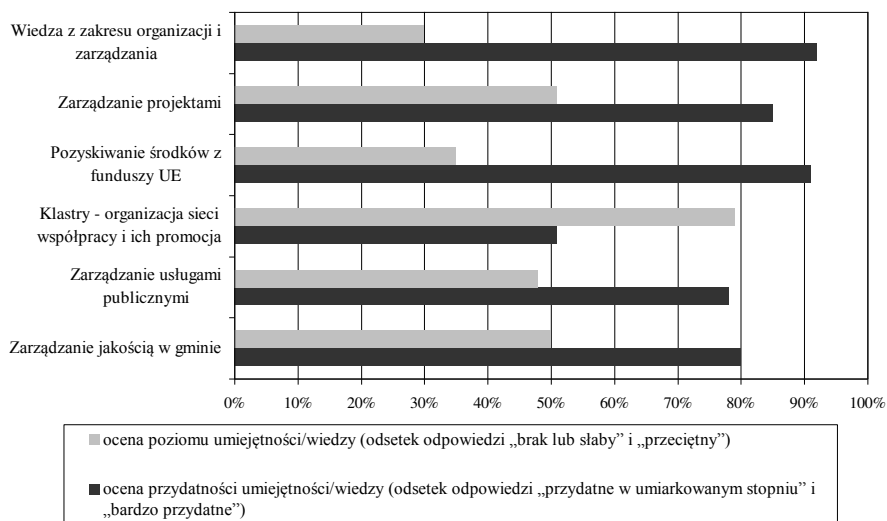
4.3.3. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji organizacyjnej

Przydatność oraz swój poziom umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji organizacyjnej oceniło 385 osób odpowiedzialnych za tę funkcję w urzędach Polski Wschodniej, w tym: skarbnicy gminy – 12%, specjaliści i kierownicy – 40%, wójtowie – 24%, sekretarze – 24%. Przydatność oraz poziom umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji organizacyjnej oceniany był w 6 obszarach:

1. Zarządzanie jakością w gminie.
2. Zarządzanie usługami publicznymi.
3. Klastry – organizacja sieci współpracy i ich promocja.
4. Pozyskiwanie środków z funduszy UE.
5. Zarządzanie projektami.
6. Wiedza z zakresu organizacji i zarządzania.

Świadomość konieczności posiadania wiedzy z zakresu organizowania wśród pracowników odpowiedzialnych za funkcję organizacyjną w urzędach jest bardzo wysoka – więcej niż 78% osób uznało ją za przydatną i bardzo przydatną w pracy w JST. Zdecydowaną różnicę można dostrzec w ocenie przydatności wiedzy z zakresu klastringu – 51% ankietowanych określiło ją jako zupełnie nieprzydatną lub przydatną w niewielkim stopniu. Wzmacnianie przedsiębiorczości, a tym samym kształtowanie warunków dla tworzenia i rozwoju biznesu, a także rozwoju klastringu w Polsce wskazywane jest w dokumentach strategicznych (por. Raport na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [*Rozwój struktur klastrów w Polsce Wschodniej 2007*]) jako jedno z priorytetowych działań administracji lokalnej i regionalnej. Mimo to władze samorządowe zbyt nisko oceniają potrzebę posiadania wiedzy z zakresu klastrów (organizacja sieci współpracy i ich promocja). Zapewne też z tej przyczyny blisko 80% ankietowanych pracowników samorządu gminnego nie przywiązuje wagi do posiadania wiedzy z zakresu klastrów. W pierwszej więc kolejności należy zmienić podejście pracowników urzędów do posiadania wiedzy z zakresu klastringu, uświadamiając im znaczenie tego obszaru dla rozwoju regionalnego, a następnie podnieść ich kompetencje.

Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji organizacyjnej pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=385]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Mimo znacząco wysokiej świadomości posiadania wiedzy z zakresu organizowania, pracownicy gminni przyznali brak lub przeciętny poziom wiedzy z tego zakresu. W pierwszej kolejności należy im dostarczyć niezbędnej w pracy urzędu ogólnej wiedzy z zakresu organizacji i zarządzania, a następnie:

- zarządzania projektami oraz pozyskiwania środków z funduszy UE – ankietowani pracownicy urzędów gminnych brak wiedzy z tego obszaru określili jako obszar problemowy: brak im podstawowej wiedzy począwszy od źródeł finansowania projektów po ich realizację i rozliczanie, w tym również zarządzanie;
- zarządzania jakością – systemy zarządzania jakością mają zagwarantować urzędowi wiarygodność, status jednostki przewidywalnej w zakresie jakości, przyjaznej klientowi i działającej w sposób przejrzysty. Wymóg posiadania wiedzy z zakresu zarządzania jakością w gminie jako nieodzowny w pracy samorządowca;
- zarządzania usługami publicznymi – temat ten jest bardzo ważny ze względu na fakt, że zadaniem JST jest współorganizowanie życia wspólnotowego oraz zaspokajanie potrzeb bytowych i społecznych. Jest to również temat trudny, ponieważ przy definiowaniu „dobra wspólnego” trudno jest zachować obiektywizm.

4.3.4. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji przywódczej

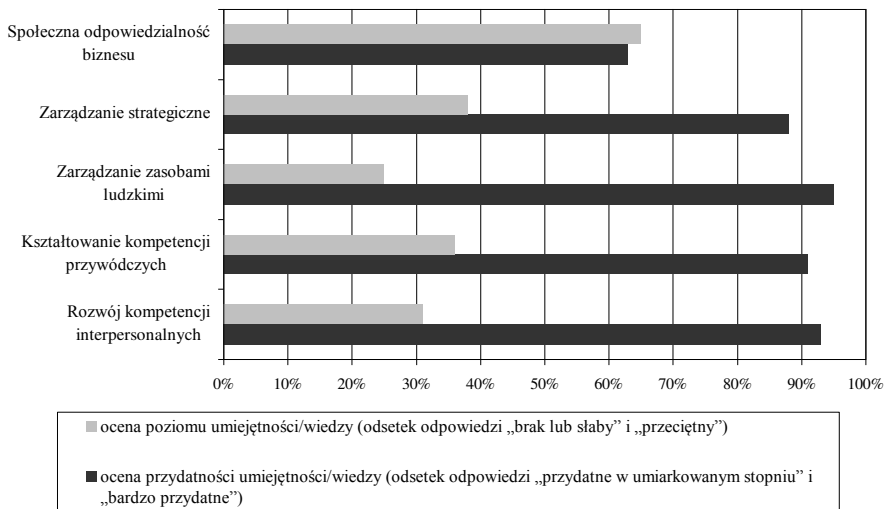
Pracownicy samorządowi pięciu województw Polski Wschodniej oceniali przydatność wiedzy z zakresu funkcji przywódczej oraz swój poziom umiejętności i wiedzy w tym obszarze. Odpowiedzi udzielały osoby odpowiedzialne za funkcję przywódczą w urzędzie (277 osób, w tym: wójt/burmistrz – 40%, sekretarz – 25%, skarbnik gminy – 13% i inni specjaliści – 22%).

Badane obszary przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji przywódczej to:

1. Rozwój kompetencji interpersonalnych.
2. Kształtowanie kompetencji przywódczych – przywództwo.
3. Zarządzanie zasobami ludzkimi.
4. Zarządzanie strategiczne.
5. Społeczna odpowiedzialność biznesu.

WYKRES 4.6.

Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji przywódczej pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=277]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przydatność wiedzy z zakresu przywództwa istotna jest niewątpliwie dla osób piastujących kierownicze stanowiska w urzędzie, a potwierdzają to wyniki badań – ocena przydatności wiedzy z tego zakresu wyniosła powyżej 88%. Wyjątkiem był obszar społecznej odpowiedzialności biznesu, której zarówno przydatność, jak i samoocena wiedzy była bardzo niska. A przecież jako efektywna strategia zarządzania – społeczna odpowiedzialność biznesu

przeniesiona na grunt administracji przyczynić się może do rozwoju społecznego i ekonomicznego regionu.

Samooceń wiedzy z zakresu przywództwa była najwyższa spośród wszystkich funkcji zarządzania rozwojem lokalnym (wykres 4.6.). Należy tu podkreślić, że prezentowane wyniki są bardzo subiektywną oceną osób pełniących kluczowe funkcje w urzędzie. Mimo iż była to relatywnie najwyższa ocena spośród pięciu funkcji ZRL nie oznacza to, że była ona faktycznie wysoka, gdyż 1/3 ankietowanych nadal dostrzega braki we własnych kompetencjach przywódczych, szczególnie w zakresie zarządzania strategicznego. Myślenie w kategoriach zarządzania strategicznego i stosowanie jego instrumentów wciąż nie należą do kanonu działania JST Polski Wschodniej.

Skuteczny menedżer administracji samorządowej obok posiadania ogromnej wiedzy „twardej” dotyczącej m.in. obowiązujących przepisów prawnych w zakresie funkcjonowania urzędu, aby sprawnie i efektywnie zarządzać urzędem, musi posiadać również kluczowe umiejętności „miękkie” (kompetencje interpersonalne oraz umiejętności przywódcze). Władze samorządowe gmin Polski Wschodniej – osoby pełniące kluczowe funkcje w urzędzie (w 93%) wskazują w badaniach wysoką użyteczność wiedzy na temat kompetencji interpersonalnych i przywódczych. Jednocześnie 1/3 osób przyznaje braki wiedzy i umiejętności z tego zakresu, stąd też należy podnosić ich kompetencje.

1/4 badanej kadry zarządzającej JST Polski Wschodniej przyznaje, że nie potrafi sprawnie zarządzać kapitałem ludzkim urzędu. Podstawowym zadaniem systemu zarządzania zasobami ludzkimi jest zapewnienie administracji potrzebnych jej kompetencji i umiejętne nimi gospodarowanie. System ten powinien skutecznie budować i zarządzać kapitałem społecznym administracji, który tworzy kulturę organizacyjną sprzyjającą podniesieniu jej sprawności i budowaniu wiarygodności w oczach jej otoczenia. Pracownicy administracji samorządowej Polski Wschodniej w 95% potwierdzają zasadność i przydatność znajomości systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji (100% w województwach warmińsko-mazurskim i lubelskim).

Tematyka szkoleń rekomendowana do realizacji dla pracowników gmin Polski Wschodniej w obszarze funkcji przywódczej to przede wszystkim:

- kształtowanie kompetencji przywódczych oraz interpersonalnych;
- zarządzanie strategiczne;
- zarządzanie zasobami ludzkimi;
- zarządzanie czasem;
- zarządzanie zmianą.

4.3.5. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej

Na pytanie odnośnie oceny przydatności wiedzy z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej oraz samooceny poziomu umiejętności i wiedzy

w tym obszarze odpowiedzi udzielały osoby odpowiedzialne za funkcję informacyjno-promocyjną w urzędach Polski Wschodniej (367 osób, w tym: osoby pełniące funkcje kierowników oraz specjalistów – 47%, osoby pełniące funkcje wójta/burmistrza – 26% lub sekretarza – 21%, skarbnicy gmin – 6%).

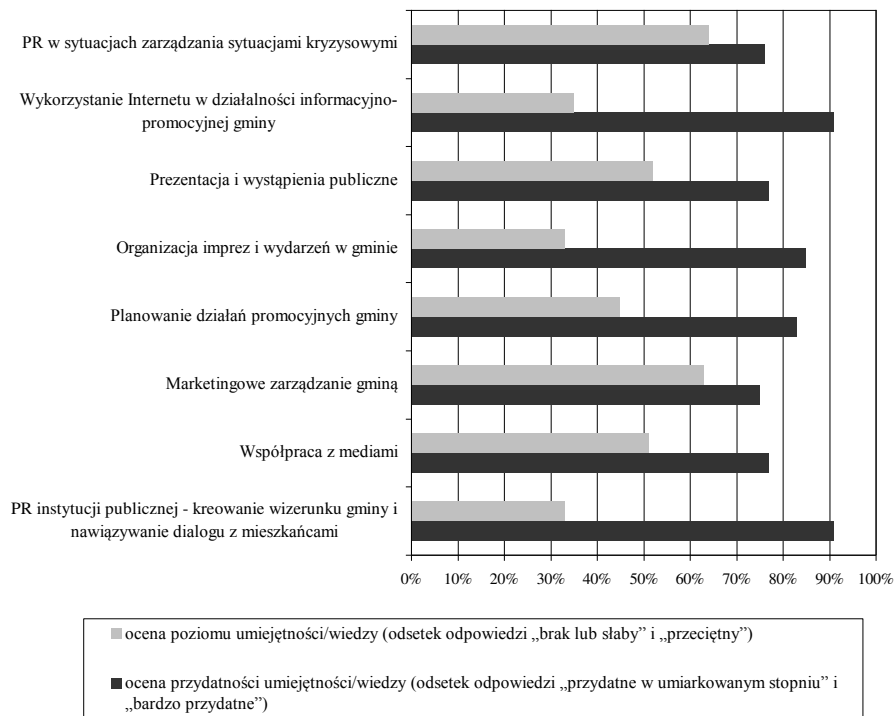
Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej dotyczyła następujących obszarów:

1. PR instytucji publicznej – kreowanie wizerunku gminy i nawiązywanie dialogu z mieszkańcami.
2. Współpraca z mediami (wywiady, notatki prasowe, wystąpienia medialne, konferencje prasowe).
3. Marketingowe zarządzanie gminą.
4. Planowanie działań promocyjnych gminy.
5. Organizacja imprez i wydarzeń w gminie.
6. Prezentacja i wystąpienia publiczne.
7. Wykorzystanie Internetu w działalności informacyjno-promocyjnej gminy.
8. PR w sytuacjach zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

Stosowanie metod marketingu i promocji w administracji samorządowej ma na celu lepsze zaspokajanie potrzeb obywateli, interesantów czy lokalnych społeczności. Skuteczny marketing i promocja decydują niejednokrotnie o pozyskiwaniu inwestorów, funduszy czy zwiększeniu liczby turystów odwiedzających dany region. Pracownicy samorządowi Polski Wschodniej mają wysoką świadomość przydatności wiedzy z zakresu działań i narzędzi informacyjno-promocyjnych, a mimo to ich samoocena kwalifikacji jest niska. Szczególnie brak im kompetencji w zakresie marketingowego zarządzania gminą oraz działań PR w sytuacjach zarządzania sytuacjami kryzysowymi – ponad 60% ankietowanych deklaruowało brak kompetencji w tych dziedzinach.

Kadra zarządzająca większości instytucji samorządowych docenia znaczenie budowania wizerunku i marki w mediach oraz wartości, jakie daje komunikacja zewnętrzna ze społecznością lokalną. Mimo to świadomość przydatności tej wiedzy nie idzie w parze z umiejętnościami w tym zakresie, bo ponad połowa dostrzega trudności chociażby w obszarze wystąpień publicznych i współpracy z mediami. Coraz częściej jednak w jednostkach administracji publicznej wyodrębniane są wydziały lub samodzielne stanowiska ds. *public relations*. Niestety, ankietowane urzędy gminne nie zawsze mogą sobie na to pozwolić, a to sprawia, że osoby pełniące inne funkcje w urzędzie jednocześnie zajmują się jego promocją. Taka sytuacja powoduje, że nie są one dostatecznie przygotowane do pełnienia funkcji specjalisty ds. PR. Ponadto w dobie rozwoju technik informatycznych i upowszechniania się Internetu, jego zastosowanie jako narzędzia w działalności informacyjno-promocyjnej gminy jest już nieodzownym elementem. Wykorzystanie technik informatycznych wymaga specjalistycznej wiedzy, do braku której przyznało się 35% ankietowanych samorządowców.

Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej w odniesieniu do pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=367]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wiedza z poszczególnych obszarów z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej wymaga doskonalenia w większości urzędów. Zakres tematyczny szkoleń powinien objąć wszystkie badane aspekty z zakresu PR:

- kreowanie wizerunku gminy i nawiązywanie dialogu z mieszkańcami;
- współpracę z mediami i wystąpienia publiczne; marketingowe zarządzanie gminą;
- planowanie działań promocyjnych gminy oraz organizację imprez i wydarzeń w gminie;
- wykorzystanie Internetu w działalności informacyjno-promocyjnej gminy.

Umiejętności szczególnie istotne dla decydentów w samorządzie to PR w sytuacjach kryzysowych, traktowane jako kompetencja uzupełniająca zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

4.3.6. Przydatność oraz ocena poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu zadań administracyjnych

W ramach badania potrzeb szkoleniowych, obok pięciu kluczowych funkcji istotnych w ZRL, pracownicy samorządowi Polski Wschodniej oceniali przydatność oraz poziom umiejętności i wiedzy z zakresu zadań administracyjnych. Odpowiedzi udzieliła większość ankietowanych pracowników urzędów wytypowanych do badania (603 osoby), w tym osoby pełniące funkcje: wójta/burmistrza – 18%, sekretarza/zastępcy – 15%, skarbnika – 13% oraz przede wszystkim inni specjaliści i kierownicy – 54%.

Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu zadań administracyjnych dotyczyła obszarów:

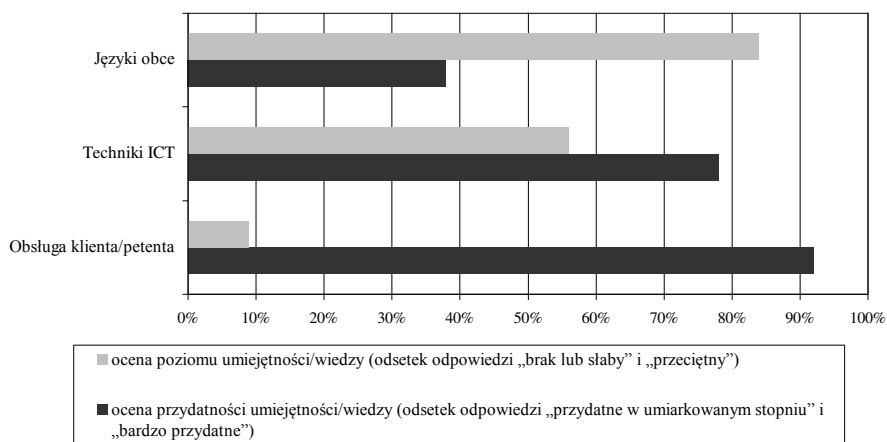
- obsługa klienta/petenta;
- ICT, w tym: elektroniczny obieg dokumentów, Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) – przygotowanie materiałów publikacyjnych oraz administracja aplikacją, Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), pakiet narzędzi biurowych: edytor tekstów, arkusz kalkulacyjny, grafika prezentacyjna, program MS Publisher;
- języki obce, w tym: język angielski, język niemiecki, język rosyjski.

Obszar – Obsługa klienta/petenta

Dążenie do konsekwentnego świadczenia usług, które spełniają wymagania i oczekiwania klientów i jednocześnie są zgodne z przepisami prawa, stanowi priorytet dla każdej JST. Ankietowani pracownicy gminni, którzy w codziennej pracy zawodowej mają stały kontakt z petentem urzędu, doskonale zdają sobie sprawę, jak ważna jest wiedza i umiejętności dotyczące obsługi klienta – prawie 93% osób uważa, że jest to bardzo przydatne i przydatne. Równie wysoka była samoocena umiejętności obsługi klienta wśród badanych pracowników samorządowych, zaledwie 8,53% widzi potrzebę doskonalenia swoich umiejętności w zakresie obsługi klientów. Istotna jest wysoka świadomość konieczności profesjonalnego podejścia do klienta i przywiązywanie dużej wagi do jego zadowolenia z jakości świadczonych usług.

WYKRES 4.8.

Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu zadań administracyjnych pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=603]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Obszar – ICT

Rozwój nowoczesnych technologii, komputeryzacja oraz informatyzacja urzędu, a także przepisy ustawodawcze dotyczące m.in. zamieszczania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) pociągają za sobą konieczność posiadania umiejętności i wiedzy z zakresu technik ICT. Umiejętność obsługi komputera już nie tylko w stopniu podstawowym, ale w coraz szerszym i bardziej specjalistycznym zakresie to niezbędne kompetencje pracownicze samorządowców. Pracownicy urzędów gmin Polski Wschodniej zdają sobie sprawę z istoty posługiwania się nowoczesnymi technologiami ICT – blisko 80% ankietowanych uważa tę wiedzę za bardzo przydatną i przydatną. W żadnym z obszarów ICT (w tym podstawowej obsługi komputera) pozytywna samoocena kwalifikacji nie przekroczyła 50%. Umiejętności i wiedzę z zakresu elektronicznego obiegu dokumentów posiada zaledwie 45% pracowników JST, BIP – 55% oraz edytora tekstów, arkusza kalkulacyjnego, grafiki prezentacyjnej i programu MS Publisher – 53%. Na szczególną uwagę zasługuje ocena umiejętności posługiwania się Elektroniczną Platformą Usług Administracji Publicznej (ePUAP), której brak znajomości lub znajomość w stopniu słabym oceniło ok. 80% ankietowanych pracowników JST Polski Wschodniej. Ankietowani podkreślają jednak znaczenie posiadania wiedzy z zakresu ePUAP, przydatność tej wiedzy docenia blisko 80% respondentów.

Obszar – Języki obce

Wyniki sondażu ilościowego w odniesieniu do znajomości języków obcych przez urzędników Polski Wschodniej pokazały, iż zarówno ich kompetencje w tym zakresie, jak i ocena ich przydatności są bardzo niskie. Wymóg znajomości języków obcych stosuje już niemal każdy pracodawca wobec zatrudnianego pracownika. Umiejętność ta jest kluczową kompetencją obok znajomości technik ICT. W pracy urzędu jest to tym istotniejsze, że wymaga tego obsługa petenta obcokrajowca, transkrypcja dokumentów urzędowych, wizyty studyjne czy kontakty z miastami partnerskimi za granicą. Najwięcej trudności w wykonywanej pracy w obszarze języków obcych wskazywali urzędnicy średniego i niższego szczebla (ponad 60%). Nisko oceniono przydatność języka rosyjskiego i niemieckiego – jedynie 30% wskazań. Zdania na temat przydatności języka angielskiego w pracy urzędnika JST były podzielone niemal równomiernie. Brakiem lub przeciętną znajomością języków obcych wykazało się 84% urzędników JST, głównie języka niemieckiego (93%). Niska motywacja do nauki języków obcych może wynikać z faktu dość rzadkiego kontaktu z petentem zagranicznym, zwłaszcza w urzędach wiejskich i w małych gminach Polski Wschodniej.

1. Pracownicy JST Polski Wschodniej w bardzo niewielkim stopniu wyrażają skrajnie negatywne oceny na temat przydatności umiejętności z zakresu zadań administracyjnych, z wyłączeniem znajomości języków obcych. Wyniki badań realizowanych na terenie wszystkich pięciu województw Polski Wschodniej kształtowały się podobnie. Przydatność umiejętności obsługi klienta w pracy urzędników JST została najwyżej oceniona przez zdecydowaną większość ankietowanych ze wszystkich jednostek samorządowych Polski Wschodniej. Świadczy to o dużej świadomości roli, jaką odgrywa zadowolenie klienta w kreowaniu wizerunku kompetentnego urzędnika oraz przyjaznego urzędu. Bardzo wysoki stopień samooceny poziomu wiedzy i umiejętności w zakresie obsługi klienta pozostaje w sprzeczności z diagnozą barier najczęściej napotykanych przez pracowników JST. 40,63% badanych deklaruje trudności w obsłudze klienta. Istotne jest więc systematyczne (co najmniej raz w roku) podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych z zakresu obsługi klienta, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji związanych z obsługą klienta trudnego, klienta wewnętrznego, umiejętności interpersonalnych oraz asertywności.
2. Ponad połowa pracowników JST nie potrafi korzystać z podstawowych narzędzi ICT. Umiejętność posługiwania się zaawansowanymi narzędziami typu BIP, ePUAP powinna być poprzedzona fundamentalnym przygotowaniem z zakresu podstawowych programów pakietu biurowego, tj. edytor tekstów, arkusz kalkulacyjny, wykorzystywanie Internetu. Istotne jest więc umożliwienie przeszkolenia z podstawowych umiejętności komputerowych w formie

i zakresie dostosowanym do konkretnego stanowiska pracy, rekomendowaną formą są szkolenia indywidualne na stanowisku pracy oraz e-learningowe. Dopiero osoby posiadające wystarczający poziom znajomości obsługi komputera mogą korzystać ze szkoleń zaawansowanych i specjalistycznych. Przeprowadzona analiza potrzeb wskazuje na: elektroniczny obieg dokumentów, korzystanie z aplikacji BIP oraz platformy ePUAP.

3. Pomimo niskiej świadomości pracowników samorządowych co do przydatności znajomości języków obcych, podnoszenie tych kompetencji jest zasadne. Sami samorządowcy wskazują brak znajomości języków obcych jako trudność w wykonywaniu ich pracy, a ocena poziomu wiedzy z tego zakresu jest drastycznie niska. W szczególności należy podnosić kompetencje językowe w zakresie języka angielskiego, choć położenie przygraniczne województw Polski Wschodniej sugeruje również konieczność znajomości języka rosyjskiego, a rozwój turystyki w tych regionach wymaga znajomości języka niemieckiego.

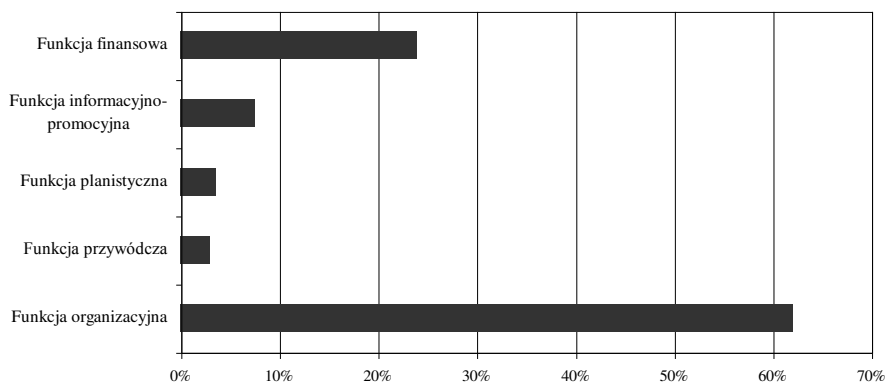
4.4. Pożądany obszar szkoleń w zakresie funkcji ZRL

W ramach sondażu ilościowego dotyczącego subiektywnie odczuwanych potrzeb szkoleniowych, pracownicy JST Polski Wschodniej, pełniący kluczowe funkcje w urzędzie i/lub odpowiedzialni za prawidłowe funkcjonowanie urzędu w obszarach: finansów, planowania, organizowania, przywództwa i funkcji informacyjno-promocyjnej rekomendowali tematy szkoleniowe niezbędne podległym pracownikom. Procentowy rozkład odpowiedzi w odniesieniu do poszczególnych funkcji prezentuje wykres 4.9.

Wszystkie spośród 706 osób uczestniczących w badaniu udzieliły rekomendacji tematów szkoleń. W przeważającej większości (62%) przełożeni rekomendowali swoim pracownikom szkolenia z obszaru funkcji organizacyjnej. 24% osób zarządzających JST widziało potrzebę doskonalenia kompetencji pracowników w obszarze finansów publicznych. Szczegółowe potrzeby szkoleniowe pracowników administracji samorządowej, wskazane przez ich przełożonych, zostały podzielone na pięć obszarów obejmujących funkcje ZRL i zaprezentowane w tabeli 4.2. Przedstawione rekomendacje uznać należy za najbardziej uświadomione potrzeby szkoleniowe, dlatego też wykorzystano je przede wszystkim do projektowania zakresu szkoleń oferowanych w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

WYKRES 4.9.

Potrzeby szkoleniowe pracowników administracji samorządowej pięciu województw Polski Wschodniej rekomendowane przez kadrę zarządzającą [w %, n=706]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Największa liczba rekomendacji edukacyjnych wskazana przez przełożonych obejmowała obszar **funkcji organizacyjnej** – 62%. Przełożeni najczęściej wskazywali potrzeby szkoleniowe w obszarach: prawno-finansowym (25%), obsłudze funduszy europejskich (24%), budownictwie, inwestycjach i planowaniu przestrzennym (11%), ochronie środowiska i gospodarce komunalnej (10%). Potrzeby szkoleniowe pracowników samorządowych Polski Wschodniej intensyfikowały się w obrębie zagadnień prawno-finansowych i obsługi funduszy europejskich. Zalecane zagadnienia prawno-finansowe obejmowały przede wszystkim prawo zamówień publicznych (p.z.p.) (61,54%) oraz prawo administracyjne (p.a.) (35,50%). Kierownictwu urzędów zależy na tym, aby pracownicy znali aktualne przepisy podstawowych aktów prawnych dotyczących funkcjonowania samorządów. Jest to szczególnie istotny obszar w świetle bardzo dynamicznych zmian w ustawie p.z.p. oraz k.p.a.

TABELA 4.2.

**Rekomendacje tematów szkoleń pracownikom gmin Polski Wschodniej
przez ich przełożonych**

Zakres szkolenia	Liczba rekomendacji w %
1. Funkcja organizacyjna	62%, w tym:
ochrona środowiska i gospodarki komunalnej	10,30%
planowanie przestrzenne	11,04%
gospodarka nieruchomościami	5,97%
pomoc społeczna	2,09%
kultura, edukacja i oświata	3,88%
zarządzanie, funkcjonowanie i organizacja urzędu	5,82%
organizacje pozarządowe	2,24%
obsługa mieszkańców (ewidencja ludności, dowody osobiste) i obsługa przedsiębiorców	6,12%
obsługa funduszy europejskich	23,73%
prawno-finansowe	25,22%
inne	3,58%
2. Funkcja finansowa	24,02%, w tym:
podatki i opłaty lokalne	35,14%
formy wydatkowania publicznego	53,60%
finansowa kontrola wewnętrzna	11,26%
3. Funkcja informacyjno-promocyjna	7,64%, w tym:
kreowanie wizerunku	43,95%
marketing i promocja	56,06%
4. Funkcja planistyczna	3,60%
5. Funkcji przywódcza	2,95%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Mimo iż od kilku lat samorządowcy aplikują o środki unijne – nadal wytyczne w zakresie aplikowania, zarządzanie projektami czy sama ich realizacja lub rozliczanie sprawiają kłopoty gminom. W obszarze obsługi funduszy europejskich przełożeni zalecali szkolenia z zakresu umiejętności aplikowania o środki Unii Europejskiej (39,62%) i zarządzania projektami (23,27%). 27,04% zaleceń szkoleniowych dotyczyło finansowych aspektów projektów UE, właściwego ich rozliczania oraz księgowania wydatków projektu w budżecie gminy.

W obszarze planowania przestrzennego głównymi rekomendacjami są szkolenia z zakresu prawa budowlanego (24,32%) oraz zagospodarowania

przestrzennego i obsługi inwestycji (75,68%). Są to szkolenia specjalistyczne, zalecane wąskiej grupie pracowników JST Polski Wschodniej.

Tematy wskazywane jako niezbędne do doskonalenia przez pracowników samorządowych w zakresie funkcjonowania urzędu obejmują umiejętności obsługi rady gminy (28,21%), zawierające w swoim zakresie obsługę kancelaryjną, umiejętność sporządzania protokołów, pism, projektów uchwał, właściwą komunikację, autoprezentację, czy umiejętność prowadzenia spotkań. Rekomendowane są także szkolenia z zakresu organizacji urzędu (35,90%).

Kluczowe umiejętności, które w opinii osób zajmujących kluczowe stanowiska w JST powinni doskonalić pracownicy urzędów Polski Wschodniej, obejmują również **funkcję finansową** – 24,02% ankietowanych wskazało w rekomendacjach tematykę szkoleniową obejmującą finanse. W obszarze funkcji finansowej największe braki kompetencyjne zauważono w dziedzinie form wydatkowania publicznego (53,60%). Połowa respondentów rekomendowała swoim pracownikom wiedzę na temat ustawy o finansach publicznych. W zakresie wiedzy specjalistycznej z obszaru finansów publicznych rekomendowane są także szkolenia o tematyce: rachunkowość budżetowa i umiejętność klasyfikowania wydatków strukturalnych (42,02% wskazań).

Szkolenia w zakresie pozostałych obszarów, tj. funkcji informacyjno-promocyjnej, planistycznej i przywódczej, zostały potraktowane mniej znacząco w rekomendacjach szkoleniowych sporządzonych przez kadrę kierowniczą urzędów, aczkolwiek nie pozostają one bez znaczenia dla sprawnego funkcjonowania urzędu i należy je bezwzględnie uwzględnić w rekomendacjach szkoleniowych dla pracowników JST. W obszarze promocji (7,64% zalecanych szkoleń) dominuje temat kreowania pozytywnego wizerunku urzędu. Zwrócono tu uwagę na PR (19,70%), wystąpienia publiczne (13,64%) oraz współpracę z mediami (10,61%).

Zdiagnozowane tematy szkoleń w obszarze funkcji planistycznej to zaledwie 3,60% wszystkich zaleceń pracownikom badanych gmin Polski Wschodniej. Potrzebne kwalifikacje dotyczące planowania zostały mocno ograniczone do samego planowania strategicznego (75,76%) oraz realizacji strategii rozwoju (24,24%). Istotnym jest, że menedżerowie rozwoju lokalnego nie dostrzegają potrzeby angażowania swoich pracowników w proces planowania, czy też tworzenia polityk rozwoju. Pracownicy samorządowi nie dostrzegają również potrzeby monitorowania realizacji strategii rozwoju, mimo że efekty jej wdrażania są tak istotne dla rozwoju regionalnego.

Z punktu widzenia efektywnego funkcjonowania urzędu zasygnalizować należy niskie rekomendacje edukacyjne w zakresie funkcji przywódczej, w tym zarządzania zasobami ludzkimi. Analiza wskazanych obszarów problemowych w gminach Polski Wschodniej wskazuje na braki kompetencyjne w obszarze zarządzania ludźmi. Natomiast kadra zarządzająca nie wskazała potrzeby wzmocnienia kompetencji kadry kierowniczej średniego szczebla w tym zakresie.

Podsumowując rekomendacje szkoleniowe w zakresie pięciu funkcji ZRL dotyczące pracowników urzędów gmin Polski Wschodniej:

- w obszarze funkcji organizacyjnej rekomendowane są szkolenia z zakresu zagadnień ogólnych dotyczących organizowania w rozwoju lokalnym oraz komunikacji w zarządzaniu gminą;
- pilną potrzebę szkoleniową w obszarze prawno-finansowym stanowi aktualizacja wiedzy w zakresie zmieniających się przepisów prawnych, w tym: k.p.a., stanowienie prawa miejscowego, tworzenie projektów i uchwał, prawo zamówień publicznych, umiejętność interpretowania przepisów ustaw;
- niezbędne jest przeszkolenie osób odpowiedzialnych za pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania w zakresie obsługi funduszy europejskich, tj. zagadnień związanych z pozyskiwaniem, zarządzaniem i rozliczaniem projektów finansowanych ze środków UE;
- pracownicy realizujący poszczególne zadania gminne powinni przejść szkolenia aktualizujące ich wiedzę w specjalistycznych obszarach, tj. prawa budowlanego i obsługi inwestycji, ustawy o drogach publicznych i planowania przestrzennego, prawa środowiskowego i decyzji środowiskowych, zarządzania gospodarką komunalną;
- tematyka szkoleń z zakresu przywództwa rekomendowana do realizacji dla pracowników samorządowych to przede wszystkim: zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie strategiczne, kształtowanie kompetencji przywódczych, w tym marketing polityczny, kierowanie zespołem i kompetencje w zarządzaniu, zarządzanie gminą i jednostkami podległymi, rozwiązywanie problemów lokalnych, zarządzanie czasem oraz zarządzanie zmianą;
- administracja samorządowa coraz częściej i efektywniej zaczyna stosować narzędzia informacyjno-promocyjne w działalności gminy. Mimo świadomości, jak duże znaczenie działania marketingowe i promocyjne odgrywają w rozwoju lokalnym, wiedza pracowników JST nie jest wystarczająca i wymaga uzupełnienia. Wynikiem analizy potrzeb szkoleniowych jest rekomendacja szkoleń o następującej tematyce: narzędzia realizacji działań promocyjno-informacyjnych gminy, marketing i promocja gminy, w tym przygotowywanie materiałów promocyjnych gminy, ofert turystycznych oraz organizacja imprez i wydarzeń w gminie, kreowanie wizerunku gminy, w tym rola urzędnika w budowaniu prestiżu gminy, PR w sytuacjach zarządzania sytuacjami kryzysowymi, marketingowe zarządzanie gminą, prezentacja, autoprezentacja i wystąpienia publiczne oraz współpraca z mediami;
- w obszarze finansów publicznych rekomendowana jest bieżąca aktualizacja wiedzy w zakresie zmian w ustawie o finansach publicznych (ustawa o finansach publicznych oraz przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych). Pracownikom gmin

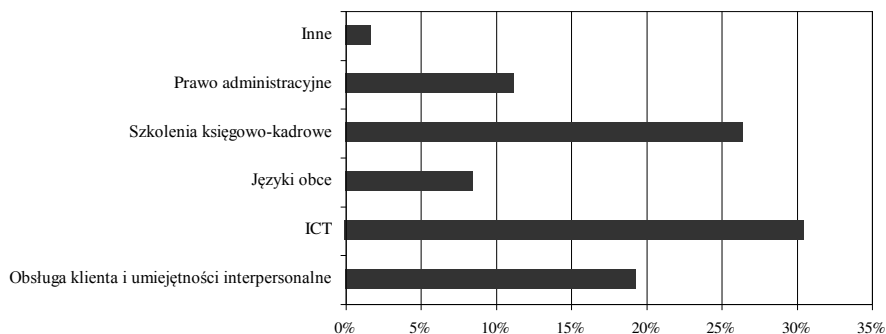
Polski Wschodniej potrzebne są także praktyczne warsztaty dotyczące opracowywania budżetu zadaniowego i wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI), zaś w programach szkoleniowych uwzględnić należy aspekty podatkowe i ustalanie opłat lokalnych, wydatki strukturalne i kontrolę zarządczą w JST, aspekty nadzoru i kontroli ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO).

4.5. Pożądany obszar szkoleń w zakresie zadań administracyjnych

Przedstawiony poniżej obraz potrzeb szkoleniowych dotyczących pracowników gmin Polski Wschodniej w zakresie zadań administracyjnych powstał na podstawie subiektywnej diagnozy i rekomendacji osób pełniących funkcje kierownicze w badanych JST. Spośród 706 osób uczestniczących w badaniu, 349 respondentów będących przełożonymi wskazało potrzeby szkoleniowe swoich podwładnych. Wysokie kwalifikacje w obszarze zadań administracyjnych były podkreślane przez znaczną większość samorządowców, jest to także obszar wymagający wsparcia edukacyjnego. 84,53% zarządzających w badanych JST Polski Wschodniej rekomendowało swoim pracownikom szkolenia z zakresu zadań administracyjnych. Szczegółowy zakres tematyczny przedstawia wykres 4.10.

WYKRES 4.10.

Obszary szkoleń rekomendowane przez menedżerów rozwoju pracownikom JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=706]



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Spośród rekomendowanych tematów szkoleń administracyjnych wyodrębniono 6 obszarów tematycznych: obsługa klienta i umiejętności interpersonalne, zastosowanie elektronicznych technologii w funkcjonowaniu urzędu (ICT), księgowość i kadry, prawo administracyjne, języki obce oraz inne

o zakresie ogólnym. Najczęściej rekomendowane były szkolenia z zakresu ICT (prawie 31% wskazań) oraz szkolenia kadrowo-księgowo (blisko 27% wskazań). Szczegółowe zagadnienia w obrębie rekomendowanych tematów administracyjnych przedstawia tabela 4.3.

TABELA 4.3.

Zakres tematyczny szkoleń z zakresu zadań administracyjnych w odniesieniu do pięciu województw Polski Wschodniej

Zakres szkolenia	Liczba rekomendacji, w %
Obsługa klienta i umiejętności interpersonalne	19,32% w tym:
Obsługa interesantów/kontakt z klientem	70,2%
Komunikacja/warsztaty interpersonalne	28,1%
Etyka urzędnika	7,0%
ICT	30,51% w tym:
Obsługa komputera	41,6%
Projektowanie stron www	3,4%
ePUAP	40,4%
BIP	14,6%
Informacja publiczna	29,2%
Języki obce	8,47%
Księgowo-kadrowe	26,44% w tym:
Prawo pracy	26,6%
Ustawa o rachunkowości	10,1%
Ubezpieczenia społeczne	16,5%
Kadry i płace	57,0%
Inwentaryzacja	8,8%
Prawo administracyjne	11,19%, w tym:
Instrukcja kancelaryjna	74,3%
Archiwizacja	28,6%
Zarządzanie dokumentami	8,5%
Zakres ogólny	1,70%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Rekomendacje szkoleniowe kierownictwa urzędów gmin Polski Wschodniej odzwierciedlają najpilniejsze potrzeby dotyczące rozwoju kompetencji pracowników urzędów. Obszarem wymagającym wzmocnienia są kompetencje personelu związane z wykorzystywaniem elektronicznych technologii ICT. Najwięcej trudności sprawia urzędnikom obsługa komputera, a w szczególności praca z arkuszem kalkulacyjnym i edytorem tekstów, obsługa

programu Płatnik, MS Publisher, programów do tworzenia prezentacji i projektowanie stron www oraz praktyczne zastosowanie tych technologii w pracy urzędów, zwłaszcza w finansach i księgowości. Niewiele mniej trudności sprawia pracownikom JST Polski Wschodniej nieumiejętność posługiwania się i korzystania z możliwości platformy ePUAP i Biuletynu Informacji Publicznej oraz elektronicznego obiegu dokumentów.

Umiejętności interpersonalne oraz związane z obsługą klienta, pojawiające się we wcześniejszej analizie jako obszar wysoce przydatny w wykonywaniu przez pracowników JST zadań administracyjnych i jednocześnie jako kompetencja niesprawiająca większych trudności, w niniejszym zestawieniu zostały ocenione przez ich bezpośrednich przełożonych jako umiejętności deficytowe, które należy mimo wszystko rozwijać za pośrednictwem szkoleń.

Kierujący zespołami pracowniczymi JST Polski Wschodniej najmniejszą wagę przywiązują do kompetencji językowych swoich pracowników i stosunkowo rzadko wskazują tę umiejętność jako obszar wymagający wsparcia szkoleniowego. W tym miejscu należy zaznaczyć, że znajomość języków obcych została zawężona przez ankietowanych do języka angielskiego, niemieckiego, rosyjskiego, migowego i ogólnego stwierdzenia *szkolenia językowe*. Niemniej jednak, znajomość języków obcych, mimo niskiej deklarowanej przydatności prezentowanej we wcześniejszych analizach, w pytaniu o potrzeby szkoleniowe pojawiała się jako kompetencja, którą należy podwyższyć u pracowników JST Polski Wschodniej.

W świetle przeprowadzonej oceny można stwierdzić, że badani pracownicy gmin Polski Wschodniej uznali szkolenia dotyczące niemal każdego obszaru funkcji administracyjnej za ważne. W związku z tym, aby zaspokoić potrzeby szkoleniowe pracowników JST Polski Wschodniej należy podejmować szkolenia pracownicze w zakresie:

- 1) ICT, w tym w szczególności doskonalące umiejętność obsługi komputera i posługiwania się narzędziami pakietu biurowego, umiejętność korzystania z platformy ePUAP i BIP oraz korzystania z elektronicznego obiegu dokumentów;
- 2) obsługi klienta i związanych z nią umiejętności interpersonalnych (w tym: zdolności komunikacyjnych, technik negocjacyjnych, metod radzenia sobie ze stresem i poczuciem wypalenia zawodowego, etyką urzędniczą itp.);
- 3) znajomości języków obcych, w tym: języka angielskiego, niemieckiego, rosyjskiego, migowego w administracji;
- 4) szkoleń specjalistycznych stanowiskowych z obsługi księgowo-kadrowej urzędu, w tym: prawo pracy, podatki, płace itp.;
- 5) prawa administracyjnego, w tym: instrukcji kancelaryjnej, dokumentacji, archiwizacji itp.

4.6. Aspekty organizacyjne szkoleń dla pracowników JST

Planując szkolenia skierowane do pracowników JST Polski Wschodniej uwzględnić należy ich preferencje w zakresie form organizacji szkoleń.

Spośród 706 ankietowanych osób średnio 78,5% udzieliło sugestii, opinii i propozycji odnośnie organizacyjnej strony szkoleń. Określone zostały optymalne warunki szkoleń wpływające na ich efektywność w czterech obszarach:

- 1) czas trwania szkolenia (w godzinach);
- 2) częstotliwość trwania szkolenia (liczba dni w tygodniu, liczba godzin dziennie);
- 3) miejsce szkolenia (w miejscu pracy, poza miejscem pracy, szkolenie wyjazdowe);
- 4) formy szkoleniowe (e-learning, stacjonarne, seminaria).

Na pytanie o czas trwania szkolenia odpowiedzi udzieliło 85% ankietowanych. Pracownicy gmin w przeważającej większości (72%) uznali, iż optymalny czas trwania szkolenia to maksymalnie 8 godzin, przy czym 65% osób uznało za najlepszy przedział od 5 do 8 godzin. W odniesieniu do częstotliwości realizacji zajęć w ramach szkolenia 89% ankietowanych pracowników gmin Polski Wschodniej uznało za optymalny wariant realizacji zajęć w krótkich formach – maksymalnie do 2 dni szkolenia.

54% samorządowców uznało, że najlepsze są szkolenia realizowane poza miejscem pracy. Zdania na ten temat były jednak podzielone, gdyż 42% osób preferowało szkolenia w miejscu pracy. Przy planowaniu szkolenia należy uwzględnić indywidualne formy nauki, w szczególności przy szkoleniach ICT, dostosowanych do stanowiska pracy. Najlepsze formy realizacji zajęć szkoleniowych, zdaniem pracowników gmin, to typowe formy stacjonarne, w tym 35% ankietowanych preferowało krótkie formy szkoleniowe typu seminaria. E-learning, jako stosunkowo nowa formuła zajęć, nadal nie jest zbyt popularny wśród pracowników JST (za najlepszą formę szkolenia został uznany przez zaledwie 8% ankietowanych). Najbardziej popularny okazał się w województwie warmińsko-mazurskim (11% ankietowanych) i podkarpackim (10% ankietowanych). Dla porównania, w województwie podlaskim tylko 3% ankietowanych uznało e-learning za najlepszą formę zajęć.

Rozdział 5. Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w gminach Polski Wschodniej

5.1. Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji planistycznej ZRL

Planowanie to jeden z podstawowych elementów zarządzania rozwojem lokalnym. W fazie planowania najczęściej kształtowany jest charakter i specyfika kolejnych etapów zarządzania. Jako proces decyzyjny planowanie obejmuje: wyznaczenie celów, identyfikowanie zadań służących ich osiągnięciu, alokację zasobów na realizację zadań oraz kontrolę służącą aktualizacji i weryfikacji decyzji w zależności od zmian w systemie i jego otoczeniu [J. Kot 2003, s. 131]. W praktyce planowanie rozwoju związane jest z jednej strony z zamierzeniami społeczno-gospodarczymi, z drugiej zaś z przestrzennymi aspektami rozwoju. Proces planowania rozpoczyna się zwykle od analizy stanu istniejącego oraz zachodzących tendencji. Wykorzystuje się przy tym często analizę SWOT, która pozwala określić silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia. Podstawę planowania stanowią prognozy, czyli przewidywanie przyszłości w formie np. scenariuszy rozwoju, jak też określenie przyszłej wizji rozwoju oraz misji, czyli sposobu realizacji wizji. Definiowane są przyszłe cele do osiągnięcia, a sposobem ich realizacji jest strategia rozwoju regionalnego, która określa środki, jakie przeznaczone zostają na realizację celów. Na etapie planowania strategicznego ważnym elementem jest monitorowanie przyjętych założeń, czyli proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów w aspekcie finansowym i rzeczowym, mający na celu zapewnienie zgodności realizacji projektów z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami [T. Kierzkowski 2002, s. 15]. Planowanie operacyjne sprowadza się zaś do sprecyzowania konkretnych zadań, określenia odpowiedzialności i środków na ich realizację.

W wyniku przeprowadzonych badań zidentyfikowano występowanie luk pomiędzy pożądanym stanem stosowania instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym a stanem faktycznym. Luki te dotyczą w szczególności:

1. Na etapie planowania strategicznego:
 - sformułowania i upowszechnienia inspirującej wizji/misji rozwoju gminy;
 - oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań;
 - inspirowania planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin;

- istotnego udziału mieszkańców, różnych środowisk w opracowaniu strategii rozwoju.
2. Na etapie planowania operacyjnego:
 - sformułowania i wdrożenia konkretnych planów, programów operacyjnych.
 3. Na etapie planowania przestrzennego:
 - przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie tworzenia wizji i misji rozwoju gminy należy przede wszystkim pamiętać, że oba te elementy strategii dotyczą przyszłej sytuacji danej jednostki terytorialnej. Misja stanowi określenie sposobów realizacji wizji – czyli stanu pożądanego gminy w końcu okresu realizacji strategii.

Szkoleniami rekomendowanymi na etapie planowania strategicznego są w pierwszej kolejności: szkolenie ogólne z zakresu planowania, metody i techniki przygotowywania strategii gminnych, metody i techniki przygotowywania innych dokumentów planistycznych, szkolenie podnoszące kreatywne myślenie oraz szkolenie z budowania zespołów zadaniowych. Warto także przeszkolić pracowników z zakresu wykorzystania metody burzy mózgów przy planowaniu.

Luka dotycząca oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań w efekcie sprowadza się do najczęściej popełnianego błędu, czyli braku odpowiedniego systemu monitoringu, gwarantującego możliwość zapewnienia zgodności realizacji projektów i programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami. Każda strategia rozwoju powinna mieć określone skwantyfikowane rezultaty, które podlegają sprawdzeniu. Warto pamiętać, że monitoring jest procesem ciągłym, odbywającym się przez cały okres wdrażania strategii. Aby system monitoringu spełnić mógł swoją rolę, należy oprzeć go na celach strategicznych, przypisując każdemu z celów jeden lub większą liczbę wskaźników określających zaplanowany do osiągnięcia w danym czasie stan rezultatów. Oznacza to, że monitoring realizacji strategii powinien być procesem zbierania i analizy danych oraz raportowania wyników w ściśle określonych przedziałach czasowych. Należy zarówno monitorować postęp rzeczowy, jak też postęp finansowy realizacji strategii. **Potrzebne jest zatem szkolenie z zakresu tworzenia systemów monitorowania, omawiające cele do realizacji i korzyści, jakie monitoring ma przynieść, definiujące odbiorców monitoringu, sam proces monitoringu (określenie, jakie informacje są zbierane, od kogo, z jaką częstotliwością, określenie wielkości bazowych i docelowych poszczególnych wskaźników, harmonogramu, sekwencji działań, ścieżki informacji, podejmowania decyzji itp.), tworzenie zestawu wskaźników monitoringu. Niezbędne jest także szkolenie z zakresu wprowadzania zmian w dokumentach strategicznych w wyniku przeprowadzonych kontroli.**

Kolejną zdefiniowaną luką jest brak inspirowania planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami. Dotyczy to wykorzystania tzw. „dobrych praktyk”, które możemy określić w wymiarze „wewnętrznym” – dotyczących struktury

funkcjonowania samego urzędu oraz „zewnętrznym” – dotyczących inicjatyw i działań w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym. Wskazane powyżej dwa wymiary dobrych praktyk są wobec siebie komplementarne, wzajemnie się warunkują i uzupełniają. W praktycznym zarządzaniu i kierowaniu rozwojem dobre praktyki są efektem kreatywnego podejścia do rzeczywistości oraz konsekwencji podejmowanych działań. Z bardzo bogatego katalogu dobrych praktyk stosowanych przez urzędy wybrano te, które mogą doprowadzić do skutecznego wyeliminowania opisywanej luki. **W zakresie funkcjonowania struktur administracyjnych proponuje się szkolenia dotyczące tworzenia systemu przepływu informacji między jednostkami administracji terenowej, celem koordynacji wspólnych działań; tworzenie zespołów zadaniowych umożliwiających kreatywne myślenie z wykorzystaniem metody „burzy mózgów”; szkolenia z zakresu tworzenia partnerstw i współpracy z otoczeniem zewnętrznym, zaś w obszarze zarządzania rozwojem to przede wszystkim innowacyjne metody promocji lokalnych walorów, produktów i usług oraz szkolenia z zakresu tworzenia pozytywnego wizerunku i PR gminy.** Aby móc skutecznie wykorzystać ten instrument, warto organizować wyjazdy studyjne do gmin o zbliżonej sytuacji społeczno-gospodarczej, zawiązywać partnerstwa i związki gmin oraz korzystać z doświadczeń innych samorządów zamieszczonych w różnych bazach, np. <http://www.dobrepraktyki.pl> oraz w publikacjach, np. *„Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki”*.¹¹ Przydatnym działaniem eliminującym tę lukę jest zatem organizacja wizyt studyjnych.

Następną wskazaną luką jest brak istotnego udziału mieszkańców z różnych środowisk w opracowaniu strategii rozwoju. Jest to istotna luka, gdyż w dużej mierze od niej zależy skuteczność procesu przygotowania strategii. Uspołeczniony proces tworzenia strategii wiąże się z zasadą partnerskiego planowania strategicznego, czyli włączenia wszystkich środowisk reprezentujących daną społeczność do dyskusji i podejmowania decyzji. Partycypacja społeczna w szerokim rozumieniu jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, zaś w węższym znaczeniu sprowadza się do partnerstwa publiczno-prywatnego gminy i mieszkańców służącego podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego. Rola społeczności lokalnej sprowadza się tu do dzielenia się wiedzą i doświadczeniem, zbierania informacji o gminie, dzielenia się pomysłami i przekonywania innych do realizacji celów programu. W ten sposób wytwarza się integracja społeczeństwa lokalnego wokół wspólnych problemów [A. Wojewódzka 2005, s. 222]. Aby zaistniało aktywne partnerstwo, powinno istnieć podmiotowe i równoprawne traktowanie się przez partnerów, kreatywność i aktywność partnerów oraz wspólna wizja dotycząca kierunków i form rozwoju społeczności lokalnej. **Warto tu wykorzystać szkolenia z zakresu komunikacji społecznej, czy roli partnerstwa publiczno-prywatnego w planowaniu strategicznym.** Obywatele z reguły nie wykazują

¹¹ Publikacja dostępna pod adresem http://pri.dobrepraktyki.pl/zalacz/mater/zaradz_w_sam.pdf, z dn. 11.01.2011.

samoistnego zainteresowania współdziałaniem z władzami w procesie planowania, toteż zaangażowanie to należy wzbudzić. Można to osiągnąć doprowadzając do: identyfikacji najistotniejszych problemów; poznania preferencji mieszkańców co do sposobu ich rozwiązania i gotowości do zaangażowania się; identyfikacji liderów opinii publicznej, którzy są w stanie zarazić ideą współdziałania współobywateli; wyjaśnienia przyczyn, skutków i sposobów rozwiązania problemów; włączenia się mieszkańców w rozwiązywanie konkretnych problemów; uzyskania akceptacji dla działań zmierzających do osiągnięcia celów [A. Czarnecka 2000, s. 145]. **W niwelacji opisywanej luki może pomóc szkolenie z zakresu współpracy z organizacjami społecznymi, zawodowymi, politycznymi, biznesowymi w celu zorganizowania „ciał” doradczych czy też patronackich. Warto także przeszkolić pracowników JST z zakresu badania sondażowego opinii publicznej, organizacji spotkań z obywatelami, technik motywacji. Umiejętność odpowiedniego motywowania może zapewnić partycypację społeczną na etapie planowania.**

Na etapie planowania operacyjnego zidentyfikowano lukę dotyczącą sformułowania i wdrożenia konkretnych planów i programów operacyjnych. Luka ta dotyczy w gruncie rzeczy zdolności do przekładania celów strategicznych na zadania operacyjne, a w dalszej kolejności realizacji tych zadań, monitorowania ich wykonania oraz oceny zrealizowanych zadań pod kątem osiągania celów strategicznych. Problem dotyczy wielu jednostek administracji publicznej, w tym również tych, które dysponują formalnie przyjętymi strategiami rozwoju. Przydatnymi szkoleniami na tym etapie są szkolenia z zakresu tworzenia planów operacyjnych (do 1 roku), które powinny powiązać ze sobą poszczególne dziedziny i działania oraz środki realizacji. Powiązanie to jest podstawą zapewnienia zgodności wewnętrznej przygotowanych strategii i ich realności, co wymaga metodycznego postępowania na etapie ich przygotowania, ale także w trakcie realizacji i uszczegóławiania strategii przez plany operacyjne. Planowanie operacyjne orientuje się na realizację założeń strategicznych i osiągnięcie przyjętych celów. **Warto zatem pracownikom zapewnić szkolenie z zakresu tworzenia średnio- i krótkoterminowych celów i zadań, z zakresu obsługi rzeczowo-finansowej i osobowej realizacji strategii, tworzenia systemu monitorowania. Niezbędne jest zapewnienie pracownikom szkoleń z zakresu tworzenia innych dokumentów strategicznych w gminie (typu programu rozwoju regionalnego, lokalna strategia rozwiązywania problemów) oraz z zarządzania projektami.**

Ostatnia zdiagnozowana luka dotyczy przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podstawę prawną w tym zakresie stanowi ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 20 określono, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji

z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Następnie wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUIKZPG) nie jest oceniana wyłącznie na podstawie wyrysu ze SUIKZPG zamieszczonego na załączniku graficznym do podjętej przez radę gminy uchwały, ale także na podstawie analizy tekstowej. W celu wyeliminowania luki należy postąpić zgodnie z procedurą opisaną w wyżej wymienionej ustawie w art. 15-19. **Warto przeszkolić pracowników z zakresu planowania przestrzennego w gminie, przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej, tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Niezbędne jest zdobycie wiedzy z zakresu rozumienia zapisów załączników do planów, w szczególności części graficznej oraz szkolenia dotyczące procedur administracyjnych w zakresie planowania przestrzennego w gminie.**

5.2. Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji organizacyjnej ZRL

W ramach sondażu ilościowego dotyczącego subiektywnie odczuwanych potrzeb szkoleniowych, pracownicy JST Polski Wschodniej, pełniący kluczowe funkcje w urzędzie i/lub odpowiedzialni za prawidłowe funkcjonowanie urzędu w obszarach: finansów, planowania, organizowania, przywództwa i funkcji informacyjno-promocyjnej rekomendowali tematy szkoleniowe niezbędne podległym pracownikom w pracy w urzędzie.

Potrzeby szkoleniowe pracowników administracji samorządowej wskazane przez ich przełożonych zostały podzielone na pięć obszarów obejmujących funkcje ZRL. Największa liczba rekomendacji edukacyjnych wskazana przez przełożonych obejmowała obszar funkcji organizacyjnej. Ponadto świadomość konieczności posiadania wiedzy z zakresu organizowania wśród pracowników odpowiedzialnych za funkcję organizacyjną w urzędach również okazała się bardzo wysoka – ponad $\frac{3}{4}$ osób objętych badaniem uznało ją za przydatną i bardzo przydatną w pracy w JST.

Powyższe wyniki są bardzo optymistyczne z punktu widzenia przyszłych procesów rozwojowych, zważywszy na fakt, iż stopień wykorzystania dostępnych danej JST instrumentów organizacyjnych rozwoju lokalnego i w wielu przypadkach efekty podejmowanych działań uzależnione są od

właściwego zaangażowania grupy osób, które między sobą współpracują w zakresie skali działań i przebiegu procesu realizacji działań organizacyjnych. Dodatkowo nie bez znaczenia jest fakt wewnętrznego uporządkowania urzędu zarządzającego rozwojem lokalnym pod względem organizacyjnym.

Jednocześnie wskazuje to na znaczną potrzebę podejmowania działań szkoleniowych podnoszących kompetencje pracowników urzędów gminnych Polski Wschodniej w zakresie organizacyjnej funkcji zarządzania rozwojem lokalnym.

Biorąc po uwagę powyższe oraz fakt, iż znaczna część pracowników gmin Polski Wschodniej dostrzega trudności w samym funkcjonowaniu urzędu (organizacja pracy, podział zadań i obowiązków oraz brak funduszy na realizację zadań w gminie), **początkiem działań winien być nacisk na szkolenia z systemów organizacyjnych oraz procesów zarządczych, zwłaszcza w zakresie delegowania zadań na niższe szczeble zarządzania.** Do tego należy dodać kompleksowy zakres tzw. „miękkich” szkoleń, które usprawnią proces komunikacji w urzędach, jak również usprawnią komunikowanie się z otoczeniem. Pozwoli to na podniesienie poziomu zorganizowania w urzędzie oraz aktywność podejmowanych działań w zakresie sfery organizacyjnej ZRL. Przemawia za tym fakt, iż w przeprowadzonym badaniu APS bardzo duża liczba respondentów (pracowników gmin Polski Wschodniej) udzielających odpowiedzi na pytanie, na jakie bariery napotykają w wykonywaniu swoich obowiązków, wskazała na: bariery w nierównym podziale obowiązków, niewłaściwą organizację pracy oraz bariery w komunikowaniu się wewnątrz urzędu. Organizacja pracy wpływa na właściwe i efektywne działanie każdego urzędu w każdej gminie, dlatego niezbędny jest prawidłowy podział obowiązków i rozkład czasu pracy. Jednakże wyniki APS wskazują, iż kadra zarządzająca nie zawsze skutecznie i w optymalny sposób potrafi odpowiednio zaplanować tryb i czas pracy. Rezultaty badań pokazują, że urzędnicy średniego i niższego szczebla jako najczęstszą barierę zaznaczali nierówny podział obowiązków i niewłaściwą organizację pracy.

Natomiast bariery w komunikowaniu się powodują zaburzenia w procesach wytwarzania i przekazywania informacji pomiędzy jednostkami, grupami i organizacjami. Proces przekazywania informacji ma na celu dynamiczne kształtowanie, modyfikację bądź zmianę wiedzy i postaw w kierunku zgodnym z wartościami i interesami wzajemnie oddziałujących podmiotów. Komunikacja interpersonalna odgrywa zatem znaczącą rolę w przepływie informacji nie tylko w urzędzie (komunikacja wewnętrzna), ale i poza nim (komunikacja zewnętrzna). Bariery w komunikowaniu przysparzają wielu problemów w sprawnej obsłudze petentów oraz doprowadzają do konfliktów wewnątrz urzędu, a tym samym obniżają poziom satysfakcji urzędników z wykonywanej pracy. Wewnętrzna komunikacja jest tym bardziej potrzebna do stosowania szeregu działań z zakresu organizacyjnych instrumentów rozwoju lokalnego, które wymagają szeregu umiejętności interpersonalnych oraz działań

wymagających ścisłej współpracy horyzontalnej urzędu gminy, jak i interesariuszy rozwoju lokalnego.

Zatem proponowanymi szkoleniami w tym względzie są:

- komunikacja interpersonalna;
- organizacja czasu pracy;
- zarządzanie czasem;
- zarządzanie przez delegowanie.

Po niwelacji powyższych elementów utrudniających zastosowanie funkcji organizacyjnej w ZRL, dopiero w dalszej kolejności można mówić o kierunkach działań na rzecz niwelowania luk kompetencyjnych w zakresie omawianej funkcji.

Szereg działań w ramach funkcji organizacyjnej ma w końcowym efekcie wspierać rozwój przedsiębiorczości. Wzmacnianie przedsiębiorczości, a tym samym kształtowanie warunków tworzenia i rozwoju biznesu, a także rozwoju klasteringu w Polsce wskazywane jest w dokumentach strategicznych ([*Rozwój struktur klastrów w Polsce Wschodniej*, 2007]) jako jedno z priorytetowych działań administracji lokalnej i regionalnej. Mimo to władze samorządowe zbyt nisko oceniają potrzebę posiadania wiedzy z zakresu klastrów (organizacja sieci współpracy i ich promocja). Zapewne też z tej przyczyny ponad 3/4 ankietowanych pracowników samorządu gminnego nie przywiązuje wagi do posiadania wiedzy z zakresu klastrów. W pierwszej kolejności należy zatem **zmienić podejście pracowników urzędów do posiadania wiedzy z zakresu klasteringu, uświadamiając im znaczenie tego obszaru dla rozwoju regionalnego, a następnie podnieść ich kompetencje**. Tym bardziej, gdy idea klasteringu zakłada współpracę władz z przedsiębiorcami i instytucjami otoczenia biznesu. A dla realizacji wielu zadań z zakresu funkcji organizacyjnej ZRL taka współpraca jest ułatwieniem lub wręcz elementem koniecznym.

Należy dodać, iż respondenci wysoko ocenili potencjalny wpływ działań związanych ze współpracą z przedsiębiorcami, w tym tworzenie sieci stowarzyszeń przedsiębiorców, tworzenie klastrów. W opinii większości respondentów działania w tym zakresie mają pozytywny wpływ na procesy rozwojowe w gminie. Niestety, ograniczony obszar realizowania takich działań pozwala wskazać lukę kompetencyjną w tym zakresie.

W związku z powyższym **za konieczne należy uznać działania na rzecz podniesienia wiedzy i znajomości zagadnień związanych z ideą klasteringu oraz pokazywanie dobrych praktyk udziału JST w strukturach klastrów w Polsce i na całym świecie. W *spectrum* tych działań winny znaleźć się szkolenia, warsztaty oraz wizyty studyjne przedstawicieli danych jednostek zajmujących się sferą organizacyjną ZRL**. Zasadniczo we wszystkich pięciu województwach uznano, iż wiedza na temat klasteringu jest mało potrzebna, a co za tym idzie nisko oceniono również swoje umiejętności i wiedzę w tym zakresie. Nie należy jednak ulegać sugestiom ankietowanych pracowników gminnych, że obszar ten jest mało istotny w ich pracy, a wręcz przeciwnie,

należy uświadamiać jego istotę oraz podnosić kompetencje dotyczące idei tworzenia i działania klastrów.

Za ważny instrument wsparcia procesów prorozwojowych w gminie uznano również działania na rzecz tworzenia instytucji wsparcia biznesu (inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju, ośrodki doradczo-szkoleniowe itp.). Pogląd ten podziela znaczna część respondentów. Wielu z nich uważa, że takie działania mają kluczowe znaczenie. Jednocześnie zakres realizowania tych działań jest stosunkowo niewielki. Wynika to z pewnością z potrzeby osobistego zaangażowania poszczególnych osób z danego urzędu gminy, a od samej gminy wymaga niekiedy nakładu znacznych środków finansowych.

W jednym i drugim przypadku działaniami zasadnymi wydają się być: **pokazywanie dobrych rozwiązań dotyczących tworzenia instytucji wspierających przedsiębiorczość na terenie gminy i uświadamianie, iż w wielu przypadkach taka instytucja może być wsparciem dla działań podejmowanych przez urząd.** Ku temu należy również wykorzystać rzecz, na którą wskazali sami zainteresowani. Otóż respondenci jednoznacznie potwierdzają tezę o istotności podejmowania działań w zakresie tworzenia i rozwijania związków międzygminnych i stowarzyszeń gmin. Pozytywny wpływ tych działań dostrzega zdecydowana większość badanych gmin, co w połączeniu z równie szerokim zakresem realizowania pozwala wnioskować o braku luki kompetencyjnej w tym zakresie. Zatem **nawiązywanie współpracy międzygminnej przy tworzeniu lokalnych lub regionalnych instytucji wsparcia winno stanowić odpowiedni kierunek działań.**

Efekty powyższych działań winny przysporzyć danej gminie jeszcze jedną korzyść związaną z organizacyjną funkcją ZRL, mianowicie stanowić jedną z istotnych kwestii związanych z atrakcyjnością inwestycyjną danego obszaru. Stopień wyposażenia w instytucje otoczenia biznesu bez wątplenia podnosi poziom atrakcyjności lokalizacji inwestycji na danym terenie. Jednak z punktu widzenia konkretnej gminy i podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej gminy **zasadnym wydają się działania na rzecz podnoszenia kompetencji osób odpowiedzialnych za ten obszar ZRL – w zakresie szeroko rozumianej obsługi inwestorów. Mowa tutaj m.in. o podnoszeniu umiejętności profilowania oferty dla inwestorów, wyborze sposobu i kanałów promocji oraz organizacji wydarzeń na terenie gminy, które będą odpowiednio prezentowały ofertę gminy, atrakcyjną z punktu widzenia inwestora.**

Ponadto, mimo znacząco wysokiej świadomości ważności posiadania wiedzy z zakresu organizowania, pracownicy gminni przyznali brak lub przeciętny poziom wiedzy z tego zakresu. W pierwszej kolejności należy im **dostarczyć ogólnej wiedzy z zakresu organizacji i zarządzania, niezbędnej w pracy urzędu.**

W planach szkoleniowych należy uwzględnić wiedzę z zakresu organizacji i zarządzania, z elementami zarządzania jakością i usługami publicznymi. Osoby zarządzające rozwojem lokalnym powinny posiadać ogólną wiedzę związaną z możliwościami dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania zadań gminy,

w obszarze projektów UE znać kierunki polityk rozwoju, nauczyć się wdrażania ich w środowisku lokalnym. **Dla grupy decydentów cenna będzie wiedza z zakresu zarządzania projektem oraz jego funkcjonowania w strukturach gminy.**

Reasumując, osobom odpowiedzialnym za organizacyjną funkcję zarządzania rozwojem lokalnym w gminach Polski Wschodniej rekomenduje się następujące rodzaje szkoleń:

Dla wójtów, burmistrzów, kierowników referatów:

- zarządzanie projektami;
- zarządzanie usługami publicznymi;
- zarządzanie jakością;
- istota i korzyści klastrów;
- kreowanie kompetencji przywódczych;
- zarządzanie przez delegowanie;
- zarządzanie zasobami ludzkimi;
- źródła pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania zadań urzędu;
- stosowanie zamówień publicznych przy projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Dla pracowników niższych szczebli:

- podstawy organizacji i zarządzania;
- komunikacja w organizacji i z otoczeniem;
- komunikacja interpersonalna;
- istota i korzyści klastrów;
- zarządzanie czasem;
- zamówienia publiczne dla początkujących;
- archiwizacja i obieg dokumentów w jednostce samorządu terytorialnego;
- prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania urzędu.

Ponadto należy podejmować szereg działań podnoszących poziom zorganizowania wewnętrznego urzędów gmin, tak by usprawniać wewnętrzne procesy zarządzania. Wewnętrzne uporządkowanie oraz ciągłe podnoszenie kwalifikacji pracowników urzędów w organizacyjnych aspektach zarządzania rozwojem lokalnym pozwoli na właściwą realizację zadań w omawianym zakresie na zewnątrz urzędu. Mowa tutaj o kontynuacji i rozwoju dobrej współpracy między gminami w stowarzyszeniach gmin i lokalnych grupach działania. Taka współpraca winna stanowić w wielu przypadkach podstawę do budowy lokalnych lub regionalnych instytucji otoczenia biznesu, zwłaszcza tam, gdzie zauważalny jest ich niski stopień nasycenia. Do tego dochodzą również działania organizacyjne podnoszące atrakcyjność inwestycyjną gmin, odpowiednio ją akcentujące, jak też aktywne zaangażowanie JST w procesy związane w tworzeniem ponadlokalnych struktur o charakterze klastrowym, które bardzo często przyczyniają się do rozwoju przedsiębiorczości w regionie, w którym są zlokalizowane. A przecież rozwój przedsiębiorczości jest jednym z istotnych celów gospodarczych każdej JST i leży w obszarze oddziaływania organizacyjnej funkcji ZRL.

5.3. Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji przywódczej ZRL

W literaturze z zakresu zarządzania, a w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi, przewija się dyskusja na temat możliwości kształtowania kompetencji przywódczych za pomocą działań edukacyjnych, w tym szkoleń. Przywództwo może być zdefiniowane jako pewna przypisana danej osobie właściwość, która pozwala jej na wywieranie wpływu na innych. Potocznie uznaje się, że właściwość ta jest związana z pewnymi cechami osobistymi, zwanymi cechami przywódczymi. Jeżeli uznamy, że takie uniwersalne cechy przywódcze istnieją i są jedyną podstawą przywództwa, to rzeczywiście działania mające na celu kształtowanie kompetencji przywódczych miałyby ograniczone możliwości powodzenia. Jednak zagadnienie przywództwa jest bardziej złożone. Po pierwsze badania pokazują, że nie tyle istotne jest posiadanie konkretnych cech, co dopasowanie ich do danej sytuacji, w której cechy te pomagają w realizacji funkcji przywódczej. Z kolei w innej sytuacji o skuteczności przywódcy mogą zdecydować całkiem inne cechy. To, jak skuteczny może być dany przywódca w większym stopniu niż od jego cech zależy od zachowań, które podejmuje. Tutaj, podobnie jak w przypadku cech, nie ma gotowej recepty, każda sytuacja wymaga podjęcia specyficznych dla niej zachowań. A tego, jakie zachowania podejmować w zależności od sytuacji – można się już nauczyć.

Kolejnym czynnikiem uzasadniającym potrzebę doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji przywódczej zarządzania rozwojem lokalnym jest to, że przywództwo jest tu rozumiane szerzej niż zdefiniowano na wstępie. Jako narzędzia realizacji funkcji przywódczej przyjęto tutaj zarówno te mieszczące się w kategorii przywództwa jako specyficznej formy oddziaływania na innych (przywództwo lidera/liderów społeczności lokalnej wskazujące na najlepsze kierunki i sposoby działań), jak też inne narzędzia o charakterze miękkim (organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników urzędu gminy, organizowanie i finansowanie szkoleń na rzecz ludności, organizowanie i finansowanie szkoleń na rzecz firm), jak i twardym (wdrażanie systemów zarządzania jakością).

Pracownicy samorządowi z pięciu województw Polski Wschodniej podczas przeprowadzonego badania ocenili przydatność wiedzy z zakresu funkcji przywódczej oraz swój poziom umiejętności i wiedzy w tym obszarze w zakresie pięciu kompetencji:

1. Rozwój kompetencji interpersonalnych.
2. Kształtowanie kompetencji przywódczych – przywództwo.
3. Zarządzanie zasobami ludzkimi.
4. Zarządzanie strategiczne.
5. Społeczna odpowiedzialność biznesu.

W zakresie trzech pierwszych kompetencji stwierdzone zostały luki pomiędzy stanem pożądanym a stanem faktycznym. Ponad 90% ankietowanych uznało, że przydatne i bardzo przydatne są: rozwój kompetencji interpersonalnych, kształtowanie kompetencji przywódczych, zarządzanie zasobami ludzkimi oraz zarządzanie strategiczne. Niewiele mniej osób wskazało na przydatność kompetencji z zakresu zarządzania strategicznego. Jednocześnie ankietowani dość wysoko ocenili swoje umiejętności i wiedzę w tym zakresie (trzy czwarte badanych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, ponad 60% w zakresie kompetencji interpersonalnych, kompetencji przywódczych i zarządzania strategicznego). Nieco inaczej wyglądają wyniki badania na temat znaczenia oraz poziomu umiejętności i wiedzy w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu. Jako przydatne i bardzo przydatne oceniło te kompetencje prawie dwie trzecie badanych, a posiadanie ponadprzeciętnego poziomu umiejętności i wiedzy w tym zakresie zadeklarowała ponad jedna trzecia respondentów. W tym przypadku wydaje się, że relatywnie niższa liczba wskazań na społeczną odpowiedzialność biznesu jako przydatne w zarządzaniu narzędzie może wynikać z niezajomości tej koncepcji. Przyczyną może być tutaj fakt, że wywodząca się z sektora komercyjnego nazwa koncepcji sugeruje, że ma ona zastosowanie wyłącznie w biznesie. Natomiast są już przykłady adaptowania społecznej odpowiedzialności biznesu w sektorze publicznym. Wydaje się, że szczególnie jest to wskazane w podmiotach komunalnych, których działalność z definicji powinna cele społeczne stawiać nad celami komercyjnymi, co w praktyce nie zawsze znajduje potwierdzenie. Dlatego należy uznać, że jednym z priorytetowych kierunków doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji przywódczej ZRL powinno być **organizowanie szkoleń, podczas których prezentowana będzie sama idea społecznej odpowiedzialności biznesu, a także możliwości i narzędzia jej wdrażania w organizacjach sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów komunalnych.**

Jak stwierdzono wyżej, ankietowani uważają, że ich wiedza i umiejętności w zakresie pozostałych badanych kompetencji są wysokie. Należy jednak zauważyć, że ta ocena może być mocno subiektywna, poza tym do braku wiedzy, czy umiejętności w zakresie funkcji przywódczej szczególnie trudno przyznać się osobom zajmującym stanowiska kierownicze.

Zarządzanie zasobami ludzkimi jest pojęciem dość szerokim. Część pracowników urzędów utożsamia ten proces przede wszystkim z kierowaniem pracą zespołu i poszczególnych podwładnych. Natomiast w administracji wprowadzane są coraz powszechniej kompleksowe rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi traktowanego w sposób strategiczny. Szczególnym wyzwaniem jest pogodzenie w takim systemie wymogów, jakie wobec funkcji personalnej stawia teoria i praktyka sektora komercyjnego ze specyficznymi uwarunkowaniami urzędów. W sektorze komercyjnym najczęściej istnieją mechanizmy rynkowe, które stanowią bodziec do tworzenia systemów motywacyjnych wiążących wynagrodzenie i inne profity uzyskiwane

w pracy z efektywnością pracownika. W sektorze publicznym, w tym szczególnie w administracji, cele samej organizacji, jak i poszczególnych jej członków są trudno mierzalne. Poza tym częściej mają one charakter jakościowy. Wynagradzanie np. urzędników skarbowych w zależności od wysokości kar nałożonych przez nich na podatników może mieć bardzo niekorzystny wpływ na gospodarkę. Kolejnymi problemami związanymi z motywacją urzędników są też ograniczoność środków, które mogłyby służyć motywacji materialnej oraz ograniczenia formalne utrudniające modyfikowanie systemów motywacyjnych. Biorąc powyższe uwarunkowania pod uwagę **należy rekomendować szkolenie pracowników urzędów w zakresie motywacji ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki motywacji pracowników sektora publicznego, w tym administracji samorządowej.**

Aby system motywacji był skuteczny, pracownicy muszą mieć poczucie, że otrzymywane przez nich wyniki związane z pracą są adekwatne do włożonych w nią nakładów. Innymi słowy muszą mieć poczucie, że są traktowani sprawiedliwie. Dla spełnienia tego warunku niezbędne jest opracowanie i wdrożenie obiektywnego systemu ocen pracowniczych. O zasadach oceny pracowników samorządowych mówią stosowne przepisy. Jednak praktyka wielu urzędów, podobnie zresztą jak innych instytucji sektora publicznego, pokazuje, że często jedynym celem takiej oceny jest właśnie uczynienie zadość przepisom. Systemy ocen nie mają wbudowanych rozwiązań pozwalających na uniknięcie typowych błędów oceny. Wyniki oceny są bardzo ogólne i nie mają wpływu na sytuację ocenianego, w tym na jego dalszą motywację. Aby wyeliminować te problemy, konieczne jest podniesienie poziomu wiedzy na temat ocen pracowniczych. Dotyczy to zarówno oceniających, jak i ocenianych. Cechą skutecznego systemu oceny jest między innymi to, że stosowane w nim kryteria są obiektywne, związane z realizowanymi celami, zrozumiałe dla ocenianych i mierzalne. Dlatego systemy ocen powinny być budowane przy współudziale ocenianych. Niektóre stosowane rozwiązania przyjmują też aktywny udział ocenianych w samym procesie oceny. Dlatego **należy rekomendować szkolenie pracowników urzędów, zarówno kadry kierowniczej, jak i podwładnych, w zakresie budowy systemów ocen oraz procesu oceniania pracowników.**

Jak wspomniano w innych częściach niniejszego opracowania, kluczowa w skutecznym ZRL jest funkcja planistyczna. W szczególności chodzi o wdrażanie skutecznych rozwiązań z zakresu zarządzania strategicznego. Wydaje się, że w obszarze samego planowania strategicznego w gminach od lat 90. XX w. nastąpił znaczący postęp. Istnieje wiele uwarunkowań nakładających na gminy obowiązek opracowywania różnych dokumentów o znaczeniu strategicznym. Należy jednak zwrócić uwagę, że sam proces planowania strategicznego nie jest tożsamy z zarządzaniem strategicznym. To ostatnie obejmuje dodatkowo m.in.: analizę strategiczną, wdrażanie strategii i kontrolę strategiczną. Przy formułowaniu strategii może zostać przyjęte rozwiązanie zakładające udział w tym procesie zewnętrznych ekspertów. Jednak nawet w takim przypadku zakłada się także zaangażowanie samorządowców

i pracowników urzędu. Poza tym, aby strategia mogła być skutecznie realizowana, zawarte w niej zapisy muszą być jasne i zrozumiałe dla wszystkich urzędników. Jeżeli strategia jest uszczegóławiana za pomocą programów operacyjnych, ich tworzenie też w dużej części powinno być powierzone urzędnikom. Słabością wielu dokumentów strategicznych jest brak wbudowanego mechanizmu ewaluacji i monitorowania, zapewniającego ocenę postępu realizacji. Biorąc powyższe uwarunkowania pod uwagę, **należy rekomendować przeprowadzenie w urzędach szkoleń skierowanych zarówno do kadry kierowniczej, jak też pracowników niższych szczebli z zakresu zarządzania strategicznego. Szkolenie to powinno obejmować m.in. następujące elementy: formułowanie misji, wizji, celów strategicznych, wybrane metody analizy strategicznej, tworzenie programów operacyjnych, ewaluację i monitoring strategii.**

Jak wspomniano wcześniej, zarówno z punktu widzenia oddziaływania na podwładnych, jak też w związku z pełnieniem roli kierujących społecznością lokalną, samorządowcy powinni posiadać określone kompetencje przywódcze. Z przeprowadzonych wyżej rozważań wynika, że przynajmniej w pewnym zakresie mogą one być kształtowane i wzmacniane m.in. w drodze szkoleń. Dlatego **istotną rekomendacją jest przeprowadzenie szkoleń w zakresie kompetencji przywódczych.** Z pewnością powinny to być szkolenia skierowane do wójtów i innych osób kierujących gminą. Warto, żeby w takich szkoleniach brały też udział osoby zajmujące kierownicze stanowiska w urzędzie. Wydaje się, że z tym działaniem należy wyjść także poza obręb urzędu. Liderami społeczności lokalnej często z definicji są wybrani radni, burmistrzowie, prezydenci, czy wójtowie. Jednak część wyborców, która głosowała na inne osoby, może tych reprezentantów tak nie traktować. Aby pobudzić społeczną, ekonomiczną, czy obywatelską aktywność takich grup, należałoby poszukać „niezależnych” liderów. Wydaje się, że nie powinni to być politycy, raczej chodzi o lokalnych działaczy, lokalne autorytety, przedstawicieli organizacji pozarządowych. W celu wykorzystania potencjału takich osób należałoby również zaprosić je do udziału w szkoleniach z zakresu kształtowania kompetencji przywódczych.

Jak wspomniano wcześniej, wiele osób utożsamia zarządzanie zasobami ludzkimi z kierowaniem zespołem. Jest to tylko część zarządzania zasobami ludzkimi, jednak szczególnie ważna z punktu widzenia kierowania urzędem. Kompetencje z tego zakresu powinni posiadać zarówno kierujący zespołami, jak i ich członkowie. Jest to istotne szczególnie obecnie, kiedy np. w związku z realizacją projektów unijnych w gminach, urzędach gmin i innych instytucjach budowane są zespoły zadaniowe. Specjalnych kompetencji wymaga zarówno kierowanie takim zespołem, jak i współpraca w jego ramach. Dlatego **rekomendowana jest organizacja szkoleń dla pracowników urzędów, zarówno kadry kierowniczej, jak i pracowników niższych szczebli z zakresu kierowania zespołem i pracy zespołowej.** W szkoleniach mogliby też wziąć

udział pracownicy jednostek podległych i innych organizacji zaangażowanych w realizację wspólnych projektów z gminą.

W urzędzie gminy, jak we wszystkich organizacjach, zdarzają się konflikty. Podobnie na styku urząd – lokalna społeczność istnieje wiele potencjalnych źródeł nieporozumień. Dlatego **ważnym elementem strategii szkoleń w gminach powinno być rozwiązywanie konfliktów uwzględniające elementy, takie jak: negocjacje i mediacje**. Mogłoby to zostać wbudowane w szersze zagadnienie rozwiązywania lokalnych problemów.

Jednym z zarzutów podnoszonych w stosunku do instytucji administracji publicznej jest ich opieszałość. Jest ona w dużej mierze wynikiem uwarunkowań formalnych. Natomiast, przynajmniej w części, wynika także z problemów organizacyjnych, w tym z organizacji pracy instytucji i jej poszczególnych pracowników. Wydaje się, że ten stan rzeczy można byłoby poprawić organizując dla pracowników wszystkich szczebli **szkolenia z zarządzania czasem**.

Aby wprowadzić w życie wszystkie postulowane zmiany, które mają doprowadzić do wzmocnienia poszczególnych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym należy instytucję, jej kadre zarządzającą oraz pracowników odpowiednio przygotować do tego procesu. Dlatego ostatnim rekomendowanym kierunkiem działania jest **szkolenie całej kadry w zakresie zarządzania zmianą, w tym: w zakresie projektowania zmian, ich wdrażania oraz przeciwdziałania oporowi wobec zmian**.

5.4. Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji informacyjno-promocyjnej ZRL

Umiejętności przetwarzania, interpretowania, czy generowania informacji, jako jednych z najistotniejszych zasobów współczesnej gospodarki, pozwalają na budowę przewag konkurencyjnych, na przykład rozpowszechnienie wiedzy o możliwościach prowadzenia działalności gospodarczej w danym regionie, co ma zachęcać do podjęcia samodzielnej decyzji o inwestowaniu przez przedsiębiorców na tym terenie.¹²

Korzyści płynące ze stosowania instrumentów promocyjno-informacyjnych są niezwykle istotne dla poprawy konkurencyjności regionów. Jednocześnie jednak należy mieć świadomość, że zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i ustawy ustrojowe, nie wypowiadają się na temat form i zakresu prowadzenia działalności promocyjnej przez władze samorządowe. Wydaje się,

¹² Klimat inwestycyjny polega na stworzeniu przyszłym przedsiębiorcom przez władze lokalne/regionalne jak najlepszych warunków inwestowania. Czynniki lokalizacji tworzą określony klimat inwestycyjny, oceniany z punktu widzenia potencjalnego inwestora. Por. [W. Budner 2004, s. 43].

że w związku z brakiem formalnego obowiązku realizacji tego rodzaju działań zauważalne jest niedoceniające ich znaczenia w stymulowaniu rozwoju lokalnego przez władze lokalne [M. Klimczuk 2006, s. 809].

Wyniki analiz przeprowadzonych w rozdziale 3.4. dotyczących z jednej strony oceny wpływu różnych instrumentów z obszaru marketingu na rozwój lokalny, z drugiej zaś strony opinii o stanie faktycznego wykorzystania tychże instrumentów, pozwalają zwrócić uwagę na kilka luk pomiędzy pożądanym stanem zakresu stosowania instrumentów informacyjno-promocyjnych a stanem faktycznym. Luki te dotyczą w szczególności:

- **posiadania i kierowania się przez gminy długofalową strategią rozwoju;**
- **rozpoznania potrzeb różnych grup interesu;**
- **stanu obsługi interesantów;**
- **poziomu wykorzystania Internetu w komunikacji gminy.**

Pierwsza luka związana jest z **bardzo rzadkim stosowaniem w działalności JST długofalowych strategii rozwoju**. Przeprowadzona analiza prowadzi do zasadniczego wniosku, iż mimo dość ogólnych informacji o stanie stosowania instrumentów promocji przez badane gminy z obszaru Polski Wschodniej, poszczególne czynniki marketingowe i poziom ich obecnego wykorzystania nie bazują na długoterminowych planach działania. Bardzo niski poziom deklaracji „kierowania się długofalową strategią marketingową” prowadzi do wniosku, że w większości badanych gmin promocja nie jest czynnikiem rozwoju i nie jest za taką uważana. Jednocześnie obecny stan wykorzystania poszczególnych narzędzi informacyjno-promocyjnych może budzić poważne obawy co do jakości prowadzonych działań w tym zakresie. Respondenci zdają się mieć świadomość istoty tego narzędzia, jako ważnego z punktu widzenia działań marketingowych, jednak spośród badanych instrumentów był on stosowany najrzadziej. Posiadanie strategii należy uznać za podstawę prac w obszarze marketingu, gdyż pozwala nie tylko na określenie celów, źródeł finansowania, osób i jednostek odpowiedzialnych za realizację szczególnych działań, lecz również na skoordynowanie działań koniecznych do osiągnięcia zapisanych celów. Stąd też wydaje się zasadnym rozpoczynanie działań marketingowych od opracowania wieloletniego planu ich realizacji, bo o ile jeszcze można by stwierdzić, że występuje wśród respondentów pewne zrozumienie znaczenia tego czynnika dla wagi planowania działań w obszarze marketingu gminy, o tyle problemem jest bardzo częsty brak opracowania tego instrumentu planistycznego.

Powodów takiego stanu rzeczy może być wiele. Przede wszystkim wydaje się, że może to wynikać z braków kompetencyjnych wśród pracowników urzędu gminy. Można również doszukiwać się wpływu na taką sytuację problemu konieczności sfinansowania takiego przedsięwzięcia, a następnie weryfikacji treści opracowanego dokumentu strategii, co bez względu na rodzaj zaangażowanych do opracowania planu marketingowego stron, wymaga czasu do zapoznania się z treścią dokumentu i jego akceptacji przez co najmniej kilku

pracowników z urzędu gminy. Co za tym idzie, przedstawiciele gmin bardzo często uznają, że gminy po prostu „nie stać” na realizację takiego przedsięwzięcia, jakim jest opracowanie strategii. Mogą przy tym mieć wiele obaw co do jakości otrzymanego produktu. Cały proces jest nie tylko kosztowy, ale i czasochłonny. Wydaje się, że poprzez **szkolenia i warsztaty z zakresu planowania w zarządzaniu publicznym** można przybliżyć zagadnienia związane z tworzeniem tego rodzaju dokumentów, co pozwoliłoby na uświadomienie zarówno tego, jak przebiega sam proces opracowywania takich dokumentów jak strategia, czy metod opracowywania, jak i korzyści płynących z posiadania takich planów przez JST.

Kierowanie się strategią w prowadzeniu działań marketingowych wiąże się z innym obszarem, w którym również dopatrzone są luki. Obszarem tym jest **rozpoznanie potrzeb różnych grup interesu**. Co prawda, przedstawiciele gmin wydają się być świadomi wagi rozpoznania potrzeb społeczności lokalnych, jednocześnie jednak respondenci uważają, że sami wiedzą, co dla ich społeczności lokalnej jest najlepsze. Trudno jednak stwierdzić, jakie wiarygodne źródła informacji mają na myśli. Badania ilościowe czy jakościowe realizowane na poziomie JST przez nie same, czy na podstawie zlecenia, są niestety bardzo rzadkie. Z drugiej strony znajomość uwarunkowań gminy w konfrontacji z potrzebami ważnych dla JST grup interesu to bardzo istotne źródło informacji, niezbędne do podjęcia decyzji o tym, co powinno być w tej gminie realizowane, w jakim kierunku powinien zmierzać jej rozwój. Nie można więc obyć się bez obiektywnych badań pozwalających na pozyskanie opinii przedstawicieli różnych grup interesu w gminie. Z jednej strony pozwala to na wykazanie w pewien sposób udokumentowanego wyjaśnienia podjęcia pewnych decyzji realizowanych w gminie, z drugiej zaś może okazać się, że są pewne sprawy, na które sami przedstawiciele nie zwracali uwagi, czy co do których nie przywiązywali aż tak znaczącej wagi.

Jednocześnie jednak stwierdzić można, że co prawda większość gmin nie stosuje i nie posiada opracowywanych strategii marketingowych, jednak mimo to wydaje się, że od czegoś należy zacząć, a całkiem dobrym początkiem dla opracowania takiego dokumentu mogą być informacje o społeczności lokalnej. Wyniki badań pozwalają stwierdzić, że najprawdopodobniej gminy posiadają bazy danych o podmiotach, trudno jednak o weryfikację, na ile instrument ten stosowany jest jako narzędzie marketingowe.

W kontekście charakterystyki drugiej luki stosowania narzędzi informacyjno-promocyjnych, ważne jest uświadamianie pracownikom badanych JST **wagi prowadzenia badań potrzeb różnych grup interesu, prezentowanie metod, za pomocą których możliwe byłoby prowadzenie takich badań na potrzeby gminy, np. opracowywanie kwestionariuszy badawczych społeczności lokalnej, jak też prezentacja szerokiego spectrum innych możliwych technik i metod pozwalających na rozpoznanie takich potrzeb**, jak również sposobów ich wykorzystania, m.in. w działaniach promocyjnych, informacyjnych, organizacyjnych, realizowanych na terenie danej JST.

Trzecia zidentyfikowana luka dotyczy **niskiego poziomu jakości obsługi interesantów**. Kwestia ta wydaje się niezaprzeczalnie istotna z punktu widzenia realizacji celów organizacji, w tym również tych o charakterze publicznym. Nowe podejście do interesanta, jako do odbiorcy usług oferowanych m.in. przez JST, winno być przejawem wdrażania dobrze rozumianego zarządzania w sektorze publicznym. Szczególnie zasadne w tym kontekście wydaje się prowadzenie działań, które pozwolą na zrozumienie roli „interesanta” przez „urzędnika” i zamienienie tych ról na „klienta/usługobiorcę” i „usługodawcę”. Stan ten może być zmieniany poprzez realizację **szkoleń z zakresu technik obsługi klienta, komunikacji**, jak również poprzez wdrażanie systemów **ISO** sprzyjających utrzymaniu lepszej jakości „usług” oferowanych przez pracowników JST.

Czwarta luka sprowadza się do nadal **ograniczonego wykorzystania sieci Internet** jako miejsca promocji gminy. Wykorzystanie Internetu w komunikacji gminy było, co prawda, najczęściej wskazywanym przez respondentów instrumentem promocyjnym, jednak to nie oznacza, że stan tego wykorzystania jest wystarczający, szczególnie gdy zdobywa on coraz większą popularność – ludzie mają coraz lepszy dostęp do sieci, a nawet realizowane są programy wspierające jej budowę w różnych regionach Polski. Co więcej, najczęściej na stronach gmin brak istotnych informacji, takich jak chociażby walory danego regionu, np. dotyczących ofert inwestycyjnych, baz istniejących podmiotów gospodarczych, realizowanych i planowanych projektów inwestycyjnych. Niedobór tego rodzaju informacji może świadczyć o braku przyjętego założenia co do roli strony internetowej jako instrumentu promocji gminy. Sama poprawa jakości treści i wyglądu stron internetowych nie jest jednak wystarczająca, gdyż niezbędne jest również zadbanie o ich wysokie pozycje w wyszukiwarkach internetowych oraz promocję w katalogach stron internetowych, serwisach ogłoszeniowych, bibliotekach cyfrowych, blogach i serwisach społecznościowych.

W odniesieniu do czwartej luki związanej z poziomem wykorzystania Internetu w komunikacji gminy należy przede wszystkim stwierdzić, że kadra badanych gmin nie jest dostatecznie przygotowana do pełnienia funkcji informacyjno-promocyjnych. Warto więc prowadzić wszelkiego rodzaju działania sprzyjające zmianie w stopniu wykorzystania Internetu w komunikacji JST ze światem zewnętrznym. W tym kontekście kierunkiem doskonalenia potencjału ludzkiego powinno być nie tylko **szkolenie z zakresu obsługi, a nawet i tworzenia stron www, czy po prostu umiejętności zamieszczania nowych informacji**, gdyż to może wymagać nieraz odpowiedniego wykształcenia kierunkowego, ale także promowanie Internetu jako „okna”, przez które każda gmina czy inna jednostka terytorialna może spojrzeć na świat. Konieczne jest jednocześnie **uświadamianie pracownikom JST nie tylko korzyści płynących z obsługi Internetu, jak również wskazanie, jakiego rodzaju informacje powinny być umieszczane na stronach i zachęcanie do**

tworzenia systemów wewnętrznych JST pozyskiwania informacji, które warto umieścić na stronie www.

Podsumowując uzyskane wyniki badań można stwierdzić, że administracja samorządowa coraz częściej i efektywniej chce stosować narzędzia informacyjno-promocyjne w działalności gminy. Respondenci są świadomi, że działania trzeba zaplanować, by następnie możliwe było ich zrealizowanie. Wierzą, że takie podejście przyczyni się do rozwoju lokalnego ich JST, a to już jest „dobrą wiadomością”, szczególnie jeśli rzeczywiście utrzymają ten kierunek myślenia i zamienią deklaracje na czyny w postaci opracowania strategii marketingowych.

Jednocześnie jednak mimo świadomości, jak duże znaczenie w rozwoju lokalnym odgrywają działania w dziedzinie marketingu, wiedza pracowników JST nie jest wystarczająca i wymaga uzupełnienia. W kontekście uzyskanych wyników badań wydaje się szczególnie konieczne poszerzenie wiedzy i umiejętności pracowników JST w takiej tematyce, jak: **narzędzia realizacji działań promocyjno-informacyjnych gminy; marketing i promocja gminy, w tym przygotowywanie materiałów promocyjnych gminy, ofert turystycznych oraz organizacja imprez i wydarzeń w gminie; kreowanie wizerunku gminy, w tym rola urzędnika w budowaniu prestiżu gminy; prezentacja, autoprezentacja i wystąpienia publiczne oraz współpraca z mediami; badania marketingowe; rola Internetu w promocji.**

5.5. Kierunki doskonalenia potencjału ludzkiego w zakresie funkcji finansowej ZRL

Na podstawie wcześniej zaprezentowanych wyników badań ilościowych prowadzonych wśród przedstawicieli gmin Polski Wschodniej, dotyczących działań/instrumentów z zakresu gminnej gospodarki finansowej i ich analizy można stwierdzić, że:

1. Zidentyfikowane różnice (rozbieżności/luki) pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem poziomu stosowania narzędzi o charakterze finansowym wpływających pozytywnie na rozwój lokalny, nie są – ogólnie ujmując – istotnie znaczące. Jednak dokonana w tym obszarze analiza uwzględniająca istniejącą wiedzę wykazała, że mimo (wydawałoby się) zadowalającego stanu, gminy powinny podejmować zarówno dodatkowe działania, jak też doskonalić już istniejące praktyki w omawianym zakresie (zob. pkt 3.5.).
2. Prawdliwość powyższej ogólnej oceny potwierdziły przeprowadzone w późniejszym okresie badania wśród pracowników JST na temat przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu finansów (zob. pkt 4.3.1.), które wykazały w tym obszarze znaczące dysproporcje pomiędzy potencjalną wysoką przydatnością określonych

instrumentów/działań finansowych a relatywnie niskimi lub tylko przeciętnymi kompetencyjnymi możliwościami (wiedzą i umiejętnościami) ich wykorzystywania. Podkreślić przy tym należy – na co skądinąd zwrócono uwagę już wcześniej – iż jest to szczególnie niepokojące, ponieważ braki kompetencji stwierdzono u osób odpowiedzialnych za gospodarowanie finansami gminnymi.

Na tle tych wstępnych ustaleń zmierzających do wskazania obszarów/kierunków pożądanego doskonalenia kadry JST w zakresie gminnej gospodarki finansowej podkreślenia wymaga, że zdiagnozowany stan (w szczególności, o którym mowa w powyższym pkt 2) bezpośrednio związany jest z czynnikami poniekąd obiektywnymi (z punktu widzenia kadry pracowniczej i zarządczej JST). Chodzi tu o prawne uregulowania prowadzenia gospodarki finansowej JST zmienione zasadniczo w ostatnim czasie¹³, a które w wielu miejscach nie są spójne i dostosowane do realiów prowadzenia lokalnej gospodarki finansowej.¹⁴ W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że w omawianym zakresie narzędzi/instrumentów finansowych JST są silnie zdeterminowane obowiązującymi regulacjami prawnymi, gdyż każda decyzja pociągająca za sobą skutki finansowe¹⁵ musi wykazywać zgodność z obowiązującymi przepisami prawa. W sferze prowadzenia publicznej gospodarki finansowej (czyli także przez JST) nie obowiązuje bowiem zasada, że zachowania niezakazane przez prawo są dozwolone¹⁶, ale reguła, zgodnie z którą można czynić tylko to, na co zezwalają ustawy. Co więcej – na mocy obowiązujących przepisów prawnych¹⁷ JST muszą w pewnych obszarach ściśle przestrzegać prawnie określonych zasad postępowania oraz wymogów ich zastosowania.

Zanim sformułowane zostaną rekomendacje odnośnie kierunków doskonalenia kadry urzędniczej i zarządzającej gmin Polski Wschodniej w zakresie finansów, w pierwszej kolejności wypada wskazać na rezultaty porównania ocen przydatności oraz umiejętności/wiedzy w tym obszarze. Uprzedzająco wyjaśnienia wymaga, iż jakkolwiek ogólnie sfera finansów publicznych jest umiejscowiona względnie nisko w strukturze problemowych/trudnych obszarów wykonywania zadań gminnych (por. pkt 4.1.), to nie do końca uzyskany wskaźnik oddaje rzeczywistość. Dla potrzeb

¹³ Wprowadzone ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) obowiązującą co do zasady od 1 stycznia 2010 r.

¹⁴ Np. w zakresie warunków i wymogów tworzenia wieloletnich prognoz finansowych (dalej: WPF) – w tym zakresie zob. m.in. [J.M. Salachna 2010, s. 15-64].

¹⁵ Zarówno decyzja o charakterze strategicznym (np. w postaci uchwały budżetowej, uchwały w sprawie WPF), jak i decyzja bieżąca (np. zaciągnięcie zobowiązania dłużnego, formy wydatkowania środków).

¹⁶ Obowiązuje ona wyłącznie w prawie prywatnym.

¹⁷ M.in.: wcześniej powoływanej ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. nr 164, poz. 1163 z późn. zm.), ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

badania rozdzielono bowiem przedmiotowo poszczególne kategorie (problemów), które skądinąd mogą się zakresowo pokrywać (w całości lub części). I tak, przy ustalaniu faktycznej rangi problemowych/trudnych obszarów z zakresu prowadzenia gminnej gospodarki finansowej, oprócz kategorii finanse publiczne, należałoby jeszcze zwrócić uwagę na wyszczególnione w badaniu: „pozyskiwanie źródeł finansowania” oraz „prawo”. Oczywiście nie oznacza to, że można zsumować wszystkie te kategorie, byłoby to bowiem nadużyciem. Niemniej jednak należy mieć świadomość, że szczególnie sfera prawa – na co wyżej zwrócono uwagę – silnie oddziałuje na podejmowanie w gminach decyzji o skutkach finansowych. Zresztą, jak pokazują wyniki sondażu, w obszarze prawa znalazły się zagadnienia dotyczące stosowania działań/instrumentów finansowych.¹⁸

Zgodnie z zapowiedzią, należy odwołać się do wyników badań pracowników JST na temat przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu finansów lokalnych. Generalnie stwierdzić można, iż użyteczność wiedzy i umiejętności w tej sferze została oceniona bardzo wysoko. Przy czym, co zaskakujące, najniżej wśród wyszczególnionych obszarów oceniono przydatność stosowania instrumentów ekonomiczno-finansowych (czyli m.in. kształtowania stawek podatków i opłat dla przedsiębiorców, zwolnień podatkowych, cen za usługi publiczne). Natomiast odnośnie stanu rozbieżności pomiędzy ocenami użyteczności/przydatności danych instrumentów/działań a stanem wiedzy i umiejętności w ich zakresie:

- największe dysproporcje dotyczą form wydatkowania środków publicznych i ich efektów oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- w dalszej kolejności uplasowały się zagadnienia: pozyskiwanie źródeł finansowania (w tym środków z UE), wieloletnie planowanie finansowe, znajomość aktualnych przepisów ustawy o finansach publicznych;
- najmniejszy rozdźwięk występuje w obszarach instrumentów ekonomiczno-finansowych oraz finansowej kontroli wewnętrznej.

Ogólnie zgodne z powyższymi odczuciami pracowników gminnych są także subiektywnie postrzegane przez ich przełożonych potrzeby szkoleniowe, które w kolejności obejmują zagadnienia: – wydatkowania publicznego; – kwestie prawno-finansowe¹⁹; – podatki i opłaty lokalne; – finansowej kontroli wewnętrznej.

Sformułowanie zobiektywizowanych wytycznych odnośnie kierunków doskonalenia wiedzy i umiejętności pracowników gminnych Polski Wschodniej wymaga jednak – oprócz uwzględnienia powyżej zaprezentowanych wniosków

¹⁸ Bezpośrednio finansów dotyczyły wskazywane przez respondentów problemy odnośnie zmian w prawie zamówień publicznych oraz ustawie o finansach publicznych oraz udzielania pomocy publicznej. Pośrednio z finansami związane są zaś trudności w obszarze wydawania aktów prawa miejscowego, związane z interpretacją nie zawsze spójnych i dostosowanych do realiów przepisów.

¹⁹ W zakresie zagadnień prawno-finansowych potrzeby szkoleniowe umiejscowione zostały w funkcji organizacyjnej (a nie finansowej) – por. tabela 4.2.

– odwołania się do ustaleń na temat luki pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystania narzędzi/instrumentów finansowych (pkt 3.5.), a także uwzględnienia ogólniejszych uwarunkowań prowadzenia przez gminy ich gospodarki finansowej (m.in. uwarunkowań prawnych). Uwzględniając te czynniki, pracownicy samorządowi powinni dokształcać się w poniżej szczegółowo przedstawionych obszarach zagadnień. Przy czym w każdym z nich podstawowe znaczenie mają uregulowania prawne.

5.5.1. Podstawowe prawne uwarunkowania prowadzenia gminnej gospodarki finansowej

Na początku podnieść trzeba, iż w tej sferze pracownicy samorządowi powinni doskonalić się ustawicznie. Unormowania prawno-finansowe ulegają bowiem częstym zmianom. Stąd potrzeba i konieczność nie tylko wiedzy o obowiązujących przepisach i konsekwencjach ekonomiczno-finansowych ich stosowania, ale także możliwych interpretacjach regulacji. Zdobycie tej wiedzy jest niezbędne do kształcenia/doskonalenia umiejętności wyboru najbardziej optymalnych, z punktu widzenia interesu lokalnego, decyzji.

Odnosząc się szczegółowo do obszaru „prawne uwarunkowania prowadzenia gospodarki finansowej”, doskonalenie powinno dotyczyć następujących grup zagadnień:

- gospodarki budżetowej JST, w tym zakresie nabyte wiedza i umiejętności powinny dotyczyć zasad i reguł: - konstruowania budżetu i uchwały budżetowej oraz wieloletniego planu finansowego (WPF); - realizacji budżetu; - trybu oraz kompetencji do dokonywania zmian w budżecie i w WPF; - wykonywania planów finansowych przez jednostki budżetowe; - sprawozdawczości budżetowej;
- lokalnego prawa daninowego, w ramach którego samorządowcy powinni wykazywać się wiedzą i umiejętnościami m.in. w zakresie: - tworzenia uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, w tym uchwał w sprawie zwolnień i ulg; - zasad wydawania decyzji podatkowych; - stosowania Ordynacji podatkowej.

5.5.2. Formy i zasady wydatkowania publicznego

W ramach zagadnień wydatkowania publicznego przedmiotowo wyróżnić można następujące kategorie:

- formy wydatkowania, a w ich ramach: - możliwe/dopuszczalne warianty organizacyjno-prawne realizacji zadań i ich finansowania oraz ich skutki finansowe i pozafinansowe; - optymalizację wyboru formy finansowania zadań; - tworzenie i likwidację własnych jednostek organizacyjnych; - zasady dotowania zadań; - realizację zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego;

- zasady wydatkowania, w zakres których wchodzi przede wszystkim:
 - ogólne reguły dokonywania wydatków w sektorze publicznym;
 - stosowanie prawa zamówień publicznych; - tworzenie i realizacja uchwał dotacyjnych i rozliczanie dotacji.

5.5.3. Warunki i procedura stosowania preferencji finansowych dla przedsiębiorców

Doskonalenie we wskazanym zakresie powinno dotyczyć przede wszystkim: - zasad udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców; - możliwości kształtowania cen za usługi publiczne i ich oddziaływania; - szczegółowych zasad stosowania ulg i zwolnień.

5.5.4. Kontrola zarządcza oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W ostatnim z obszarów wyróżniono zagadnienia, których potrzeba doskonalenia jest przez pracowników samorządowych postrzegana odmiennie. Jednak za objęciem ich jedną kategorią przemawiają następujące argumenty. Kontrola zarządcza jest zmodyfikowanym w ostatnim czasie, a jednocześnie niedocenianym instrumentem w prowadzeniu gospodarki finansowej przez JST. Z drugiej zaś strony jej potencjalne/ewentualne znaczenie w obszarze finansów powinno być istotne, ponieważ przyczynia się m.in. do racjonalizacji działań. Natomiast kwestie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pewnym zakresie wiążą się z przyjętą w danej jednostce strukturą oraz procesami planowania i dokonywania wewnętrznej kontroli finansowej. Znajomość zasad odpowiedzialności prawnej – i co za tym idzie – umiejętności wyboru w ramach prowadzenia gospodarki takich zachowań, które nie naruszają prawa jest korzystne dla samych pracowników, jak i dla gminy. W tym kontekście pożądana byłaby umiejętność tworzenia takiego systemu kontroli finansowej, który umożliwiłby minimalizowanie potencjalnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Rozdział 6. Wnioski i rekomendacje

1. Planowanie rozwoju kompetencji pracowników JST należy do rzadkości wśród badanych gmin Polski Wschodniej. 16% pracowników nie uczestniczyło w ostatnich 3 latach w żadnym szkoleniu. Rozwój kompetencji pracowników powinien być spójnym elementem polityki rozwojowej gmin. Winien opierać się nie tylko na bieżących potrzebach wynikających z dostosowywania kwalifikacji do zmieniających się przepisów, ale stanowić systematyczny proces. Warto w gminach zadbać o politykę personalną i w oparciu o nią kształtować wysoki poziom zarządzania zasobami ludzkimi.
2. W odniesieniu do zdiagnozowanych obszarów problemowych w gminach Polski Wschodniej dotyczących przywództwa wszystkim osobom pełniącym funkcje kierownicze rekomendowane są szkolenia z zarządzania zasobami ludzkimi oraz zarządzania strategicznego. Systematycznie powinny być również podnoszone kompetencje interpersonalne.
3. Kompetencje pracowników gmin Polski Wschodniej odpowiedzialnych za funkcję finansową wymagają doskonalenia w każdym z badanych obszarów. Szczególnie ważna i najpilniejsza jest potrzeba aktualizacji wiedzy z zakresu przepisów znowelizowanej ustawy o finansach publicznych, a co za tym idzie również finansowej kontroli wewnętrznej. Ponadto rekomendowane szkolenia dotyczyć powinny następujących zagadnień istotnych w pracy urzędu, w kolejności: podatki, opłaty lokalne, pomoc publiczna; pozyskiwanie źródeł finansowania działalności gminy, w tym środków z UE; odpowiedzialność za naruszanie dyscypliny finansów publicznych; formy wydatkowania środków publicznych i ich efekty.
4. Niewystarczającą uwagę JST poświęcają podnoszeniu kompetencji z zakresu zarządzania finansami. Nie wyrażają zainteresowania wdrażaniem budżetu zadaniowego. Należy zatem podejmować akcje promujące budżet zadaniowy, przedstawiające budżet zadaniowy jako efektywną alternatywę zarządzania finansami publicznymi, w dalszej kolejności podjąć edukację i wdrażanie budżetu zadaniowego.
5. Gminy Polski Wschodniej nie podejmują praktycznie działań edukacyjnych w tematyce planowania strategicznego. Bardzo niska ocena poziomu wiedzy i umiejętności z zakresu funkcji planistycznej (jednocześnie bardzo wysoka ocena jej przydatności) jednoznacznie wskazuje, że żadnego z badanych obszarów nie można wykluczyć i należy w tym właśnie zakresie doskonalić kadry urzędów. Pracować należy nad zmianą mentalności samorządowców, aby wiedzę z zakresu planowania rozwoju traktowali równorzędnie (lub nawet bardziej priorytetowo) z kompetencjami niezbędnymi do administrowania. Do

samego procesu planowania powinni być włączani obok menedżerów rozwoju pracownicy niższego szczebla. Dlatego też powinno dbać się o podnoszenie kluczowych kompetencji w obszarze planowania, jak: konstruowanie strategii gminnych i opracowywanie analiz, umiejętność korzystania z dostępnych raportów, badań i ekspertyz, procedury planistyczne, metody korzystania ze strategii w zakresie realizacji inwestycji twardej, tworzenie, realizacja i monitoring strategii rozwoju.

6. Użyteczność wiedzy z poszczególnych obszarów organizowania wyraźnie wysoko oceniono we wszystkich województwach Polski Wschodniej. W planach szkoleniowych należy uwzględnić wiedzę z zakresu organizacji i zarządzania, w tym elementy zarządzania jakością i usługami publicznymi. Osoby zarządzające rozwojem lokalnym powinny posiadać co najmniej ogólną wiedzę związaną z możliwościami dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania zadań gminy, w obszarze projektów UE znać kierunki polityk rozwoju, nauczyć się wdrażania ich w środowisku lokalnym. Dla grupy decydentów cenna będzie wiedza z zakresu zarządzania projektem oraz jego funkcjonowania w strukturach gminy. Nie należy zaniedbywać bieżących, pilnych potrzeb edukacyjnych z obszaru organizowania, związanych głównie ze zmianami w przepisach prawa, np. k.p.a., Ochrona Danych Osobowych, Prawo Zamówień Publicznych.
7. Niedostateczny poziom zainteresowania modernizacją procesów organizacji i zarządzania w JST wyraża pominięcie doskonalenia kompetencji w obszarze systemów jakości. Mając na uwadze bariery dostępu do wdrażania systemów jakości (często wymagany wysoki poziom rozwoju instytucjonalnego JST, nakłady finansowe i kadrowe), rekomendowane jest podnoszenie świadomości, w dalszej kolejności edukacja i wdrażanie rozwiązań dostępnych dla każdego rodzaju JST – Wspólna Metoda Oceny CAF, metoda oceny w odniesieniu do podstawowych obszarów organizacji pracy urzędu podlegających każdorazowo analizie jego funkcjonowania według kryteriów potencjału i wyników.
8. W większości JST doskonalenia wymaga wiedza z poszczególnych obszarów z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej. Zakres tematyczny szkoleń powinien objąć wszystkie badane aspekty z zakresu PR: kreowanie wizerunku gminy i nawiązywanie dialogu z mieszkańcami; współpraca z mediami i wystąpienia publiczne; marketingowe zarządzanie gminą, planowanie działań promocyjnych gminy oraz organizacja imprez i wydarzeń w gminie; wykorzystanie Internetu w działalności informacyjno-promocyjnej gminy. Umiejętności szczególnie istotne dla decydentów w samorządzie to PR w sytuacjach kryzysowych, traktowane jako kompetencja uzupełniająca zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

9. W procesach kształtowania wiedzy z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym nie należy omijać znaczenia kompetencji administracyjnych, związanych z obsługą klienta, znajomością języków obcych oraz nowoczesnych technologii informatycznych.
10. Gminy Polski Wschodniej posiadają dużą świadomość roli, jaką odgrywa zadowolenie klienta w kreowaniu wizerunku kompetentnego urzędnika i przyjaznego urzędu. Istotne jest systematyczne (co najmniej raz w roku) podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych z zakresu obsługi klienta ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji związanych z obsługą klienta trudnego, klienta wewnętrznego, umiejętności interpersonalnych oraz asertywności.
11. Ponad połowa pracowników JST nie potrafi korzystać z podstawowych narzędzi ICT. Rozwój umiejętności posługiwania się zaawansowanymi narzędziami (np. elektroniczna obsługa klienta) powinno poprzedzać fundamentalne przygotowanie z zakresu podstawowych programów pakietu biurowego, tj. edytor tekstów, arkusz kalkulacyjny, wykorzystywanie Internetu. Właściwe jest umożliwienie przeszkolenia z podstawowych umiejętności komputerowych w formie i zakresie dostosowanym do konkretnego stanowiska pracy, rekomenduje się szkolenia indywidualne na stanowisku pracy oraz e-learningowe. Dopiero osoby obsługujące komputer na wystarczającym poziomie mogą korzystać ze szkoleń zaawansowanych i specjalistycznych. Wiele JST brak możliwości rozwoju kompetencji w obszarze ICT upatruje w niedostatecznym dostępie do sprzętu i niewystarczającej infrastrukturze technicznej.
12. Zasadne jest podnoszenie znajomości posługiwania się językami obcymi, pomimo niskiej świadomości pracowników samorządowych co do ich przydatności. W szczególności należy podnosić kompetencje językowe w zakresie języka angielskiego, choć położenie przygraniczne województw Polski Wschodniej sugeruje również konieczność znajomości języka rosyjskiego, a rozwój turystyki w tych regionach wymaga znajomości języka niemieckiego. Znajomość języków obcych szczególnie umożliwi pokonywanie barier we współpracy transgranicznej, co w przypadku województw Polski Wschodniej powinno być wpisane w kierunki rozwoju.
13. Rekomendując rozwój zasobów ludzkich w gminach Polski Wschodniej należy zwrócić uwagę na dojrzałą współpracę z ekspertami zewnętrznymi, instytucjami działającymi na rzecz zarządzania rozwojem lokalnym, realizującymi badania i ekspertyzy, organizacjami szkoleniowymi posiadającymi doświadczenie w edukacji administracji publicznej. Przedstawiciele samorządów powinni korzystać z dostępnej wiedzy, brać udział w seminariach i konferencjach, podczas których prezentowane są wyniki badań realizowanych w ich gminach, jak też

dyskutowane są problemy lokalne. Istotna jest także współpraca z uczelniami wyższymi i środowiskiem naukowym.

14. Gminy nie powinny zapominać o zapewnianiu środków finansowych na rozwój i edukację pracowników samorządowych. W dalszym ciągu mogą korzystać ze wsparcia finansowego Europejskiego Funduszu Społecznego, w tym dedykowanego samorządom Poddziałania 5.2.1 POKL. Korzystnym rozwiązaniem jest budowanie partnerskich relacji z innymi gminami oraz instytucjami pomagającymi samorządom we wdrażaniu procesów rozwojowych.

Coraz większego znaczenia nabiera odpowiedzialność władz jednostek samorządu terytorialnego nie tylko za administrowanie na danym terenie, ale także za skuteczne stymulowanie rozwoju lokalnego, którego efektem ma być poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Rozwój gminy – tak jak prężnej korporacji – zależy od zdolności do sformułowania strategicznych kierunków rozwoju, przyjęcia konkretnych programów operacyjnych oraz zmotywowania członków organizacji do realizacji zaplanowanych działań. To wyzwanie sprawia, iż pracownicy samorządowi muszą stawać się menedżerami publicznymi, którzy zarządzają rozwojem swoich jednostek terytorialnych. Wymaga to oczywiście nowych kompetencji, obejmujących nie tylko znajomość nowoczesnych narzędzi zarządzania, ale i umiejętności ich stosowania w praktyce polskich samorządów.

Spis wykresów

Wykres 3.1. Zakres wykorzystywania planistycznych działań/instrumentów ZRL (% wskazań).....	32
Wykres 3.2. Potencjalny wpływ działań z obszaru planowania w rozwoju lokalnym (% wskazań).....	33
Wykres 3.3. Zakres wykorzystywania organizacyjnych działań/instrumentów ZRL (% wskazań).....	36
Wykres 3.4. Potencjalny wpływ działań z zakresu organizacji na rozwój lokalny (% wskazań).....	39
Wykres 3.5. Zakres wykorzystywania przywódczych działań/instrumentów ZRL (% wskazań).....	42
Wykres 3.6. Potencjalny wpływ działań z obszaru przywództwa na rozwój lokalny (% wskazań).....	43
Wykres 3.7. Zakres wykorzystywania marketingowych działań/instrumentów ZRL (% wskazań).....	47
Wykres 3.8. Potencjalny wpływ działań z zakresu marketingu na rozwój lokalny (% wskazań).....	49
Wykres 3.9. Zakres wykorzystywania finansowych działań/instrumentów ZRL (% wskazań).....	52
Wykres 3.10. Potencjalny wpływ działań z zakresu finansów na rozwój lokalny (% wskazań).....	53
Wykres 4.1. Struktura obszarów problemowych wskazanych przez pracowników JST Polski Wschodniej.....	58
Wykres 4.2. Bariery, z jakimi najczęściej spotykają się urzędnicy województw Polski Wschodniej w wykonywaniu obowiązków na stanowisku pracy [n=607]	65
Wykres 4.3. Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu finansów pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=420]	68
Wykres 4.4. Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji planistycznej pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=367]	70
Wykres 4.5. Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji organizacyjnej pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=385]	72
Wykres 4.6. Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji przywódczej pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=277]	73

Wykres 4.7. Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu funkcji informacyjno-promocyjnej w odniesieniu do pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=367].....	76
Wykres 4.8. Ocena przydatności oraz poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu zadań administracyjnych pracowników JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=603]	78
Wykres 4.9. Potrzeby szkoleniowe pracowników administracji samorządowej pięciu województw Polski Wschodniej rekomendowane przez kadre zarządzającą [w %, n=706].....	81
Wykres 4.10. Obszary szkoleń rekomendowane przez menedżerów rozwoju pracownikom JST pięciu województw Polski Wschodniej [w %, n=706].....	85

Spis tabel

Tabela 2.1. Mierniki rozwoju lokalnego.....	16
Tabela 2.2. Mierniki rozwoju lokalnego w województwach Polski Wschodniej (średnia wartość w 2007 r. i 2003 r. oraz dynamika).....	18
Tabela 2.3. Ranking gmin Polski Wschodniej najszybciej rozwijających się w okresie 2003-2007 oraz zmiana pozycji badanych gmin w rankingu 2008/2003 w porównaniu z 2007/2003.....	22
Tabela 2.4. Ranking gmin Polski Wschodniej, które podlegały badaniu w ramach projektu	27
Tabela 4.1. Wskazania obszarów problemowych w podziale terytorialnym (w %).....	59
Tabela 4.2. Rekomendacje tematów szkoleń pracownikom gmin Polski Wschodniej przez ich przełożonych	82
Tabela 4.3. Zakres tematyczny szkoleń z zakresu zadań administracyjnych w odniesieniu do pięciu województw Polski Wschodniej.....	86

Literatura

1. Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, AE w Poznaniu, Poznań 2004.
2. Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CedeWu.pl, Warszawa 2007.
3. Czarnecka A., *Uczestnictwo społeczności lokalnej w zarządzaniu rozwojem regionu*, [w:] Bojar E., Plawgo B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000.
4. Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Hamal-Books, Warszawa 2003.
5. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
6. Hellwig Z., Siedlecka U., Siedlecki J., *Taksonomiczne modele zmian struktury gospodarczej Polski*, IRiSS, Warszawa 1997.
7. http://pri.dobrepraktyki.pl/zalacz/mater/zarzadz_w_sam.pdf, z dn. 11.01.2011.
8. Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
9. Klasik A., *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Kluczowe pojęcia i metodologia*, [w:] Klasik A., *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, PAN KPZK, Warszawa 2005.
10. Klimczuk M., *Promocja jako czynnik poprawy konkurencyjności regionu*, [w:] *Polska Wschodnia – determinanty rozwoju*, Plawgo B. (red.), WSAP w Białymstoku, Białystok 2006.
11. Kolenda M., *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielocechowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
12. Kosiedowski W., *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2005.
13. Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2003.
14. Nowak E., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.
15. Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, TNOiK i CKiDK, Toruń 2003.
16. *Rozwój struktur klastrowych w Polsce Wschodniej*, MRR, Warszawa 2007.
17. Salachna J.M. (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*, ODDK, Gdańsk 2010.

18. Salachna J.M. (red.), *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok 2009.
19. Wojewódzka A., *Kapitał ludzki w strategiach rozwoju gmin województwa mazowieckiego, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt nr 7, Kapitał ludzki i intelektualny, część 2*, Rzeszów 2005.