

Uniwersytet Warszawski

—

samorządowych.

Przystępując do analizy sześciu wybranych gmin spodziewaliśmy się, że uda się nam zrozumieć mechanizm, który doprowadził badane jednostki do pasywności w staraniu się o środki europejskie. Przeprowadzone badanie wskazuje, że w poszczególnych samorządach przyczyny te są odmienne (choć dają się też dostrzec pewne podobieństwa).

Zacznijmy od pozycji lidera politycznego i atmosfery współpracy między politykami gminnymi. W czterech, spośród sześciu, badanych gmin wójt/burmistrz został w 2006 r. ponownie wybrany na kolejną kadencję, w tym w trzech (wszystkich gminach wiejskich) było to zdecydowane zwycięstwo w pierwszej rundzie (od 78 do 95% głosów). W jednym mieście (MW3) do re-elekcji potrzebna była druga runda, zaś w MW1 i MW2 doszło do zmiany.

Ta różnica jest symptomatyczna, mówi dużo o ogólnej atmosferze politycznej. We wszystkich trzech badanych gminach wiejskich pozycja wójta jest właściwie niekwestionowana, a opozycja słaba lub praktycznie nieobecna. Atmosfera w radzie gminy jest dobra, brak silnych sporów, propozycje władz wykonawczych przyjmowane są praktycznie bez dyskusji. Skrajną ilustracją takiej sytuacji jest rozmowa przeprowadzona z jednym z radnych gminy GW2 w czasie badań terenowych. Kiedy prowadzący wywiad zadawał pytania dotyczące podjętej decyzji, próbując dowiedzieć się o jej uzasadnienie, które wcale nie było oczywiste, jedyną odpowiedzią było: *„ale wójt powiedział, że jest właśnie tak”*. Kwestionowanie zdania wójta w zagadnieniach merytorycznych dotyczących zarządzania jednostką samorządową wydawało się naszym respondentowi nie do pomyślenia i przytoczenie opinii lidera zastępowało merytoryczną argumentację. Wskazuje to na słabość elity lokalnej, zdominowanej przez lidera politycznego. W mniejszym stopniu ta dominacja lidera i wąskość elity zauważalna jest także w gminie GW1. W każdym razie pozycja wójta wydaje się całkowicie niezagrożona. Jak nam powiedział jeden z respondentów: *wójt jest wójtem i wybory raczej tego nie zmienią*.

Sytuacja w trzeciej gminie wiejskiej (GW3) jest do pewnego stopnia odmienna. Także i tutaj mamy do czynienia z wąską elitą lokalną, ale w mniejszym stopniu możemy mówić o „samotności lidera” (wójta). W gminie GW3 w większym stopniu możemy mówić o wspierającej się nawzajem nieformalnej, ale stabilnej grupie przypominającej „reżim” w rozumieniu teorii reżimów miejskich Stone’a (1989). W skład tej „grupy trzymającej władzę” wchodzi także przewodniczący rady, szefowie miejscowej spółdzielni, banku, proboszcz miejscowej parafii.

Odmierna sytuacja jest w badanych gminach miejsko-wiejskich. We wszystkich, w mniejszym czy większym stopniu mamy do czynienia ze znacznie słabszą pozycją lidera/burmistrza (w dwóch przypadkach wybory w 2006 r. przyniosły wymianę, a w trzecim – MW3 – zwycięstwo urzędującego burmistrza było bardzo nieznaczne i nastąpiło dopiero w drugiej rundzie wyborów). Podłoże pojawiających się konfliktów jest różne, ale w każdym przypadku nasi respondenci zwracali uwagę, że spory utrudniają sformułowanie, a tym bardziej realizację jakiejś klarownej, stabilnej

polityki. Nawiasem mówiąc w gminach MW1 i MW3 niekorzystanie ze środków unijnych było jednym z tematów wykorzystywanych w sporach politycznych.

W gminie MW1 „wojna wszystkich ze wszystkimi” jest dominującym obrazem krajobrazu politycznego wyłaniającym się z przeprowadzonych wywiadów. Warto dodać, że jeden z trwających sporów znalazł nawet finał sądowy. Panującą w gminie atmosferę dobrze ilustrują następujące cytaty z wypowiedzi respondentów:

- *Awanturnicze środowisko, wszyscy sobie skaczą do gardła – może w gminie jest za mało jodu w podłożu;*
- *Nie było żadnej współpracy między samorządem a innymi instytucjami. Skłócić się udało już na początku ostatniej kadencji samorządu, dopiero w ostatnim roku coś drgnęło;*
- *(Były) Burmistrz ma umiejętności menedżerskie, tak, na pewno, ale nie ma umiejętności współdziałania;*
- *Tutaj nikt nie wygasza konfliktów, tutaj cały czas liderzy lokalni rosną na konflikcie, cały czas jest walka. Były burmistrz skłócił się z powiatem i województwem, był mistrzem kłócenia się ze wszystkimi.*

Niewiele lepiej wygląda sytuacja w gminie MW3, choć tu przynajmniej linie podziału zarysowują się bardziej klarownie. Gmina jest bowiem wyraźnie podzielona terytorialnie. Część wyraźnie ciąży ku centrum aglomeracji i czuje się słabo związana z pozostałymi „bardziej prowincjonalnymi” miejscowościami. Jednocześnie, jak to często bywa w obszarach aglomeracji znaczna część aktywności tamtejszych mieszkańców skierowana jest na sprawy „ogólnometropolitalne” lub łączące się z miastem centralnym, natomiast są oni mniej aktywni w życiu gminy podmiejskiej, w której mieszkają. Także i w tym mieście respondenci zwracali uwagę, że silne skonfliktowanie z opozycją utrudnia prowadzenie polityki. Zdaniem niektórych naszych rozmówców obecne władze lokalne związane są z oświatą i ich działalność w znacznym stopniu jest zdeterminowana logiką lobby branżowego.

W trzecim z miast (MW2) konflikt był w znacznym stopniu związany z osobami (byłymi) burmistrzów rządzących w minionych kadencjach. Ilustrują to następujące wypowiedzi respondentów (do pojawiającego się w nich problemu kwalifikacji pracowników urzędu wrócimy jeszcze w dalszej części rozważań):

- *Po wyborach w listopadzie 1998 r. radni w 18-osobowej Radzie byli podzieleni na obozy po połowie. Efektem był trzymiesięczny pat w wyborze przewodniczącego Rady Miejskiej, organów rady, a przede wszystkim budżetu na rok 1999. Co ważne, podziały nie przebiegały według przynależności do partii politycznych. Struktury partyjnych w gminie nie było. Były to podziały wokół akceptowania lub nie, osoby burmistrza.*
- *Poprzedni burmistrz nie miał matury. Nie podejmował też dalszej edukacji. Burmistrz posiadał wykształcenie zawodowe. Jego poprzednia praca to zawodowa służba wojskowa, jako chorąży. Do urzędu przyszedł po odejściu z wojska („miał” opuścić służbę). Burmistrz nie był urzędnikiem zdyscyplinowanym (pociąg*

do nadużywania alkoholu). W pracy przebywał każdego dnia zaledwie 2-4 godziny, czasem dłużej.

- Od 1990 r. burmistrzowie nie posiadali nawet matury, chociaż ostatnia osoba pełniąc już funkcję zdała egzamin maturalny oraz studia I stopnia z politologii.*
- Następcą po problematycznym burmistrzu była pani burmistrz, która „awansowała” (została wybrana) na stanowisko burmistrza ze stanowiska kierownika urzędu stanu cywilnego (w tej samej gminie). Nie miała nawet matury. W trakcie kadencji uzupełniła wykształcenie (matura i licencjat z politologii), ale nie potrafiła ani współpracować z ludźmi (urzędnikami) ani ze środowiskami przedsiębiorców.*

Jedną z przytoczonych opinii odnoszących się do sytuacji miasta MW2 zwraca uwagę na następujący, w pierwszej chwili zaskakujący, fakt. Wbrew panującym na ten temat stereotypom, natężenie konfliktu nie łączy się z upartyjnieniem polityki samorządowej. Patrząc na skład rady możemy dojść do wniosku, że partie polityczne odgrywają największą rolę w gminach GW1 i GW2. Znaczna część radnych, a także wójtowie są członkami partii politycznych, co więcej należą do różnych ugrupowań, a więc wydawałoby się, że możemy oczekiwać silnych konfliktów na tym tle. Tymczasem okazuje się, że są to najbardziej zgodnie współpracujące samorządy, w dodatku niemal całkowicie zdominowane przez osobę wójta. W małych społecznościach lokalnych przynależność do partii politycznych nie przenosi się automatycznie na postawy odnoszące się do spraw, którymi na co dzień zajmują się samorządy. Natomiast członkostwo w większych organizacjach politycznych w pewnym sensie stabilizuje zachowania radnych, którzy w większym stopniu przyzwyczaili się do reguł współpracy w większych grupach.

Tymczasem, w formalnie znacznie mniej upartyjnionych badanych gminach miejsko-wiejskich, temperatura sporu politycznego jest znacznie wyższa. Co ciekawe, jeden z naszych respondentów w mieście MW3 właśnie brakowi zorganizowanego życia partyjnego przypisywał skłonność do konfliktów:

- Tworzące się, w związku z wyborami, ugrupowania polityczne nie są instytucjami trwałymi, są to organizacje stworzone ad hoc ze względu na wybory, co decyduje o możliwości silnych przetasowań po wyborach. Rodzi to pokusy przeciągania poszczególnych radnych na swoją stronę – rządzącą lub opozycyjną. Sprawia to również, że każde głosowanie jest w pewnym stopniu loterią, daje więc możliwość nowej walki politycznej. Taka sytuacja utrudnia dojście do porozumienia co do kierunku inwestowania w gminie.*

Obserwujemy więc dwie zasadniczo odmienne sytuacje, obie prowadzące do negatywnych skutków w zakresie sprawności działania samorządu. W części jednostek mamy do czynienia z silnym, paraliżującym konfliktem. W innych badanych gminach równie negatywne skutki ma całkowity brak konfliktów (czy może raczej: debaty, w której ścierałyby się różne punkty widzenia). Taka dominacja jednego lidera, nie mającego partnerów do dyskusji, w której ucierałyby się pomysły na rozwój gminy przypomina w znacznym stopniu klasyczną tezę Dahla i Tuftego (1973) który

sugerowali, że demokracja w małych miejscowościach może być osłabiana brakiem rywalizujących ze sobą grup, które tworzyłyby „pluralistyczną jakość” dyskursu politycznego. Brak sporów może być czasem przejawem marazmu, a nie budującej zgody społeczności zapracowanej w realizacji wspólnej wizji rozwoju.

Brak wspólnej wizji jest kolejną cechą wspólną wszystkich badanych przypadków, choć natura i przyczyny tego braku są odmienne. W gminie MW1 główną przyczyną wydaje się konflikt. Powoduje on brak możliwości porozumienia się aktorów sceny lokalnej w jakiegokolwiek sprawie, w tym przykładowo uzgodnienia, w jakim stopniu rozwój ma być oparty na funkcji uzdrowiskowo-turystycznej, a w jakim na „typowym” rozwoju funkcji miejskich czy otaczających miasteczko terenów rolniczych. W gminie MW3 decydujące wydaje się rozdarcie między częścią widzącą gminę jako część aglomeracji (i temu podporządkowującej wizję przyszłości) a częścią rozpatrującą rozwój gminy jako autonomicznej jednostki przestrzennej. Na to nakłada się jeszcze, wspominana już wyżej, aktywność lobby branżowych.

W gminie MW2 sprawa jest względnie prosta. Kilka lat temu miasto zaciągnęło zbyt duży, jak na swoje możliwości kredyt, popełniając przy okazji kilka podstawowych błędów (błędna, bo podnosząca koszty, lokalizacja inwestycji finansowanej z kredytu, „przeskalowanie” inwestycji w stosunku do potrzeb, kredyt w walucie obcej i następujące później niekorzystne zmiany kursu złotówki). Wszystko to sprawiło, że na kilka lat poziom zadłużenia zdecydowanie przewyższał limity określone w *Ustawie o finansach publicznych*, nad gminą wisiało widmo zarządu komisarycznego, a zadanie odzyskania płynności finansowej całkowicie zdominowało politykę samorządu. W takiej sytuacji, kiedy nowe inwestycje były na kilka lat całkowicie wstrzymane (por. dane przedstawione na ryc. 31 w rozdziale 8.1), trudno było, rzecz jasna, myśleć o pozyskiwaniu środków unijnych na dodatkowe przedsięwzięcia.

Kiedy mówimy o wizji rozwoju nieco odmiennie należy scharakteryzować sytuację w badanych gminach wiejskich. Cechą rzucającą się w oczy jest minimalizm aspiracji społeczności lokalnej. Brak jest wielkiej wizji rozwoju, a ludzie są zazwyczaj zadowoleni z drobnych usprawnień odnoszących się do obecnej sytuacji. W gminie GW1 mogliśmy usłyszeć, że *wszystko jest dobrze, bo wójt wybudował już prawie wszystkie drogi asfaltowe* prowadzące do pól, a więc dojazd traktorem przestał być problemem. Podobnie w gminie GW3 dało się usłyszeć, że *przecież prawie cała gmina jest już zwodociągowana*. Bardziej drastyczny obraz stwierdziliśmy w gminie GW2, w której nie udało się stwierdzić jakichkolwiek pomysłów dotyczących przyszłego rozwoju, a wszystkie rozmowy o przyszłości kończyły się bardzo pesymistycznymi konstatacjami. Charakterystyczny jest następujący zapis rozmowy z jednym z radnych:

- *Co należałoby zrobić, żeby gmina w przyszłości lepiej się rozwijała?*
- *A co tu można zrobić. Tu się nic nie uda. Młodzi wyjeżdżają, nie ma żadnego rozwoju.*
- *To co w takim razie zrobić? Zaorać całą gminę? Czy może zalesić?*
- *Zalesić? Nie opłaca się. Trzeba poczekać, a las sam wyrośnie.*

Ideałem w tej gminie wydawało się w miarę sprawne administrowanie bieżącą sytuacją, bez pomysłu na jej zmianę w przyszłości.

Powtarzającym się w kilku gminach problemem, poruszonym przez respondentów i obserwowanym przez członków zespołu badawczego, jest także dość niski poziom kwalifikacji urzędników. Trzeba pamiętać, że są to na ogół dość małe urzędy, poszczególni pracownicy mają w związku z tym szeroki zakres obowiązków, trudno się spodziewać wąskiej specjalizacji. Utrudnia to podnoszenie kwalifikacji, w tym w szczególności odnoszących się do pozyskiwania środków unijnych. Dopiero niedawno w niektórych z badanych jednostek (głównie miejsko-wiejskich, a więc większych) zdecydowano się na zatrudnienie osoby, która specjalizowałaby się w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania projektów. W gminie MW1 jeden z respondentów, krytycznych wobec rządzącej grupy, powiedział wprost, że *ważne (jako przyczyna wyjaśniająca pasywność w pozyskiwaniu środków unijnych) jest też słabe wykształcenie urzędników*. O niskim poziomie kwalifikacji kolejnych burmistrzów w gminie MW2 była już mowa powyżej. Nic dziwnego, że zatrudniani pracownicy też nie odznaczali się wysokim poziomem wiedzy, a urząd nie był najlepiej zorganizowany, jeśli chodzi o politykę kadrową. *Pracownicy w urzędzie nie są premiowani. Wynagrodzenia zawierają jedynie stałe składniki bez części motywacyjnych*.

W gminie GW1 wójt z dumą poinformował prowadzącego badanie, że osobę do pracy w sekretariacie dobrał na podstawie przeprowadzonego komisyjnie losowania, aby nikt nie mógł go oskarżyć o zatrudnianie „po znajomości”. Jak widać procedury nowoczesnej rekrutacji kadr nie przychodziły mu nawet do głowy. W gminie GW2 brakuje pracownika specjalizującego się w sprawach funduszy unijnych. Osoba wyznaczona do tego zadania ma wiele równoległych, nie związanych z funduszem, obowiązków. Co ciekawe, pracownicy urzędu pytani czy może brakuje im na ten temat informacji, zaprzeczali. Z przeprowadzonych rozmów można było odnieść wrażenie, że brak informacji był tak duży, że aż przestawał być zauważalny. Jak zauważył Sokrates, trzeba coś wiedzieć, żeby zdawać sobie sprawę, że czegoś nie wiemy. W jedynym przypadku próby występowania o środki unijne posłużono się firmą konsultingową, której zlecono przygotowanie dokumentacji. Wniosek został odrzucony, a jakość opracowania dokumentacji pozostawiała wiele do życzenia. Problem w tym, że nikt w urzędzie gminy nie był w stanie ocenić jakości przygotowanych dokumentów i zażądać poprawek od firmy konsultingowej. Zresztą dość powszechne jest przekonanie (nawiasem mówiąc nie całkiem pozbawione racji, ale rozważania na ten temat wykraczają poza główny temat naszego opracowania), że wymogi odnoszące się do dokumentów wymaganych przy składaniu wniosków do ZPORR były nadmierne. Bardzo dosadnie ujął to wójt jednej z badanych gmin:

- *Przygotowanie wniosków to głupota, tylko firmy różne na gminach żerują. Przede wszystkim studium wykonalności. Po co to komu? A trzeba zapłacić firmie konsultingowej ponad 20 tys. zł.*

Warto też wspomnieć, że w żadnej z badanych gmin władze samorządowe nie umiały nawiązać udanej współpracy z partnerami lokalnymi spoza urzędu (przedsię-

biorcami, organizacjami pozarządowymi itp.). Podstawową przyczyną jest szeroko rozumiana słabość społeczeństwa obywatelskiego, a więc brak potencjalnych partnerów posiadających odpowiednie zasoby. Problem ten w znacznej mierze odnosi się zresztą do całej Polski, a nie tylko do jednostek wybranych do naszego badania empirycznego²⁸. Jak wiadomo z wcześniejszych badań, słabość odnosi się też do znacznie większych miast (Swianiewicz, Klimska, Mielczarek 2004; Sagan 2000), gdzie można się spodziewać większej liczby potencjalnych partnerów. W badanych przez nas gminach (przede wszystkim wiejskich) przejawy aktywności społeczności lokalnej były jednak bardzo rzadkie, a te które udało się odszukać miały najczęściej charakter zabiegania o pomoc z zewnątrz, a nie samoorganizacji nastawionej na oddolne rozwiązywanie problemów. Należy dodać, że w niektórych przypadkach te „naturalne” trudności wzmagane są przez czynniki wpływające na niewykorzystanie nawet tych szans, które wiążą się z niewielką aktywnością społeczności lokalnej. Na przykład, w gminie MW1 szanse na współpracę zmniejsza konflikt polityczny, a w gminie MW2 niezrozumienie byłych władz samorządowych potrzeby takiej współpracy.

Na zadane wprost pytanie skierowane do władz lokalnych badanych jednostek o przyczyny pasywności w staraniach o środki europejskie, najczęstsza odpowiedź kierowała nas w stronę sytuacji finansowej i braku środków potrzebnych na „wkład własny”. To wyjaśnienie często powtarzało się w rozmowach prowadzonych w gminach MW2, GW1 i GW2, ale zdarzało się je słyszeć także w pozostałych jednostkach. Jak jednak wskazują dane przytoczone w rozdziale 8.1., wyjaśnienie to nie jest w pełni przekonujące. Badane gminy nie odbiegają (w sensie negatywnym) od sytuacji finansowej innych polskich samorządów, prowadzą różne inwestycje. Nie wiadomo zatem, dlaczego środki te nie mogły być wykorzystywane jako wkład własny pozwalający na zwiększenie aktywności inwestycyjnej dzięki pozyskanym środkom z funduszy przedakcesyjnych lub strukturalnych. Poza gminą MW2, która jak już wspominaliśmy przez kilka lat walczyła o utrzymanie płynności finansowej, argument braku środków własnych nie wytrzymuje konfrontacji z rzeczywistością. Warto zwrócić uwagę, że większość badanych gmin (oprócz MW2 i w pewnym stopniu GW3) ma raczej niskie zadłużenie, a obecność nadwyżki operacyjnej sprawia, że mają znaczną, niewykorzystaną zdolność kredytową. W niektórych gminach (MW1, GW1, a zwłaszcza GW2) kredyt nie jest traktowany jak normalny instrument polityki rozwojowej, ale jako zło z definicji, którego należy się za wszelką cenę wystrzegać. Jak powiedział wójt gminy GW2:

– *Gdyby moja gmina miała kredyt w banku, jak niektóre inne samorządy, to nie mógłbym spać po nocach.*

Prawdą jest natomiast, że większość badanych samorządów ubiega się o inne, „bardziej przyjazne” zewnętrzne finansowanie projektów inwestycyjnych, najczęściej pochodzące z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przedstawiciele władz lokalnych podkreślają, że środki te nie wymagają przygoto-

²⁸ Obszerny przegląd literatury odnoszącej się do tego zagadnienia por. Herbst (2008) w druku.

wywania tak rozbudowanej dokumentacji, a procedury są znacznie prostsze. Przy relatywnie niskich aspiracjach co do realizowanych programów rozwojowych, dostęp do WFOŚ i podobnych funduszy wystarcza. Być może w przyszłości, wraz z pojawieniem się bardziej ambitnych zamierzeń, gminy te zaczną się także starać o środki z Regionalnych Programów Operacyjnych.

Mówiąc o czynnikach wpływających na pasywność trzeba zwrócić uwagę na kilka zjawisk specyficznych dla pojedynczych badanych jednostek, łączących się z politycznymi uwarunkowaniami procesu podejmowania decyzji o alokacji środków z programów unijnych. W gminie MW3 zetknęliśmy się z opinią, że staranie o środki europejskie jest dla tej gminy wyjątkowo utrudnione, ponieważ leży ona w strefie podmiejskiej aglomeracji, a takie tereny są *dyskryminowane przy ocenie wniosków* (cytat z wypowiedzi jednego z respondentów). Stwierdzenie to dotyczy problemu, który był niejednokrotnie przedmiotem debaty publicznej. Już kilka lat temu Unia Metropolii Polskich (skupiająca 12 głównych ośrodków miejskich w Polsce) alarmowała, że obszary metropolitalne są dyskryminowane ze względu na dominację przedstawicieli prowincji w sejmikach wojewódzkich i innych organach samorządu wojewódzkiego. UMP postulowała nawet utworzenie oddzielnego programu operacyjnego, który byłby skupiony na potrzebach wielkich miast (zabiegi te nie przyniosły jednak skutku). UMP koncentrowała jednak swą uwagę na wielkich miastach, a nie obszarach podmiejskich. Tymczasem twarde dane odnoszące się do wielkości przyznanych i wykorzystanych środków sugerują, że z funduszy unijnych najmniej skorzystały właśnie tereny położone wokół największych miast (por. Swianiewicz, Lackowska 2008). Potencjał polityczny i ekonomiczny wielkich miast pozwolił im na „wywalczenie” znacznego dostępu do funduszy strukturalnych, nawet wbrew pojawiającej się, w niektórych regionach, niechęci prowincji do takiej alokacji środków. Natomiast gminy podmiejskie stykały się z niechęcią wynikającą z przekonania, że „i tak są w lepszej sytuacji niż bardziej peryferyjnie położone regiony”, ale nie miały odpowiednich zasobów politycznych, które pozwoliłyby im przełamać to negatywne uprzedzenie. Tak więc skarga wyrażona w wypowiedziach usłyszanych w gminie MW3 może być do pewnego stopnia uzasadniona. W gminie MW2 zetknęliśmy się z kolei z zarzutem, że nieotrzymanie środków ze ZPORR – mimo dość wysokiej pozycji projektu na liście rankingowej przygotowanej przez panel ekspertów – wynikało z braku odpowiednich powiązań partyjno-politycznych z władzami województwa. Nasze badanie nie pozwala stwierdzić, czy twierdzenie to jest prawdziwe, ale z badań prowadzonych w innych regionach (Swianiewicz 2008) wiemy, że analogiczne sytuacje, choć dość rzadkie, ale zdarzały się.

Jak widać z powyższych rozważań, trudno mówić tylko o jednym czynniku, czy też nawet o jednym rodzaju splotu czynników, prowadzących do pasywności. W zbadanych sześciu jednostkach samorządowych możemy wyróżnić cztery odmienne typy (ich podsumowanie znajduje się w tabeli 47).

Typ pierwszy odnosi się do miast MW1 MW3 i został określony jako **paraliżujący konflikt**. Opisywane powyżej spory toczące się w obrębie tak władz, jak

Tabela 47

Charakterystyka typów pasywności po analizie przypadków

	MW1	MW3	MW2	GW1	GW2	GW3
Pozycja lidera politycznego, natężenie konfliktów	kontrowersyjny lider, silny konflikt, zmiana lidera po wyborach 2006	kontrowersyjny lider, silny konflikt	kontrowersyjny lider, konflikty, zmiana lidera po wyborach 2006	niekwestionowana, silny lider, brak konfliktów		niekwestionowana pozycja lidera współpracującego z wąską, nieformalną elitą
„Upartyjnienie” samorządów	b. niskie	niskie	b. niskie	wysokie	wysokie	b. niskie
Wizja rozwoju	niejasna, wywołująca konflikt	różnica zdań między częściami gminy (jedna z części ciąży ku centrum aglomeracji)	w cieniu zapaści finansowej, wizją odzyskanie płynności finansowej	minimalistyczna – drogi lokalne	brak, skrajny pesymizm	minimalistyczna – wodociągi, „zadowolenie grupy trzymającej władzę”
Kompetencje urzędników i polityków	niskie					
Obecność potencjalnych partnerów lokalnych (przedsiębiorstwa, instytucje obywatelskie)	w cieniu konfliktu we władzach lokalnych	b. słaba, część gminy ciąży ku centrum aglomeracji	brak organizacji przedsiębiorców, niewykorzystane możliwości współpracy z organizacjami społecznymi	b. słaba	brak	
Problem zadłużenia	niskie	przeciętne	b. wysokie kilka lat temu, obecnie zmniejsza się	niskie	brak zadłużenia	rosnące, raczej wysokie
Model pasywności	paraliżujący konflikt		zapaść kredytowa	tradycyjno-wiejski		wygodna elita i niskie aspiracje społeczne

Źródło: Opracowanie własne.

i społeczności lokalnej nie są, rzecz jasna, jedynym, ale wydają się dominującym czynnikiem wpływającym na niemożność sformułowania jasnej i stabilnej polityki rozwojowej, która potem przekładałaby się na skuteczne zabiegi o fundusze europejskie wspomagające pożądane kierunki rozwoju.

Typ drugi, reprezentowany przez miasto MW2 określiliśmy **zapaścią kredytową**. Rzeczywiście, to wysokie zadłużenie było bezpośrednią przyczyną okresowego powstrzymania się od działań prorozwojowych, w tym wykorzystujących środki na europejską politykę regionalną. Ten dominujący czynnik był – jak się zdaje – spowodowany niezadowolającymi kwalifikacjami zarządzających gminą, a jego efektem był z kolei silny konflikt polityczny w gminie.

Trzeci typ, charakterystyczny dla dwóch gmin wiejskich GW1 i GW2 nazwaliśmy **tradycyjno-wiejskim**. Składa się nań typowa dla wielu (choć przecież nie wszystkich) tradycyjnych społeczności wiejskich w Polsce postawa roszczeniowa, niskie aspiracje społeczności lokalnej, brak ważnych oddolnych inicjatyw rozwojowych, irracjonalny lęk przed bardziej zaawansowanymi instrumentami finansowania (w szczególności kredytami), brak rozbudowanej elity lokalnej (i w efekcie dominująca pozycja „samotnego lidera politycznego – wójta”), niskie kwalifikacje większości pracowników administracji gminnej. W takiej sytuacji brak wyraźnie artykułowanych konfliktów politycznych jest raczej przejawem marazmu, a nie zgodnej pracy.

W końcu czwarty (GW3) to typ **wygodnej elity i niskich aspiracji społecznych**. Przypomina w wielu punktach scharakteryzowany powyżej typ „tradycyjno-wiejski”. Istotną cechą odróżniającą jest jednak obecność „małej elity lokalnej”, która wydaje się dość dobrze „urządzona” w obecnej sytuacji i zainteresowana raczej kontynuacją niż zmianą. W jakiejś mierze dobrą ilustracją tego typu jest, znany z historii polskiej literatury, Obrzydłówek.