



Munich Personal RePEc Archive

## **The Role of Municipal Governments in the Development Processes of Eastern Poland**

Plawgo, Bogusław and Bojar, Ewa and Juchniewicz,  
Małgorzata and Olesiński, Zbigniew and Salachna, Joanna  
and Grabska, Anna and Kaszuba, Krzysztof and  
Klimczuk-Kochańska, Magdalena and Perło, Dariusz and  
Perło, Dorota and Citkowski, Mariusz and Juchnicka, Marta  
and Sosnowicz, Agnieszka and Żynel-Etel, Justyna

2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/84996/>  
MPRA Paper No. 84996, posted 18 Mar 2018 07:35 UTC

**Fundacja BFKK**

# **Raport**

## **Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej**

**Białystok 2010**

## Recenzent

Prof. zw. dr hab. Barbara Kozuch (Uniwersytet Jagielloński)

## Redakcja naukowa

Prof. nadzw. dr hab. Bogusław Pławgo (Uniwersytet w Białymstoku, Fundacja BFKK)

## Autorzy

Prof. dr hab. Ewa Bojar

Prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Juchniewicz

Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Olesiński

Prof. nadzw. dr hab. Bogusław Pławgo

Dr hab. Joanna M. Salachna

Dr Anna Grabska

Dr Krzysztof Kaszuba

Dr Magdalena Klimczuk

Dr Dariusz Perło

Dr Dorota Perło

Mgr Mariusz Citkowski

Mgr Marta Juchnicka

Mgr Agnieszka Sosnowicz

Mgr Justyna Żynel-Etel

Copyright © Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr w Białymstoku

Białystok 2010

[www.bfkk.pl](http://www.bfkk.pl)

**ISBN 978-83-930316-2-7**

## Opracowanie graficzne

Druk123.pl

## Korekta językowa

Ewa Brajczewska-Rębowska

# Spis treści

Wstęp .....	5
<b>1. Model zarządzania rozwojem lokalnym (ZRL) .....</b>	<b>7</b>
1.1. Planistyczne narzędzia ZRL .....	9
1.2. Organizacyjne narzędzia ZRL .....	15
1.3. Przywódcze narzędzia ZRL .....	20
1.4. Marketingowe narzędzia ZRL .....	24
1.5. Finansowe narzędzia ZRL .....	29
<b>2. Metodologia badań .....</b>	<b>35</b>
<b>3. Pomiar rozwoju lokalnego i ranking gmin Polski Wschodniej w latach 2003-2008 .....</b>	<b>39</b>
<b>4. Zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania procesów rozwojowych w latach 2003-2008 .....</b>	<b>61</b>
<b>5. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania narzędzi ZRL w gminach Polski Wschodniej.....</b>	<b>67</b>
5.1. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania planistycznych narzędzi ZRL .....	67
5.2. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania organizacyjnych narzędzi ZRL .....	71
5.3. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania przywódczych narzędzi ZRL .....	77
5.4. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania marketingowych narzędzi ZRL .....	81
5.5. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania finansowych narzędzi ZRL .....	87
<b>6. Uwarunkowania aktywności jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o unijne wsparcie .....</b>	<b>93</b>
6.1. Aktywność gmin w pozyskiwaniu dofinansowania z UE w województwie podlaskim .....	93
6.2. Kierunki inwestycji współfinansowanych z UE w gminach województwa podlaskiego .....	105
6.3. Czynniki determinujące poziom aktywności gmin Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie .....	108
6.4. Wpływ funduszy unijnych na procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej.....	114
<b>7. Wnioski i rekomendacje .....</b>	<b>119</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>123</b>



## Wstęp

Obszar Polski Wschodniej, obejmujący województwa podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie i świętokrzyskie, pomimo wielu wewnętrznych różnic łączy niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego rozpatrywany tak z perspektywy Unii Europejskiej, jak i pozostałej części Polski. Niepokój budzi nie tylko sam poziom rozwoju, ale w szczególności niższa niż w innych częściach kraju dynamika pozytywnych zmian, która sprawia, iż dystans rozwojowy Polski Wschodniej raczej się powiększa. W tej sytuacji problematyka poszukiwania czynników mogących zdynamizować procesy wzrostowe nabiera doniosłego znaczenia. W najnowszych i najbardziej popularnych koncepcjach rozwoju lokalnego i regionalnego nacisk kładzie się na wewnętrzne – endogeniczne czynniki rozwoju. Podkreśla się, że o rozwoju jednostek terytorialnych decydują zasoby wewnętrzne, a w szczególności zdolność do ich mobilizowania i efektywnego wykorzystania. Rolę głównego inicjatora i koordynatora takich procesów przypisuje się przede wszystkim władzom samorządowym – na szczeblu lokalnym samorządowi gminnemu. Przyjmując założenie o trafności powyższego podejścia pojawia się zasadniczy problem: **jakie konkretnie działania może i powinien podejmować samorząd gminny na obszarze problemowym, jakim jest Polska Wschodnia, aby zdynamizować procesy rozwoju społeczno-gospodarczego?**

Dotychczas odpowiedzi na tak postawione pytanie poszukiwano głównie w ogólnych koncepcjach zarządzania rozwojem lokalnym oraz w oparciu o badania, ale raczej prowadzone w regionach wyżej rozwiniętych. Tymczasem można mieć wątpliwości: **czy poszczególne narzędzia rozwoju lokalnego, skutecznie stosowane na innych bardziej rozwiniętych obszarach, są również efektywne w regionach słabiej rozwiniętych? Czy w tych warunkach można osiągnąć szybkie tempo rozwoju, dzięki stosowaniu określonych instrumentów zarządzania rozwojem i jakie instrumenty są najlepsze?**

Niniejszy raport stanowi podsumowanie badań statystycznych rozwoju lokalnego wszystkich gmin Polski Wschodniej oraz działań stymulujących procesy rozwojowe w 120 najszybciej rozwijających się gminach, ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego. W rozdziale pierwszym zaprezentowano model zarządzania rozwojem lokalnym, w którym próbowano zidentyfikować szerokie spektrum potencjalnych narzędzi rozwoju lokalnego, przy pomocy których samorząd gminny może stymulować rozwój społeczno-gospodarczy. Pięć grup instrumentów (planistyczne, organizacyjne, przywódcze, marketingowe i finansowe), jak i w ich ramach omówione poszczególne narzędzia mogą stanowić inspiracje dla menedżerów rozwoju lokalnego. Pierwsze trzy grupy instrumentów to ogólne funkcje zarządzania, a kolejne dwie to wybrane szczegółowe funkcje zarządzania, nazywane również obszarami funkcjonalnymi. Pominięcie w grupie ogólnych funkcji zarządzania obszaru, jakim jest kontrola, to wynik stosunkowo słabego jej rozwinięcia na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce samorządowej funkcja kontrolna bardzo często ogranicza się do kontroli finansowej, co uzasadnia szczegółową analizę tego obszaru funkcjonalnego w ramach niniejszych badań. Jednocześnie zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce coraz częściej wskazuje się na istotność narzędzi marketingowych w stymulowaniu działań prorozwojowych, co sprawiło, że szczegółowej analizie poddano zakres i rolę tych narzędzi w zarządzaniu rozwojem lokalnym w badanych gminach. W rozdziale drugim szczegóło-

wo przedstawiono metodologię badań obejmującą tak metody statystyczne, jak i badania terenowe zarówno w formie badań ilościowych, jak i jakościowych. Rozdział trzeci stanowi prezentację wyników analiz statystycznych dynamiki rozwoju wszystkich gmin Polski Wschodniej w latach 2003-2007/2008. W oparciu o przyjęty syntetyczny wskaźnik rozwoju dokonano rankingu gmin ze względu na tempo rozwoju w podanym okresie. Takie zestawienie pozwoliło na zidentyfikowanie najszybciej rozwijających się gmin w poszczególnych województwach. Uzyskane rezultaty wskazują jednoznacznie na wysokie zróżnicowanie dynamiki rozwoju poszczególnych gmin i pozwalają przyjąć założenie, iż różnice przynajmniej po części wynikają ze zróżnicowanego stosowania narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym. Aby zidentyfikować najsukuteczniejsze sposoby zarządzania wybrano z czołówki rankingu 120 samorządów gminnych (po 24 z każdego województwa Polski Wschodniej) i poddano je szczegółowym badaniom. Zgodę na udział w badaniu wyraziło 71 respondentów z listy 120 najszybciej rozwijających się gmin. Pozostała część grupy badawczej w liczbie 49 gmin została opracowana poprzez włączenie kolejnych gmin sklasyfikowanych w rankingu na dalszych miejscach (36 gmin zajmowało miejsca od 25. do 40., zaś tylko 13 gmin było sklasyfikowanych poniżej 40. miejsca w rankingu). Rozdział czwarty prezentuje wyniki badań jakościowych najszybciej rozwijających się gmin, w których próbowano ujawnić główne źródła wysokiej dynamiki rozwoju badanych podmiotów. Dzięki wywiadam pogłębionym udało się zidentyfikować najważniejsze zdaniem respondentów zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne czynniki rozwoju. Natomiast w rozdziale piątym zaprezentowano wyniki badań ilościowych wykorzystania narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym, wskazując jednocześnie na wagę, jaką przypisują poszczególnym instrumentom samorządowcy. Biorąc pod uwagę, iż respondentami byli przede wszystkim przedstawiciele najszybciej rozwijających się gmin, struktura uzyskanych odpowiedzi może w znacznym stopniu odpowiadać obiektywnie optymalnym sposobom wykorzystania instrumentów rozwoju w warunkach Polski Wschodniej. Niezależnie od koncentracji w niniejszych badaniach na czynnikach endogenicznych na przykładzie województwa podlaskiego analizie poddano aktywność jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o środki unijne oraz podjęto próbę powiązania tejże aktywności z dynamiką rozwoju. Raport kończy rozdział poświęcony wnioskom i rekomendacjom.

Raport został przygotowany w ramach działań statutowych Fundacji BFKK. Fundacja istniejąc od 1991 roku zawsze starała się sprostać zmieniającym się wyzwaniom, przed jakimi stawał region. Dziś najważniejszym wyzwaniem Podlasia i całej Polski Wschodniej jest pokonanie społeczno-gospodarczego dystansu w stosunku do kraju i UE. W XXI wieku niekwestionowanym, najważniejszym czynnikiem rozwoju stała się wiedza. Zatem uniwersalnym sposobem działania prorozwojowego jest uczenie się szybciej niż inni. Fundacja BFKK chce przyczyniać się do przekształcania Polski Wschodniej w „region uczący się”, w szczególności w zakresie wypracowywania wspólnego poglądu na procesy rozwojowe. Z tego punktu widzenia niniejszy raport ma walor szczególny. Został on bowiem przygotowany przez szeroki zespół specjalistów ze wszystkich województw Polski Wschodniej. Jest przez to przejawem dobrej współpracy przy rozwiązywaniu wspólnych dylematów. W związku z tym chciałbym wyrazić głęboki szacunek i wdzięczność wszystkim współautorom i innym osobom za trud prowadzenia badań i przygotowania niniejszego raportu.

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

# 1. Model zarządzania rozwojem lokalnym

Czerpanie lokalnych korzyści z uczestnictwa w globalnym rynku jest możliwe dzięki elastycznej gospodarce lokalnej, maksymalizującej wykorzystanie lokalnych zasobów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych [J. Nowak 2006, s. 5]. Przez rozwój lokalny należy rozumieć zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnych, władzy lokalnej oraz innych podmiotów funkcjonujących w gminie, które zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [R. Broł 1998, s. 9-10]. Pojęcie rozwoju lokalnego jest złożone, a stopień tej złożoności jest pochodną wielorakości celów, którym ma służyć oraz różnorodności działań, które go kształtują.

O poziomie rozwoju lokalnego decyduje zróżnicowana gama czynników, których zakres i waga ulega systematycznym zmianom. Wśród ważnych czynników determinujących poziom rozwoju regionu należy wskazać pożądane obszary aktywności władz samorządowych, które wraz z decentralizacją uprawnień szczebla centralnego stały się nieodzownym elementem polskiej rzeczywistości gospodarczej. Oddziaływanie na decyzje gospodarcze lokalnych przedsiębiorstw oraz potencjalnych inwestorów (wewnętrznych i zewnętrznych) za pomocą działań podejmowanych na szczeblu samorządowym uzasadniają nie tylko pytanie „ile samorządu terytorialnego w gospodarce”, ale przede wszystkim pytanie o charakter i jakość działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Wnioski wyływające z analiz makroekonomicznych pozwalają przyjąć, że o poziomie rozwoju regionu nie powinien decydować większy lub mniejszy zakres działań realizowanych przez JST, ale charakter tych działań i ich dopasowanie do uwarunkowań wewnętrznych regionu. W dojrzałych strukturach demokratycznych działalność ta nie powinna opierać się na koniunkturalno-politycznym i krótkowzrocznym

ingerowaniu w system gospodarczy, lecz na strategicznym, a więc synergicznym i długofalowym współdziałaniu rynku z uzupełniającą go działalnością władz samorządowych. Interwencjonizm samorządowy powinien zmierzać do osłabienia niedomagań lokalnych rynków oraz ich więzi z rynkami ponadlokalnymi, a także do korygowania negatywnych dostosowań strukturalnych na lokalnych rynkach, tak aby wprowadzić gminę na długofalową ścieżkę restrukturyzacji i dynamicznego rozwoju [A. Sztando 2002, s. 210]. Na tej podstawie można wnioskować, że od aktywności samorządu, jako menedżera rozwoju, w znacznym stopniu zależą perspektywy lokalnej gospodarki i poziom życia mieszkańców. Kompleksowe podejście do problemu zarządzania rozwojem lokalnym (ZRL) wymaga aktywności samorządów w pięciu obszarach: planowanie, organizowanie, przywództwo, marketing, finanse [B. Plawgo 2007, s. 35-112].

#### **Obszary aktywności samorządów w zakresie ZRL:**

- 1) planowanie;
- 2) organizowanie;
- 3) przywództwo;
- 4) marketing;
- 5) finanse.

Ostateczny zakres aktywności samorządów w poszczególnych obszarach powinien być dostosowany do specyfiki uwarunkowań wewnętrznych danego regionu. Niestety, teren Polski Wschodniej jako obszar peryferyjny o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego kształtuje specjalne warunki rozwoju gmin, a przez to specyficzne wyzwania w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym, co powoduje, że nie można w sposób bezkrytyczny przenosić metod i sposobów wykorzystania instrumentów stymulowania rozwoju wypracowanych w oparciu o doświadczenia regionów wysoko rozwiniętych. Dlatego główną ideą prowadzonych na potrzeby niniejszego raportu badań było ustalenie poziomu aktywności samorządów Polski Wschodniej w zakresie powyższych obszarów ZRL, w tym również działań odpowiedzialnych za procesy rozwojowe w latach 2003-2008. W celu przedstawienia najbardziej prorozwojowych praktyk ZRL, do badań wybrano gminy Polski Wschodniej charakteryzujące się najwyższym tempem zmian wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego.

## 1.1. Planistyczne narzędzia ZRL<sup>1</sup>

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].

**Planowanie na poziomie gminy obejmuje: wyznaczenie celów, identyfikowanie zadań służących ich osiągnięciu, alokację zasobów na realizację zadań oraz ustalenie sposobów kontroli służącej aktualizacji i weryfikacji decyzji w zależności od zmian wewnątrz jednostki terytorialnej i w jej otoczeniu.**

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 i 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 oraz określenie przyszłej wizji rozwoju, jak też 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 realizację zadań.

Analizując planowanie jako przedmiot niniejszych rozważań oraz korzystając z dostępnej literatury przedmiotu i własnych doświadczeń, można zauważyć, że szczególnie istotnymi, trudnymi do wprowadzenia w praktyce samorządowej są następujące elementy procesu planowania:

<sup>1</sup> Rozważania prowadzone w ramach tego podpunktu stanowią podsumowanie analizy zawartej w opracowaniu [M. Juchniewicz 2009, Wyd. BFKK], przygotowanym w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

1. Na etapie planowania strategicznego:
  - sformułowanie i upowszechnienie inspirującej wizji/misji rozwoju gminy,
  - ocena efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań,
  - inspirowanie planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin,
  - zapewnienie istotnego udziału mieszkańców, różnych środowisk w opracowaniu strategii rozwoju.
2. Na etapie planowania operacyjnego:
  - sformułowanie i wdrożenie konkretnych planów i programów operacyjnych.
3. Na etapie planowania przestrzennego:
  - przyjęcie 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.

Istnieją dwie ścieżki opisu misji: jako skierowanej do wewnątrz – czyli np. dla pracowników, zarządu, społeczności lokalnej, stale przypominającej, czemu służy wspólne działanie – „drogowskaz” lub skierowanej na zewnątrz – czyli do całego otoczenia zewnętrznego, budującej wizerunek, umacniającej przewagę konkurencyjne – „promocja”. Misja wewnętrzna skierowana do interesariuszy w gminie stanowi zatem wskazanie głównych celów do realizacji strategii, zaś misja zewnętrzna może być sformułowana jako krótkie, rzutkie hasło reklamowe, eksponujące kompetencje gminy. Należałoby podjąć działania mające na celu utworzenie misji w dwóch przekrojach, gdyż jedynie taka kombinacja pozwoli na osiągnięcie ich „inspirującej roli”. Jak wskazano powyżej, misja wewnętrzna będzie nakreślała społeczności gminy (w tym władzy) kierunek działań, zaś zewnętrzna będzie przekazywać pożądaną obraz gminy. Przy tworzeniu misji należy pamiętać, że powinna mieć ona charakter unikalny, jednoznacznie pozwalający na identyfikację gminy, której dotyczy. Wizja rozwoju, stanowiąca zaś opis gminy, w końcu okresu realizacji strategii powinna być obrazem na tyle inspirującym, by dawać wykonawcom strategii energię do realizacji planu strategicznego. Zatem wizję warto utworzyć na końcu planowania strategicznego, po przeprowadzeniu analizy SWOT, wyznaczeniu celów i sformułowaniu misji [W. Kłosowski, J. Warda 2001, s. 265 i nast.].

Nieumiejętność oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań najczęściej sprowadza się do 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 mógł spełnić 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 określenie celów do realizacji i korzyści, jakie monitoring ma przynieść, zdefiniowanie wszystkich odbiorców monitoringu, zaprojektowanie procesu monitoringu (określenie, jakie informacje są zbierane, od kogo, w jakiej częstotliwości, określenie wielkości bazowych oraz wielkości docelowych poszczególnych wskaźników, harmonogramu, sekwencji działań, ścieżki informacji, podejmowania decyzji etc.), zapewnienie właściwego zarządzania oraz wsparcia finansowego i rzeczowego dla monitoringu, powiązanie monitoringu z procesem podejmowania decyzji oraz zagwarantowanie jawności wyników monitoringu. Najczęściej popełnianym błędem w konstruowaniu systemu monitoringu jest źle określony zestaw wskaźników. Przy tworzeniu zestawu wskaźników należy kierować się następującymi zasadami [Komitet Integracji Europejskiej 2001]: mała liczba wskaźników, rosnąca w miarę schodzenia na niższy poziom analiz; dostępność wskaźników na poziomie gminy w systemie statystyki państwowej (lub wprowadzenie ich do ewidencji za pomocą niewielkich nakładów finansowych i organizacyjnych); cykliczność pomiaru wartości danego wskaźnika w krótkich odstępach czasowych; reprezentatywność wskaźników dla pewnego zbioru zjawisk społeczno-gospodarczych; przystępność i łatwość interpretacji wskaźników dla analiz i podejmowania decyzji; przydatność w procesie programowania, rozumiana jako operowanie wskaźnikami zgeneralizowanymi, nieopisującymi sytuacji szczegółowych. Jako kluczowe cechy wskaźników można wymienić: istotność wskaźnika – tzn. czy dotyczy najważniejszych celów i potrzeb; mierzalność – możliwość ustalania mierzalnych celów i tworzenia baz danych; wiarygodność – jasność w zdefiniowaniu, przejrzystość formuły oraz dostępność – łatwość wprowadzenia do systemu monitorowania. Skonstruowane z zasadami wymienionymi powyżej wskaźniki umożliwią ocenę efektów wdrażania strategii oraz wskażą przesłanki do dokonania ewentualnych korekt działań.

**W planowaniu zarówno na szczeblu operacyjnym, jak i strategicznym ważne jest inspirowanie się najlepszymi wzorcami.** Dotyczy to wykorzystania tzw. dobrych praktyk, które możemy określić w wymiarze „wewnętrznym” – gdy dotyczą struktury funkcjonowania samego urzędu oraz „zewnętrznym” – dotyczące 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 narzędzi stosowanych przez urzędy wybrać można takie, które mogą doprowadzić do skutecznego wykorzystania dobrych praktyk. W zakresie funkcjonowania struktur administracyjnych są to w szczególności: działania podejmowane na rzecz tworzenia systemu przepływu

informacji między jednostkami administracji terenowej celem koordynacji wspólnych działań; tworzenia zespołów zadaniowych umożliwiających kreatywne myślenie z wykorzystaniem metody „burzy mózgów”; dbałość o rozwój kapitału ludzkiego organizacji, np. poprzez system odpowiednio dobranych szkoleń; promocja nowych rozwiązań i własnych inicjatyw; otwartość na współpracę z otoczeniem zewnętrznym, w obszarze zarządzania rozwojem to przede wszystkim innowacyjne metody promocji lokalnych walorów, produktów i usług oraz tworzenie systemu powiązań (związków i porozumień gmin, powiatów) celem zwiększenia efektywności działań i podniesienia poziomu szans rozwojowych [A. Tuziak, B. Tuziak 2005, s. 183-184]. Aby móc skutecznie posługiwać się tym instrumentem, warto wykorzystać wyjazdy studyjne do gmin o zbliżonej sytuacji społeczno-gospodarczej, przydatne jest zawiązanie partnerstw i związków gmin oraz korzystanie z doświadczeń innych samorządów, dostępnych np. w różnych bazach (m.in.: <http://www.dobrepraktyki.pl>) oraz publikacjach, np. „*Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*”<sup>2</sup>. Baza podana jako przykład służy udokumentowaniu i promowaniu dobrych praktyk zarządzania w samorządach oraz doświadczeń w stosowaniu nowoczesnych narzędzi wspierających funkcjonowanie samorządów lokalnych. Do bazy wpisywane są opisy dobrych praktyk zidentyfikowanych w ramach konkursów, z mediów samorządowych i rekomendowanych przez samorządy.

**Bardzo ważnym elementem procesu planowania jest jego uspołecznienie, czyli istotny udział mieszkańców, różnych środowisk w opracowaniu strategii rozwoju.**

Jest to o tyle istotne, że w dużej mierze od zapewnienia tego udziału zależy skuteczność procesu przygotowania strategii.

Uspołeczniiony 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 polega tu na dzieleniu się wiedzą i doświadczeniem, zbieraniu informacji o gminie, dzieleniu się pomysłami i przekonywaniu innych do realizacji celów programu. W ten sposób wytwarza się integracja społeczeństwa lokalnego wokół wspólnych problemów [A. Wojewódzka 2005, s. 222]. Aby możliwe było 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. Obywatele z reguły nie wykazują 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

---

<sup>2</sup> Publikacja dostępna pod adresem [http://pri.dobrepraktyki.pl/zalacz/mater/zarzadz\\_w\\_sam.pdf](http://pri.dobrepraktyki.pl/zalacz/mater/zarzadz_w_sam.pdf).

opinii publicznej, którzy są w stanie zarazić ideą współdziałania współobywateli; wyjaśnienia przyczyn, skutków i sposobów rozwiązania problemów; włączenia mieszkańców w rozwiązywanie konkretnych problemów; uzyskania akceptacji dla działań zmierzających do osiągnięcia celów [A. Czarnecka 2000, s. 145]. Działaniem umożliwiającym wzrost aktywności społeczności lokalnej w niwelacji opisywanej luki może być identyfikacja wszystkich organizacji społecznych, zawodowych, politycznych, biznesowych w celu zorganizowania ciał doradczych czy też patronackich. Warto także wykonać badania sondażowe opinii publicznej, odbyć spotkania z obywatelami, w trakcie których należy omówić kwestię potrzeby współuczestnictwa społeczności lokalnej, uzyskać akceptację przedstawicieli jednostek pomocniczych gmin (sołectwa, dzielnice, osiedla i inne) oraz podmiotów i instytucji wspierających lub deklarujących udział w projekcie tworzenia strategii.

Proces planowania kończy się często na etapie tworzenia celów, bez sformułowania i wdrożenia konkretnych planów oraz programów operacyjnych. Związane jest to ze zdolnością do przekładania celów strategicznych na zadania operacyjne, a w dalszej kolejności do realizacji tych zadań, monitorowania ich wykonania oraz oceny zrealizowanych zadań pod kątem osiągania celów strategicznych. Problem w tym zakresie dotyczy wielu jednostek administracji publicznej, w tym również tych, które dysponują formalnie przyjętymi strategiami rozwoju.

„W związku z tym, przygotowując strategię należy z jednej strony powiązać ze sobą poszczególne dziedziny i działania, a z drugiej 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 uszczegółowiania strategii przez plany operacyjne. **Planowanie operacyjne orientuje się na realizację założeń strategicznych i osiągnięcie przyjętych celów.** W ramach planowania operacyjnego określa się: średnio- i krótkoterminowe cele i zadania funkcjonowania i rozwoju danego obszaru; niezbędne środki, tj. czynniki rzeczowe, finansowe i osobowe; warunki realizacji wynikające ze strategii rozwoju obszaru, posiadanych zasobów oraz jego środowiska wewnętrznego i zewnętrznego; sposoby monitorowania realizacji strategii; sposoby zmian i aktualizacji planów operacyjnych” [A. P. Wiatrak 2007, s. 402]. Aby skutecznie przezwyciężyć tę lukę, należy uszczegółowić zapisy strategii poprzez określenie: zasobów (co ma być wykorzystane), metod, procesów i procedur (jak ma być realizowany plan), zadań (jakie czynności mają być wykonane), porządku lub procedur (ustalenie harmonogramu), osób (przyporządkowanie zadań do konkretnych osób), miary (w jaki sposób będzie mierzona skuteczność realizacji planu).

**Jako niezmiernie ważny element procesu planowania w JST należy wskazać przyjmowanie 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, a także 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 z SUiKZPG zamieszczonego na załączniku graficznym do podjętej przez radę gminy uchwały, ale także na podstawie analizy tekstowej. Niezmiernie istotne jest zatem skierowanie do oceny opisanych powyżej zgodności do osób kompetentnych i potrafiących odczytać części graficzne planów. Stwierdzenie zgodności będzie następnie skutkowało już formalnym przyjęciem planów.

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania pożądanego zakresu planistycznych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

#### Pożyczany zakres planistycznych narzędzi ZRL:

- sformułowanie i upowszechnienie inspirującej wizji/misji rozwoju gminy,
- diagnoza potencjału gminy i warunków otoczenia oraz możliwych kierunków rozwoju,
- ustalenie celów rozwoju gminy,
- istotny udział mieszkańców, różnych środowisk w opracowaniu strategii rozwoju,
- opracowanie dokumentu „Strategia Rozwoju Gminy”,
- przyjęcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- przyjęcie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- inspirowanie planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin,
- bieżąca ocena efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikające z niej korekty działań,
- sformułowanie i wdrożenie konkretnych planów/programów operacyjnych (wsparcia MSP, zwalczania bezrobocia itp.).

## 1.2. Organizacyjne narzędzia ZRL<sup>3</sup>

Organizowanie jako jedna z funkcji zarządzania rozwojem lokalnym obejmuje połączenie w całość elementów niezbędnych do realizacji celów, a więc techniczny i jakościowy dobór zasobów rzeczowych, kadrowych, a także metod i procedur postępowania oraz tworzenie niezbędnych struktur organizacyjnych i ich koordynowanie.

**Organizacyjne instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym są to działania umożliwiające tworzenie rozwiązań na rzecz szeroko rozumianej przedsiębiorczości, w szczególności infrastruktury biznesu oraz klimatu sprzyjającego inwestycjom.**

Jednostki samorządu terytorialnego poprzez stosowanie odpowiednich organizacyjnych narzędzi ZRL mogą stymulować rozwój lokalny, podejmując takie działania, jak: wyodrębnianie odpowiednich struktur nastawionych na pobudzanie rozwoju lokalnego, zwiększanie inwestycji w regionie, podejmowanie współpracy z uczelniami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami oraz racjonalizacja sieci i placówek oświatowych.

**Niewątpliwie korzystnie na rozwój regionalny może wpływać powoływanie odpowiednich komisji rady gminy**, np. Komisji Spraw Społecznych i Oświaty, czy też Komisji Rozwoju Gospodarczego. Przedmiotem działania Komisji Spraw Społecznych i Oświaty może być wnioskowanie i opiniowanie spraw związanych z rozwojem placówek kultury, oświaty, pomocy socjalnej, zdrowia, kultury fizycznej. Do zadań Komisji Rozwoju Gospodarczego zalicza się m.in. działania na rzecz rozwoju działalności podmiotów gospodarczych na terenie gminy oraz utrzymywanie i rozbudowę infrastruktury technicznej gminnych obiektów użyteczności publicznej.

**Rozwój lokalny może być skutecznie stymulowany przez powoływanie w ramach struktury urzędu gminy** odpowiednich wydziałów zajmujących się m.in. sprawami edukacji i nauki, rozwoju, inwestycji, czy też gospodarowaniem przestrzennym. Tworzenie wydziałów umożliwia urzędom gmin sprawniejsze funkcjonowanie w zakresie przygotowywania, nadzorowania i przekazywania do eksploatacji inwestycji, prowadzenia procedur przetargowych, pozyskiwania środków finansowych dla gminy, realizacji zadań z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego, a także prowadzenia promocji gospodarczej gminy.

<sup>3</sup> Rozważania prowadzone w ramach tego podpunktu stanowią podsumowanie analizy zawartej w opracowaniu [Z. Olesiński 2010, Wyd. BFKK] przygotowanym w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

**Stymulowanie rozwoju lokalnego może odbywać się również poprzez tworzenie funduszy poręczeniowo-pożyczkowych.** Zadaniem funduszy jest niwelowanie barier w dostępności do kapitału poprzez udzielanie wsparcia podmiotom prowadzącym aktywność gospodarczą, szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom (MSP) [A. Alińska 2006, s. 25]. Fundusze koncentrują się na podnoszeniu efektywności akcji kredytowej i pożyczkowej oraz minimalizowaniu kosztów pozyskania kapitału zewnętrznego. Działania te znajdują swoje odzwierciedlenie we wzroście inwestycji oraz tworzeniu nowych miejsc pracy. Stymulowanie rozwoju regionalnego i lokalnego za pośrednictwem funduszy dotyczy również realizowanej przez nie działalności doradczej, polegającej na podnoszeniu wiedzy i świadomości przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania kapitału zewnętrznego [M. Ziolo 2006, s. 583].

Kolejnym **instrumentem organizacyjnym w ramach tworzenia struktur pobudzających rozwój lokalny jest powoływanie instytucji wsparcia biznesu**, takich, jak: inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju i ośrodki doradczo-szkoleniowe.

**Inkubatory przedsiębiorczości** mają na celu promować kulturę innowacji i konkurencyjności wśród sektora biznesu i instytucji naukowo-badawczych. Inkubatory stymulują i zarządzają przepływem wiedzy oraz technologii między uniwersytetami, instytucjami badawczo-rozwojowymi, firmami i rynkami, umożliwiając powstawanie i rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw. Ponadto inkubatory dostarczają przedsiębiorcom odpowiednie usługi okołobiznesowe, powierzchnie użytkowe i infrastrukturę techniczną [L. Sanz 2002, s. 2]. Inicjatorami powstawania inkubatorów powinny być przede wszystkim władze regionalne i lokalne, inkubatory stanowią bowiem skuteczne narzędzie wzrostu ekonomicznego regionu, poprzez tworzenie przedsiębiorstw, a co za tym idzie kreowanie nowych miejsc pracy [M. Czupich 2006, s. 59-60]. Zakładając inkubatory, gmina wspiera przedsiębiorczość w danym regionie, dostarczając powstającym firmom powierzchnie produkcyjne i usługi techniczno-biurowe.

**Istotną rolę z punktu widzenia rozwoju lokalnego odgrywają agencje rozwoju oraz ośrodki doradczo-szkoleniowe.** Ich głównym celem jest aktywizowanie i wspieranie przedsiębiorczości ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich firm. Ośrodki szkoleniowe, jak również agencje, często realizują usługi doradcze i informacyjne oraz organizują konferencje o tematyce istotnej dla rozwoju regionalnego i lokalnego, promując współpracę regionów, instytucji i przedsiębiorstw. Tworząc ośrodki doradcze oraz agencje rozwoju, samorządy zapewniają firmom doradztwo ekonomiczne i prawne oraz upowszechnianie informacji gospodarczych. Inicjowanie przez samorządy powstawania inkubatorów, agencji rozwoju oraz ośrodków doradczo-szkoleniowych stymuluje rozwój poprzez ułatwianie przedsiębiorcom rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej.

**Znamienne z punktu widzenia rozwoju lokalnego jest podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu.** Nowe inwestycje korzystnie oddziałują na dany obszar w postaci przyrostu miejsc pracy, bazy podatkowej i inwestycji zaspokajających

różne lokalne potrzeby. Sprzyja to tworzeniu lokalnej gospodarki jako fundamentu społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstw będących nośnikiem postępu. Gmina może stymulować rozwój gospodarczy, tworząc przestrzeń przeznaczoną na prowadzenie działalności gospodarczej, a także podejmując różnorodne działania, mające na celu pozyskiwanie inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Przyciąganie inwestorów do regionów rozwijających się bazuje głównie na promocji niższych kosztów pracy oraz konkurencyjnych kosztów okołobiznesowych. O inwestycyjnej atrakcyjności regionów lepiej rozwiniętych stanowi przede wszystkim dobra infrastruktura, wysoka jakość kapitału ludzkiego oraz łatwiejsza dostępność do nowych technologii. Bodźce inwestycyjne mogą być generowane nie tylko na poziomie centralnym, ale również na poziomie lokalnym. Dlatego też od samorządów oczekuje się kompleksowego wsparcia inwestorów podejmujących decyzje o rozpoczęciu procesu inwestycyjnego, a także promowania regionu na zewnątrz, poprzez kreowanie gospodarczego wizerunku miejsca inwestycyjnego oraz zapewnienie odpowiedniej podaży terenów inwestycyjnych. Dobrze przygotowany teren powinien być wyposażony w pełną infrastrukturę, co oznacza przede wszystkim podłączenie do mediów oraz zapewnienie dobrych dróg dojazdowych, jak również wewnętrznych. Zaleca się więc podejmowanie odpowiednich działań, mających na celu budowę kanalizacji, sieci wodociągowej, instalacji gazowych i elektrycznych na obszarach, które mogłyby stanowić atrakcyjne miejsca dla inwestorów. Strefy aktywności gospodarczej można tworzyć również poprzez adaptowanie niewykorzystywanych budynków przemysłowych i powojkowych. Aby zwiększyć dostępność terenów inwestycyjnych, samorządy powinny starać się o dofinansowanie remontów lub doposażenia starych budynków, czy też budowania nowych obiektów<sup>4</sup>.

**Działaniem przyspieszającym postęp gospodarczy w danym regionie jest również podejmowanie współpracy z uczelniami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami i innymi JST.** Demokratyczne i sprawne państwo opiera się na współlistnieniu trzech sektorów: biznesowego, państwowego i organizacji pozarządowych. Każdy z tych sektorów odgrywa ważną rolę. Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe mają wspólny cel – zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności. Samorząd terytorialny sprawuje władzę, dysponuje środkami z lokalnego budżetu i zorganizowaną administracją. Organizacje pozarządowe charakteryzują się natomiast niezależnością działania i są w stanie dobrze rozpoznać potrzeby społeczne. Gmina wspólnie z organizacjami pozarządowymi może trafniej diagnozować potrzeby społeczne, a przez to tworzyć skuteczniejsze rozwiązania ważnych problemów lokalnych.

<sup>4</sup> Największym problemem gmin w kreowaniu oferty inwestycyjnej jest brak aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego, co zniechęca inwestorów do lokowania kapitału na danym terenie. Problemem są również procedury, w oparciu o które możliwe jest rozpoczęcie procesów inwestycyjnych przez firmy. Aby przyciągnąć przedsiębiorców, trzeba przede wszystkim zaktualizować plany, a także zwiększyć ich czytelność i przejrzystość. W przypadku posiadania przez gminę obowiązujących planów, inwestor nie musi zwracać się do organu wykonawczego gminy o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, a jedynie o wypis i wyrys obowiązującego planu. Proces inwestycyjny postępuje więc szybciej.

Oprócz współpracy z organizacjami pozarządowymi, **korzystne efekty dla rozwoju lokalnego przynosi zawiązywanie wspólnych inicjatyw z sektorem biznesu.** W ramach współpracy z przedsiębiorcami, samorządy mogą wspierać rozwój klastrów, sieci i stowarzyszeń. Wyrazem tego typu polityki jest zwiększanie zdolności firm lokalnych do wprowadzania innowacji oraz konkurencyjności na rynku krajowym i zagranicznym poprzez promowanie kontaktów, korzystania ze wspólnego zaplecza technologicznego, wymiany wiedzy i doświadczeń. Tego typu działania przyczyniają się do transferu technologii, a co za tym idzie – zwiększają konkurencyjność przedsiębiorstw lokalnych, prowadząc do rozwoju całego regionu. Inicjowanie powstawania klastrów i sieci może wspomóc korzystanie z dofinansowania w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (POR PW) oraz regionalnych programów operacyjnych.

**Istotnym dla rozwoju regionalnego instrumentem organizacyjnym jest również podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego współpracy z uczelniami i sferą nauki.** Korzystając z potencjału badawczego ośrodków naukowych, samorządy mogą uzyskać lepszy dostęp do wiedzy na temat zmian rynkowych, a co za tym idzie szybciej na nie reagować. Współpraca samorządów z uczelniami i sferą nauki powinna odbywać się również z uwagi na fakt, że to właśnie władze lokalne i regionalne odgrywają kluczową rolę w przygotowywaniu regionalnych strategii w obszarze badań i innowacji, często kierując ośrodkami badawczymi. Zgodnie z powyższym rekomenduje się zwracanie dużej uwagi na rolę szkolnictwa wyższego w rozwoju lokalnym oraz na promowanie współpracy między ośrodkami uniwersyteckimi a władzami.

**Ważnym działaniem dla lokalnego rozwoju jest podejmowanie przez JST współpracy międzynarodowej i transgranicznej.** Współpraca transgraniczna oznacza „(...) każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń (...)”.<sup>5</sup> W Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych współpracę transgraniczną definiuje się natomiast jako „(...) współpracę zarówno sąsiedzką – przylegających do siebie regionów granicznych, jak i zagraniczną – władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne (...)”.<sup>6</sup> Współpraca transgraniczna może więc stanowić szczególny przypadek współpracy międzynarodowej. Współpraca transgraniczna zazwyczaj przyjmuje formę współpracy dwóch gmin, tworzących związki partnerskie (bliźniacze) lub sąsiadujących państw. Celem kooperacji jest po-

<sup>5</sup> Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, dokument Rady Europy podpisany 21 maja 1980 r. w Madrycie (Polska ratyfikowała konwencję w kwietniu 1993 r.), s. 1.

<sup>6</sup> Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych wydana w 1981 r. przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych i zmieniona w 1995 r., s. 2.

dejmowanie wzajemnie korzystnych działań w zakresie gospodarki, nauki, kultury, oświaty oraz rozwijanie i ułatwianie kontaktów mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Ponadto gminy mogą tworzyć tzw. związki międzygminne, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych dotyczących m.in. ochrony środowiska, ładu przestrzennego, komunikacji, promocji. Współpraca pomiędzy gminami, powiatami i województwami może także przyjąć wymiar stowarzyszenia. Przynależność do stowarzyszenia intensyfikuje kontakty między gminami i pozwala na wymianę doświadczeń. Tego typu współpraca jest ekonomicznie korzystna szczególnie dla małych gmin, dysponujących niewielkim budżetem, które samodzielnie nie mogłyby przeprowadzić np. profesjonalnej kampanii promocyjnej.

**Działaniem korzystnym z punktu widzenia rozwoju lokalnego jest racjonalizacja sieci placówek oświatowych.** Sprawny system edukacyjny niewątpliwie przyczynia się do rozwoju. Dlatego też istotne jest szybkie definiowanie rzeczywistych potrzeb edukacyjnych i sytuacji na rynku pracy. Reorganizacja bazy placówek oświatowo-wychowawczych jest konieczna w przypadku nieadekwatności oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy i lokalnego środowiska. Może również wynikać z niekorzystnej sytuacji demograficznej, niedostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych, niewystarczającego wyposażenia obiektów.

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania pożądanego zakresu organizacyjnych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

Pożądaný zakres organizacyjnych narzędzi ZRL:

- wyodrębnienie odpowiednich prorozwojowych komisji rady gminy,
- wyodrębnienie odpowiednich wydziałów związanych z rozwojem w ramach struktury urzędu gminy,
- tworzenie instytucji wsparcia biznesu (inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju, ośrodki doradczo-szkoleniowe itp.),
- tworzenie funduszy poręczeniowo-pożyczkowych,
- racjonalizacja sieci placówek oświatowych,
- współpraca z uczelniami wyższymi, sferą nauki,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi,
- współpraca międzynarodowa, transgraniczna,
- pozyskanie inwestorów zagranicznych i krajowych,
- posiadanie, tworzenie terenów inwestycyjnych,
- tworzenie sieci, stowarzyszeń, klastrów wspólnie z przedsiębiorcami dla wsparcia określonych branż, rodzajów działalności gospodarczej,
- przynależność do związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin.

## 1.3. Przywódcze narzędzia ZRL<sup>7</sup>

Narzędzia przywódcze zarządzania rozwojem lokalnym mogą mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. Do pierwszej grupy można zaliczyć zarządzanie zasobami ludzkimi urzędu. Narzędzia zewnętrzne służą wywieraniu wpływu na społeczność lokalną.

Narzędzia przywódcze zarządzania rozwojem lokalnym dzielą się na:

- wewnętrzne – związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi urzędu,
- zewnętrzne – służą wywieraniu wpływu na społeczność lokalną.

**Spośród narzędzi wewnętrznych istotną rolę odgrywają szkolenia.** Korzyści związane ze szkoleniami to m.in.: usprawnianie pracy urzędników, poszerzanie ich wiedzy i doskonalenie umiejętności, ułatwianie wprowadzania zmian organizacyjnych, pozytywny wpływ na relacje urzędu ze społeczeństwem [A. Potoczek, J. Stępień 2005, s. 83]. Obecnie dostępna jest duża liczba szkoleń związanych z realizacją wielu unijnych projektów, których celem jest m.in. podnoszenie jakości działania administracji. Szkolenia stanowią kluczowe narzędzie podnoszenia kompetencji. Jednak proces ten, aby być w pełni skutecznym, powinien uwzględniać także inne funkcje zarządzania zasobami ludzkimi. Chodzi tu przede wszystkim o planowanie zatrudnienia personelu, rekrutację i selekcję pracowników, system ocen pracowniczych [D. Perło 2009b, s. 187-194]. Ustawa o pracownikach samorządowych reguluje m.in. tryb zatrudniania pracowników samorządowych, ich awansowania, nagradzania, oceniania itd. Natomiast nawet poprawnie pod względem formalnym zorganizowany proces nie zawsze jest skuteczny z punktu widzenia podnoszenia kwalifikacji, w kierunku istotnym dla zarządzania rozwojem lokalnym. Pożądanym kierunkiem doskonalenia aktywności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie narzędzia, jakim jest podnoszenie kwalifikacji pracowników samorządowych, jest opracowanie spójnych i kompleksowych systemów zarządzania zasobami ludzkimi, w których realizowane do tej pory w stosunkowo szerokim zakresie szkolenia zostaną wbudowane w szerszy model obejmujący pozostałe etapy procesu kadrowego.

**Ważnym instrumentem wewnętrznym jest wprowadzanie systemów zarządzania jakością zgodnych z normami ISO** [D. Perło 2009a, s. 197-208]. Biorąc pod uwagę fakt, że taki system ma pozytywny wpływ także na inne narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym można uznać, iż wdrażanie go powinno być jednym ze strategicznych kierunków aktywności jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenia instytucji samorządowych, które wprowadziły system wskazują, że

<sup>7</sup> Rozważania prowadzone w ramach tego podpunktu stanowią podsumowanie analizy zawartej w opracowaniu [E. Bojar 2010, Wyd. BFKK] przygotowanym w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

po rozwianiu początkowych obaw, poziom zadowolenia z jego funkcjonowania jest z reguły wysoki (prawidłowość ta dotyczy zresztą nie tylko instytucji samorządowych, ale większości organizacji wdrażających systemy zarządzania jakością). Oprócz wspomnianych korzyści wewnętrznych – przejawiających się w usprawnieniu zarządzania urzędem – ISO zapewnia też niewątpliwe korzyści zewnętrzne, np. wzmacnia działanie narzędzi marketingowych. Gmina może informować swoich interesariuszy o posiadaniu przez urząd certyfikatu. Jest to istotny atut w oczach inwestorów rozumiejących, czym jest ISO. Firmy, które same wdrożyły systemy zarządzania jakością, bardziej skłonne są współpracować z partnerami również posiadającymi taki system. Zidentyfikowanie najważniejszych procesów związane z wdrożeniem systemu prowadzi do zwiększenia sprawności i skuteczności działania urzędu, a co za tym idzie ma pozytywny wpływ na realizację działań z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym. Warto zwrócić uwagę, że na świecie, zarówno w sektorze komercyjnym, jak i publicznym, wdrażane są też inne koncepcje zarządzania jakością, w stosunku do których systemy oparte o normy ISO są krokiem pośrednim lub komplementarnym. Na uwagę zasługuje zwłaszcza Powszechny Model Oceny (*Common Assessment Framework – CAF*), narzędzie oparte na modelu opracowanym przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością na potrzeby oceny organizacji ubiegających się o Europejską Nagrodę Jakości. Model CAF jest powszechnie stosowany przez instytucje administracji w krajach Unii Europejskiej, natomiast w Polsce zyskuje coraz większą popularność w administracji centralnej. Wdrażany jest też w niektórych gminach. Niewątpliwą zaletą CAF jest to, że wyniki przeprowadzonej za jego pomocą samooceny można porównywać z wynikami innych urzędów. Dzięki temu pozwala on wyjątkowo obiektywnie ocenić system zarządzania. Przeprowadzenie ocen i porównań w różnych odstępach czasu pozwala także określić, czy system zarządzania rozwija się w odpowiednim kierunku i tempie. Wydaje się, że w ramach pożądanego zakresu narzędzi zarządzania jakością należy wskazać możliwie jak najszersze wdrażanie systemów zarządzania jakością w gminach, zarówno w urzędach gminy, jak i w jednostkach z nimi powiązanych, takich jak zakłady komunalne (w ich przypadku wskazane jest wdrażanie systemów zintegrowanych obejmujących, oprócz zarządzania jakością, np. także zarządzanie środowiskowe). Z kolei jednostki, które wdrożyły systemy, powinny podejmować działania zmierzające do wprowadzenia Powszechnego Modelu Oceny.

Drugą grupę przywódczych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym stanowią instrumenty, których oddziaływanie jest skierowane poza urząd, czyli do mieszkańców gminy.

**Pierwszym z nich są szkolenia skierowane do ludności.** Podobnie jak w przypadku omawianych wcześniej szkoleń skierowanych do pracowników urzędu, również w zakresie szkoleń skierowanych do ludności istnieją obecnie wyjątkowe możliwości wykorzystania tego narzędzia. Wynikają one z realizacji wielu projektów szkoleniowych skierowanych do zróżnicowanych grup beneficjentów, finansowanych w ramach kilku programów operacyjnych. Organizatorem takich szkoleń

może być sama gmina lub wyspecjalizowane instytucje, mogące być beneficjentami projektów w ramach poszczególnych działań. Nawet w sytuacji, gdy realizatorem projektu jest gmina, szkolenia przeprowadzane są przez zewnętrznych trenerów lub firmy. Dlatego rolą gminy w większym stopniu niż sama organizacja szkoleń powinna być ich koordynacja. Pożądanym byłoby stworzenie systemu koordynacji szkoleń realizowanych na terenie gminy zarówno przez sam urząd, jak też inne podmioty. Kluczowym elementem takiego systemu powinien być plan strategiczny określający główne kierunki i cele, jakie mają zostać osiągnięte za pomocą szkoleń realizowanych w gminie. Perspektywa takiego planu musi być spójna z perspektywą dokumentów strategicznych i działań, w ramach których finansowane mogą być szkolenia. Przygotowanie planu powinno być poprzedzone analizami i badaniami. Jednak ze względu na to, że w planie należy uwzględnić lokalną specyfikę, każda gmina powinna też przeprowadzić lub zlecić badania w tym zakresie. Strategiczny plan szkoleń musi być dopasowany m.in. do potrzeb i oczekiwań lokalnej społeczności, lokalnego rynku pracy i oczekiwań lokalnych pracodawców. Należy uwzględnić w nim cechy lokalnego systemu edukacji, a także czynniki o charakterze demograficznym. Badania powinny mieć charakter desk research, a także badań pierwotnych o charakterze zarówno ilościowym (CAPI, CATI), jak i jakościowym. Do instrumentów realizacji strategicznego planu szkoleń można zaliczyć bezpośredni udział w konkursach na dofinansowanie projektów szkoleniowych, w celu organizacji szkoleń przewidzianych w planie. Chodzi także o wpływ na tematykę i charakter szkoleń organizowanych i realizowanych na terenie gminy przez podmioty zewnętrzne. Gmina może to realizować decydując, jakie instytucje i podmioty otrzymają referencje przy ubieganiu się o dofinansowanie swoich projektów. Gmina powinna również uwzględniać zapisy strategicznego planu szkoleń przy podejmowaniu decyzji odnośnie przystępowania do konsorcjów ubiegających się o organizację projektów szkoleniowych na jej terenie. Przystępowanie do projektów w charakterze partnera powinno być warunkowane uwzględnieniem przez lidera strategicznych celów szkoleniowych gminy. Przygotowując kierunki szkoleń dla mieszkańców gminy, należy zwrócić uwagę, aby oprócz przekazywania pożądaných treści merytorycznych, pozwalały one zrealizować również inne cele, ważne z punktu widzenia zarządzania rozwojem lokalnym. Chodzi między innymi o kształtowanie pożądaných postaw. System szkoleń skierowanych do ludności może wspomagać podnoszenie poziomu kapitału społecznego w gminie, a także może pomagać w identyfikowaniu liderów poszczególnych grup, którzy powinni być angażowani w procesy zarządzania rozwojem.

**Kolejnym narzędziem są szkolenia skierowane do firm.** Omawiając pożądaný zakres tego narzędzia, można powtórzyć wiele uwag zgłoszonych przy omawianiu szkoleń skierowanych do mieszkańców. Cele, które mają być realizowane przez szkolenia skierowane do firm, powinny znaleźć się w strategicznym planie szkoleń gminy. Ich sformułowanie powinno zostać również poprzedzone analizami i badaniami. Cele powinny być formułowane w ścisłej współpracy z lokalnymi przedsię-

biorcami i skupiającymi ich organizacjami. Szczególna uwaga powinna być tu poświęcona szkoleniom skierowanym do właścicieli i pracowników małych i średnich przedsiębiorstw, a także osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, zwłaszcza w branżach określonych jako ważne z punktu widzenia rozwoju gminy. Również w przypadku szkoleń skierowanych do firm należy starać się wykorzystywać ten instrument dla realizacji innych celów rozwojowych, w tym dla podnoszenia poziomu kapitału społecznego w gminie oraz identyfikowania lokalnych liderów.

Gmina powinna monitorować prowadzone na jej terenie szkolenia skierowane zarówno do mieszkańców, jak i przedsiębiorstw. Urząd powinien dysponować aktualną informacją na temat szkoleń organizowanych nie tylko z własnej inicjatywy, ale także przez inne podmioty realizujące szkolenia w gminie. Chodzi o to, aby uniknąć sytuacji powielania szkoleń oraz wykrywać niezagospodarowane obszary tematyczne i grupy docelowe. Mieszkańcy i przedsiębiorcy właśnie w urzędzie gminy powinni mieć możliwość uzyskania kompletnej informacji na temat dostępnych dla nich szkoleń finansowanych z różnych źródeł i realizowanych przez różne podmioty.

**Instrumentem zewnętrznym jest też przywództwo liderów społeczności lokalnych.** Potocznie jako przywódcy rozumiani są przede wszystkim lokalni władarze. Z jednej strony to podejście wydaje się słuszne. Wójt wybierany w wyborach bezpośrednich z reguły, oprócz autorytetu formalnego, wyposażony jest także w autorytet osobisty. Dzięki temu jego status wykracza poza rolę administratora, gdyż pełni również funkcję przywódcy. Należy jednak zauważyć, że o ile wójt jest (przynajmniej w pierwszej fazie po wyborach) przywódcą w oczach swoich wyborców, to nie musi tak być postrzegany przez osoby, które nie udzieliły mu poparcia. Wydaje się, że osiągnięcia samorządowca powinny zjednywać mu zwolenników, nawet wśród osób, które nie popierały go w wyborach. Jednak może to być utrudnione, np. ze względów politycznych. Obserwatorzy funkcjonowania polskich samorządów twierdzą, że o ile na początku miały one charakter bardziej obywatelski, to obecnie stały się, nawet na najniższym poziomie, arenami zmagania politycznych. Ogólnie negatywne nastawienie społeczeństwa do polityków może przekładać się na trudności w uzyskaniu i utrzymaniu przez samorządowców pozycji lokalnych liderów. Dlatego pożądanym kierunkiem doskonalenia aktywności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przywództwa liderów społeczności lokalnych powinno być zarówno wzmacnianie kompetencji przywódczych obecnych władarzy, jak i poszukiwanie liderów spoza polityki, których mogłyby zaakceptować szersze grupy lokalnej społeczności. Mogą tutaj znaleźć się zarówno pracownicy samorządowi, jak też np. przedstawiciele lokalnych organizacji społecznych. Mówiąc o przywództwie należy wspomnieć o czynniku rozwoju lokalnego, któremu przypisuje się ostatnio kluczowe znaczenie. Chodzi tu o kapitał społeczny rozumiany jako szczególny rodzaj relacji między członkami danej społeczności, które zwiększają ich zaangażowanie w działania na rzecz wspólnego dobra [por. E. Psyk-Piotrowska 2009]. Wysoki poziom kapitału społecznego przejawia się między innymi wzrostem zaufania między ludźmi. Ufają oni bardziej współobywatelom, jak też

np. firmom i różnego rodzaju instytucjom. Prowadzi to do intensyfikacji współpracy, w tym współpracy międzysektorowej, jak też do obniżenia kosztów transakcyjnych. Problem niskiego kapitału społecznego wydaje się jedną z barier rozwoju Polski Wschodniej. Według socjologów, poziom zaufania wobec otoczenia bywa niższy w regionach przygranicznych. Również w warunkach wielokulturowości niektórzy mieszkańcy regionów przygranicznych wykazują mniejszy poziom zaufania wobec przedstawicieli innych grup. Dlatego wśród kompetencji przywódczych liderów, które należy rozwijać, bardzo istotne są te związane z motywowaniem ludzi do współdziałania w imię wspólnych celów oraz przełamywania uprzedzeń i nieufności. Jak wspomniano wcześniej, osoba kierująca sprawami gminy powinna być nie tylko administratorem, ale też liderem. Z punktu widzenia procesów zarządzania rozwojem lokalnym, bardzo istotna jest także trzecia rola – menedżera. Chodzi tu o twarde umiejętności z zakresu zarządzania publicznego, których rozwijanie powinno być także priorytetem przy podnoszeniu kompetencji liderów lokalnych. Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania pożądanego zakresu przywódczych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

**Pożyczany zakres przywódczych narzędzi ZRL:**

- przywództwo lidera/liderów społeczności lokalnej wskazujące najlepsze kierunki i sposoby działań,
- organizowanie i finansowanie szkoleń na rzecz pracowników urzędu gminy,
- organizowanie i finansowanie szkoleń na rzecz ludności,
- organizowanie i finansowanie szkoleń na rzecz firm,
- systemy zarządzania jakością (ISO).

## **1.4. Marketingowe narzędzia ZRL<sup>8</sup>**

O konkurencyjności można mówić nie tylko w kontekście przedsiębiorstw czy krajów, ale także w odniesieniu do poziomu regionalnego. Umiejętności przetwarzania, interpretowania, czy generowania informacji, jako jednych z najistotniejszych zasobów współczesnej gospodarki, pozwalają na budowę przewag konkurencyjnych. Z tego punktu widzenia ważne jest na przykład rozpowszechnienie wiedzy o możliwościach prowadzenia działalności gospodarczej w danym regionie, co ma

<sup>8</sup> Rozważania prowadzone w ramach tego podpunktu stanowią podsumowanie analizy zawartej w opracowaniu [K. Kaszuba 2010, Wyd. BFKK] przygotowanym w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

zachęcać do podjęcia samodzielnej decyzji o inwestowaniu przez przedsiębiorców na tym terenie. Konieczne jest przy tym tworzenie sprzyjającego klimatu inwestycyjnego<sup>9</sup>.

Walory regionu czy miejscowości winny być traktowane jako swego rodzaju produkty, które mają zaspokajać potrzeby obecnych, jak i potencjalnych klientów. Przy czym, tak jak w przypadku podmiotu gospodarczego, tak i w regionie, nie wystarczy mieć dobre produkty, by osiągnąć sukces. Trzeba jeszcze uwzględnić jedną ważną kwestię, jaką jest podjęcie decyzji co do tego, kim są nabywcy produktów gminy, a więc potrzebne jest określenie tzw. grupy docelowej. Mogą to być zarówno turyści, jak i inwestorzy krajowi czy zagraniczni, organizacje i agendy rządowe, społeczne, gospodarcze czy pomocowe. Odbiorcy to także, ogólnie ujmując, zasoby ludzkie i specjaliści z wielu dziedzin. To widoczne zróżnicowanie grupy odbiorców sprawia, że działania promocyjne, aby zostały właściwie przeprowadzone, wymagają również ustalenia potrzeb i celów, jakie chce osiągnąć samorząd lokalny. Priorytetowym zadaniem władz lokalnych jest więc określenie kierunków rozwoju regionu. Przejawem takich działań jest opracowanie tzw. strategii marketingowej/promocji. Taki kilkuletni dokument pozwala na realizację działań promocyjnych i informacyjnych w gminie w sposób ciągły [J. Sikora 1998, s. 266].

Jednocześnie odbiorcy oczekują informacji na temat produktów, jakie gmina posiada i korzyści płynących z ich nabycia. Władze samorządowe powinny w związku z tym podejmować działania mające na celu przekazanie informacji o swoim produkcie. Zachęcanie do zakupu określonych wartości w danym miejscu, czasie i na odpowiednich warunkach może być realizowane poprzez różnego rodzaju formy promocji<sup>10</sup>. Wielość form promocji sprawia, że istotną kwestią staje się wybranie takich instrumentów promocyjnych, które stosowane przez jednostki samorządu lokalnego pozwolą na skuteczne osiągnięcie przyjętych celów w strategii marketingowej. Należy przy tym uwzględnić nie tylko już wspomniane decyzje o wyborze grupy odbiorców działań promocyjnych, ale również m.in. zasięg oddziaływania przyjętych do realizacji instrumentów promocyjnych, czy po prostu koszty ich realizacji.

**Promocja to zbiór czynności podejmowanych przez władze miejscowości/regionu, w celu poinformowania o cechach produktu oraz przekonania określonych nabywców do jego zakupu.**

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

<sup>9</sup> 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].

<sup>10</sup> Promocja to zbiór czynności podejmowanych przez władze miejscowości/regionu, w celu poinformowania o cechach produktu oraz przekonania określonych nabywców do jego zakupu; [J. Sikora 1998, s. 264].

ustrojowe nie wypowiadają się na temat form i zakresu prowadzenia działalności promocyjnej przez władze samorządowe. Wydaje się, że w związku z brakiem formalnego obowiązku realizacji tego rodzaju działań zauważalne jest niedocenywanie ich znaczenia w stymulowaniu rozwoju lokalnego przez władze lokalne [M. Klimczuk 2006, s. 809].

**Generalnie działania promocyjne powinny zostać rozpoczęte od etapu planowania, stąd posiadanie strategii należy uznać za podstawę prac w obszarze marketingu.** Pozwala ona nie tylko na określenie celów, źródeł finansowania, osób i jednostek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań, lecz również na skoordynowanie działań koniecznych do osiągnięcia zapisanych celów. Wydaje się zasadnym rozpoczęcie działań marketingowych przez JST od opracowania wieloletniego planu ich realizacji. Często niedostrzeżenie konieczności przeprowadzenia planowania wynika z braków kompetencji wśród pracowników urzędu gminy. Szczególnie, gdy brak jest wyodrębnionej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację działań z zakresu promocji i informacji o gminie, wówczas już samo opracowanie dokumentu strategii może nastroić wiele trudności. Najlepszym rozwiązaniem w przypadku strategii marketingowych wydaje się zaangażowanie specjalistów z zakresu marketingu terytorialnego – ekspertów indywidualnych czy całych firm, którzy wiedzą, na czym polega promocja jednostki terytorialnej [J. Kot 2003]. Patrząc na te kwestie realnie, trzeba jednak mieć świadomość, że zaangażowanie tego rodzaju podmiotów to przede wszystkim znaczne podniesienie kosztów opracowania dokumentów, czy nawet trudność zaakceptowania przez społeczność lokalną i rady ponoszenia tego rodzaju wydatków. Inną kwestią jest potencjalna niechęć mieszkańców do proponowanych rozwiązań<sup>11</sup>. Co prawda, podmioty zewnętrzne chętniej poszukują i proponują nowe rozwiązania, uwzględniając lokalny kontekst rozwoju, a ich spojrzenie na procesy zachodzące w gminie jest obiektywne. Mimo że prawdopodobnie spodziewać się należy krótszego okresu opracowywania dokumentu, dokument będzie spełniał wymogi merytoryczne i będzie postrzegany jako opracowanie eksperckie, jednak eksperci nie zawsze posiadają pełną wiedzę o warunkach lokalnych. W związku z tym muszą oni korzystać z informacji, które mają charakter statystyczny lub pochodzą od pracowników samorządów lokalnych, a te mogą być zafałszowane lub niekompletne.

Póki nie zostanie spełniony podstawowy warunek, jakim jest planowanie działań, pozostałe instrumenty stosowane przez władze różnych gmin nie mogą być traktowane jako przemyślane i uporządkowane zbiory działań, a raczej jako impulsyw-

---

<sup>11</sup> Przykładem może być problem ze Strategią promocji miasta Suwałki na lata 2010-2015. Projekt tego dokumentu poprawiano wielokrotnie, gdyż wiele uwag i wątpliwości urzędników wzbudziła m.in. propozycja maskotki i hasła promocyjnego. W strategii przyjęto, że biały niedźwiadek powinien być maskotką miasta, ponieważ kojarzy się on z mroźną aurą. Jednak zdaniem przedstawicieli różnych instytucji, np. Euroregionu Niemen, taki symbol nie poprawi wizerunku miasta Suwałki szczególnie, że „biegun zimna raczej odstrasza niż przyciąga turystów”, [por. <http://dziennikturystyczny.pl/2010/01/bialy-niedzwiedek-bedzie-promowal-suwalki/>, z dnia 03.08.2010; [http://www.marketingmiejsca.com.pl/index.php?id\\_kat=1&id\\_pod=1&aktid=151](http://www.marketingmiejsca.com.pl/index.php?id_kat=1&id_pod=1&aktid=151), z dnia 03.08.2010].

ne, wynikające z pewnych „pomysłów” na promocję, które pojawiły się prawdopodobnie *ad hoc*, zaś przesłanki ich realizacji niewiele miały wspólnego z decyzją o prowadzeniu marketingu w danej jednostce terytorialnej.

Dobrym początkiem do opracowania strategii może być zebranie informacji o społeczności lokalnej, a pomocne mogą okazać się **bazy danych o podmiotach gospodarczych w gminie**, czy też analizy/badania pozwalające na **dogłębne rozpoznanie potrzeb różnych grup interesu**. Istotne jest przy tym, w jaki sposób bazy te są upowszechniane – na ile są one ogólnodostępne, czy możliwe jest ich pozyskanie ze strony www gminy, czy tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy. Znaczenie ma też sama konstrukcja informacji, a więc jakie dane zawierają, czy zawierają podziały na podmioty i według jakich kryteriów. Trzeba również zwrócić uwagę, że badania ilościowe bądź jakościowe realizowane na poziomie JST przez nie same lub na podstawie zlecenia – są bardzo rzadkie. Oczywiście, znajomość uwarunkowań gminy 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. Jednocześnie jednak nie można obyć się bez bardziej 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 JST nie zwracali aż tak dużej uwagi.

Dalszym krokiem – gdy są już rozpoznane potrzeby, jak i wskazane grupy podmiotów działających na terenie gminy – może być przygotowanie **kampanii promocyjnej gminy**. Nie powinny być to pojedyncze działania, typu wydanie gminnej gazety, lecz należy je poszerzyć np. o wydawnictwa związane z gminą, regionem, o ulotki. Mają one być tak opracowane, by zainteresować zdefiniowane w strategii marketingowej grupy odbiorców, jak również mają być powiązane z celami zawartymi w dokumencie planistycznym, gdyż oderwane od innych działań najprawdopodobniej nie przyniosą na tyle zadowalających efektów, by można było mówić o realizacji kampanii promocyjnej. Powinny zostać także przewidziane działania o charakterze **public relations**. Mogą to być imprezy typu targi, kiermasz, dni miasta, które mają często charakter cykliczny i bazują na sprawdzonym pomysle oraz odpowiedniej organizacji, a co za tym idzie – pozwalają na wyrobienie odpowiedniego wizerunku danej gminy. Wiąże się z tym również odpowiednie podejście do kwestii **obsługi interesantów**. Wprowadzenie odpowiednich procedur i przemyślanych systemów obsługi niewątpliwie będzie sprzyjało wizerunkowi urzędu, jak i poprawie relacji ze społecznością lokalną. Specyficznym rodzajem działań nakierowanych na poprawę obsługi interesantów może być wprowadzenie systemu poprawy jakości usług ISO.

**Instrumentem marketingowym może być również wykorzystanie Internetu w komunikacji gminy**. Strona internetowa jest uznawana za podstawowe narzędzie promocyjno-informacyjne stosowane przez władze lokalne. Znajduje to swoje potwierdzenie również w wynikach *Badania postaw przedstawicieli samorządu tery-*

torialnego wobec Internetu i procesów kształtowania się społeczeństwa informacyjnego [Badania postaw... 2006]. W części drugiej pt. *Internet jako forma komunikacji ze społeczeństwem* wykazano, że Internet jest dość powszechnie wykorzystywany do nawiązywania kontaktów z inwestorami zewnętrznymi oraz do promowania regionu. Szczególnie może on odgrywać istotną rolę w kontaktowaniu się z inwestorami zagranicznymi. Najczęściej na stronach internetowych są zamieszczane informacje na temat gminy, w tym większość respondentów wskazała na informacje o terenach pod zabudowę i o istnieniu specjalnych stref ekonomicznych, które są istotne z punktu widzenia przyciągnięcia potencjalnych inwestorów. Niestety, jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych w 2006 roku w powiatach województwa podlaskiego [B. Plawgo 2007, s. 69-70], analiza treści stron internetowych JST pozwoliła na stwierdzenie, że nie są one w wysokim stopniu wykorzystywane jako instrument promocji, chociaż w tych samych badaniach respondenci twierdzili, że strona internetowa jest najbardziej efektywnym sposobem na promocję. Zauważono wówczas przede wszystkim brak istotnych informacji takich, jak chociażby na temat walorów danego regionu. W wielu przypadkach konieczne było także uzupełnienie stron o: oferty inwestycyjne, bazę istniejących podmiotów gospodarczych, realizowane i planowane projekty inwestycyjne. Niedobór tego rodzaju informacji może świadczyć o braku przyjętego założenia co do roli strony internetowej jako instrumentu promocji gminy. Strony charakteryzują się wysokim poziomem ogólności, co może także wynikać z braku sprecyzowania kierunków rozwoju badanych jednostek terytorialnych. Jeśli gmina chce rozwijać turystykę, witryna powinna być dostępna również w dodatkowych wersjach językowych oraz powinny zostać na niej zamieszczone informacje istotne z perspektywy potencjalnych gości krajowych i zagranicznych. Nieco inaczej może zaś prezentować się szata graficzna i zawartość strony internetowej służącej pozyskaniu inwestorów w różnych dziedzinach przemysłu. Sama poprawa jakości treści i wyglądu stron internetowych nie jest jednak wystarczająca. 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 nurtu Web 2.0 (np. Nasza-klasa, Facebook, YouTube, Wikipedia).

Instrumenty mogą stymulować rozwój lokalny, jednak wymaga to świadomości kierunku, w jakim dana jednostka winna podążać. Przede wszystkim konieczne jest **opracowanie strategii marketingowych**, w tym szczególne znaczenie ma określenie nie tylko celów promocji, źródeł finansowania różnych działań promocyjnych, ale także określenie grup odbiorców poszczególnych zamierzeń przewidzianych w takim dokumencie. To pozwoli na realizację działań bardziej przemyślanych i uzupełniających się. Trzeba mieć świadomość, że co prawda takie instrumenty informacyjno-promocyjne, jak własna strona internetowa czy baza danych podmiotów gospodarczych – nie wymagają dużych nakładów finansowych i organizacyjnych, jednak powinny zostać opracowane i upowszechnione w taki sposób, aby rzeczywiście być instrumentami promocyjnymi. Strona internetowa to swego rodzaju

„okno na świat”. Najczęściej jest tak, iż witryny gmin uwzględniają jedynie walory regionu, jego historię i dane kontaktowe do urzędu gminy. Należy zaś zwrócić uwagę, iż powinny znajdować się tam informacje oczekiwane przez potencjalnego inwestora. Niezwykle ważne jest również ciągłe uaktualnianie ich zawartości. Szczególnie na atrakcyjności zyskuje strona www, gdy zawarte na niej informacje są zapisane w jednym bądź kilku językach obcych. Strony internetowe gmin, jako najczęściej stosowany instrument informacyjno-promocyjny, powinny w większym stopniu eksponować walory danego obszaru, co winno być zgodne z przyjętymi kierunkami rozwoju. W wielu przypadkach konieczne jest także uzupełnienie stron o m.in.: oferty inwestycyjne, bazę istniejących podmiotów gospodarczych i lokalnych organizacji pozarządowych, realizowane i planowane projekty inwestycyjne, odnośniki do witryn partnerów krajowych i zagranicznych, informacje o zdobytych przez JST certyfikatach, nagrodach i wyróżnieniach.

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania pożądanego zakresu marketingowych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

#### Pożądaný zakres marketingowych narzędzi ZRL:

- działania nakierowane na poprawę obsługi interesantów (w tym ISO),
- kampanie promocyjne gminy, w tym wydawnictwa, ulotki, gazety i inne publikacje,
- dogłębne rozpoznanie potrzeb różnych grup interesu (mieszkańców, inwestorów, przedsiębiorców i in.),
- posiadanie i kierowanie się długofalową strategią marketingową,
- baza danych o podmiotach gospodarczych w gminie,
- wykorzystanie Internetu w komunikacji gminy,
- intensywne działania public relations (publikacje, imprezy, współpraca z mediami).

## 1.5. Finansowe narzędzia ZRL<sup>12</sup>

W procesie zarządzania rozwojem lokalnym samorząd gminny w ramach finansowej funkcji może wykorzystywać szereg narzędzi:

- 1) w zakresie podejmowania gminnych decyzji dochodowych: stosowanie (uchwalanie) niższych niż maksymalne stawek i opłat dla przedsiębiorców, stosowanie (uchwalanie) ulg i zwolnień w podatkach lokalnych dla przedsiębiorców;
- 2) w obszarze wydatkowania środków publicznych przez gminy: finansowanie dużych inwestycji komunalnych; zlecanie zadań gminnych dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych (w tym dla przedsiębiorców); oszczędna i racjonalna gospodarka finansowa w obszarze administracji samorządowej;

<sup>12</sup> Rozważania prowadzone w ramach tego podpunktu stanowią podsumowanie analizy zawartej w opracowaniu [J.M. Salachna 2009, Wyd. BFKK] przygotowanym w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

- 3) w obszarze zewnętrznych źródeł zasilania finansowego: zaciąganie kredytów (pożyczek); emisja obligacji w celu sfinansowania zwiększonych wydatków inwestycyjnych;
- 4) w zakresie racjonalizowania gminnej gospodarki finansowej: uchwalanie i realizacja wieloletnich planów finansowych (np. wieloletniego planu inwestycyjnego).

**Obszary aktywności JST w ramach finansowej funkcji ZRL:**

- zmiany po stronie dochodów budżetu JST,
- zmiany po stronie wydatków budżetu JST,
- zmiany w strukturze zewnętrznych źródeł finansowania,
- racjonalizacja gminnej gospodarki finansowej.

**W obszarze podejmowania przez gminy decyzji rzutuujących na ich dochody,** gminy powinny wykorzystywać dla celów rozwojowych obniżkę stawek podatków i opłat lokalnych dla przedsiębiorców oraz inne preferencje podatkowe. Chodzi tu o stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, zarówno tych generalnych (ustanawianych w uchwałach rad), jak i indywidualnych (na mocy decyzji). Przedsiębiorcy, którzy rozważają poczynienie inwestycji (w tym rozpoczęcie działalności) na danym terenie, biorą pod uwagę nie tylko obowiązujące tam stawki danin, ale także (a niekiedy przede wszystkim) potencjalne korzyści finansowe wynikające z obowiązujących na obszarze danej JST zwolnień i ulg podatkowych, które ustanawiane są np. w związku z rozpoczęciem działalności zakładu czy utrzymaniem przez dany okres ustalonego przez JST stanu zatrudnienia.

Wykorzystywanie zwolnień i ulg podatkowych wymaga określonej wiedzy na temat warunków stosowania takich preferencji dla przedsiębiorców. Wskazać w tym miejscu należy, iż aby podejmować tego typu działania samorządowcy przede wszystkim powinni znać obowiązujące w UE regulacje odnośnie warunków i procedur stosowania tzw. pomocy publicznej dla przedsiębiorców [por. L. Etel 2009, s. 50 i nast.].

Gminy, oprócz szerokiego wykorzystywania zwolnień (i ulg) podatkowych, powinny także bardziej docenić w ramach podejmowanych finansowych działań prorozwojowych kształtowanie cen (stawek) za świadczone usługi publiczne dla przedsiębiorców lub ich określonych grup (i względnie jeszcze innych podmiotów, jak np. organizacji non-profit)<sup>13</sup>. Z uwagi na rodzaj działalności, część przedsiębiorców, którzy prowadzą lub zamierzają prowadzić działalność na określonym terenie,

---

<sup>13</sup> Kształtowanie cen za usługi publiczne nie było przedmiotem przeprowadzonych badań ilościowych. Niemniej, jak wynika z obserwacji praktyki, gminy w większym stopniu koncentrują się na cenach usług świadczonych dla indywidualnych odbiorców (m.in. ceny biletów komunikacji miejskiej, odpłatność za przedszkola, ceny dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla gospodarstw domowych), niż na cenach usług ustalanych dla przedsiębiorców.

uwzględnia w kalkulacjach nie tylko wysokość obciążeń podatkowych (z uwzględnieniem ewentualnie istniejących w tym zakresie zwolnień i ulg), ale także ceny świadczonych usług publicznych (np. ceny dostarczanej wody i odbioru ścieków, usuwania/odbioru odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych). Gminy mają możliwość wpływu (w postaci różnicowania cen) na wysokość opłat w tym zakresie [R. Trykozko 2009, s. 80-96] i powinny to czynić z uwzględnieniem zasad przyjętej polityki ZRL.

**W zakresie problematyki wydatkowania publicznego** gminy powinny sięgać po takie narzędzia, jak: finansowanie dużych inwestycji komunalnych; zlecenie zadań gminnych dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych (w tym dla przedsiębiorców); oszczędna i racjonalna gospodarka finansowa w obszarze administracji samorządowej. Zlecenie zadań poza sferę publicznoprawną jest ciągle niewykorzystywanym w dostatecznym stopniu przez gminy instrumentem ZRL. Jego znaczenie prorozwojowe jest zaś istotne, bowiem przyczynia się m.in. do uzyskania:

- lepszych efektów przy mniejszym nakładzie środków finansowych niż w przypadku realizacji (finansowania) zadań przez własne jednostki organizacyjne gminy,
- przeważnie wyższej jakości realizowanych zadań,
- znaczących oszczędności (i możliwości ich przeznaczenia na inne cele publiczne),
- zwiększenia racjonalności wydatkowania.

Z punktu widzenia ZRL istotne jest, że zlecenie zadań podmiotom spoza sektora finansów publicznych oddziałuje np. na lokalny rynek pracy i stanowi jednocześnie poparcie władz lokalnych dla określonych form działania podmiotów (np. organizacji non-profit) – a zatem ich rozwoju. W omawianym zakresie władze samorządowe powinny częściej zlecać przewidziane do realizacji zadania nie tylko w formie udzielania zamówień publicznych czy dotacji, ale także w – obecnie mocno zmodyfikowanej z korzyścią dla samorządów – formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednocześnie, jak się wydaje, gminy powinny ograniczać dokonywanie wydatków przez własne jednostki organizacyjne. Oznacza to, że zakres ich działania (tzn. własnych jednostek organizacyjnych) powinien ulegać zawężeniu. Niejednokrotnie zaś część funkcjonujących gminnych jednostek winna być zlikwidowana, jako że ich działalność jest często mało efektywna (a wydatkowanie – zbyt mało racjonalne) w porównaniu do realizacji tych samych rodzajowo zadań przez podmioty zewnętrzne.

Jeśli chodzi o **obszar związany z zewnętrznym finansowaniem**, to gminy mają możliwość wykorzystania takich narzędzi, jak: zaciąganie kredytów (pożyczek); emisja obligacji w celu sfinansowania zwiększonych wydatków inwestycyjnych. Gminy korzystające ze zwrotnych form finansowania, jak wynika z przeprowadzonych badań<sup>14</sup>, powinny przede wszystkim:

- opracować system zarządzania ryzykiem oraz powołać w związku z nim specjalne komórki organizacyjne odpowiedzialne za ten proces,
- korzystać z techniki sekuryzacji aktywów komunalnych, ułatwiającej bardziej efektywne finansowanie samorządowych projektów inwestycyjnych,
- wykorzystywać rating komunalny jako niezbędny element prowadzonej polityki długu.

Obecnie znikoma efektywności zadłużenia w JST jest wynikiem różnorodnych czynników, m.in.: braku u samorządowców wiedzy i znajomości zasad funkcjonowania rynku finansowego, niechęci do wykorzystywania nowych narzędzi zarządzania długiem, braku umiejętności przewidywania długofalowych skutków podejmowanych decyzji finansowych, czy wreszcie ulegania naciskom politycznym [M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło 2010]. Obiekcje w zasadzie nie występują odnośnie korzystania przez gminy z bezzwrotnych środków pomocowych (głównie z budżetu UE), choć i tu można wskazać, że niektóre z jednostek kierują się niedobrą z punktu ZRL regułą, zgodnie z którą nieważne, czy realizacja danych zadań objętych możliwością dofinansowania jest istotna dla rozwoju gminy – ważne jest ubieganie się o to dofinansowanie i otrzymanie go.

**W obszarze instrumentów racjonalizujących gminną gospodarkę finansową** należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wieloletnie planowanie finansowe. Obecnie – w związku z nowo wprowadzoną koniecznością uchwalania wieloletnich prognoz finansowych (WPF) – gminy stoją przed poważnym wyzwaniem. Uchwalane WPF powinny bowiem – aby stanowić skuteczne narzędzie zarządzania – być realistyczne oraz uwzględniać w dłuższym niż dotychczas okresie finansową stronę strategii rozwoju lokalnego (która także powinna być realistyczna). Stosowana do tej pory praktyka wskazuje, że gminy bardzo często formułowały swoje strategie *ad hoc*, nie uwzględniając w ogóle lub w dostatecznym stopniu rzeczywistych warunkowań (szans, zagrożeń itd.). Dla ZRL istotne jest także w omawianym zakresie prawidłowe stosowanie procedur kontroli finansowej (zarządczej). Do tej pory instrument ten był w praktyce marginalizowany i traktowany przeważnie wyłącznie w sposób formalny. Od decydentów gminnych zależy zatem, czy kontrola będzie spełniała funkcje zarządcze i czy będzie się przyczyniać do prawidłowego/pożąda-

---

<sup>14</sup> Badania ilościowe przeprowadzone we wszystkich JST województwa podlaskiego w okresie wrzesień – listopad 2009 r. wśród głównych księgowych budżetu (skarbników) JST opisane zostały w [M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło 2010], publikacja w druku w momencie przygotowania niniejszego opracowania.

nego stosowania bezpośrednich instrumentów prorozwojowych. W tym zakresie samorządowcy powinni opracowywać zindywidualizowane procedury kontroli zarządczej, uwzględniające istniejące w tym zakresie standardy oraz – przede wszystkim – dostosowane do specyfiki struktury organizacyjnej własnej gminy, a także istniejącego w niej systemu zarządzania.

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania pożądanego zakresu finansowych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

#### Pożyczany zakres działań w ramach finansowej funkcji ZRL:

- w większym stopniu wykorzystywanie instytucji zwolnień i ulg podatkowych dla przedsiębiorców i organizacji non-profit (z uwzględnieniem warunków i procedur udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców),
- podejmowanie działań dotyczących zróżnicowania cen za usługi publiczne dla przedsiębiorców,
- zlecanie zadań do wykonania (a zatem także przekazywanie ich finansowania) podmiotom spoza własnej struktury organizacyjnej; przy czym gminy powinny korzystać z formuły partnerstwa publiczno-prywatnego – tym bardziej, że obecne przepisy odnośnie PPP to ułatwiają (w porównaniu do stanu poprzedniego),
- reorganizacja bądź likwidacja niektórych z własnych jednostek organizacyjnych gminy (jednostek budżetowych, zakładów budżetowych), które często działają mało efektywnie w porównaniu z podmiotami sektora niepublicznego,
- wprowadzanie nowoczesnych instrumentów: system zarządzania ryzykiem, rating komunalny, sekurytyzacja aktywów,
- korzystanie z dofinansowania tylko lub głównie tych projektów/zadań/przedsięwzięć, które związane są z rozwojem lokalnym i wpłyną w realny sposób na jego rozwój,
- racjonalne i zgodne z zasadami planowania wieloletniego oraz „autentycznymi” strategiami rozwoju tworzenie WPF, a także opracowywanie i wdrażanie zindywidualizowanych, nowoczesnych procedur kontroli zarządczej.



## 2. 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. Jakie są uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne procesów rozwojowych w gminach Polski Wschodniej?
3. Jaka jest luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania narzędzi ZRL w gminach Polski Wschodniej?
4. Jakie są uwarunkowania aktywności samorządów Polski Wschodniej w zakresie pozyskiwania unijnego wsparcia?
5. Jaki jest poziom i zróżnicowanie wykorzystania środków europejskich w gminach województwa podlaskiego?

Do odpowiedzi na tak sformułowane pytania badawcze 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 scaleniem, przetworzeniem i analizą danych rozproszonych dotychczas wśród rozmaitych źródeł. Na potrzeby niniejszego raportu 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 roz-

mowy, 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 informacyjny o gminie*, którego celem było zebranie obiektywnych danych ilościowych na temat zakresu wykorzystywania poszczególnych narzędzi ZRL;
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 zostały przeprowadzone z jednym wybranym przedstawicielem badanych gmin (wójt, skarbnik, sekretarz). W sumie każdy kwestionariusz ankiety został wypełniony przez 120 respondentów z Polski Wschodniej.

**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 stu-

dium 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.

**Analizy statystyczne** – mogą przedstawiać poszczególne zmienne w różnych konfiguracjach i korelacjach. Na potrzeby niniejszego raportu wykorzystano analizę korelacji obliczaną za pomocą wskaźnika korelacji liniowej Pearsona, który określa poziom zależności liniowej między zmiennymi losowymi. Wskaźnik Pearsona przyjmuje wartości od -1 do +1, gdzie wartości ujemne oznaczają, że wzrostowi jednej zmiennej towarzyszy spadek drugiej zmiennej, a wartości dodatnie, że wzrostowi jednej zmiennej towarzyszy wzrost drugiej zmiennej. Im wskaźnik Pearsona jest bliższy -1 i +1, tym zależność liniowa jest silniejsza.

### **Próba badawcza**

Do badań 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.



### 3. Pomiar rozwoju lokalnego i ranking gmin Polski Wschodniej w latach 2003-2008

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. Zioto 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 przestrzenny, 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 lokalnego<sup>15</sup>.

**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].

---

<sup>15</sup> 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 regionu<sup>16</sup>. Jednocześnie należy dokonywać jednak 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 tere-

---

<sup>16</sup> 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].

nie danej gminy. Dodatkowym, powszechnie akceptowanym 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 I.).

**Tabela I.**

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 J. 1997, s. 25; E. Nowak E. 1990, s. 24-28]:

- **uniwersalność** (wybrane cechy posiadają uznaną powszechnie wagę i znaczenie),
- **porównywalność** (cechy przedstawiono w postaci wskaźników natężenia),
- **zmiennność** (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 (X1), liczba zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań (X2) oraz podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca (X4). Jediną destymulantą rozwoju lokalnego jest udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym (X3).

Obliczenia zostały wykonane za pomocą programu Taksonomia autorstwa K. Kolendy z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu<sup>17</sup>.

### **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.

<sup>17</sup> Program dołączony jest do książki [M. Kolenda M. 2006].

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 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 rankingach 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.).

### Tabela 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 ( $X_i$ )			
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 (X <sub>2</sub> )			
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

<b>lubelskie</b>			
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
<b>świętokrzyskie</b>			
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
<b>podkarpackie</b>			
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
<b>Udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym (<math>X_3</math>)</b>			
<b>Średnia wartość w %</b>			
<b>podlaskie</b>			
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
<b>warmińsko-mazurskie</b>			
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

<b>lubelskie</b>			
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
<b>świętokrzyskie</b>			
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
<b>podkarpackie</b>			
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
<b>Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca (X<sub>4</sub>)</b>			
<b>Średnia wartość</b>			
<b>podlaskie</b>			
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
<b>warmińsko-mazurskie</b>			
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

<b>lubelskie</b>			
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
<b>świętokrzyskie</b>			
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
<b>podkarpackie</b>			
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.). 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 X2 jest większy od 1). W pozostałych gminach występuje ujemne saldo migracji (więcej wymeldowań niż zameldowań).

**Tabela 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	Ełk (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	Biszcza (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	Wohyń (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	Pysznica (2)	1
9	Wiązownica (2)	-13
10	Sanok (2)	8
11	Jaśło (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 woj. 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 zmały (np. gmina wiejska Krasnopol z woj. podlaskiego – spadek o 10 miejsc; gmina wiejska Łława 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 Wiążownica 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. Jedyną 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 3.). Dotyczy to: 10 gmin z woj. podlaskiego, 15 gmin z woj. warmińsko-mazurskiego, 12 gmin z woj. lubelskiego, 12 gmin z woj. świętokrzyskiego i 12 gmin z woj. 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 4.

Tabela 4.

Ranking gmin Polski Wschodniej, które podlegały badaniu

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
Iłowo-Osada (2)	3	48	-45
Mrągowo (2)	4	15	-11
Dobre Miasto (3)	5	7	-2
Zalewo (3)	6	10	-4
Iława (2)	8	20	-12
Górowo Iławeckie (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
Iława (1)	29	62	-33
Dywity (2)	30	61	-31
Górowo Iławeckie (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
Krzywda (2)	19	40	-21
Krynice (2)	21	2	19
Wąwolnica (2)	25	50	-25
Piszczac (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 Łukowski (1)	43	14	29
Łuków (1)	69	109	-40
Lubartów (1)	76	144	-68
Biłgoraj (1)	91	123	-32
Biała Podlaska (1)	118	103	15
Terespol (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
Maśłów (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
Krzeszów (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 gmin zajmuje 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.



## 4. Zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania procesów rozwojowych w latach 2003-2008

Tereny Polski Wschodniej posiadają wiele cech przypisywanych regionom peryferyjnym. Niekorzystne, z punktu widzenia poziomu życia społeczeństwa, cechy regionu peryferyjnego uzasadniają poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jakie są możliwości wejścia takiego regionu na ścieżkę relatywnie wysokiego, a zarazem trwałego wzrostu gospodarczego. Stąd, w ramach niniejszego raportu podjęto próbę identyfikacji czynników odpowiedzialnych za procesy rozwojowe w relatywnie najszybciej rozwijających się gminach Polski Wschodniej. Realizacja tak sformułowanego celu umożliwi wskazanie czynników najbardziej prorozwojowych w gminach Polski Wschodniej, a których lista może być źródłem dobrych praktyk.

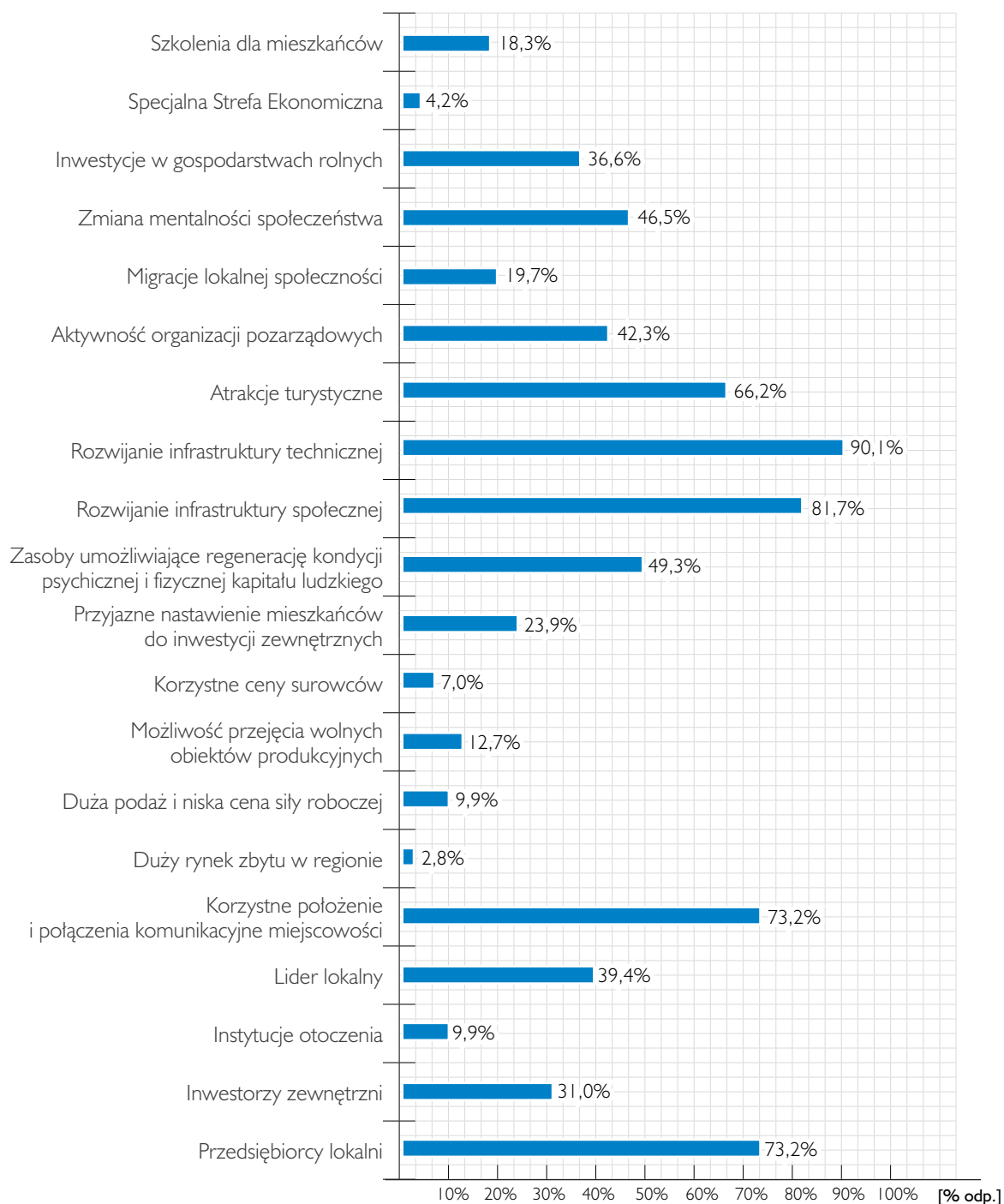
Analiza uwarunkowań rozwoju gmin Polski Wschodniej została przeprowadzona na podstawie wyników badań jakościowych, w tym indywidualnych wywiadów pogłębionych i studiów przypadku. W ramach badania zadano przedstawicielom badanych gmin pytania o zakres i charakter czynników zewnętrznych i wewnętrznych odpowiedzialnych za procesy rozwojowe w gminach. Respondenci (wójt, sekretarz, skarbnik) mogli w sposób spontaniczny wskazywać czynniki, które ich zdaniem pozytywnie determinowały tempo zmian wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. Do badań wybrano 71 gmin Polski Wschodniej, które wyraziły zgodę na badania, a jednocześnie zajmowały jedno z dwudziestu czterech miejsc na liście rankingowej najszybciej rozwijających się gmin. Przyjęcie takich kryteriów wyodrębnienia grupy badawczej umożliwia identyfikację czynników odpowiedzialnych za procesy rozwoju wyłącznie w najszybciej rozwijających się gminach, a tym samym ich zakres może wyznaczać kierunki inwestycji w gminach o relatywnie niższych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego.

W grupie uwarunkowań o charakterze wewnętrznym relatywnie najczęściej przedstawiciele badanych gmin wskazywali **na czynniki związane z szeroko rozumianą infrastrukturą** (wykres 1.). Ilościowe i jakościowe zmiany w infrastrukturze technicznej i społecznej oraz ich pozytywny wpływ na procesy rozwojowe zadeklarowało odpowiednio ponad 90% i 80% respondentów („...to, co na pewno pozytywnego da się w gminie pokazać, to w miarę intensywny rozwój infrastruktury technicznej...”; „...w obiektach poszkolnych umiejscowiły się różne ośrodki, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, warsztaty terapii zajęciowej, ośrodek rehabilitacyjno-edukacyjny, za chwilę powstanie Centrum Szkoleniowo-Rehabilitacyjne prowadzone przez niepełnosprawnych...”). W dalszej kolejności za procesy rozwojowe w opinii przedstawicieli badanych gmin odpowiadali **przedsiębiorcy lokalni**

(73,2%) „mieszkańcy zakładając własne firmy, tworzą nowe miejsca pracy, zmniejszają bezrobocie i budują dobrobyt”, **korzystne położenie i połączenia komunikacyjne miejscowości** (73,2%) „...położenie gminy (bliskie sąsiedztwo z Białymstokiem) jest niewątpliwie ważnym czynnikiem wewnętrznym. Ludzie z Białegostoku bardzo chętnie się osiedlali w gminie i to nie tylko w miejscowościach położonych blisko Białegostoku. W ostatnim okresie powstawały całe osiedla mieszkaniowe na naszym terenie, co przysparza dochodów gminie w postaci płaconych przez nowych mieszkańców podatków...” oraz **atrakcje turystyczne** (66,2%) „...ważnym czynnikiem wewnętrznym dla rozwoju gminy było i jest dobre położenie i bogactwo zasobów naturalnych w postaci licznych jezior, czystych i urokliwych rzek oraz pięknych i obfitych w zwierzynę, ptactwo i runo leśne lasów...”. Na uwagę zasługuje podkreślenie roli czynnika, jakim jest **zmiana mentalności i nastawienia lokalnej społeczności**, co skutkuje wzrostem zaangażowania mieszkańców w sprawy gminy („...zwiększa się przy tym również świadomość ludzi. Ludzie zaczynają dbać o środowisko...”, „ludzie zaczynają po prostu przystosowywać się do tych wszystkich wymogów cywilizacyjnych... i szukają też wyższych standardów życia, stawiają wyższe wymagania wobec siebie i wyższe cele...”). Przedstawiciele badanych gmin wskazywali na liczne przykłady inicjatyw lokalnych, co w połączeniu z relatywnie wysoką aktywnością organizacji pozarządowych owocuje realizacją działań zaspokajających potrzeby mieszkańców. Jednocześnie respondenci zwracali uwagę na pozytywny wpływ rozwijania wewnętrznych czynników, jakimi są **naturalne predyspozycje do prowadzenia działalności turystycznej i rolniczej**. „Jeśli chodzi o rozwój turystyki i gospodarstw agroturystycznych, bo takie u nas powstają również, to położenie w otulinie parku, Narwiańskiego Parku, jak najbardziej jest korzystne dla gminy; rolnicy coraz bardziej się specjalizują w swojej produkcji. Wcześniej to była rozdrobniona produkcja, rozproszona, czyli różne działy i trzoda i wiele innych. Dzisiaj się specjalizują”. Ponad 36% badanych gmin zadeklarowało, że inwestycje w sektor rolniczy generują procesy rozwojowe w gminie. Blisko 50% respondentów wskazało, że posiadanie i rozwijanie zasobów umożliwiających regenerację kondycji psychicznej i fizycznej kapitału ludzkiego pozytywnie wpływa na poziom rozwoju gminy, zaś blisko 66,2%, że posiadanie ogólnych atrakcji turystycznych.

## Wykres I.

Wewnętrzne czynniki pozytywnie determinujące procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej (% respondentów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI i studiów przypadku.

Na uwagę zasługuje stosunkowo niewielki zakres **deklaracji o pozytywnym oddziaływaniu inwestorów zewnętrznych** (31%), którzy mogliby stanowić ważny czynnik uzupełniający niewystarczający potencjał wewnętrzny regionów peryferyjnych. Stąd, zalecana w ramach egzogenicznych koncepcji rozwoju imitacja doświadczeń zagranicznych z regionów najwyżej rozwiniętych może mieć miejsce

poprzez zwiększanie mobilności lokalnej społeczności. Blisko 20% badanych gmin zadeklarowało, że **migracje lokalnej społeczności** pozytywnie determinują poziom rozwoju gmin.

Ograniczony wpływ na procesy rozwojowe czynnika, jakim jest inwestor zewnętrzny, jest wynikiem peryferyjności przestrzennej Polski Wschodniej. Z jednej strony, peryferyjne województwa Polski Wschodniej graniczą z Białorusią i Ukrainą, które posiadają relatywnie niższe wskaźniki poziomu rozwoju. Z drugiej, badane województwa znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie względem siebie i wszystkie, ze względu na niski poziom rozwoju, zaliczane są do regionów peryferyjnych. Stąd, brak w bliskim sąsiedztwie badanych gmin wyraźnych liderów ogranicza popyt zewnętrzny oraz możliwości uczenia się przez wspólne działania.

Niekorzystną tendencją jest uzależnianie procesów rozwojowych od posiadanych przewag komparatywnych. Blisko 10% badanych gmin zadeklarowało, że prorozwojowym czynnikiem jest **duża podaż i niska cena siły roboczej**, wobec 7% wskazujących na korzystną cenę surowców.

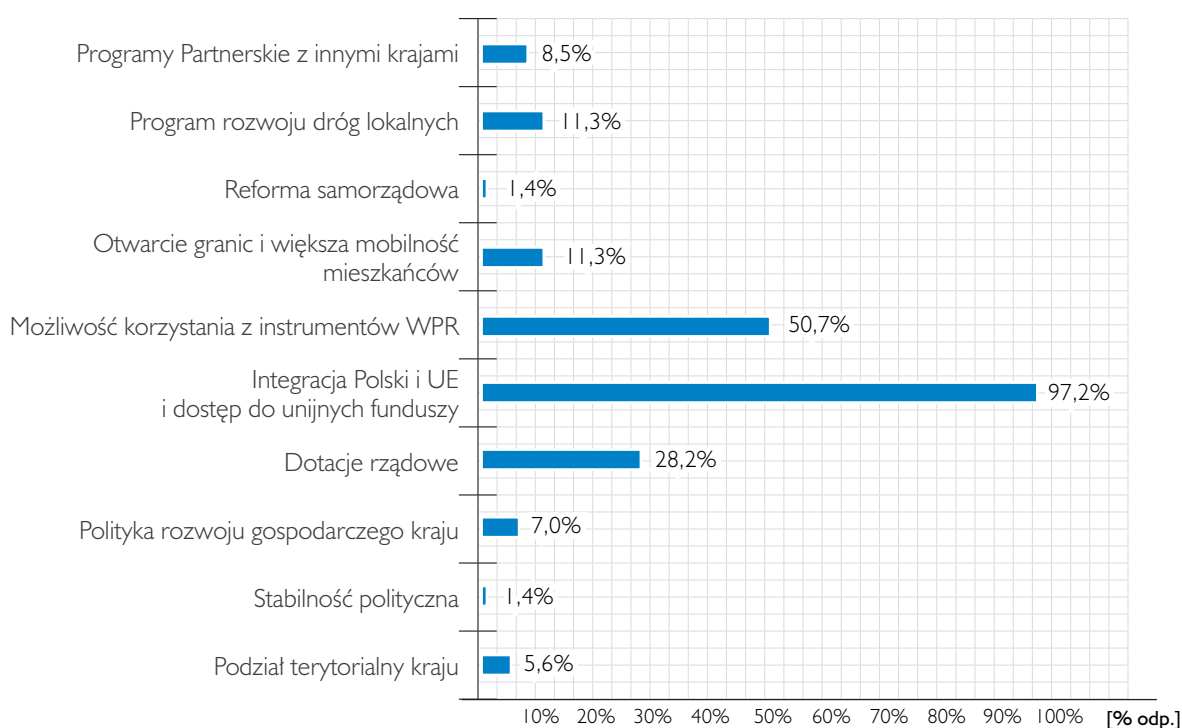
Powyższa hierarchia czynników wewnętrznych wskazuje na uzależnianie procesów rozwojowych przede wszystkim od **aktywności samorządu lokalnego** oraz **specyfiki danego układu** (jego położenia, struktury gospodarczej i społecznej, zasobów, dotychczasowego zagospodarowania). Blisko 40% badanych gmin deklarowało pozytywny wpływ działań realizowanych przez lidera lokalnego, najczęściej utożsamianego z osobą wójta/burmistrza. Respondenci podkreślali, że „... *głównym powodem rozwoju, czy jednym z tych powodów jest jednak właśnie działalność jednostki, jaką jest gmina, czyli samorządu terytorialnego...*”. Ważnym elementem polityki prorozwojowej w badanych gminach jest **promocja lokalnej infrastruktury materialnej i społecznej**, co może prowadzić do wzrostu miejscowego potencjału regionu. Niestety, w ograniczonym stopniu realizowane są działania zmierzające do tworzenia warunków dla rozwoju endogenicznego, opartego na współpracy w sieciach produkcyjnych wdrażających nowe przedsięwzięcia, gronach (*clusters*) działalności gospodarczych, tworzeniu regionów „uczących się” (*learning regions*) oraz kształtowaniu kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności [por. J. Churski 2005, s. 13-14]. Żadna z badanych gmin nie wskazała inicjatyw klastrowych jako czynnika rozwoju, a instytucje otoczenia biznesu zostały dostrzeżone przez niespełna 10%. Tylko co piąta gmina wskazała pozytywny wpływ szkoleń mieszkańców.

Rola czynników zewnętrznych warunkujących procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej została oceniona na relatywnie wysokim poziomie (wykres 2.). Należy jednak zwrócić uwagę na ograniczony zakres identyfikowanych przez respondentów czynników zewnętrznych, które w ich opinii wspierają procesy rozwojowe w badanych gminach. Czynniki zewnętrzne mające największy wpływ na poziom rozwoju badanych gmin wiążą się ze wsparciem finansowym. Przedstawiciele badanych gmin podkreślali przede wszystkim pozytywny wpływ **procesów integracyjnych**. Ponad 97% badanych gmin deklarowało, że wejście Polski do UE, a w konsekwencji **możliwość korzystania z unijnych funduszy**

**pomocowych** była i jest ważnym czynnikiem zewnętrznym determinującym procesy rozwojowe w gminach („...czynnik zewnętrzny, jakim są środki unijne, jest bardzo istotnym elementem rozwoju gminy, bo pozwala na zdobywanie środków, których samych z siebie nie mamy aż tyle, żeby wszystko realizować tak szybko, jakbyśmy chcieli. To jest najważniejszy czynnik zewnętrzny według mnie...”). W dalszej kolejności, ze względu na rolniczy profil badanych gmin podkreślano pozytywny **wpływ instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej**. Aż 50% gmin zadeklarowało, że unijne dofinansowanie udzielone gospodarstwom rolnym jest ważnym czynnikiem umożliwiającym poprawę konkurencyjności, a w konsekwencji poziomu życia w danej gminie. „Wstąpienie do Unii i przekazanie środków, szczególnie tych dla rolników, umożliwiło podniesienie na wyższy poziom rolnictwa”. W opinii 28% respondentów to dotacje rządowe są czynnikiem silnie wyznaczającym możliwości inwestycyjne gminy, a tym samym stymulującym procesy rozwojowe.

## Wykres 2.

Zewnętrzne czynniki pozytywnie determinujące procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej (% respondentów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI i studiów przypadku.

Przedstawiciele badanych gmin podkreślali również pozytywny wpływ środków finansowych przeznaczonych przez administrację centralną na **program rozwoju dróg lokalnych**. W wywiadach padały odpowiedzi, że „...głównym czynnikiem zewnętrznym, który ma pozytywny wpływ na rozwój naszej gminy, jest przede wszystkim polityka rządu, w tym dotacje rządowe. Przykładem w naszej gminie są zbudowane

z tych dotacji drogi schetyńówki oraz 2 boiska wielofunkcyjne Orlik”. Jednocześnie tylko 8,5% badanych gmin podkreśliło pozytywny wpływ Programów Partnerskich z innymi krajami, wobec ponad 11% podkreślających znaczenie otwarcia granic i większej mobilności mieszkańców. Ponad 5% respondentów wskazało, że **podział terytorialny kraju** i związana z tym decentralizacja władzy jest czynnikiem pozytywnie determinującym poziom rozwoju jednostki terytorialnej, jaką jest gmina. W uzasadnieniu respondenci podawali, że „...właśnie ta samodzielność działania, bo jest najbliżej obywatela, reprezentując obywateli, a jednocześnie będąc mieszkańcem tej gminy, ma możliwość decydowania o swoich sprawach, o wybieraniu tych najważniejszych kierunków, w których ta gmina powinna się rozwijać...”.

Charakter wskazanych przez respondentów czynników odpowiedzialnych za procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej wskazuje na uzależnienie rozwoju przede wszystkim od **aktywności administracji publicznej**. Władze podejmują działania poprawiające zdolności absorpcyjne gminy, umożliwiające przyciągnięcie inwestorów lub wykorzystanie funduszy publicznych. Oznacza to podejmowanie szeregu działań przez władze publiczne, m.in. rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej (tj. poprawiającej dostępność komunikacyjną), wodociągowej i kanalizacyjnej. Jednocześnie, pozyskiwane fundusze pomocowe przeznaczone są na rozwijanie specyficznych czynników wewnętrznych, jak predyspozycje do prowadzenia działalności turystycznej i rolniczej, czego przykładem są dotacje udzielane rolnikom w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Jednak region Polski Wschodniej nie będzie w stanie wejść na ścieżkę trwałego rozwoju, mimo często znaczącej pomocy zewnętrznej, jeżeli nie uzyska szansy w postaci popytu na swój potencjał wewnętrzny, co może mieć miejsce w sytuacji zmiany kryteriów lokalizacji lub zmiany ich konkurencyjności dzięki nowym okolicznościom. Oznacza to, że wiele zależy od tego, do jakiego stopnia lokalne elity są w stanie przewidzieć przyszłe zmiany dotyczące czynników związanych z lokalizacją oraz czy są w stanie przystosować się do zmieniających się warunków otoczenia, o czym w pewnym stopniu decyduje zakres wykorzystywanych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

#### Uwarunkowania rozwoju gmin Polski Wschodniej:

**wewnętrzne** – inwestycje infrastrukturalne; lokalni przedsiębiorcy; korzystne położenie i połączenia komunikacyjne miejscowości; zmiana mentalności i nastawienia lokalnej społeczności; naturalne predyspozycje do prowadzenia działalności turystycznej i rolniczej; korzystna cena surowców; duża podaż i niska cena siły roboczej,

**zewnętrzne** – integracja europejska; możliwość korzystania z unijnych funduszy pomocowych; dotacje rządowe; podział terytorialny kraju; większa mobilność mieszkańców.

## 5. Luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania narzędzi ZRL w gminach Polski Wschodniej

### 5.1. 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 (łączna liczba odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” – wykres 3.). Warto zwrócić uwagę, że 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 jedne 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.

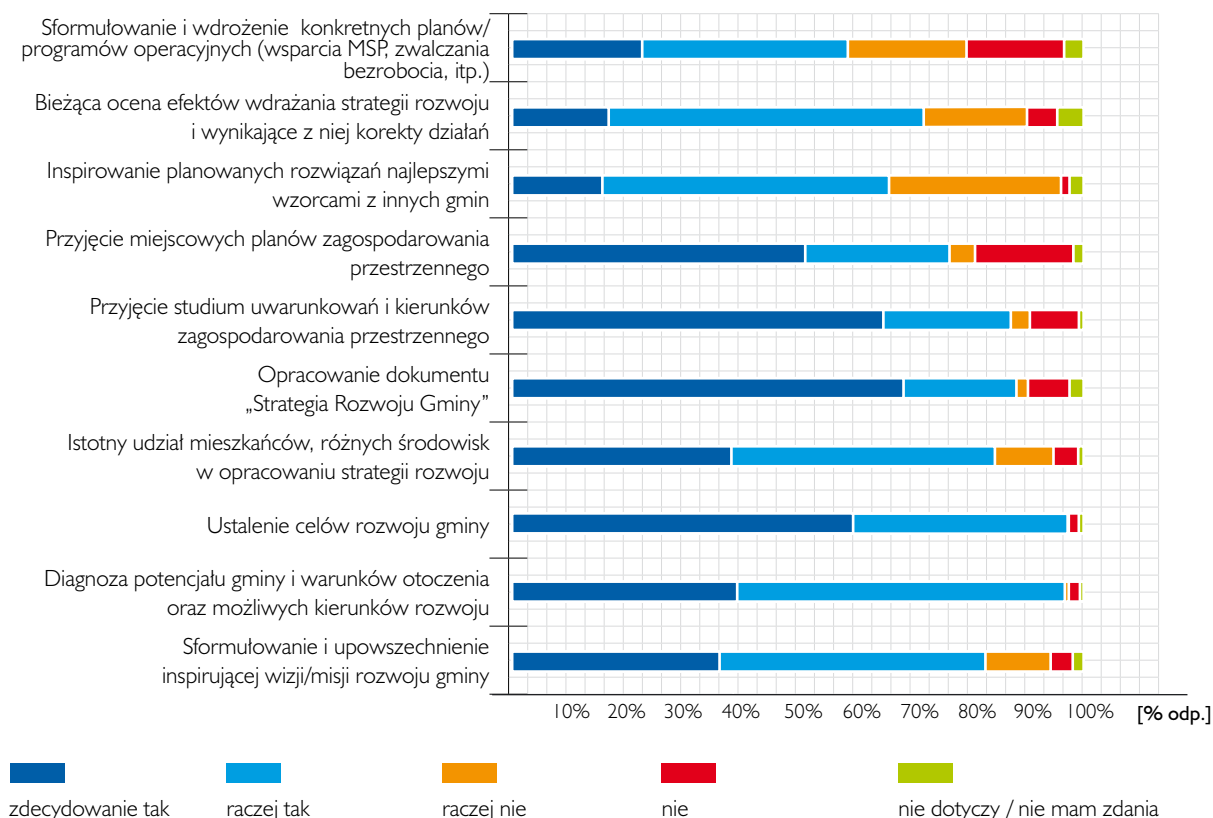
Ważnymi instrumentami wykorzystywanymi w ZRL gmin są w opinii respondentów działania związane z przyjęciem **studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** oraz przyjęciem **miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**. Przeprowadzone badania wskazują, że zarządzanie gospodarką 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.

Zakres wykorzystywania planistycznych działań/instrumentów ZRL (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

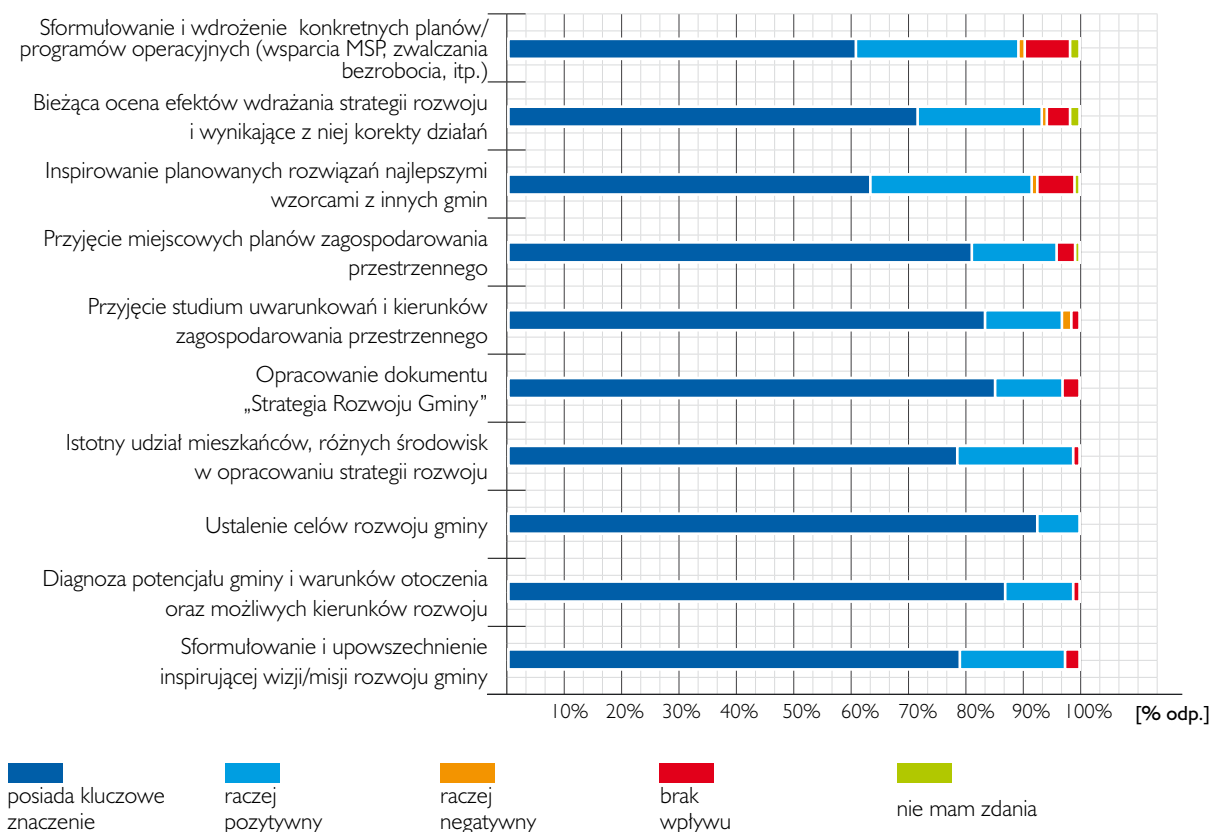
Istotnym elementem badań było określenie nie tylko stopnia realizacji poszczególnych instrumentów planistycznych w ZRL, ale także oceny ich potencjalnego wpływu na rozwój lokalny JST (wykres 4.). Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że respondenci jednoznacznie potwierdzają tezę, iż niezbędnym działaniem umożliwiającym rozwój lokalny jest **ustalenie celów rozwoju gminy**. W tym przy-

padku 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 dostrzeżenia 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%.

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 jednej z popularnych i relatywnie łatwej do zastosowania metody benchmarkingu. Inspirowanie planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin jako działanie kluczowe wskazało tylko 63,3% respondentów.

#### Wykres 4.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

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 przyjęcia 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 zmniejszeniu 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](http://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 (21,7 p.p. łącznych odpowiedzi „posiada kluczowe znaczenie i raczej pozytywny” a „zdecydowanie tak” i „raczej tak”) 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:

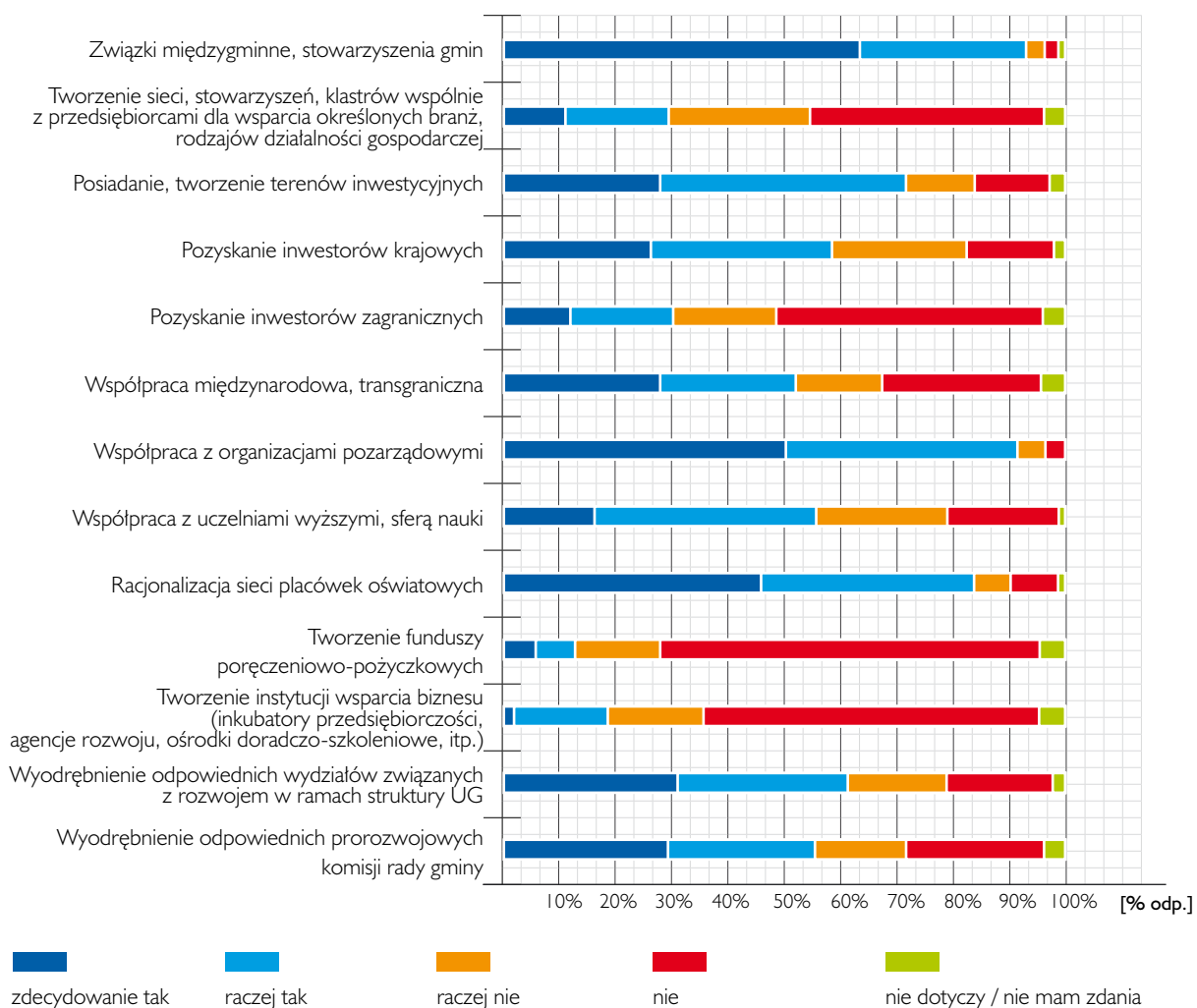
- sformułowania i wdrożenia konkretnych planów/programów operacyjnych (wsparcia MSP, zwalczania bezrobocia),
- bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działań,
- inspirowania planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin,
- sformułowania i upowszechnienia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

## **5.2. 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 5.). 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 5.

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 deklaruwali w odniesieniu do działań związanych ze **współpracą z przedsiębiorstwami** (tworzenie stowarzyszeń, udział stowarzyszeń w sieciach podobnych stowarzyszeń, współudział 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 niedoceniają 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.

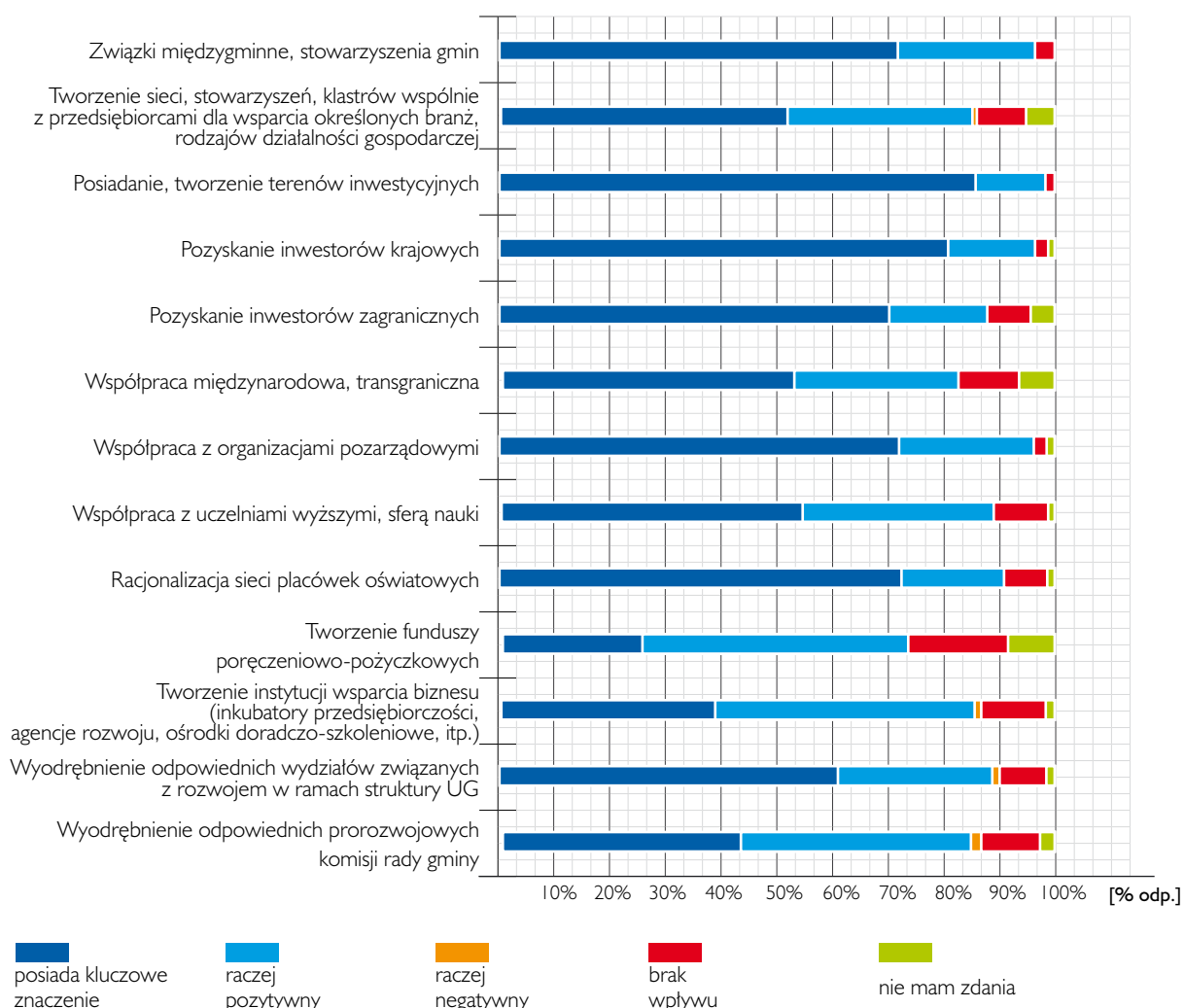
W badanych gminach, w ograniczonym zakresie realizowane są również działania w zakresie **tworzenia instytucji wsparcia biznesu** (tworzenie lub współtworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju, ośrodków doradczo-szkoleniowych). Tylko w dwóch gminach takie działania są realizowane, a w 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 6.).

### Wykres 6.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z powyższego 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.

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.

Istotnymi 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.

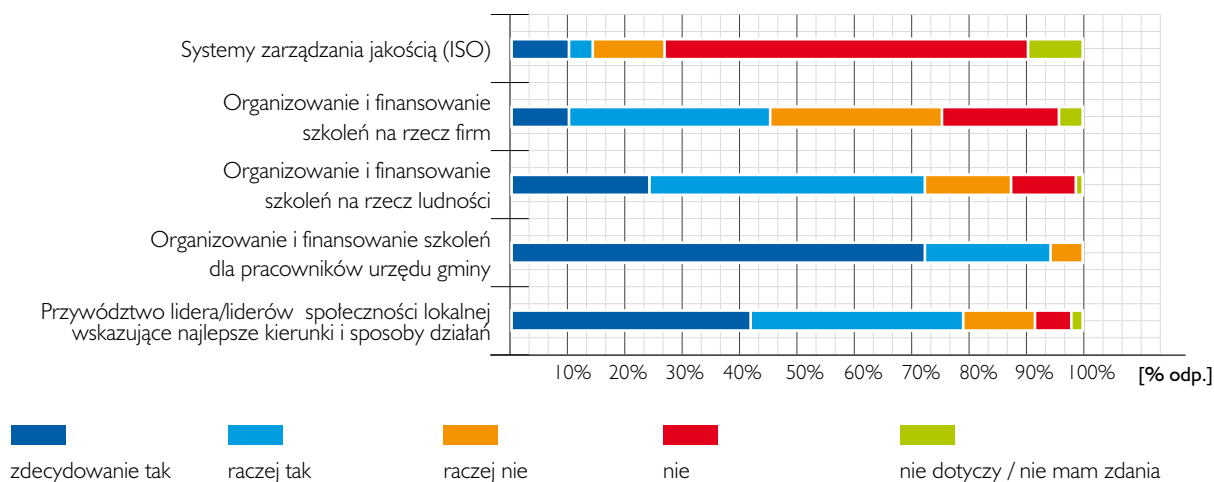
Wydaje się, że zakres działań rzeczywiście podejmowanych przez gminę powinien odpowiadać hierarchii ważności poszczególnych narzędzi w stymulowaniu procesów prorozwojowych. Aby to osiągnąć, konieczne jest przede wszystkim przełamanie barier mentalnych („czy warto, czy to konieczne?”), a następnie różnorodnych 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.

### 5.3. 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 7.).

#### Wykres 7.

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.

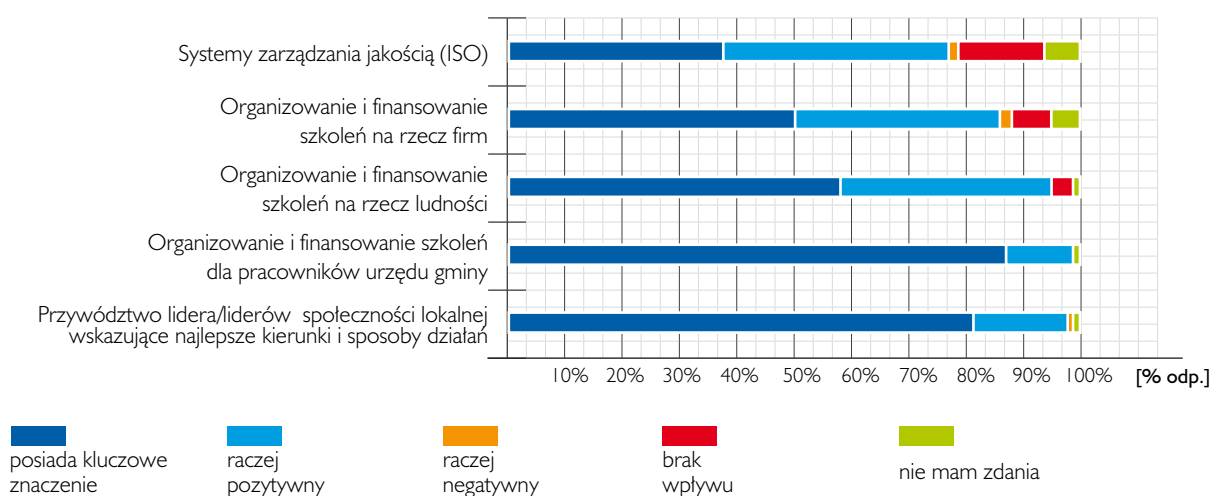
Kolejne miejsce w hierarchii wykorzystywanych przez gminy instrumentów z zakresu przywódczej funkcji zarządzania rozwojem lokalnym zajęła **organizacja i finansowanie szkoleń na rzecz firm**. Tylko w 12 gminach (10%) respondenci zadeklarowali prowadzenie tego typu szkoleń, wobec 42 gmin (35%), których 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.

Spośród 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 8.). 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.

## Wykres 8.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

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.

**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 efektywnym<sup>18</sup> (119 gmin) i najczęściej wykorzystywanym<sup>19</sup> instrumentem (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 – 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.

<sup>18</sup> Wskazania z grupy instrumentów posiadających potencjalny wpływ określone jako „posiadające kluczowe znaczenie” i „raczej pozytywne” zostały potraktowane łącznie.

<sup>19</sup> Wskazania z grupy wykorzystywanych instrumentów określone jako „zdecydowanie tak” i „raczej tak” zostały potraktowane łącznie.

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.

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. To 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.

## **5.4. 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<sup>20</sup>”.

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 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 9.) wynika, że relatywnie najczęściej wykorzystywanymi narzędziami zarządzania rozwojem lokalnym z zakresu marketingu w latach 2003-2008 były:

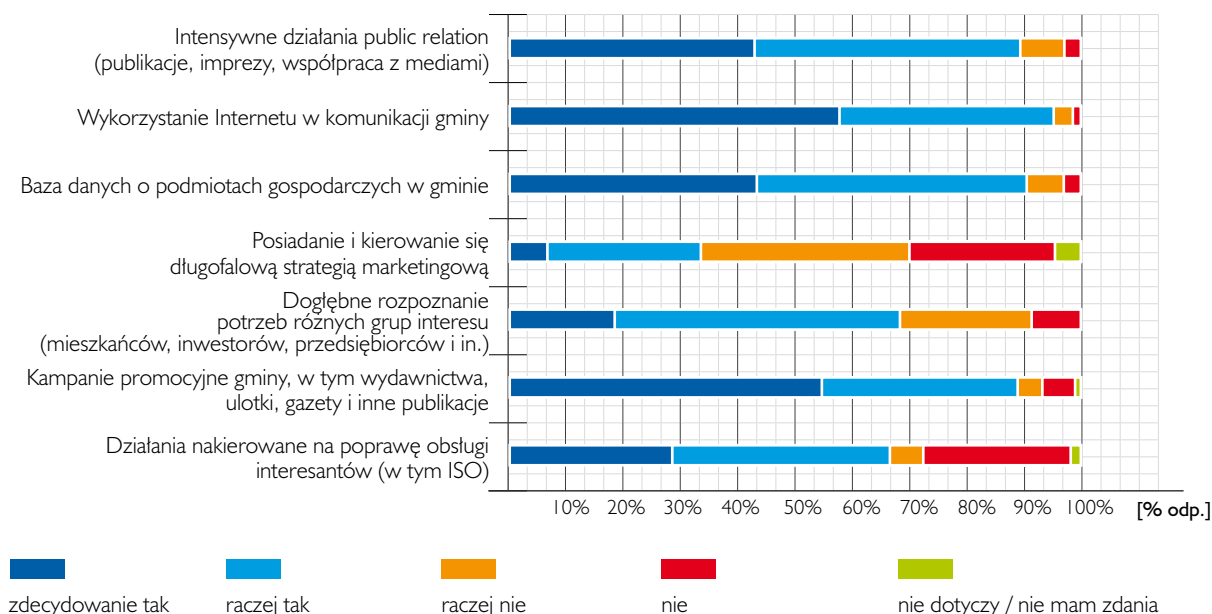
- 1) wykorzystanie Internetu w komunikacji gminy;
- 2) kampanie promocyjne prowadzone przez gminy;
- 3) tworzenie baz danych o podmiotach gospodarczych;
- 4) intensywne działania *public relations* (publikacje, imprezy, współpraca z mediami).

---

<sup>20</sup> [www.marketingpower.com/AboutAMA/Pages/DefinitionofMarketing.aspx](http://www.marketingpower.com/AboutAMA/Pages/DefinitionofMarketing.aspx), z dn. 09.09.2010.

## Wykres 9.

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.

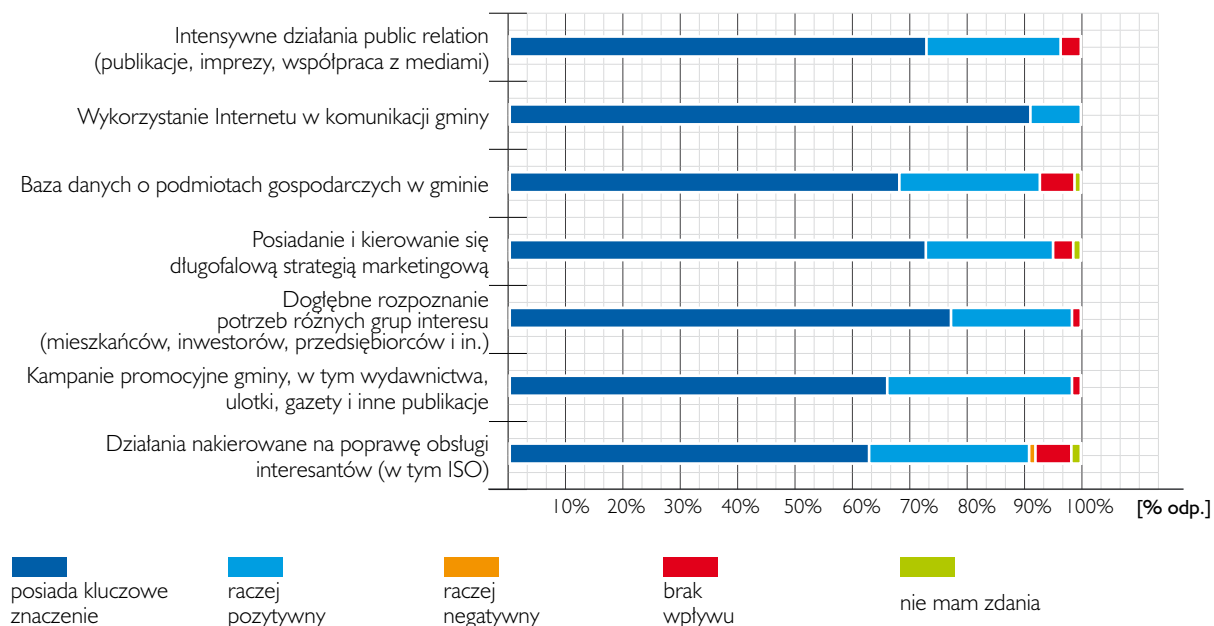
Stosunkowo niewielki jest również zakres wykorzystywania **działania polegającego na dogłębnym rozpoznaniu potrzeb różnych grup interesu** (mieszkańców, inwestorów, przedsiębiorców). Tylko 22 gminy (18,33%) wskazały, że rozpoznają potrzeby różnych grup interesu, a 60 gmin (50%), że „raczej tak”. Aż 28 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 10.).

## Wykres 10.

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 rozwoju**. 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.

## 5.5. 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 finansowych<sup>21</sup>. 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 jeden z rodzajów narzędzi. I tak:

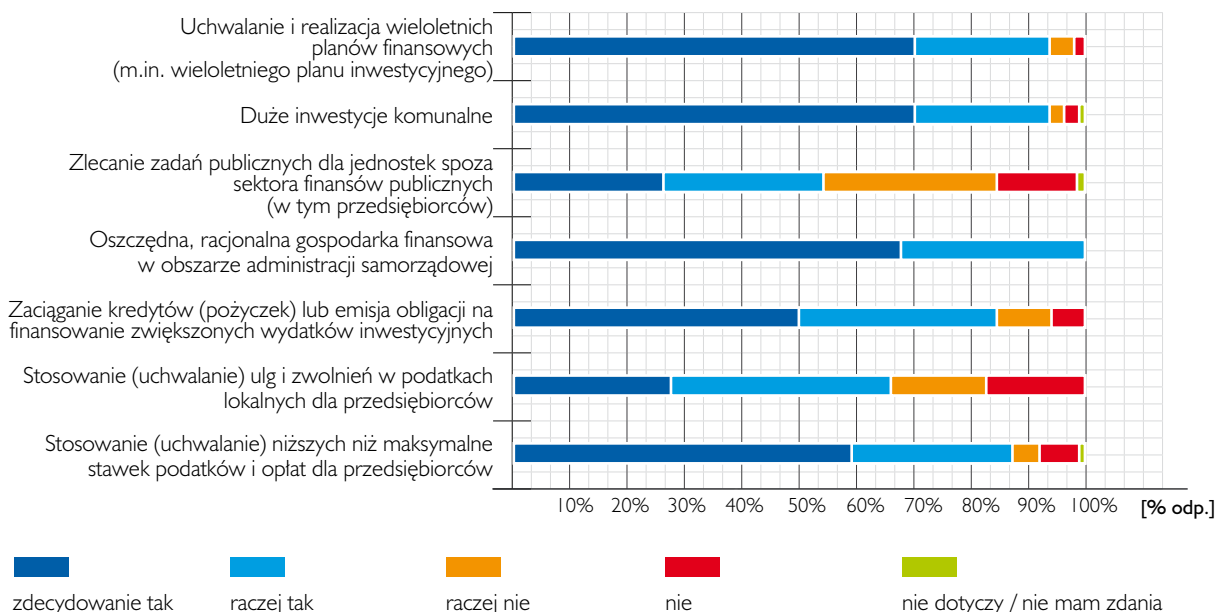
- 1) w zakresie podejmowania gminnych decyzji dochodowych za niewralgiczne uznano:
  - **stosowanie (uchwalanie) niższych niż maksymalne stawek i opłat dla przedsiębiorców oraz stosowanie (uchwalanie) ulg i zwolnień w podatkach lokalnych dla przedsiębiorców;**
- 2) w obszarze wydatkowania środków publicznych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

<sup>21</sup> Pożyczany 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].

Realne wykorzystywanie w ZRL wskazanych powyżej instrumentów/działań w opiniach samorządowców zobrazowano poniżej (wykres 11.).

### Wykres 11.

Zakres wykorzystywania finansowych działań/instrumentów ZRL (% wskazań)

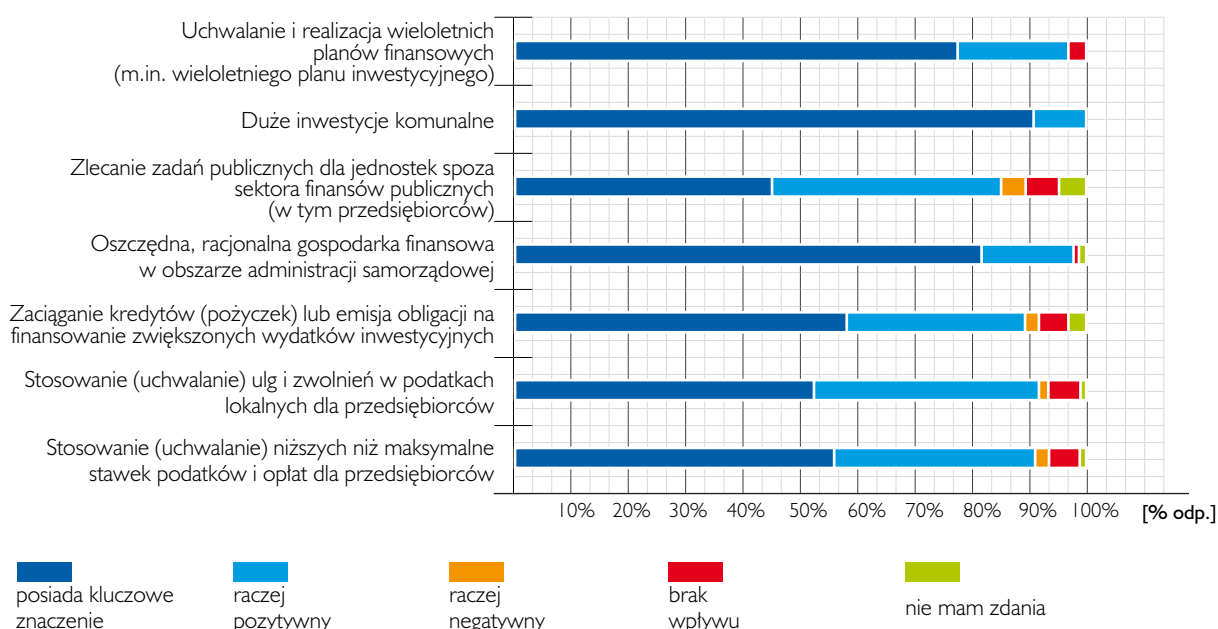


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

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 12.). Dopiero w dalszej kolejności nastąpi ich analiza w kontekście wiedzy/ustaleń ogólnych z omawianego zakresu.

### Wykres 12.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Rozbieżności w opiniach samorządowców na temat rzeczywistego oraz potencjalnego/pożądanego wpływu poddanych weryfikacji instrumentów z zakresu gminnej gospodarki finansowej na rozwój lokalny zanalizowane zostaną poniżej według przyjętej na wstępie typologii poszczególnych kategorii narzędzi.

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)<sup>22</sup>. 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.

<sup>22</sup> 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.

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 częściowe 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 ZRL<sup>23</sup>, 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. realnym oraz pożądanym) wynika, iż zdecydowana większość<sup>24</sup> jednocześnie stwierdziła pozytywny wpływ tego instrumentu na ZRL. Prawdopodobnie niezbyt częste wykorzystywanie zlecenia 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%).

<sup>23</sup> Jednocześnie ocenione zostały jako raczej negatywne przez 4,17% ankietowanych, a niemające wpływu na ZRL – w blisko 6% przypadków.

<sup>24</sup> Por. łączne wyniki odpowiedzi: „raczej nie”, „nie” i „nie dotyczy/nie mam zdania” na wykresie I I.

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. 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 12., 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 już tych 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 zlecaniu 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 inwestycję).
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.

## 6. Uwarunkowania aktywności jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o unijne wsparcie

### 6.1. Aktywność gmin w pozyskiwaniu dofinansowania z UE w województwie podlaskim

---

Efektywność rozwiązywania lokalnych problemów z wykorzystaniem funduszy unijnych, tak w okresie przed akcesją, jak i w kolejnych latach spowodowała, że przytłaczająca większość polskich gmin zaplanowała i podjęła starania o to, aby złożyć stosowne aplikacje na nowy okres finansowania 2007-2013. Nieliczne gminy w skali całego kraju w dalszym ciągu nie korzystają z funduszy unijnych.

Wśród JST z województwa podlaskiego znalazły się takie, które nie uzyskały dofinansowania w perspektywie 2004-2006. W konsekwencji, jak podają autorzy raportu *Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych*, województwo podlaskie znalazło się na piątym miejscu w rankingu województw Polski pod względem największego procentowego udziału gmin „bez projektu” (26,3%) [*Analiza przyczyn braku aktywności* 2009, s. 17-18].

Największym i podstawowym źródłem środków zewnętrznych w perspektywie 2004-2006 był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), służący wspomaganie regionalnych i lokalnych inwestycji. Do JST, które pozyskały **największą wartość środków dostępnych w ramach ZPORR**, należały: miasto Bielsk Podlaski, gmina Choroszcz, miasto Białystok, gmina miejska Hajnówka. Gminy te uzyskały największe kwoty dofinansowania projektów.

Od początku wdrażania ZPORR do dnia 29 lutego 2008 roku podpisano 129 umów z jednostkami samorządu terytorialnego na łączną kwotę dofinansowania 246 703 876,42 zł. **Gminy najbardziej aktywne, czyli składające największą liczbę wniosków w ramach ZPORR**, to: gmina Choroszcz, gmina Brańsk, miasto Wysokie Mazowieckie, gmina Ciechanowiec, miasto Bielsk Podlaski [Wdrażanie ZPORR 2008].

Ostatecznymi beneficjentami pomocy unijnej są społeczności lokalne, gdyż to mieszkańcy korzystają z nowych dróg, wodociągów, utworzonych miejsc pracy czy oferty edukacyjnej. Zasadne wydaje się więc zaprezentowanie rankingu gmin, które w ramach ZPORR pozyskały najwięcej funduszy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (tabela 5.). W czołówce znalazły się cztery gminy: Krypno, Poświętne, Jedwabne i Sejny, w których wartość *per capita* wynosiła ponad 600 zł.

**Tabela 5.**

Ranking gmin wartość *per capita* dofinansowania ze środków ZPORR

Lp.	Beneficjent	Wartość dofinansowania (zł)	Wartość dofinansowania na osobę (zł)
1.	Gmina Krypno	4149042,55	1027,24
2.	Gmina Poświętne	2725133,14	738,92
3.	Gmina Jedwabne	3707407,71	678,64
4.	Gmina Sejny	2507042,43	609,24
5.	Gmina Sztabin	2903269,04	547,89
6.	Gmina miejska Wysokie Mazowieckie	5043837,14	542,17
7.	Gmina Narew	2123694,78	540,66
8.	Gmina Śniadowo	2983189,41	529,69
9.	Gmina Trzcianne	2295071,44	497,85
10.	Gmina Jeleniewo	1535062,03	493,27
11.	Gmina Choroszcz	6402875,78	473,52
12.	Gmina Czyże	1026096,37	428,79
13.	Gmina Szepietowo	3121146,69	424,70
14.	Gmina Hajnówka	1739618,16	416,68
15.	Gmina Krasnopol	1575890,00	406,37
16.	Gmina Ciechanowiec	3676838,17	395,06
17.	Miasto Brańsk	1349637,33	356,95
18.	Gmina Siemiatycze	2230804,83	356,13
19.	Gmina Grajewo	2140116,43	353,50
20.	Miasto Bielsk Podlaski	9107026,99	345,21
21.	Gmina Boćki	1624614,80	338,89
22.	Gmina Przerośl	960076,59	318,01
23.	Gmina Nowinka	850035,00	296,08
24.	Gmina Rutka-Tartak	565875,10	254,33
25.	Gmina Suwałki	1599073,97	241,22
26.	Gmina miejska Hajnówka	5112373,41	236,87
27.	Gmina Rudka	480418,45	230,75
28.	Gmina Rutki	1299802,89	217,98

29.	Gmina Stawiski	1366271,19	212,09
30.	Gmina Jasionówka	569712,09	196,38
31.	Gmina Kleszczelce	518728,74	186,46
32.	Gmina Turośl Kościelna	1040406,84	185,26
33.	Gmina Łomża	1852198,79	184,52
34.	Gmina Bakalarzewo	547416,13	182,17
35.	Gmina Supraśl	2296035,30	170,42
36.	Miasto Siemiatycze	2503408,83	167,67
37.	Gmina Grabowo	576627,43	162,43
38.	Miasto Grajewo	3621781,51	162,35
39.	Gmina Dziadkowice	468654,13	157,37
40.	Gmina Perlejewo	463660,31	151,42
41.	Gmina Bielsk Podlaski	1061789,91	147,96
42.	Gmina Goniądz	751545,81	145,62
43.	Gmina Drohiczyn	950338,95	142,52
44.	Gmina Mały Płock	663347,80	132,83
45.	Gmina Szypliszki	524605,39	132,11
46.	Gmina Augustów	866996,17	131,52
47.	Gmina Jaświły	659785,82	125,34
48.	Miasto gmina Suraż	242551,48	117,01
49.	Gmina Nowy Dwór	326314,19	116,04
50.	Gmina Juchnowiec Kościelny	1638914,28	115,21
51.	Miasto i gmina Mońki	1764539,42	114,43
52.	Gmina miasto Augustów	3354750,00	110,63
53.	Gmina Turośl	529528,94	108,27
54.	Gmina miasto Zambrów	2349925,64	105,13
55.	Gmina Suchowola	717244,32	100,69
56.	Gmina Zabłudów	848964,74	98,41
57.	Gmina Radziłów	490203,48	98,16
58.	Gmina Bargłów Kościelny	534696,28	94,70
59.	Gmina Krynki	303595,07	93,47
60.	Gmina Brańsk	345249,35	91,31
61.	Gmina Czyżew-Osada	576375,78	88,05
62.	Gmina Tykocin	557257,88	87,07
63.	Gmina Narewka	319256,23	85,64
64.	Gmina Milejczyce	170387,70	80,71
65.	Gmina Czeremcha	255184,30	72,60
66.	Gmina Nurzec Stacja	302407,50	70,33
67.	Gmina Milejczyce	144557,40	68,48
68.	Gmina Puńsk	281106,48	64,53

69.	Gmina Sidra	221925,45	59,77
70.	Gmina Raczki	341914,70	56,55
71.	Gmina Gródek	249213,84	43,77
72.	Miasto Łomża	2653500,00	41,88
73.	Gmina Grodzisk	166321,71	37,81
74.	Miasto Suwałki	2515667,96	36,20
75.	Gmina Piątnica	283260,26	26,50
76.	Miasto Białystok	5840348,71	19,82
77.	Gmina Wyszki	91882,24	19,06
78.	Gmina Orla	57012,01	17,97
79.	Gmina Sokółka	456726,84	17,60
80.	Gmina Czarna Białostocka	187397,07	16,10
81.	Gmina Mońki	90672,95	5,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Lista zawartych umów w ramach ZPORP 2009].

W roku 2008 Podlaski Urząd Wojewódzki zorganizował konkurs na najaktywniejszą gminę realizującą projekty w ramach ZPORR 2004-2006 w województwie podlaskim. W konkursie wzięły udział gminy z wyłączeniem miast na prawach powiatu, które zrealizowały co najmniej jeden projekt w ramach ZPORR. W celu wyłonienia laureatów konkursu, aktywność gmin realizujących projekty w ramach ZPORR oceniana była za pomocą następujących kryteriów:

- 1) wysokość uzyskanego wsparcia z funduszy strukturalnych w ramach ZPORR, przypadającego na jednego mieszkańca (stan na dzień 30 czerwca 2008 r. według danych GUS);
- 2) liczba zrealizowanych projektów;
- 3) różnorodność zrealizowanych projektów<sup>25</sup>.

Gminy Krypno, Choroszcz i Brańsk zajęły (odpowiednio) pierwsze, drugie i trzecie miejsce w konkursie na najaktywniejszą gminę realizującą projekty w ramach ZPORR 2004-2006 w województwie podlaskim.

Zwycięska gmina Krypno, licząca blisko 4 tysiące mieszkańców, zrealizowała dwa projekty: jednym był remont budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego z udziałem 238 tysięcy złotych dofinansowania, drugim zaś ogromna inwestycja obejmująca 25 km kanalizacji ściekowej, z siedmioma przepompowniami ścieków, gdzie ze ZPORR spłynęło blisko 4 mln złotych dotacji<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Biuro+Zarzadzania+Funduszami+Europejskimi/Informacje+Wydzialu/Aktualnosci+ZPORR/Konferencja+ZPORR.htm>, z dn. 09.08.2010.

<sup>26</sup> <http://www.podlaskie.strefabiznesu.pl/artukul/krypno-choroszcz-i-bransk-wziely-najwiecej-537.html>, z dn. 09.08.2010.

Na drugim miejscu uplasowała się gmina Choroszcz, która otrzymała 9,6 mln złotych dotacji ze ZPORR. Mająca 5,5 tys. mieszkańców gmina wykorzystwała je na 5 projektów wartych prawie dwa razy tyle. Dotyczyły one zarówno dróg, jak i przebudowy ciepłowni miejskiej (na gaz i biomasę) oraz stacji uzdatniania wody.

Brańsk, gmina licząca 6,7 tys. mieszkańców, jedna z najbiedniejszych gmin w Polsce (24. od końca) otrzymała ze środków ZPORR dofinansowanie na poziomie 1,34 mln zł. Zostały one przeznaczone m.in. na rozbudowę Szkoły Podstawowej w Domanowie i sieci wodociągowej z przyłączami w Kolonii Koszewo.

W bieżącej perspektywie finansowej 2007-2013, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego (RPO WP) najwyższe kwoty dofinansowania do sierpnia 2010 roku otrzymały trzy największe miasta regionu: Białystok (398 921 569,98 zł), Suwałki (132 147 712,94 zł) i Łomża (98 147 503,15 zł). Ranking aktywności gmin w wykorzystywaniu środków w ramach RPO WP ulega zmianie po odniesieniu wartości dofinansowania na jednego mieszkańca. Wówczas najlepszymi wynikami mogą poszczycić się gminy takie, jak: Jedwabne, Hajnówka, Tykocin. Aż 29 gmin z województwa podlaskiego nie skorzystało ze środków dostępnych w ramach RPO WP (tabela 6.).

**Tabela 6.**

Ranking gmin wartość *per capita* dofinansowania ze środków RPO WP

Lp.	Gmina	Wartość dofinansowania na osobę (zł)	Wartość dofinansowania (zł)	Liczba projektów
1.	Jedwabne	5 418,75	29 781 450,62	5
2.	Hajnówka	4 331,47	18 261 459,96	6
3.	Tykocin	3 750,18	24 042 378,82	4
4.	Piątnica	2 920,19	31 041 619,16	4
5.	Siemiatycze	2 403,72	15 181 892,71	5
6.	Białowieża	2 380,82	6 128 239,75	5
7.	Krypno	2 254,95	9 231 749,99	1
8.	Knyszyn	2 193,71	10 630 731,81	3
9.	Augustów	2 006,96	13 177 697,23	5
10.	Miasto Suwałki	1 905,05	132 147 712,94	33
11.	Suwałki	1 852,34	11 992 072,10	9
12.	Płaska	1 798,15	4 538 540,48	2
13.	Hajnówka – miasto	1 753,50	38 031 629,06	14
14.	Wysokie Mazowieckie – miasto	1 705,69	15 792 946,59	12
15.	Korycin	1 582,62	5 594 565,61	2
16.	Miasto Łomża	1 557,67	98 147 503,15	37

17.	Rutka-Tartak	1 484,89	3 332 083,16	2
18.	Nowinka	1 472,46	4 197 987,10	2
19.	Miasto Białystok	1 354,51	398 921 569,98	190
20.	Bielsk Podlaski - miasto	1 204,24	31 960 565,73	19
21.	Jasionówka	1 090,50	3 177 716,70	2
22.	Supraśl	985,62	13 069 333,07	15
23.	Sokółka	976,96	25 438 151,85	18
24.	Jeleniewo	971,27	2 975 965,46	3
25.	Narewka	955,58	3 641 719,33	5
26.	Janów	938,95	4 090 060,73	2
27.	Mońki	919,39	14 268 925,67	7
28.	Gródek	882,50	5 019 664,82	4
29.	Zbójna	872,32	3 796 343,57	2
30.	Juchnowiec Kościelny	846,67	11 851 712,68	14
31.	Drohiczyn	821,65	5 535 485,05	2
32.	Nowogród	789,87	3 177 630,52	3
33.	Zambrów	770,70	6 772 935,70	5
34.	Sejny – miasto	766,09	4 496 157,43	4
35.	Michałow	763,13	5 488 413,33	1
36.	Augustów – miasto	727,68	22 103 288,02	18
37.	Czarna Białostocka	683,49	7 985 208,32	5
38.	Choroszcz	647,78	8 656 993,37	13
39.	Kolno	621,16	5 380 503,47	2
40.	Sidra	602,33	2 287 645,25	2
41.	Dobrzyniewo Duże	587,37	4 772 400,14	5
42.	Kolno – miasto	585,22	6 224 378,72	6
43.	Zabłudów	570,30	4 877 245,61	7
44.	Ciechanowiec	567,24	5 294 008,03	7
45.	Siemiatycze – miasto	559,42	8 400 259,69	7
46.	Sejny	556,67	2 280 131,99	1
47.	Przerośl	555,81	1 683 000,00	1
48.	Wasilków	534,71	7 148 047,65	10
49.	Boćki	474,83	2 329 511,38	1
50.	Łapy	451,42	10 258 423,96	7
51.	Grajewo – miasto	445,30	9 907 416,20	6
52.	Radziłów	431,94	2 190 774,56	3
53.	Sokoły	424,93	2 524 064,94	4
54.	Śniadowo	418,39	2 363 051,04	3
55.	Lipsk	367,62	2 037 365,11	3

56.	Turośl	344,13	1 685 528,19	2
57.	Goniądz	337,75	1 762 373,37	1
58.	Czeremcha	334,43	1 180 521,80	1
59.	Szudziałowo	321,86	1 075 661,07	3
60.	Bargłów Kościelny	310,54	1 771 621,00	1
61.	Szepietowo	308,65	2 303 135,67	3
62.	Grajewo	255,07	1 543 423,88	2
63.	Nowe Piekuty	254,88	1 028 936,71	2
64.	Zambrów – miasto	253,87	5 723 180,61	5
65.	Łomża	232,87	2 342 165,66	4
66.	Wysokie Mazowieckie	232,58	1 218 712,52	1
67.	Szczuczyn	226,55	1 512 234,76	1
68.	Raczk	223,41	1 353 642,47	2
69.	Bielsk Podlaski	212,96	1 536 310,74	4
70.	Brańsk	212,27	1 345 979,83	1
71.	Zawady	204,47	604 609,10	2
72.	Suraż	195,60	400 000,00	1
73.	Dąbrowa Białostocka	178,40	2 233 604,34	2
74.	Orla	165,29	532 554,22	2
75.	Brańsk – miasto	155,35	592 520,49	2
76.	Krynki	147,97	484 306,00	1
77.	Kleszczele	140,92	394 000,00	1
78.	Kuźnica	118,70	499 961,60	1
79.	Suchowola	118,07	851 988,16	1
80.	Stawiski	114,38	744 987,97	1
81.	Krasnopol	113,40	438 649,30	1
82.	Szypłiszki	110,41	438 649,30	1
83.	Puńsk	100,54	438 649,30	1
84.	Czyżew-Osada	99,15	662 099,00	1
85.	Milejczyce	69,71	148 555,64	1
86.	Szumowo	53,18	255 988,11	1
87.	Rutki	52,78	317 759,08	1
88.	Poświętne	33,61	126 000,00	1
89.	Narew	14,78	59 295,79	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.efrr.wrotapodlasia.pl/>, z dn. 10.08.2010.

W ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej (PRPW) do 30 czerwca 2010 roku jedynie cztery gminy z terenu województwa podlaskiego uzyskały dofinansowanie (tabela 7.). Największą kwotę dofinansowania otrzymało miasto Białystok

na poprawę jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta i przebudowę ul. gen. St. Maczka w Białymstoku – 235 224 752,73 zł. Dodatkowo projekt „Białostocki Park Naukowo-Technologiczny” miasta Białystok znajduje się na liście projektów kluczowych. Przedmiotem projektu jest budowa Centrum Technologicznego i Inkubatora Technologicznego wraz z wyposażeniem, a także kompleksowe przygotowanie przyległych terenów inwestycyjnych wraz z budową dróg dojazdowych i infrastruktury technicznej.

Inne projekty kluczowe, które w ramach PRPW realizowane będą przez gminy z województwa podlaskiego, to:

- 1) „Przygotowanie terenów pod inwestycje z zakresu produkcji i nowoczesnych usług w Kolnie” – miasto Kolno;
- 2) „Budowa przedłużenia ulicy Piastowskiej w Białymstoku” – miasto Białystok;
- 3) „Przebudowa ul. gen. Wł. Andersa w Białymstoku” – miasto Białystok.

### Tabela 7.

Lista beneficjentów Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013\*

Nazwa beneficjenta	Tytuł projektu	Dofinansowanie publiczne (w zł)
Gmina Czarna Białostocka	Budowa i uruchomienie Podlaskiego Parku Przemysłowego	11 578 307,00
Gmina miejsko-wiejska Ciechanowiec	Razem dla Polski Wschodniej	514 948,50
Miasto Białystok	Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku – etap II	109 195 607,73
Miasto Białystok	Przebudowa ul. gen. St. Maczka w Białymstoku	126 029 145,00
Gmina miasto Zambrów	Kompleksowe przygotowanie terenu pod inwestycje związane z uruchomieniem działalności produkcyjnej w Zambrowie	8 701 411,00

\* stan na 30 czerwca 2010 r. na podstawie KSI SIMIK 07-13 (projekty w trakcie realizacji i zakończone)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [http://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/lista\\_beneficjentow\\_porpw.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/lista_beneficjentow_porpw.aspx), z dn. 10.08.2010.

W ramach Programu Innowacyjna Gospodarka jest tylko jeden beneficjent w województwie podlaskim: gmina Zawady, która pozyskała dofinansowanie w ramach działania 8.3. Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion (tabela 8.).

**Tabela 8.**

Lista beneficjentów Programu Innowacyjna Gospodarka 2007-2013\*

Nazwa beneficjenta	Tytuł projektu	Dofinansowanie publiczne (w zł)
Gmina Zawady	„Dostęp do Internetu – szansa na dynamiczny rozwój Gminy Zawady”	4 790 399,00

\* stan na 1 kwietnia 2010 r. na podstawie KSI SIMIK 07-13 (projekty w trakcie realizacji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [http://www.poig.gov.pl/strony/lista\\_beneficjentow\\_poig.aspx](http://www.poig.gov.pl/strony/lista_beneficjentow_poig.aspx), z dn. 10.08.2010.

Ze środków Programu Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 do 30 czerwca 2010 roku skorzystały tylko 3 miasta z terenu województwa podlaskiego: Zambrów, Bielsk Podlaski i Łomża (tabela 9.).

**Tabela 9.**

Lista beneficjentów Programu Infrastruktura i Środowisko 2007-2013\*

Nazwa beneficjenta	Tytuł projektu	Dofinansowanie publiczne (w zł)
Gmina miasto Zambrów	Budowa Zakładu Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czerwonym Borze, gmina Zambrów	21 600 924,82
Miasto Bielsk Podlaski	Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska w ulicach w Bielsku Podlaskim	7 701 172,33
Miasto Łomża	Budowa systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla miasta Łomża i okolicznych gmin – I etap	17 841 498,99

\* stan na 1 kwietnia 2010 r. na podstawie KSI SIMIK 07-13 (projekty w trakcie realizacji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [http://www.pois.gov.pl/strony/lista\\_beneficjentow\\_pois.aspx](http://www.pois.gov.pl/strony/lista_beneficjentow_pois.aspx), z dn. 10.08.2010.

Z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) największe wartościowo projekty realizują gminy: miasto Białystok, gmina Sokółka, gmina Juchnowiec Kościelny, gmina Łapy. Natomiast gminy Krypno, Klukowo i Kolno (miejska) realizują projekty o najwyższej wartości w przeliczeniu na jednego mieszkańca (tabela 10.).

**Tabela 10.**

Lista beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013\*

Lp.	Beneficjent	Wartość projektu na osobę (zł)	Wartość projektu (zł)
1.	Gmina Krypno	178,75	721 970
2.	Gmina Klukowo	141,51	643 445
3.	Gmina miejska Kolno	106,65	1 123 425
4.	Gmina Juchnowiec Kościelny	89,96	1 279 807
5.	Gmina Wізajny	87,48	230 940
6.	Gmina Dziadkowice	85,01	253 170
7.	Gmina Dubicze Cerkiewne	80,85	143 345
8.	Gmina Drohiczyn	78,02	520 250
9.	Gmina Sokółka	70,64	1 833 024
10.	Gmina Giby	66,62	195 011
11.	Gmina Korycin	60,55	211 564
12.	Gmina Boćki	58,95	282 615
13.	Gmina Milejczyce	58,54	123 577
14.	Gmina Czyżew-Osada	56,07	367 050
15.	Gmina Łapy	54,73	1 235 744
16.	Gmina Radziłów	53,67	268 042
17.	Miasto Wysokie Mazowieckie	44,01	409 458
18.	Gmina Sokoły	38,52	226 196
19.	Gmina Knyszyn	37,31	179 738
20.	Gmina Płaska	34,11	87 381
21.	Gmina Grajewo	32,95	199 460
22.	Gmina Narewka	32,60	121 520
23.	Gmina Janów	31,84	136 687
24.	Gmina Nowe Piekuty	31,19	126 027
25.	Miasto Siemiatycze	29,82	445 316
26.	Gmina Wasilków	26,86	369 415

27.	Gmina miasto Augustów	26,80	812 592
28.	Gmina Szepietowo	26,38	193 849
29.	Gmina miasto Hajnówka	22,97	495 680
30.	Gmina Białowieża	19,58	49 110
31.	Gmina Zabłudów	19,09	164 721
32.	Gmina Czarna Białostocka	17,56	204 358
33.	Gmina Augustów	17,49	530 461
34.	Gmina Bakałarzewo	16,64	50 000
35.	Gmina Goniądz	16,49	85 100
36.	Gmina Brańsk	15,98	99 944
37.	Gmina Piątnica	15,75	168 300
38.	Gmina Szypliszki	12,43	49 370
39.	Gmina Nowogród	12,37	49 534
40.	Gmina Dobrzyniewo Duże	12,07	99 886
41.	Gmina Ciechanowiec	10,74	99 954
42.	Miasto Białystok	9,49	2 796 932
43.	Miasto Grajewo	7,47	166 577
44.	Gmina Gródek	7,39	42 080
45.	Gmina miejsko-wiejska Choroszcz	7,31	98 864
46.	Miasto Suwałki	5,76	399 980
47.	Gmina Bargłów Kościelny	3,11	17 570
48.	Miasto Łomża	1,57	99 350

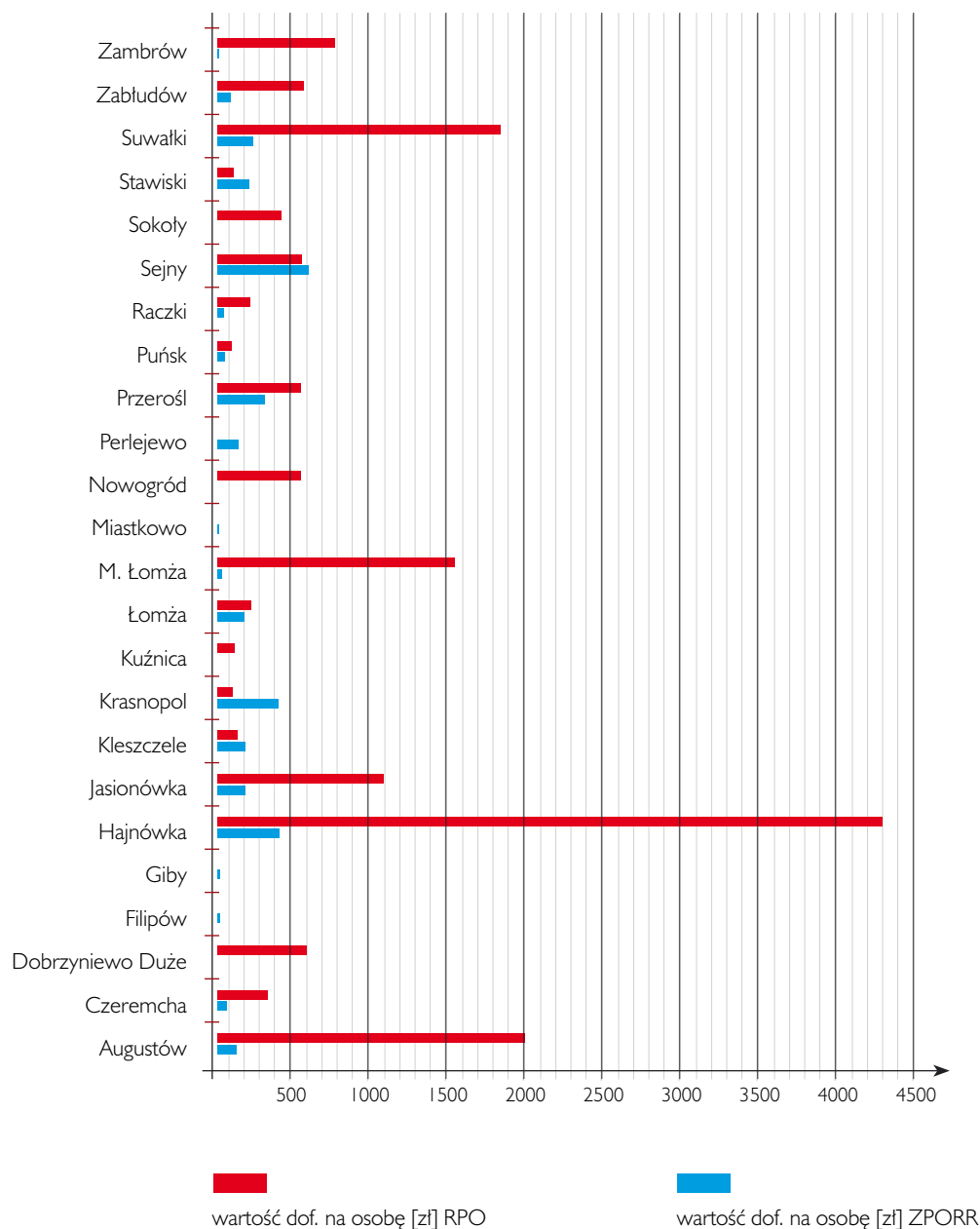
\* stan na 1 czerwca 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [http://www.efs.gov.pl/strony/lista\\_beneficjentow\\_pokl.aspx](http://www.efs.gov.pl/strony/lista_beneficjentow_pokl.aspx), z dn. 10.08.2010.

Spośród 24 badanych w ramach niniejszego raportu gmin województwa podlaskiego, aż 16 z powodzeniem ubiegało się o dotacje ze ZPORR. Największe kwoty dofinansowania uzyskały gminy: Sejny, Łomża i Hajnówka. Podobnie przedstawia się aktywność gmin w perspektywie 2007-2013, w której aż 21 badanych gmin uzyskało dofinansowanie z RPO WP (wykres 13.).

### Wykres 13.

Wartość dofinansowania na osobę (zł) uzyskanego przez badane gminy w województwie podlaskim w ramach ZPORR i RPO WP



Źródło: opracowanie własne.

Doświadczenia z poprzedniego okresu programowania najlepiej wykorzystała gmina Hajnówka, która w ramach RPO WP uzyskała największą ilość środków w przeliczeniu na mieszkańca. Są również gminy takie, jak Augustów, Suwałki czy Łomża, którym w bieżącej perspektywie udało się uzyskać dużo większe dofinansowanie niż w poprzedniej. Nadal są jednak gminy takie, jak Miastkowo, Filipów, Giby, które nie wykorzystują w pełni szansy, jaką daje UE i nie pozyskały dotacji w ramach ZPORR oraz RPO WP.

## 6.2. Kierunki inwestycji współfinansowanych z UE w gminach województwa podlaskiego

W perspektywie 2004-2006 większość środków Unii Europejskiej, które pozyskały gminy, pochodziła ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Za te pieniądze w województwie podlaskim m.in. zbudowano lub zmodernizowano 218 km dróg, 353 km wodociągów i 123 km kanalizacji, powstało 18 oczyszczalni ścieków i stacji uzdatniania wody. To są główne cele infrastrukturalne, na które unijne pieniądze zdobyły samorządy<sup>27</sup>.

JST aplikowały o środki z następujących działań:

**DZIAŁANIE 1.1** – Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego,

**DZIAŁANIE 1.2** – Infrastruktura ochrony środowiska,

**DZIAŁANIE 1.4** – Rozwój turystyki i kultury,

**DZIAŁANIE 2.2** – Wyrównywanie szans poprzez programy stypendialne,

**DZIAŁANIE 2.3** – Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa,

**DZIAŁANIE 3.1** – Obszary wiejskie,

**DZIAŁANIE 3.2** – Obszary podlegające restrukturyzacji,

**DZIAŁANIE 3.3** – Zdegradowane obszary miejskie przemysłowe i powojkowe,

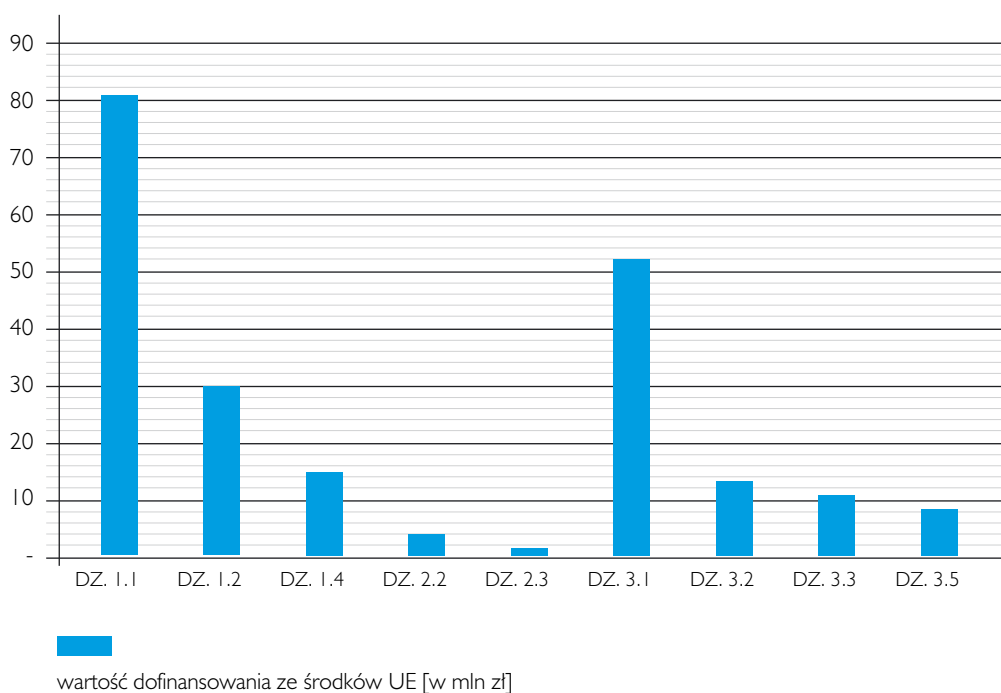
**DZIAŁANIE 3.5** – Lokalna infrastruktura społeczna.

Największe kwoty dofinansowania JST pozyskały w ramach Działania 1.1 i 3.1 (wykres 14.). Z działań tych finansowano takie projekty, jak: przebudowa układu komunikacyjnego, modernizacja infrastruktury drogowej (Działanie 1.1) oraz budowa sieci wodociągowej, budowa kanalizacji sanitarnej, przebudowa dróg gminnych (Działanie 3.1). Natomiast najmniejsze kwoty dofinansowania JST uzyskały z Działania 2.2 i 2.3, w ramach których realizowano projekty stypendialne dla młodzieży oraz szkolenia, czyli projekty miękkie.

<sup>27</sup> <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/Aktualnosci/Kalendarz+wypdarzen/Relacje/Konferencja+ZPORR.htm>, z dn. 10.09.2010.

## Wykres 14.

Wartość dofinansowania (w mln zł) uzyskana przez JST województwa podlaskiego w ramach poszczególnych działań ZPORR



Źródło: opracowanie własne na podstawie [ZPORR na Podlasiu].

Realizowane w województwie podlaskim wydatki zostały przede wszystkim zdominowane przez środki na infrastrukturę drogową oraz ochronę środowiska, co wydaje się zrozumiałe, biorąc pod uwagę ogrom zapóźnień polskich regionów wobec państw UE w tej sferze. W stosunku do skali potrzeb regionu w tym zakresie, stanowi to stosunkowo niewielki udział, niezapewniający oczekiwanego i realnego postępu przebudowy jakościowej i ilościowej infrastruktury drogowej. Zrealizowane projekty związane były głównie z remontem nawierzchni i jedynie w nielicznych przypadkach z budową nowych obiektów inżynierskich (w miejsce starych).

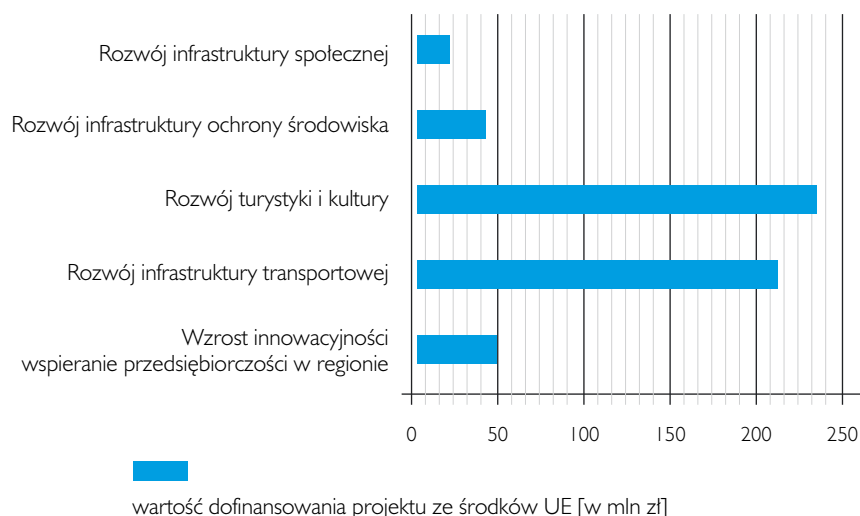
W perspektywie 2004-2006 projekty służące wsparciu rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej obszarów wiejskich finansowane w ramach SPO ROL dotyczyły przede wszystkim dwóch rodzajów inwestycji: „drogi” i oczyszczalnie ścieków, włącznie z kanalizacją. Relatywnie duży udział w ogólnej liczbie projektów miały inwestycje dotyczące modernizacji i wyposażenia obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe (wśród nich dominują świetlice wiejskie), a więc obiektów infrastruktury społecznej. Udział pozostałych typów inwestycji jest niewielki.

Stosunkowo mało w ramach tego działania prowadzonych było przedsięwzięć, które w większym stopniu, aniżeli infrastruktura, mogą sprzyjać rozwiązywaniu złożonych problemów społecznych i ekonomicznych na obszarach restrukturyzowanych (parki i inkubatory przedsiębiorczości, centra informacji, zaplecze gastronomiczne, usługi turystyczne itd.) [Przewidywany wpływ inwestycji...].

Z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 do sierpnia 2010 roku podlaskie JST pozyskały najwięcej środków z 3. Osi Priorytetowej, Działanie 3.1 Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu (232 724 189,94 zł) (wykres 15.). Największe inwestycje realizowane w tym obszarze, to: stadion piłkarski północno-wschodniej Polski wraz z zapleczem treningowym w Białymstoku, Miejskie Centrum Usług Publicznych, Kultury i Sportu w Suwałkach, budowa miejskiej pływalni w Łomży. Na drugim miejscu pod względem wykorzystania dostępnych środków przez JST jest 2. Oś Priorytetowa Rozwój infrastruktury transportowej – rozwój transportu drogowego i publicznego.

### Wykres 15.

Wartość dofinansowania (w mln zł) uzyskana przez JST województwa podlaskiego w ramach poszczególnych działań RPO WP



Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.efrr.wrotapodlasia.pl/>, z dn. 10.09.2010.

W perspektywie 2007-2013 nadal utrzymuje się tendencja do aplikowania o ośrodki na duże inwestycje infrastrukturalne. Są to w głównej mierze obiekty sportowo-rekreacyjne i kulturalne. Małe gminy pozyskują dotacje na drogi lokalne, natomiast trzy największe miasta regionu na drogi regionalne i poprawę funkcjonowania systemu transportu publicznego.

JST województwa podlaskiego wykazują ograniczoną aktywność w aplikowaniu o środki z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, które mogą być wydatkowane na rozwój zasobów ludzkich. Jedynie 48 JST skutecznie aplikowało o środki z tego programu [Lista beneficjentów 2010]. JST dzięki funduszom z PO KL mogą wspierać projekty polegające na doskazywaniu oraz organizacji szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe, które mają aktywizować.

W podsumowaniu można wnioskować, że zarówno w perspektywie finansowej 2004-2006, jak i bieżącej pozyskane przez JST środki pomocowe UE przeznaczone są przede wszystkim na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, w tym rozbudowę infrastruktury technicznej i, w zdecydowanie mniejszym stopniu, infrastruktury społecznej.

### **6.3. Czynniki determinujące poziom aktywności gmin Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie**

---

Identyfikacja czynników determinujących aktywność gmin Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie została dokonana na podstawie wyników badań jakościowych, w tym indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami badanych gmin. W trakcie wywiadów zadawano pytania o zakres czynników odpowiedzialnych za procesy rozwojowe w latach 2003-2008. Z rozkładu odpowiedzi przedstawicieli badanych gmin (wójt, sekretarz i skarbnik) wynika, że relatywnie często wskazywano na istotność środków pomocowych UE w kreowaniu procesów rozwojowych. Jednocześnie respondenci wskazywali na liczne czynniki determinujące dostępność środków UE.

Proces identyfikacji czynników odpowiedzialnych za aktywność gmin w aplikowaniu o unijne środki został uzupełniony wynikami badań ilościowych, w ramach których analizie statystycznej poddano zależności pomiędzy liczbą i wartością wniosków, które otrzymały dofinansowanie a czynnikami, które w opinii przedstawicieli badanych gmin wpływają na skalę wykorzystywanych środków pomocowych UE. Do przedstawienia statystycznych zależności wykorzystano współczynnik korelacji liniowej Pearsona.

Z przeprowadzonych własnych badań ilościowych i jakościowych wynika, że aktywność gmin Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie determinowana jest różnorodnymi czynnikami, których część ma charakter zewnętrzny, niezależny od samej jednostki samorządu terytorialnego, a część wewnętrzny dotyczący danej jednostki, podlegający wpływom.

W grupie uwarunkowań wewnętrznych zależnych od jednostek samorządu terytorialnego, sprzyjających aktywności w zakresie aplikowania o środki unijne, znalazły się czynniki związane z **osobą lidera** będącego przedstawicielem urzędu gminy. Z rozkładu odpowiedzi udzielanych w ramach prowadzonych wywiadów wynika, że badane gminy tym częściej i z większym sukcesem aplikowały o unijne środki, im częściej deklarowały posiadanie lokalnego lidera w osobie wójta/burmistrza. Ponad 93% badanych gmin Polski Wschodniej zadeklarowało, że czynnikiem pozytywnie determinującym aktywność gmin jest silna osobowość wójta/burmistrza. Aż 80% respondentów wskazywało, że wójt zdobywa władzę i źródła finansowania od rządu centralnego oraz maksymalizuje dochody z różnorodnych źródeł. Jednocześnie ponad 91% badanych gmin scharakteryzowało osobę wójta, jako posiadającą określoną jasną wizję dla swojego terenu działania, zaś 75% jako rozwijającą partnerstwo, tworzącą szerokie sieci współpracy z innymi JST. W opinii ponad 42,5% respondentów, lider w osobie wójta potrafi utrzymać poparcie i spójność w sytuacji podzielonych interesów.

**Jedną z cech pozytywnie wyróżniającą lidera w osobie wójta jest jego doświadczenie.** Doświadczenie uzyskane w trakcie wieloletniego zajmowania różnych stanowisk w JST pozwala zgromadzić wiedzę i umiejętności usprawniające proces zarządzania gminą, czego wyrazem może być wzrost aktywności gminy w aplikowaniu o unijne wsparcie. O pozytywnym wpływie wieloletniego doświadczenia wójta na poziom rozwoju gminy świadczy niewielka, ale dodatnia zależność pomiędzy liczbą lat na stanowisku wójta a liczbą złożonych w latach 2003-2008 wniosków aplikacyjnych o środki UE (tabela 11.). Wskaźnik korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa  $p < 0,05$  wynosi  $r = 0,2994$  i wskazuje na słabą zależność. Oznacza to, że nie można jednoznacznie wnioskować, że im dłuższy staż posiadał wójt, tym zarządzana przez niego gmina składała relatywnie większą liczbę wniosków aplikacyjnych.

**Tabela 11.**

Zależność pomiędzy stażem lidera JST a aktywnością w aplikowaniu o unijne wsparcie\*

Zmienna	Podlaskie	Lubelskie	Świętokrzyskie
Staż lidera JST a liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków aplikacyjnych	0,3809	0,3475	0,3639

\* współczynnik korelacji liniowej Pearsona

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ilościowych.

Staż lidera JST najsilniej determinował aktywność gmin w przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych w województwach: podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim (tabela 11.).

Wieloletnie piastowanie stanowiska jest wyrazem wysokiego poziomu zaufania, jakim wyborcy darzą osobę wójta. Średni staż na stanowisku wójta w badanych gminach wynosił 10,7 lat, podczas gdy w poszczególnych województwach średni staż wynosił: lubelskie 8,5 lat, podkarpackie 7,7 lat, świętokrzyskie 12 lat, warmińsko-mazurskie 10,3 lat, podlaskie 10,2 lat. **Wysoki poziom zaufania do władz gminy** jest czynnikiem obniżającym koszty transakcyjne towarzyszące funkcjonowaniu urzędu gminy, przyczyniając się do efektywności i sprawności procesów prorozwojowych. Ponadto, zaufanie do władz JST oznacza, że w relacjach lider-otoczenie wewnętrzne przeważa współpraca nad konfliktem. Skłonna do współpracy lokalna społeczność jest tym cenniejsza z punktu widzenia możliwości dynamizowania procesów rozwojowych, gdyż samodzielne realizowanie wizji rozwoju gminy przez lidera lokalnego charakteryzuje się niższą efektywnością i sprawnością.

Czynnikiem wewnętrznym zależnym od gminy, a pozytywnie determinującym aktywność gminy w zakresie aplikowania o unijne wsparcie jest **organizacja pracy**. Z rozkładu odpowiedzi badanych gmin wynika, że sposób podziału obowiązków i poziom zaangażowania personelu gminy jest czynnikiem wyznaczającym ich zaangażowanie w aplikowanie o unijne wsparcie. Ponad 53% respondentów przyznało w wywiadach, że umiejętność pracy w grupie, zaś 67,5%, że komunikatywni i dyspozycyjni pracownicy urzędu gminy są warunkiem wysokiego tempa rozwoju gminy. Respondenci podkreślali, że *„...umiejętność pracy w zespole jest niezbędna, bo dzisiaj przystępując do opracowania czy to jakiejś dokumentacji projektowej, na chociażby inwestycję liniową, czy chociażby złożenie nawet najprostszego wniosku, niestety tego się nie wykonuje na jednym stanowisku pracy, tylko i wyłącznie w pewnym zespole w pełni przy wykorzystaniu, zarówno systemu tutaj kierownictwa i oczywiście korzystania z dobrych metod koordynacji pracy całego takiego zespołu...”*. Jednocześnie zebrane przez pracowników zarówno w obecnej i poprzedniej perspektywie, jak i w okresie przedakcesyjnym **doświadczenie w aplikowaniu o środki** w ich opinii ma pozytywny wpływ na skuteczność w pozyskiwaniu unijnego wsparcia: *„...mamy pracownika do spraw składania projektów i im więcej składamy projektów, tym są coraz lepiej przygotowane i przynoszą skutki w postaci dofinansowania...”*. Ponadto, większość badanych gmin podkreślała swoją **„orientację na fundusze”**, czego formalnym odzwierciedleniem jest posiadanie wyodrębnionych **stanowisk ds. aplikowania o unijne wsparcie**. Tym samym badane gminy nie borykają się z problemem rozproszenia informacji i decyzji związanych z aplikowaniem między różnymi komórkami w gminie. Niemniej jednak żadna gmina nie zadeklarowała opracowania specjalnych procedur aplikowania, które prowadziłyby do skrócenia czasu od pomysłu do gotowego wniosku. W efekcie może mieć miejsce sytuacja, w której kierownictwo i pracownicy gminy są niewystarczająco zmotywowani do aplikowania o unijne wsparcie, ale również brak jest możliwości oparcia się na doku-

mentach strategicznych przy określaniu, na co powinny być przeznaczone fundusze unijne, jakie priorytety i konkretne projekty powinny być wspierane z ich udziałem.

W opinii ankietowanych gmin barierą w dostępie do unijnych środków są również czynniki wewnętrzne niezależne od JST, w tym **niewystarczające zasoby własne** zarówno finansowe, jak i kadrowe. Respondenci podkreślali, że zdarzały się sytuacje, w których gmina nie była w stanie zagwarantować wymaganego w procedurze aplikacyjnej wkładu własnego i wspomagała się zewnętrznymi źródłami finansowania: „... jednak, żeby inwestycje mogły być realizowane i żeby mogła się gmina rozwijać i te planowane inwestycje mogły być realizowane, są to inwestycje bardzo duże, bardzo drogie, to gmina zaciąga kredyty w celu ich realizacji... Jesteśmy małą gminą, ale pomimo wszystko jakoś tam te nasze projekty powoli przechodzą i w tym momencie jesteśmy na takim etapie, że już więcej nie może przejść, ponieważ nasz budżet nie wytrzyma...”. Ponadto, zwracano uwagę na kosztowność dokumentacji projektowej (np. studium wykonalności, ocena oddziaływania na środowisko), co powodowało, że pomimo możliwości przygotowania koncepcji projektu oraz wniosku, gmina nie mogła złożyć pełnego wniosku o dofinansowanie. Z problemem niewystarczających zasobów własnych borykały się przede wszystkim gminy bardzo małe, dysponujące relatywnie mniejszymi dochodami, a tym samym mające niewystarczającą zdolność kredytową oraz ograniczony dostęp do dobrych fachowców z zakresu administracji publicznej, mogących z powodzeniem opracowywać dokumentację konkursową.

W celu weryfikacji wpływu wskazywanych przez respondentów czynników, jakimi są ograniczone zasoby własne, na poziom ich aktywności w aplikowaniu o unijne wsparcie obliczono statystyczne zależności pomiędzy wielkością gminy wyrażoną liczbą mieszkańców a wartością wniosków aplikacyjnych, które otrzymały dofinansowanie (tabela 12.).

**Tabela 12.**

Zależność pomiędzy zasobami własnymi a aktywnością w aplikowaniu o unijne wsparcie

Zmienna	Wartość wniosków aplikacyjnych				
	Lubelskie	Podkarpackie	Podlaskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-Mazurskie
Liczba mieszkańców	0,6869	-0,0261	0,9424	0,1845	0,6199

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ilościowych.

Aż w trzech województwach Polski Wschodniej (podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie) wielkość gminy wyrażona liczbą mieszkańców pozytywnie determinowała aktywność badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie.

W badanych gminach tych trzech województw występuje dodatnia i umiarkowanie istotna statystycznie zależność pomiędzy liczbą mieszkańców a wartością wniosków na mieszkańca, które otrzymały dofinansowanie.

Czynnikami zewnętrznymi niezależnymi od JST, negatywnie determinującymi poziom aktywności gminy w aplikowaniu o unijne środki są **wymagania formalne i kryteria dostępu** warunkujące ich dostępność. Relatywnie często badane gminy wskazywały, że czynnikami odpowiedzialnymi za obniżanie ich aktywności w pozyskiwaniu unijnego dofinansowania są zbyt skomplikowane procedury związane z aplikowaniem o środki finansowe, nieobiektywna ocena wniosków oraz nieefektywna współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrożenie danego programu. W opinii ponad 12% respondentów, sposób i kierunki wydatkowania środków UE są zewnętrznym czynnikiem negatywnie wpływającym na zakres korzystania z unijnej pomocy. W wywiadach padały wypowiedzi, że *„...dokumentacja była obszerna – w 4 tomach, a odpowiedź była krótka – za małe nasilenie mieszkańców na metr kw. i to było przyczyną odrzucenia tych wniosków, co dla nas było śmieszne i dyskryminujące...”*. Ponadto zwracano uwagę na nadmierną formalizację procesu aplikowania o unijne wsparcie: *„...okazuje się, że nie możemy się dopasować do istniejących programów, ciągle nie spełniamy jakiegoś warunku, ciągle brakuje nam paru punktów, okazuje się, że nie jesteśmy dokładnie tym podmiotem, którym może ubiegać się o dofinansowanie, realizujemy nie takie przedsięwzięcie (...) programy rozpoczęto w 2007 roku, a nabory projektów i wydawanie pieniędzy tak naprawdę rozpoczęto dopiero w 2009 roku. Są problemy z nadmierną biurokracją przy aplikowaniu i wykorzystywaniu unijnych pieniędzy – a miało być łatwiej i prościej...”*.

O poziomie aktywności gminy w aplikowaniu o unijne wsparcie decyduje również czynnik wewnętrzny zależny od JST, jakim jest sposób zarządzania, w tym intensywność wykorzystywania **narzędzi z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym**. Szerokie spektrum wykorzystywanych narzędzi ZRL daje gwarancję sprawnego i efektywnego funkcjonowania JST, a tym samym znajduje przełożenie na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Z przeprowadzonej analizy statystycznej wynika, że liczba złożonych w latach 2003-2008 wniosków aplikacyjnych o unijne dofinansowanie jest słabo, ale pozytywnie skorelowana z zakresem wykorzystywania poszczególnych narzędzi ZRL<sup>28</sup>. Wskaźnik korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa  $p < 0,05$ , wynosi  $r = 0,2291$ . Oznacza to, że nie można jednoznacznie wnioskować, że im w większym stopniu gminy wykorzystują narzędzia planistyczne, organizacyjne, przywódcze, marketingowe oraz finansowe, tym liczba złożonych przez te gminy wniosków aplikacyjnych jest większa.

---

<sup>28</sup> Zakres wykorzystywanych narzędzi ZRL został ustalony na podstawie wyników badań ilościowych, w ramach których respondenci zostali poproszeni o ocenę stopnia wykorzystania poszczególnych narzędzi ZRL w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznaczało, że dane narzędzie jest zdecydowanie wykorzystywane, 4 – „raczej tak”, 3 – „raczej nie”, 2 – „nie jest wykorzystywane”, a 1 – „nie dotyczy/nie mam zdania”.

Niestety, jak wynika z przeprowadzonych w gminach Polski Wschodniej badań, praktycznie we wszystkich obszarach zarządzania, z wyjątkiem funkcji finansowej, występuje luka pomiędzy rzeczywistym a pożądanym zakresem wykorzystywania narzędzi ZRL. Oznacza to, że zakres wykorzystywania poszczególnych narzędzi zarządzania jest niewystarczający w stosunku do roli, jaką odgrywają one w stymulowaniu rozwoju. **Ograniczony zakres stosowania narzędzi ZRL istotnych w kształtowaniu wysokiego poziomu rozwoju gminy może sprzyjać pasywności gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie.**

Z punktu widzenia skuteczności w aplikowaniu o unijne wsparcie w województwach podlaskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim umiarkowanie istotna okazała się współzależność z wykorzystywaniem instrumentu zarządzania rozwojem lokalnym, jakim jest **marketing**. Wskaźniki korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa  $p < 0,05$ , wynosiły odpowiednio w poszczególnych województwach:  $r = 0,3745$ ,  $r = 0,4160$ ,  $r = 0,3679$  i  $r = 0,3942$ . Oznacza to, że w im większym stopniu gminy tych województw wykorzystywały narzędzia marketingowe, tym ich skuteczność w aplikowaniu o unijne środki mogła być większa. W uzasadnieniu tej zależności należy wskazać, iż znajomość i wykorzystywanie narzędzi marketingowych są niezbędne do zagwarantowania właściwej komunikacji władz samorządowych z obywatelami, a tym samym partycypacji lokalnej społeczności w ustalaniu kierunków priorytetowych inwestycji. Konsultacje społeczne z jednej strony pozwalają władzom samorządowym poznać specyficzne potrzeby społeczeństwa i na tej podstawie zoptymalizować zakres realizowanych inwestycji. Z drugiej mogą stanowić formę nacisku wywieranego przez społeczność lokalną na władze samorządowe, aby te wykazywały się większą aktywnością w realizacji inwestycji dofinansowywanych przez UE. Z kolei, brak komunikacji może skutkować wyborem do realizacji projektów najbardziej spektakularnych, których rezultaty są widoczne natychmiast (np. rozbudowa infrastruktury technicznej), a niekoniecznie oczekiwanych przez mieszkańców. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia szczególnie w okresie przed wyborami samorządowymi. Dlatego warunkiem wysokiej skuteczności w aplikowaniu o unijne wsparcie jest mobilizacja przez gminę zasobów zaangażowanych w procesie aplikowania o środki UE, czemu sprzyja poznanie specyficznych potrzeb lokalnej społeczności. Priorytetowe znaczenie konsultacji społecznych potwierdzają wypowiedzi respondentów: „... wszystkie decyzje, które podejmuję, oczywiście ważniejsze decyzje, które mają wpływ na rozwój gminy podejmuję po konsultacji. Głównymi takimi konsultantami są radni i sołtysi. Sołtysi zwołują zebrania wiejskie, ja na te zebrania przychodzę, przedstawiam problem, argumenty za i przeciw. I czy to w formie głosowania, czy to w formie dyskusji ustalamy, co robimy dla danej miejscowości...”. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż relatywnie duży zakres używania marketingowych narzędzi ZRL pozwala na stosowanie lobbingu na rzecz własnych projektów, a tym samym pozyskiwanie zwolenników wspierających proces aplikowania o unijne wsparcie.

Na uwagę zasługuje również umiarkowanie istotna statystycznie i pozytywna zależność pomiędzy intensywnością wykorzystywanych narzędzi w ramach przywódczej funkcji ZRL a liczbą pozytywnie ocenionych wniosków aplikacyjnych, jaka miała miejsce w województwach podkarpackim i podlaskim. Wskaźniki korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa  $p < 0,05$ , w poszczególnych województwach wynosiły odpowiednio  $r = 0,3755$  i  $r = 0,3418$ . Oznacza to, że w im większym stopniu gminy tych województw wykorzystywały przywódcze narzędzia ZRL, tym ich skuteczność w aplikowaniu o unijne środki mogła być większa. W uzasadnieniu tej zależności należy podać, iż obecność silnego lidera posiadającego wizję rozwoju, obecność szerszej elity (przede wszystkim przedsiębiorców lokalnych) umiejaczej współpracować z liderem są czynnikami pozytywnie determinującymi aktywność gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie.

**Uwarunkowania poziomu aktywności badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie:**

**wewnętrzne** – lider będący przedstawicielem urzędu gminy, staż osoby zarządzającej gminą, sposób organizacji pracy w urzędzie gminy, doświadczenie w aplikowaniu o unijne wsparcie, wielkość zasobów własnych gminy, wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców, zakres wykorzystywanych narzędzi z zakresu ZRL,

**zewnętrzne** – wymagania formalne i kryteria dostępu.

Wnioski wynikające z powyższego zestawienia sugerują, że wszelkie działania w zakresie wykorzystywania narzędzi ZRL, posiadanie doświadczonego lidera, poziom formalizacji procesu przygotowywania wniosków aplikacyjnych mogą mieć znaczenie dla poziomu aktywności gmin w pozyskiwaniu unijnego wsparcia. Oznacza to, że w dużym stopniu o aktywności gmin decydują czynniki miękkie, odnoszące się do postaw liderów i społeczności lokalnej (obecność lidera, wizji, odpowiedni poziom optymizmu i aktywności liderów).

## **6.4. Wpływ funduszy unijnych na procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej**

Stosunkowo ograniczona aktywność samorządów Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie znajduje odzwierciedlenie w relatywnie niższych w skali kraju wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin. Obecnie w większości badanych gmin PKB przypadający na jednego mieszkańca nie przekracza poziomu 50% przeciętnej wartości dla UE<sup>29</sup>. Niemniej jednak, wytypowane do badania gminy odnotowały relatywnie największe tempo zmian

<sup>29</sup> Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. Jak wspomniano w części raportu przedstawiającej ranking najszybciej rozwijających się gmin Polski Wschodniej, do oceny wykorzystano dynamikę zmian czterech wskaźników: 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. Fakt, że w wytypowanych do badania gminach powyższe wskaźniki zmieniły się w największym stopniu uzasadnia pytanie o rolę, jaką w tych zmianach odegrała aktywność gmin w aplikowaniu o unijne dofinansowanie. W celu uzyskania odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, analizie statystycznej poddano zależności pomiędzy liczbą i wartością wniosków pozytywnie ocenionych na mieszkańca a tempem zmiany powyższych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. Do wnioskowania wykorzystano wskaźnik korelacji liniowej Pearsona.

**Analiza potencjalnego wpływu aktywności gmin w aplikowaniu o unijne środki na ich rozwój społeczno-gospodarczy nie pozwala jednoznacznie wnioskować o pozytywnym wpływie pozyskanego wsparcia na dynamikę zmian procesów rozwojowych.** Liczba przygotowanych wniosków aplikacyjnych i wartość pozyskanego wsparcia na jednego mieszkańca nie ma bezpośredniego przełożenia na tempo zmian wybranych wskaźników w badanych gminach Polski Wschodniej.

W województwie podlaskim liczba wniosków i wartość wsparcia na mieszkańca miała umiarkowany pozytywny wpływ jedynie na udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Wskaźnik korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa  $p < 0,05$  wynosi dla liczby wniosków  $r = 0,43596$ , zaś dla ich wartości  $r = 0,3423$ . Oznacza to, że w pewnym stopniu tempo spadku bezrobocia było tym większe, im badane gminy wykazywały większą aktywność w pozyskiwaniu unijnych środków. Jednocześnie poziom aktywności badanych gmin w aplikowaniu o środki z UE nie miał istotnego statystycznie wpływu na tempo zmian liczby podmiotów, liczby zameldowań i skali dochodów budżetu gminy. Oznacza to, że efekty uzyskiwane w wyniku realizacji projektów dofinansowanych z UE nie znalazły jeszcze przełożenia na atrakcyjność inwestycyjną regionu, a tym samym nie stymulują pozytywnie wskaźników przedsiębiorczości.

W województwach warmińsko-mazurskim, lubelskim, podlaskim i podkarpackim poziom aktywności badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie nie ma istotnego statystycznie przełożenia na tempo zmian wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego.

W województwie świętokrzyskim poziom aktywności badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie miał pozytywny i statystycznie umiarkowanie istotny wpływ na tempo zmiany liczby zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań. Wskaźnik korelacji liczby zameldowań przy poziomie prawdopodobieństwa  $p < 0,05$  wynosi  $r = 0,3747$ , co pozwala przyjąć, że w pewnym stopniu pozytywne zmiany w liczbie zameldowań są determinowane aktywnością

gmin w pozyskiwaniu unijnego wsparcia. Zależność ta jest charakterystyczna dla gmin podmiejskich, sąsiadujących z większymi aglomeracjami miejskimi. Gminy te, rozwijając za pomocą środków UE infrastrukturę techniczną i społeczną, przygotowują tereny pod budownictwo jednorodzinne, a tym samym zachęcają mieszkańców aglomeracji miejskich do zmiany miejsca zamieszkania. Ponadto, w badanych gminach województwa świętokrzyskiego odnotowano pozytywny i statystycznie umiarkowanie istotny wpływ wartości zrealizowanych projektów unijnych na poziom dochodów budżetów gmin. Wskaźnik korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa  $p < 0,05$ , wynosi  $r = 0,3747$ . Oznacza to, że ostrożnie można wnioskować, iż tempo zmian poziomu dochodów budżetu gminy było tym większe, im większą wartość dofinansowania pozyskała gmina.

Brak statystycznie istotnych zależności pomiędzy aktywnością gmin Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie a wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego jest wynikiem przede wszystkim **krótkiego czasu** od zakończenia poszczególnych inwestycji oraz **charakteru wybieranych do realizacji inwestycji**. Stosunkowo krótki okres od zakończenia realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków UE (część projektów przedstawianych w statystykach jest w trakcie realizacji) oznacza, że nie wszystkie zaplanowane efekty są już widoczne, a tym samym mają ograniczony wpływ na tempo procesów rozwojowych.

Analiza kierunków wykorzystywania przez gminy unijnego wsparcia wskazuje na **dominację inwestycji infrastrukturalnych**. Badane gminy relatywnie najczęściej realizowały projekty mające na celu rozbudowę infrastruktury transportowej, wodociągowej, kanalizacyjnej, a także społecznej. W ograniczonym stopniu realizowano projekty wspierające innowacyjność, rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy. Oznacza to, że badane gminy wybierały projekty zaspokajające najpilniejsze potrzeby lokalnej społeczności, przyczyniając się tym samym do poprawy poziomu życia w gminie. Jednak zasięg oddziaływania tego typu inwestycji jest przede wszystkim lokalny i ma charakter punktowy. Potwierdzeniem tego wniosku jest również rozkład odpowiedzi udzielonych w ramach badania przeprowadzonego przez IBC Group Central Europe Holding SA i Białostocką Fundację Kształcenia Kadr na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a którego wnioski przedstawia raport *Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski Wschodniej*. Ankietowane w ramach tego projektu gminy Polski Wschodniej deklarowały realizację projektów przede wszystkim o zasięgu nie większym niż regionalny, w których dominowały te o zasięgu wyłącznie lokalnym. Z tego wynika, że aktywność badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie w latach 2004-2006 była ukierunkowana na realizację inwestycji o charakterze punktowym, lokalnym bez szerszego, ponadregionalnego kontekstu [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, s. 62]. Niestety, lokalny zasięg inwestycji ogranicza ich bezpośrednie przełożenie na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wynika to z tego, iż lokalne inwestycje nie rozwiązują problemu peryferyjności przestrzennej, z którym

od lat borykają się gminy Polski Wschodniej. Czyli na przykład, rozwijanie infrastruktury drogowej na poziomie lokalnym nie gwarantuje połączenia z innymi regionami, a tym samym utrwała peryferyjność przestrzenną i nie zwiększa atrakcyjności inwestycyjnej. Ponadto, lokalny charakter realizowanych przez badane gminy projektów utrudnia spełnienie przez nie kryterium komplementarności i synergii, co potwierdzają wyniki badań przedstawiających wpływ polityki spójności na możliwości rozwoju regionów Polski Wschodniej [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, s. 62]. Jednocześnie lokalne inwestycje, ze względu na niewielką wartość, nie zawsze uzyskują odpowiednią „masę krytyczną” dla uruchomienia samoczynnego rozwoju endogenicznego.

○ preferowaniu przez badane gminy inwestycji zaspokajających podstawowe potrzeby lokalnej społeczności, które nie zawsze mają charakter prorozwojowy, świadczy fakt, że tylko niespełna 30% z nich zadeklarowało, że zdecydowanie posiada tereny inwestycyjne. Zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców odpowiada założeniom strategii unowocześniania dotychczasowego potencjału endogenicznego, która jest ważna, ale niewystarczająca. Warunkiem wejścia regionu peryferyjnego, jakim jest Polska Wschodnia, na ścieżkę trwałego rozwoju jest realizacja strategii budowania nowego potencjału endogenicznego [T.G. Grosse 2010, s. 130], która wymaga inwestycji sprzyjających innowacyjności, zwłaszcza przez zwiększenie wydatków na badania i rozwój, a także budowanie zasobów ludzkich i infrastruktury niezbędnej dla rozwoju nowoczesnej gospodarki. Ponadto, realizowane działania powinny wspierać powstawanie i rozwijanie lokalnej przedsiębiorczości, a także budowanie regionalnych sieci kooperacyjnych, lokalnych i regionalnych instytucji finansowych, doradczych i otoczenia biznesowego. Generalnie pożądane są inwestycje umożliwiające budowanie konkurencyjnego potencjału rozwojowego, uwzględniającego wewnętrzne uwarunkowania danego regionu oraz odpowiadającego na wymagania kapitału zewnętrznego [T.G. Grosse 2004, s. 80-82].

Na podstawie powyższej analizy można wnioskować, że dotychczasowa aktywność badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie nie ma bezpośredniego przełożenia na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy jednak zwrócić uwagę, iż dzięki środkom z UE zrealizowano wiele inwestycji, które nie miałyby szans na realizację bez określonego wsparcia finansowego. Jednakże całkowite efekty z realizacji tych inwestycji i ich wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego będzie można ocenić dopiero w dłuższym okresie.



## 7. Wnioski i rekomendacje

### Wnioski

1. Istnieją silne różnice w tempie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin Polski Wschodniej.
2. W grupie uwarunkowań zewnętrznych determinujących procesy rozwojowe wskazuje się pomoc zewnętrzną, w tym pomoc uzyskaną w ramach środków z UE.
3. W grupie czynników wewnętrznych determinujących procesy rozwojowe wskazuje się naturalne uwarunkowania do działalności rolniczej i turystycznej oraz aktywność przedstawicieli samorządów terytorialnych.
4. Realizowane w badanych gminach działania prorozwojowe skupiają się na tworzeniu i rozwijaniu infrastruktury społecznej i technicznej zaspokajającej podstawowe potrzeby lokalnej społeczności.
5. W ograniczonym stopniu realizowane są działania zmierzające do tworzenia warunków do rozwoju endogenicznego, opartego na współpracy w sieciach produkcyjnych wdrażających nowe przedsięwzięcia, gronach (*clusters*) działalności gospodarczych, tworzeniu regionów „uczących się” (*learning regions*) oraz kształtowaniu kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności.
6. W ramach finansowej funkcji ZRL badane 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. W ramach tej funkcji ZRL nie zidentyfikowano istotnej luki, to znaczy zakres wykorzystywanych narzędzi jest dostosowany do ich postrzeganej wagi w procesach prorozwojowych.
7. W ramach marketingowej funkcji ZRL badane gminy wykazywały aktywność przede wszystkim w zakresie wykorzystania Internetu w komunikacji gminy, kampanii promocyjnych, tworzenia baz danych o podmiotach gospodarczych oraz *public relations* (publikacje, imprezy, współpraca z mediami). Niewystarczający zakres wykorzystywania, w porównaniu do przypisywanej w ZRL roli dotyczy działań związanych z posiadaniem i kierowaniem się przez gminę długofalową strategią rozwoju, dogłębnym rozpoznaniem potrzeb różnych grup interesu oraz poprawą obsługi interesantów.

8. Największą aktywność w ramach organizacyjnej funkcji ZRL badane gminy wykazywały w zakresie przynależności do związków międzygminnych i stowarzyszeń gmin, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz racjonalizacji placówek oświatowych. Niewystarczający zakres wykorzystywania w stosunku do przypisywanej w ZRL roli dotyczył działań na rzecz przyciągania inwestorów krajowych i zagranicznych oraz związanych ze współpracą z przedsiębiorcami, w tym tworzeniem sieci stowarzyszeń przedsiębiorców i klastrów, tworzeniem instytucji wsparcia biznesu (inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju, ośrodki doradczo-szkoleniowe itp.).
9. W ramach przywódczej funkcji ZRL ogromne znaczenie dla rozwoju badanych gmin miały działania lidera/liderów społeczności lokalnej oraz działania związane z organizowaniem i finansowaniem szkoleń na rzecz pracowników gminy i społeczności lokalnej. Niewystarczający zakres wykorzystywania w stosunku do przypisywanej w ZRL roli dotyczył działań związanych z organizowaniem i finansowaniem szkoleń na rzecz firm i społeczności lokalnej oraz wdrażaniem systemów zarządzania jakością (ISO).
10. Największą aktywność w ramach planistycznej funkcji ZRL badane gminy wykazywały w zakresie opracowywania „Strategii Rozwoju Gminy”, ustalania celów rozwoju gminy oraz diagnozy potencjału gminy. Niewystarczający zakres wykorzystywania w stosunku do przypisywanej w ZRL roli dotyczył działań na rzecz formułowania i wdrażania konkretnych planów/programów operacyjnych, inspirowania planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin oraz bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działania.
11. Aktywność gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie determinowana jest różnorodnymi czynnikami, których część ma charakter zewnętrzny, niezależny od samej jednostki samorządu terytorialnego, a część wewnętrzny dotyczący danej jednostki samorządu terytorialnego. Do najważniejszych czynników zaliczono: posiadanie lokalnego lidera w postaci wójta/burmistrza i jego długoletnie doświadczenie w JST, wielkość gminy, organizację pracy, niewystarczające zasoby własne, wymagania formalne i kryteria dostępu oraz zakres wykorzystywanych narzędzi z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym.
12. Aktywność gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie nie determinowała istotnie wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego, co jest wynikiem przede wszystkim krótkiego czasu od zakończenia poszczególnych inwestycji oraz charakteru wybieranych do realizacji inwestycji.

## Rekomendacje

---

1. Prowadzenie przemyślanej polityki rozwoju lokalnego, umożliwiającej odpowiednio wczesną diagnozę przyszłych zmian hierarchii czynników związanych z lokalizacją inwestycji w gminie.
2. Tworzenie warunków dla rozwoju endogenicznego, opartego na współpracy w sieciach produkcyjnych wdrażających nowe przedsięwzięcia, gronach (*clusters*) działalności gospodarczych, tworzeniu regionów „uczących się” (*learning regions*) oraz kształtowaniu kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności.
3. Opracowywanie strategii marketingowych, w tym określenie nie tylko celów promocji, źródeł finansowania różnych działań promocyjnych, ale także określenie grup odbiorców poszczególnych zamierzeń przewidzianych w takim dokumencie.
4. Intensyfikacja działań w ramach organizacyjnej funkcji ZRL z zakresu: tworzenia terenów inwestycyjnych, pozyskiwania inwestorów zagranicznych i krajowych oraz zakładania instytucji wsparcia biznesu, takich jak inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju, ośrodki doradczo-szkoleniowe.
5. Intensyfikacja działań w ramach przywódczej funkcji ZRL z zakresu: wprowadzania systemów zarządzania jakością zgodnych z normami ISO, organizacji szkoleń dla lokalnej społeczności i firm.
6. Intensyfikacja działań w ramach planistycznej funkcji ZRL z zakresu: formułowania i wdrażania konkretnych planów/programów operacyjnych, inspirowania planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin oraz bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekty działania.
7. Podejmowanie dalszych wysiłków na rzecz zwiększenia aktywności w zakresie aplikowania o unijne wsparcie, w tym realizacji inwestycji o prorozwojowym charakterze (wspierających innowacyjność, przedsiębiorczość).



# Literatura

1. Alińska A. (2006), *Rola funduszy poręczeniowych i pożyczkowych w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, *Ekonomiczne problemy usług*, nr 426, *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, tom I, Szczecin.
2. *Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych*, (2009), Katowice.
3. *Badania postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu i procesów kształtowania się społeczeństwa informacyjnego*, PENTOR Instytut Badań Opinii i Rynku, <http://www.mnii.gov.pl>, z dn. 23.03.2006.
4. Bojar E. (red.) (2010), *Przywództwo w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
5. Broł R. (red.) (1998), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
6. Budner W. (2004), *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
7. Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CedeWu.pl, Warszawa.
8. Czarnecka A. (2000), *Uczestnictwo społeczności lokalnej w zarządzaniu rozwojem regionu*, [w:] Bojar E., Plawgo B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Nauka-Edukacja, Warszawa.
9. Czupich M. (2006), *Rola parków technologicznych w rozwoju regionalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 437, *Problemy zarządzania finansów i marketingu*, nr 10, Szczecin.
10. Churski J. (2005), *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, <http://www.staff.amu.edu.pl/~chur/bibliografia/CZYNNIKI%20ROZWOJU%20REGIONALNEGO%20.pdf>, z dn. 10.09.2010.
11. Domański T. (2003), *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Hamal-Books, Warszawa.
12. Etel L. (2009), *Bezpośrednie instrumenty ekonomiczno-finansowe stosowane przez gminy*, [w:] Salachna J.M. (red.), *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
13. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M. (2005), *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

14. Grosse T.G. (2004), *Propozycja założeń do rządowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2007-2013*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(18).
15. Grosse T.G. (2010), *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, [http://www.mrr.gov.pl/polityka\\_regionalna/SRPW\\_2020/Dokumenty%20i%20ekspertyzy/Documents/375180a6a5694a818fe987b3595bf6ecGrosse.pdf](http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/SRPW_2020/Dokumenty%20i%20ekspertyzy/Documents/375180a6a5694a818fe987b3595bf6ecGrosse.pdf), z dn. 10.09.2010.
16. Hellwig Z., Siedlecka U., Siedlecki J. (1997), *Taksonometryczne modele zmian struktury gospodarczej Polski*, IRiSS, Warszawa.
17. [http://pri.dobrepraktyki.pl/zalacz/mater/zarzadz\\_w\\_sam.pdf](http://pri.dobrepraktyki.pl/zalacz/mater/zarzadz_w_sam.pdf), z dn. 10.09.2010.
18. <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/Aktualnosci/Kalendarz+wypdarzen/Relacje/Konferencja+ZPORR.htm>, z dn. 10.09.2010.
19. <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Biuro+Zarzadzania+Funduszami+Europejskimi/Informacje+Wydzialu/Aktualnosci+ZPORR/XVI+Posiedzenie+Podlaskiego+Komitetu+Monitorujacego+Kontrakt+Wojewodzki.htm>, z dn. 10.09.2010.
20. <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Biuro+Zarzadzania+Funduszami+Europejskimi/Informacje+Wydzialu/Aktualnosci+ZPORR/Konferencja+ZPORR.htm> z dn. 09.08.2010.
21. <http://www.efrr.wrotapodlasia.pl/>, z dn. 10.09.2010.
22. [http://www.efs.gov.pl/strony/lista\\_beneficjentow\\_pokl.aspx](http://www.efs.gov.pl/strony/lista_beneficjentow_pokl.aspx), z dn. 10.08.2010.
23. [http://www.marketingmiejsca.com.pl/index.php?id\\_kat=1&id\\_pod=1&aktid=151](http://www.marketingmiejsca.com.pl/index.php?id_kat=1&id_pod=1&aktid=151), z dn. 03.08.2010.
24. <http://www.podlaskie.strefabiznesu.pl/arttykul/krypno-choroszcz-i-bransk-wziely-najwiecej-537.html>, z dn. 09.08.2010.
25. [http://www.poig.gov.pl/strony/lista\\_beneficjentow\\_poig.aspx](http://www.poig.gov.pl/strony/lista_beneficjentow_poig.aspx), z dn. 10.08.2010.
26. [http://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/lista\\_beneficjentow\\_porpw.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/lista_beneficjentow_porpw.aspx), z dn. 10.08.2010.
27. Juchniewicz M. (red.) (2009), *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
28. Kaszuba K. (red.) (2010), *Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
29. Kierzkowski T. (2002), *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa.
30. Klasik A. (2005), *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.

31. Klimczuk M. (2006), *Promocja jako czynnik poprawy konkurencyjności regionu*, [w:] Pławgo B. (red.), *Polska Wschodnia – determinanty rozwoju*, Wydawnictwo WSAP, Białystok.
32. Kłosowski W., Warda J. (2001), *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Bielsko-Biała.
33. Kolenda M. (2006), *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielocechowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
34. Komitet Integracji Europejskiej (2001), *System monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, materiał niepublikowany*, [za:] Wskaźnikowe metody oceny projektów finansowanych z funduszy europejskich w praktyce UE.
35. Kosiedowski W. (2005), *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.
36. Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
37. Lista beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 – stan na 1 czerwca 2010 r.
38. Lista zawartych umów w ramach ZPORR – stan aktualny na dzień 3 lipca 2009, <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Biuro+Zarzadzania+Funduszami+Europejskimi/Informacje+Wydzialu/Zawieranie+umow+ZPORR.htm>, z dn. 10.09.2010.
39. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), *Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski Wschodniej*, Warszawa.
40. Nowak E. (1990), *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa.
41. Nowak J. (2006), *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
42. Olesiński Z. (red.) (2010), *Organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
43. Perło D. (2009a), *Zarządzanie jakością w administracji*, [w:] Kudrycka B., Peters G.B., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa.
44. Perło D. (2009b), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji*, [w:] Kudrycka B., Peters G.B., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa.

45. Plawgo B. (red.) (2007), *Kierunki rozwoju lokalnego w województwie podlaskim. Rola samorządów gminnych w aktywizacji obszarów wiejskich*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
46. Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D. (2010), *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego (na przykładzie JST województwa podlaskiego)*, Wolters Kluwer, Warszawa.
47. Potoczek A. (2003), *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, TNOiK i CKiDK, Toruń.
48. Potoczek A., Stępień J. (2005), *Kadry i zarządzanie w administracji*, Wydawnictwo „Prodruk”, Poznań – Toruń.
49. Przewidywany wpływ inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich w ramach działań 3.1 i 3.2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego, Rozwoju Regionalnego oraz działań 2.3 i 2.6 Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006.
50. Psyk-Piotrowska E. (red.) (2009), *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
51. Salachna J.M. (red.) (2009), *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
52. Sanz L. (2002), *The Role of Science and Technology Parks in Economic Development*, IASP Library, Malaga.
53. Sikora J. (1998), *Promocja regionu i miejscowości*, [w:] Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo WSB, Poznań.
54. *Suwałki to biegun zimna*, <http://dziennikurystyczny.pl/2010/01/bialyniedzwiadek-bedzie-promowal-suwalki/>, z dn. 03.08.2010.
55. Sztando A. (2002), *Kryteria interwencjonizmu lokalnego na przykładzie wybranych gmin*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynnik rozwoju regionalnego i lokalnego*, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek.
56. Trykozko R. (2009), *Kształtowanie cen za usługi publiczne*, [w:] Salachna J.M. (red.) *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo BFKK, Białystok.
57. Tuziak A., Tuziak B. (2005), *Innowacyjność jako element kapitału ludzkiego kadr samorządowych województwa podkarpackiego*, Uniwersytet Rzeszowski, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, „Kapitał ludzki i intelektualny”*, zeszyt nr 7, część 2, Rzeszów.

58. Wdrażanie ZPORR, stan na dzień 13 marca 2008 r. – Prezentacje XVI POSIEDZENIE Podlaskiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki, Białystok, 13 marca 2008 r., <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Biuro+Zarzadzania+Funduszami+Europejskimi/Informacje+Wydzialu/Aktualnosc+ZPORR/XVI+Posiedzenie+Podlaskiego+Komitetu+Monitorujacego+Kontrakt+Wojewodzki.htm> z dn. 10.10.2010.
59. Wiatrak A.P. (2007), *Kształtowanie rozwoju i przedsiębiorczości w skali lokalnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, zeszyt 2, tom IX.
60. Wojewódzka A. (2005), *Kapitał ludzki w strategiach rozwoju gmin województwa mazowieckiego, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, „Kapitał ludzki i intelektualny”, zeszyt nr 7, część 2, Rzeszów.
61. [www.dobrepraktyki.pl](http://www.dobrepraktyki.pl), z dn. 10.09.2010.
62. [www.marketingpower.com/AboutAMA/Pages/DefinitionofMarketing.aspx](http://www.marketingpower.com/AboutAMA/Pages/DefinitionofMarketing.aspx), z dn. 09.09.2010.
63. [www.owe.free.ngo.pl](http://www.owe.free.ngo.pl), z dn. 10.09.2010.
64. Ziolo M. (2006), *Fundusze poręczeń kredytowych w procesie kreowania rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 437, *Problemy zarządzania finansów i marketingu*, nr 10, Szczecin.
65. *ZPORR na Podlasiu*, Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.

