

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN

ŁAŃCUCH WARTOŚCI GMINY

(The Value Chain of a Commune)

Pod redakcją
**Wojciecha Dziemianowicza
i Jacka Szlachty**

STUDIA
TOM CLXIX



WARSZAWA 2016

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN

Rada Redakcyjna

Tadeusz Markowski (przewodniczący),
Jacek Szlachta (zastępca przewodniczącego), Paweł Churski, Andrzej Klasik, Tomasz Komornicki,
Piotr Lorens, Tadeusz Marszał, Janusz Zaleski, Jacek Zaucha

Redakcja Wydawnictw

Tadeusz Markowski (redaktor naczelny),
Paulina Legutko-Kobus (zastępca redaktora naczelnego), Ewa Ryżlak (sekretarz redakcji)

Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75
e-mail: kpzk@pan.pl

Recenzenci: Adam A. Ambroziak, Marta Lackowska

Redaktor statystyczny: Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2016

ISBN:978-83-63563-15-8

ISSN 0079-3507

Publikacja jest efektem prac zespołu badawczego Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego prowadzącego projekt badawczy Narodowego Centrum Nauki pt. *Czynniki rozwoju lokalnego w kontekście kryzysu gospodarczego i nowych wyzwań Unii Europejskiej* (Projekt: 2013/09/B/HS5/00164).

Książka współfinansowana przez Ministerstwo Rozwoju

Zgłoszenie artykułu do czasopisma jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Spis treści

Contents

ABSTRACT	11
WPROWADZENIE	12
<i>Introduction</i>	
CZĘŚĆ I. KONCEPCJA BADAWCZA ORAZ UWARUNKOWANIA EUROPEJSKIE I KRAJOWE ROZWOJU LOKALNEGO	15
<i>Part I. The Research Concept, European and National Determinants for Local Development</i>	
1. ŁAŃCUCH WARTOŚCI GMINY JAKO KONCEPCJA ANALITYCZNA (Wojciech Dziemianowicz)	16
<i>The Value Chain of a Commune as an Analytical Concept</i>	
1.1. Czym jest łańcuch wartości gminy?	16
<i>What is the Value Chain of a Commune?</i>	
1.2. Rola lidera w tworzeniu wartości gminy	17
<i>The Role of a Leader in the Creation of Value of Commune</i>	
1.3. Rola otoczenia wewnętrznego w tworzeniu wartości gmin	20
<i>The Role of Internal Environment in the Commune Value Creation</i>	
1.4. Presja zewnętrzna a wartość gminy	22
<i>External Pressure vs. Value of the Community</i>	
1.5. Łańcuch wartości gminy – uszczegółowienie	23
<i>The Value Chain of Commune – Elaboration</i>	
2. POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE ROZWOJU LOKALNEGO (Jacek Szlachta)	27
<i>The European Union Policy in the Context of Local Development</i>	
2.1. Ewolucja europejskiej polityki spójności	27
<i>The Evolution of EU Cohesion Policy</i>	
2.2. Podstawy prawne terytorializacji europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020	31
<i>Legal Basics for Territorialisation of EU Cohesion Policy for 2014–2020</i>	
2.3. Terytorializacja w dokumentach europejskich dla Polski na lata 2014-2020	35
<i>Territorialisation in EU Documents for Poland for 2014-2020</i>	

3. POLITYKA KRAJOWA I REGIONALNA W KONTEKŚCIE ROZWOJU LOKALNEGO W POLSCE	
(Wojciech Dziemianowicz, Agnieszka Laskowska)	42
<i>National and Regional Policy in the Context of Local Development in Poland</i>	
3.1. <i>Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020</i>	42
<i>Medium-term National Development Strategy 2020</i>	
3.2. <i>Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie</i>	43
<i>National Strategy for Regional Development 2010-2020: Regions, Cities, Rural Areas</i>	
3.3. <i>Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</i>	44
<i>National Spatial Development Concept 2030</i>	
3.4. <i>Krajowa Polityka Miejska 2023</i>	46
<i>National Urban Policy 2023</i>	
3.5. <i>Strategie makroregionalne</i>	47
<i>Macro-regional Strategies</i>	
3.6. <i>Strategie wojewódzkie</i>	48
<i>Regional Development Strategies</i>	
3.7. <i>Krajowa polityka lokalna – Aktualizacja</i>	54
<i>Updates for National Local Policy</i>	
CZEŚĆ II. WYNIKI BADANIA	55
<i>Part II. The Research Results</i>	
4. ŁAŃCUCH WARTOŚCI W ŚWIETLE WYNIKÓW ANKIET	
(Wojciech Dziemianowicz)	56
<i>The Value Chain of a Commune in the Light of Research Results</i>	
4.1. <i>Lider i jego doświadczenie</i>	57
<i>Leader and His Experience</i>	
4.2. <i>Wiedza i umiejętności lidera</i>	58
<i>Leader's Knowledge and Skills</i>	
4.3. <i>Lider i jego wizja rozwoju</i>	59
<i>Leader and His Vision of Development</i>	
4.4. <i>Kapitał społeczny w gminie</i>	60
<i>Social Capital in the Commune</i>	
4.5. <i>Współpraca</i>	61
<i>Co-operation</i>	
4.6. <i>Zaufanie</i>	63
<i>Trust</i>	
4.7. <i>Uwarunkowania historyczne</i>	64
<i>Historical Conditions</i>	

4.8. Uwarunkowania aktualne	66
<i>Current Conditions</i>	
4.9. Wyzwania przyszłości	67
<i>Challenges of the Future</i>	
4.10. Gmina widziana oczami liderów a jej rozwój	69
<i>The Commune Seen through the Leader Eyes vs. Local Development</i>	
5. ŁAŃCUCH WARTOŚCI – STUDIA PRZYPADKÓW	78
<i>Chain of Values – the Case Studies</i>	
5.1. Charakterystyka gmin objętych badaniem (Klaudia Peszat)	78
<i>Characteristics of Municipalities Included in the Research</i>	
5.2. Doświadczenia lidera jako czynnik rozwoju lokalnego (Michał Bil)	84
<i>Leader's Experience as a Factor of Local Development</i>	
5.2.1. Kutno	84
5.2.2. Chełmno	88
5.2.3. Wojkowice	93
5.2.4. Doświadczenie lidera – podsumowanie studiów przypadku	96
<i>The Leader Experience – Summary of the Case Studies</i>	
5.3. Wiedza i umiejętności lidera jako czynnik rozwoju gminy (Klaudia Peszat)	97
<i>Leader's Knowledge and Skills as the Factor of Local Development</i>	
5.3.1. Goleniów	97
5.3.2. Stalowa Wola	103
5.3.3. Żagań (Michał Bil)	108
5.3.4. Wiedza i umiejętności lidera – podsumowanie studiów przypadku	112
<i>Leader's Knowledge and Skills – Summary of the Case Studies</i>	
5.4. Wizja lidera jako czynnik rozwoju gminy (Agnieszka Laskowska)	114
<i>Vision of a Leader as a Factor of Local Development</i>	
5.4.1. Bełchatów	114
5.4.2. Dębno	118
5.4.3. Kędzierzyn-Koźle	122
5.4.4. Wizja lidera – podsumowanie studiów przypadku	127
<i>The Vision of a Leader – Summary of the Case Studies</i>	
5.5. Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gminy (Katarzyna Obłąkowska)	128
<i>Social Capital as a Factor of Local Development</i>	
5.5.1. Białowieża	128
5.5.2. Mielnik	133
5.5.3. Ruda Maleniecka	137
5.5.4. Kapitał społeczny – podsumowanie studiów przypadku	142
<i>Social Capital – Summary of the Case Studies</i>	

5.6. Współpraca lokalna jako czynnik rozwoju gminy (Paweł Dembiński)	144
<i>Co-operation as a Factor of Local Development</i>	
5.6.1. Gietrzwałd	144
5.6.2. Karpacz	146
5.6.3. Niwiska	149
5.6.4. Współpraca – podsumowanie studiów przypadku	152
<i>Co-operation – Summary of the Case Studies</i>	
5.7. Zaufanie jako czynnik rozwoju gminy (Adam Górecki)	154
<i>Trust as a Factor of Local Development</i>	
5.7.1. Częstochowa	154
5.7.2. Grodzisk Mazowiecki	160
5.7.3. Skórzec	164
5.7.4. Zaufanie – podsumowanie studiów przypadku	168
<i>Trust – Summary of the Case Studies</i>	
5.8. Historyczne uwarunkowania zewnętrzne jako czynnik rozwoju gminy (Róża Fajks)	170
<i>Historical Conditions as a Factor of Local Development</i>	
5.8.1. Banie Mazurskie	170
5.8.2. Dubienka	175
5.8.3. Kietrz	181
5.8.4. Uwarunkowania historyczne – podsumowanie studiów przypadku	187
<i>Historical Conditions – Summary of the Case Studies</i>	
5.9. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju gminy (Magda Lewandowska)	189
<i>Foreign Direct Investments as a Factor of Local Development</i>	
5.9.1. Błonie	189
5.9.2. Sztum	194
5.9.3. Terespol	200
5.9.4. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – podsumowanie studiów przypadku	205
<i>Foreign Direct Investments – Summary of the Case Studies</i>	
5.10. Innowacyjność jako czynnik rozwoju gminy (Michał Bil, Ewelina Matura)	207
<i>Innovation as a Factor of Local Development</i>	
5.10.1. Nadarzyn	207
5.10.2. Niepołomice	211
5.10.3. Tarnowo Podgórne	214
5.10.4. Innowacyjność – podsumowanie studiów przypadku	218
<i>Innovation – Summary of the Case Studies</i>	

6. LIDERZY LOKALNI – MIĘDZY DOŚWIADCZENIEM A WIZJAMI ROZWOJU (Wojciech Dziemianowicz)	220
<i>Local Leaders – between Experience and Visions of Development</i>	
6.1. Doświadczenie, wiedza i umiejętności	220
<i>Experience, Knowledge and Skills</i>	
6.2. Główne czynniki rozwoju	221
<i>The Main Factors of Development</i>	
6.2.1. Historyczne uwarunkowania rozwoju	221
<i>Historical Conditions of Development</i>	
6.2.2. Pozytywne skutki transformacji i unijne nadzieje	222
<i>The Positive Effects of the Transformation and Hopes to the EU</i>	
6.2.3. Przeinwestowanie?	223
<i>Overinvestment?</i>	
6.2.4. Blaski i cienie położenia geograficznego	224
<i>Lights and Shadows of the Geographical Location</i>	
6.2.5. Gospodarka – kluczem do rozwoju	225
<i>Economy – a Key to Development</i>	
6.2.6. Kapitał społeczny	226
<i>Social Capital</i>	
6.2.7. Decyzje polityczne	228
<i>Political Decisions</i>	
6.3. Wizje liderów	228
<i>Leader Visions</i>	
6.3.1. Następcy i reformatorzy	228
<i>Successors and Reformers</i>	
6.3.2. Wizje likwidacji podstawowych problemów	229
<i>Visions of the Liquidation of the Underlying Problems</i>	
6.3.3. Wizje rozwoju	230
<i>Visions of the Development</i>	
7. ZASOBY GMINY – MIĘDZY KAPITAŁEM SPOŁECZNYM A ZAUFANIEM DO LIDERA (Katarzyna Szmigiel-Rawska)	232
<i>Resources of the Commune – between Social Capital and a Confidence in the Leader</i>	
7.1. Kapitał społeczny	232
<i>Social Capital</i>	
7.2. Współpraca	236
<i>Co-operation</i>	
7.3. Zaufanie do lidera	238
<i>Confidence in the Leader</i>	

8. PRESJA ZEWNĘTRZNA – MIĘDZY HISTORIA I PRZYSZŁOŚCIĄ (Klaudia Peszat)	240
<i>External Pressure – between the History and the Future</i>	
8.1. Presja historyczna	241
<i>Historical Pressure</i>	
8.2. Presja terażniejsza	244
<i>Present Pressure</i>	
8.3. Presja przyszła	247
<i>Future Pressure</i>	
CZĘŚĆ III. WNIOSKI	250
<i>Conclusions</i>	
9. POLSKA LOKALNA A WYZWANIA EUROPEJSKIE I GLOBALNE (Jacek Szlachta)	251
<i>Local Poland vs. Global and European Challenges</i>	
9.1. Międzynarodowe podstawy rozwoju Polski lokalnej	251
<i>International Basis of Polish Local Development</i>	
9.2. Nowe wyzwania globalne i ich znaczenie dla lokalnego rozwoju społeczno- -gospodarczego w Polsce	254
<i>New Global Challenges and Their Significance for Local Socio-economic Development in Poland</i>	
9.3. Megatrendy występujące w Unii Europejskiej i ich znaczenie dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce	257
<i>Megatrends Occurring in European Union and Their Significance for Local Socio-economic Development in Poland</i>	
9.3.1. Megatrend 1 – Starzejąca się ludność Europy	257
<i>Megatrend 1 – An Aging Population in Europe</i>	
9.3.2. Megatrend 2 – Cofająca się gospodarka Europy	258
<i>Megatrend 2 – A Receding EU Economy</i>	
9.3.3. Megatrend 3 – Ewolucja postaw społecznych	258
<i>Megatrend 3 – The Evolution of Social Attitudes</i>	
9.3.4. Megatrend 4 – Spowolniona innowacyjność	259
<i>Megatrend 4 – The Slowed down Innovation</i>	
9.3.5. Megatrend 5 – Zmiany klimatyczne i niedostatek taniej energii w Europie	259
<i>Megatrend 5 – Climate Changes and Scarcity of Cheap Energy in Europe</i>	
9.3.6. Megatrend 6 – Odwrócone dostępności terytorialne	259
<i>Megatrend 6 – Inverted Territorial Accessibility</i>	
9.3.7. Megatrend 7 – Spolaryzowany rozwój	260
<i>Megatrend 7 – Polarized Development</i>	

9.3.8. Megatrend 8 – Hybrydowa geografia	260
<i>Megatrend 8 – Hybrid Geography</i>	
9.3.9. Megatrend 9 – Zablokowane reformy europejskie	261
<i>Megatrend 9 – Locked European Reforms</i>	
9.3.10. Megatrend 10 – Europejskie zakleszczenie	261
<i>Megatrend 10 – European Deadlock</i>	
9.4. Wnioski dla polityk publicznych prowadzonych w układach terytorialnych	262
<i>Requests for Public Policy Conducted in the Territorial Systems</i>	
10. ROZWÓJ LOKALNY W POLSCE – SPOJRZENIE W PRZYSZŁOŚĆ	
(Jacek Szlachta, Wojciech Dziemianowicz)	264
<i>Local Development in Poland – a Look into the Future</i>	
10.1. Polska lokalna „2016”	264
<i>Local Poland in 2016</i>	
10.1.1. Zróżnicowana przestrzeń	264
<i>Diversified Space</i>	
10.1.2. Demografia, demografia, demografia...	267
<i>Demography, Demography, Demography...</i>	
10.1.3. Wsparcie europejskie	269
<i>European Support</i>	
10.1.4. Uwarunkowania finansowe	270
<i>Financial Considerations</i>	
10.1.5. Strategie rozwoju lokalnego	272
<i>Local Development Strategies</i>	
10.1.6. Wzrost partycypacji społecznej	273
<i>The Increase in Social Participation</i>	
10.1.7. Rozwój oparty na...	274
<i>Development Based on...</i>	
10.2. Polska lokalna „2014-2020”	277
<i>Local Poland „2014-2020”</i>	
10.2.1. Uzależnienie od środków UE i tego konsekwencje	278
<i>Dependence on the EU Funds and Its Consequences</i>	
10.2.2. Między asfaltem a grafenem – wymiar przedmiotowy polityki lokalnej .	279
<i>Between an Asphalt and a Graphene – the Objective Dimension of Local Policy</i>	
10.2.3. Między osamotnieniem a sieciami – wymiar relacyjny polityki lokalnej .	280
<i>Between Loneliness and Networks – the Relational Dimension of Local Policy</i>	
10.2.4. Łańcuchy wartości 2014-2020	281
<i>Value Chains 2014-2020</i>	

10.3. Polska lokalna „2020 i dalej”	284
<i>Local Poland „2020 and Further”</i>	
10.3.1. Hipoteza pospiesznych wydatków	284
<i>The Hypothesis of Hasty Spending</i>	
10.3.2. Hipoteza nowego modelu pomiaru rozwoju	285
<i>The Hypothesis of a New Measurement of Development Model</i>	
10.3.3. Hipoteza większej różnorodności	285
<i>The Hypothesis of a Greater Diversity</i>	
10.3.4. Hipoteza wzrostu znaczenia polityki miejskiej i metropolitalnej	286
<i>The Hypothesis of the Growing Importance of Urban and Metropolitan Policies</i>	
10.3.5. Hipoteza likwidacji części gmin	286
<i>The Hypothesis of Liquidation of Some Communes</i>	
10.3.6. Hipoteza wzrostu znaczenia wymiaru społecznego w procesach rozwojowych	286
<i>The Hypothesis of the Growing Importance of the Social Dimension in the Development Processes</i>	
10.3.7. Hipoteza kreatywnych liderów	287
<i>The Hypothesis of Creative Leaders</i>	
Bibliografia	288
<i>Bibliography</i>	
Informacje o Autorach	300
<i>Notes on Authors</i>	

ABSTRACT

The Value Chain of a Commune. The publication raises question of factors in the development of the Polish local units (gmina) in the context of the economic crisis and challenges of the future. The authors consider different parts of the value chain of commune basing on broad literature, surveys and case studies.

The value chain of commune consists of nine factors, which characterize three main sources of development of each commune. These sources of development are: local leader, the internal environment (resources) and external conditions. The factors that give to the leader the basis for a positive impact on the development of the commune are: experience, skills and vision of development. The internal environment should be characterized by: well-developed social capital, co-operation and trust. Finally, external conditions are considered as historical, present and future pressure.

The authors in the final part of the publication present the development of the current value chain model in the two scenarios, which will have a chance to be implemented in 2014-2020.

Keywords: Co-operation, leader, social capital, trust, value chain of a commune, vision.

WPROWADZENIE

Dyskusja na temat czynników rozwoju lokalnego jest wciąż żywa, choć często schodzi na drugi plan wobec aktualnych problemów światowych, krajowych, czy nawet regionalnych. Wiele zjawisk, kluczowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, rozpatrywanych jest najpierw w skali makro, następnie na poziomach niższych. Część z tych ważnych zagadnień trudna jest do analizowania na poziomie lokalnym – przykładem jest zagadnienie zmian klimatycznych. W przypadku innych zostaliśmy niejako przyzwyczajeni do tego, że analizujemy je na poziomach wyższych, niż poziom gmin. Tak jest np. z regionalnymi systemami innowacji, inteligentnymi specjalizacjami.

Warto dlatego mieć na uwadze to, że wszystkie procesy społeczno-gospodarcze mają swoje źródła w jakimś konkretnym miejscu, któremu można przypisać odpowiednie współrzędne geograficzne, a zatem i konkretną lokalizację. Nawet jeśli tych miejsc odpowiedzialnych za kształtowanie się zjawiska jest więcej, nie zmienia to tego, że pomijanie poziomu lokalnego wynika raczej z niedoskonałości organizacji systemu zbierania informacji lub błędów popełnianych w badaniach.

Prezentowana publikacja koncentruje się na gminie, zgodnie z założeniami finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki projektu badawczego¹ pt. *Czynniki rozwoju polskich gmin w kontekście kryzysu gospodarczego i nowych wyzwań Unii Europejskiej*, realizowanego w okresie luty 2014–maj 2016 r. Czas przygotowania projektu i późniejszej realizacji determinował koncentrację zespołu na dwóch kluczowych pytaniach:

- Jak polskie gminy reagują na otoczenie międzynarodowe, które wychodzi z kryzysu gospodarczego?
- Jak polskie gminy przystosowują się do wyzwania, jakim jest rozwój oparty na innowacjach, w zdecydowanie bardziej wyrazistej formie, niż dotychczas?

Pod koniec realizacji projektu pojawiło się kolejne wyzwanie, jakim jest **kryzys migracyjny**. Ze względu na niewielki wciąż napływ migrantów do Polski oraz czas nasilenia dyskusji na ten temat (pod koniec badań), nie uwzględniono tego zjawiska, choć można postawić tezę, że może ono w najbliższym czasie nieść za sobą różne konsekwencje rozwojowe. W końcowej części publikacji staramy się odnieść do tego

¹ Projekt numer: 2013/09/B/HS5/00164 był realizowany na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych UW.

wielowymiarowego problemu, na przykładzie jednego z polskich miast, jednak kryzys migracyjny nie jest podejmowany w badaniu w szerszym ujęciu.

Na potrzeby badania sformułowano następującą **hipotezę główną**:

Pozycja rozwojowa gminy zależy od wzajemnych relacji między liderem lokalnym, otoczeniem wewnętrznym oraz otoczeniem zewnętrznym gminy, postrzeganych jako konsekwencja zdarzeń historycznych, teraźniejszych oraz projekcja zdarzeń przyszłych.

Hipotezę tę wspierają trzy hipotezy cząstkowe. Pierwszą z nich, nazwano hipotezą „**historycznego splotu czynników rozwojowych**” i brzmi następująco:

Uwarunkowania historyczne rozwoju lokalnego dotyczą nie tylko procesów, które wpływały na pozycję danej gminy względem innych gmin, ale również procesów tworzących dzisiejszy kapitał społeczny oraz zdarzeń, które budowały doświadczenia liderów lokalnych.

W hipotezie drugiej, nazwanej hipotezą „**aktualnej reakcji na zmieniające się otoczenie**”, następuje odwołanie do teraźniejszości:

Wśród wielu zasobów, jakimi może dysponować w danej chwili gmina, by sprostać aktualnej presji zewnętrznej, najważniejszymi są: wiedza i umiejętności lidera oraz gotowe i umiejące współpracować otoczenie wewnętrzne.

Ostatnia hipoteza cząstkowa wiąże się z „**pomysłem na przyszłość**” i nadano jej następujące brzmienie:

Ważną rolę wśród czynników rozwoju odgrywają również te, które odnoszą się do przyszłości, czyli: wizja lidera oraz zaufanie, jakim go obdarza otoczenie wewnętrzne.

Wszystkie hipotezy, jak i cały pomysł badania jest następstwem realizacji projektu pt. *Gmina pasywna*, z lat 2005-2007 [Dziemianowicz, Swianiewicz 2007]. Badanie zróżnicowanej reakcji samorządów na możliwość wykorzystania funduszy europejskich nie tylko pozwoliło wyróżnić pasywne postawy wśród polskich samorządów lokalnych, ale dało również podstawę do sformułowania koncepcji „łańcucha wartości gminy” (zob. rozdz. 1). Właśnie łańcuch wartości stanowi szkielet analizy czynników rozwoju, podjętej w aktualnym badaniu. Badanie to wpisuje się w nurt analiz lokalnych podejmowanych bardzo często [zob. np. Gorzelak, Jałowiecki 1996, 1998; Dziemianowicz *et al.* 2011; Klasik 2015]. Starano się przede wszystkim zaprezentować uwarunkowania rozwoju „widziane od środka”. Badanie opiera się na wynikach ankiet

skierowanych do liderów lokalnych, pogłębionych studiów przypadków realizowanych przede wszystkim na podstawie pogłębionych wywiadów z przedstawicielami różnych środowisk w każdej z gmin, a także – częściowo na podstawie analizy danych statystycznych.

Pierwsza część pracy poświęcona jest zagadnieniom teoretycznym oraz obrazującym kontekst europejski i krajowy polityki lokalnej. Publikacja zaczyna się od przybliżenia koncepcji łańcucha wartości gminy (rozdz. 1), następnie omówione zostały europejskie uwarunkowania rozwoju lokalnego (rozdz. 2), a w końcu uwarunkowania krajowe (rozdz. 3). Kontekst krajowy podejmuje zarówno zagadnienie najważniejszych dokumentów rządowych, jak i strategii szesnastu województw i znaczenia „lokalności” w tych dokumentach.

W części drugiej publikacji zaprezentowano wyniki badań. Obszerny rozdział 5. zawiera studia przypadków (łącznie 27 gmin). Pogłębione analizy przeprowadzono w wyselekcjonowanych gminach spełniających różne kryteria, powstałe na macierzy: rozwój gospodarczy vs. rozwój społeczny. W badanych gminach weryfikowano hipotezy badawcze, odnosząc się do wszystkich zagadnień łańcucha wartości gminy. W rozdziale 4. prezentowane są wyniki badań ankietowych w zestawieniu ze wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego. Kolejne trzy rozdziały (6-8) poświęcone są przekrojowej analizie podmiotów łańcucha wartości gminy, tj.: lidera, otoczenia wewnętrznego i presji zewnętrznej.

Część trzecia opracowania składa się z dwóch rozdziałów, które są syntezą najważniejszych wyników oraz prezentują rekomendacje dla polityki rozwoju na poziomie lokalnym, ale również krajowym i regionalnym.

W tym miejscu autorzy publikacji pragną podziękować wszystkim przedstawicielom administracji samorządowej, w szczególności prezydentom, burmistrzom i wójtom, którzy poświęcili swój cenny czas i podzielili się swoimi opiniami na tematy podjęte w badaniu. Podziękowania kierowane są również do przedstawicieli środowisk lokalnych badanych gmin, którzy aktywnie uczestniczyli w projekcie.

Słowa wdzięczności kierowane są również do Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, który w ramach stałej współpracy z Ministerstwem Rozwoju zdecydował się przyjąć publikację i wydać w serii Studia.

Autorzy publikacji dziękują również dwóm recenzentom, dr hab. Marcie Lackowskiej oraz prof. SGH dr. hab. Adamowi Ambroziakowi za cenne uwagi i sugestie, które w miarę możliwości starano się uwzględnić w ostatecznej wersji opracowania.

CZEŚĆ I.

**KONCEPCJA BADAWCZA
ORAZ UWARUNKOWANIA EUROPEJSKIE
I KRAJOWE ROZWOJU LOKALNEGO**

PART I.

***THE RESEARCH CONCEPT, EUROPEAN
AND NATIONAL DETERMINANTS
FOR LOCAL DEVELOPMENT***

1. ŁAŃCUCH WARTOŚCI GMINY JAKO KONCEPCJA ANALITYCZNA

1.1. Czym jest łańcuch wartości gminy

Pojęcie *łańcuch wartości gminy* jest efektem prac badawczych nad aktywnością samorządów lokalnych w pozyskiwaniu środków unijnych i odnosi się do idei Portera, który konkurencyjność firmy, jej pozycję i możliwości rozwojowe rozpatrywał właśnie przez pryzmat łańcuchów wartości [Dziemianowicz 2007]. Oryginalny łańcuch wartości Portera [1985] buduje macierz zasobów firmy (infrastruktura firmy, zasoby ludzkie, technologie oraz zaopatrzenie) oraz procesów (logistyka wewnętrzna, działania operacyjne, logistyka zewnętrzna oraz marketing i sprzedaż). W miejscach, w których stykają się poszczególne zasoby i procesy Porter poszukuje przede wszystkim źródeł wysokiej efektywności końcowej. W każdym z tych miejsc należy stawiać pytania o jakość, możliwości poprawy funkcjonowania *etc.* Z czasem łańcuch wartości ugruntował swoją pozycję wśród narzędzi analitycznych pozwalających kompleksowo nie tylko diagnozować firmę, ale również podejmować decyzje strategiczne i operacyjne [de Witt, Meyer 2010].

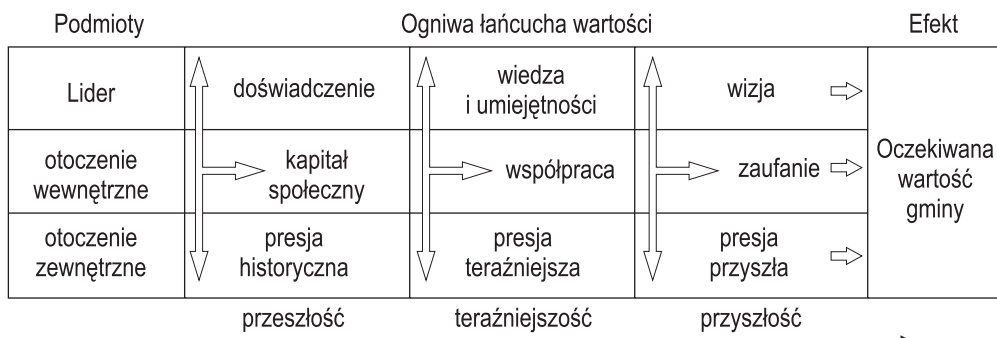
Próby poszukiwania analogii między przedsiębiorstwem i korporacją a gminą i regionem są bardzo atrakcyjne². Wychodzą one z logicznego założenia, że skoro firma kieruje się takimi pojęciami, jak: *zysk, efektywność, konkurencja*, to również władze publiczne powinny włączać te zagadnienia do swojej praktyki w zarządzaniu i w realizacji różnych polityk publicznych. Za takim podejściem w pewnym stopniu przemawiają również teorie zarządzania organizacjami [Hatch 2002]. W tym nurcie można dostrzegać rozwój np. koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), jak i zaostrenie się konkurencji o czynniki rozwojowe między krajami, regionami i mniejszymi jednostkami terytorialnymi.

Istotą łańcucha wartości gminy jest próba koncentracji uwagi nie na wszystkich możliwych czynnikach rozwoju, lecz na wybranych grupach, które pozostają ze sobą w ścisłej relacji (ryc. 1). Zarządzanie organizacją podpowiada wyróżnienie trzech grup podmiotów biorących udział w procesach rozwojowych i podobnie jak w przedsiębiorstwie są to: lider, otoczenie wewnętrzne oraz otoczenie zewnętrzne. Szczególna rola lidera wynika z przekonania, że odpowiednie przywództwo, jeśli jest rzeczywiste, może kształtować zachowania całej organizacji. Koncepcja uwzględnia również czyn-

² Takie analogie wskazywał w swoich pracach Kukliński już na początku lat 90. XX w. [zob. Kukliński 1991]. Okazuje się, że idea ta – na pewno dyskusyjna – ciągle funkcjonuje w debacie publicznej [zob. Woźniak 2012].

nik czasu. Jednak szczególnie istotne jest to, że łańcuch wartości gminy nie zakłada z góry wysokiej konkurencyjności, wysokich wskaźników rozwoju. „Wartość gminy” powinna być wypełniona treścią, jaką nadadzą jej lokalni liderzy wraz ze swoimi współpracownikami.

W dalszej części rozdziału omówione zostaną poszczególne ogniwa łańcucha wartości w odniesieniu do obecnych w literaturze teorii rozwoju regionalnego i lokalnego.



Ryc. 1. Łańcuch wartości gminy

Źródło: [Dziemianowicz 2007, s. 159] (zmodyfikowany).

1.2. Rola lidera w tworzeniu wartości gminy

Lider lokalny, zazwyczaj utożsamiany jest z pozycją wójta, burmistrza lub prezydenta. Może on być rozpatrywany przez pryzmat socjologii (jako element grupy społecznej), politologii (w kontekście przywództwa i rządzenia), a także zarządzania (m.in. z punktu widzenia przywództwa oraz formułowania strategii organizacji). W konsekwencji w licznych koncepcjach rozwoju lokalnego „lider” lub „przywódca” pojawia się jako jeden z czynników (uczestników) procesu rozwoju.

Łańcuch wartości określa trzy kluczowe cechy lidera, które są ważne z punktu widzenia realizacji polityki rozwojowej. Są to: doświadczenie (odnoszące się do przeszłości), wiedza i umiejętności (stosowane w czasie teraźniejszym), oraz wizja (odnosząca się do przyszłości). Podejście to zdecydowanie ogranicza pole analizy, chociażby w kontekście cech przywódcy. Różni badacze i praktycy zaliczają do nich np. inteligencję, entuzjazm, dążenie do zdobywania wiedzy, wytrwałość, pewność siebie, wiarę w innych ludzi, uczciwość, aktywność, poczucie misji, umiejętność współpracy, pokorę, pozycję społeczną, [por. Bodio, Załęski 2007; Covey 2008; Adair 2009; Mrówka 2010].

Wskazane powyżej cechy można przypisać osobom, które uznawane są za lidera, czy też zdobyły taką pozycję. Zatem samo określenie *lider* jest w łańcuchu pojęciem bardzo pojemnym, przy czym w kontekście rozwoju lokalnego należy dodać do

wspomnianych charakterystyk jeszcze jedną, którą jest siła sprawcza zmian gminy w określonym kierunku. W ten sposób oddzielono liderów małych grup od tego jednego najważniejszego, który bierze na siebie odpowiedzialność za najważniejsze decyzje podejmowane w gminie.

Każdy człowiek ma określone doświadczenie, jednak w łańcuchu wartości gminy ważne jest, aby doświadczenie (niezależnie od jego charakteru) było swego rodzaju medium pozwalającym wykorzystywać wiedzę dotyczącą przeszłości lidera dla aktualnej polityki rozwojowej (ryc. 2).

Nie każdy lider lokalny jest przywódcą, a szczególnie „przywódcą charyzmatycznym”. Bodio i Załęski [2007] zauważają, że „przywództwo charyzmatyczne”, nawiązując do prac Maxa Webera, jest tylko pewnym stanem początkowym, wynikającym z silnych emocji, które mogą być warunkowane sytuacją oraz przekonania zwolenników przywódcy w jego moc sprawczą. Jak zauważa Scott [2006, s. 185]:

Charyzmatyczne przywództwo w czystej formie stanowi biegunowe przeciwieństwo trwałego i formalnie zorganizowanego panowania. Nie musi odwoływać się do biurokratów czy urzędników, lecz do tych, którzy zostali „powołani”, by służyć swemu przywódcy w miarę możliwości i na których bezwarunkowe oddanie i lojalność może on liczyć.

W myśl powyższego twierdzenia, trudno oczekiwać, że zawsze kandydaci w wyborach samorządowych będą mieli charyzmę, która wyniesie ich na stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta. Lider polityczny może posiadać charyzmę, jednak często i coraz częściej podlega procesowi, który nazywany jest „kryzysem przywództwa politycznego”. Ten kryzys ma wiele źródeł, a wśród konkurentów do przywództwa lokalnego, politycy mogą wymieniać tych, którzy mają wiedzę, środki finansowe, czy potrafią mobilizować społeczne grupy nacisku (przez partycypację społeczną).

Lider lokalny w sytuacji optymalnej potrafi łączyć cechy przywódcze z zarządzaniem. Przywódca realizuje swoje zadania przez określenie wizji, mobilizuje swoich współpracowników do podążania w kierunku tej wizji, motywuje i inspiruje w procesie realizacji wizji. Z kolei lider – zarządca, to osoba potrafiąca przeprowadzić gminę do zaplanowanej wizji w sposób dobrze zorganizowany, wykorzystując różne systemy: planowania, organizacji pracy, monitoringu i oceny [por. Griffin 2004].

Lider może realizować swoje cele stosując różne style przywództwa. W naukach o zarządzaniu od lat funkcjonuje klasyfikacja sposobów zarządzania oparta na tzw. siatce przywództwa wprowadzonej przez R. Blake’a i J. Mouton w 1964 r. [zob. Griffin 2004]. Siatkę tworzą dwa wymiary. Pierwszy z nich to troska o produkcję, drugi zaś, to troska o ludzi. Na tak określonym polu autorzy wyznaczyli pięć podstawowych stylów zarządzania:

- zubożone – (minimalny zakres w obu wymiarach);
- klubowe – niska koncentracja na produkcji, wysoka na ludziach;

- autorytarne – niska koncentracja na ludziach, wysoka na produkcji;
- zespołowe – wysoka koncentracja na obu wymiarach;
- zrównoważone – jak nazwa wskazuje, średnia (wyważona, odpowiednia) koncentracja na obu wymiarach.

Na płaszczyźnie polityki lokalnej warto przytoczyć klasyfikację stylów przywództwa zaproponowaną przez Johna 2001, za: Swianiewicz *et al.* 2004]. W tym przypadku mamy do czynienia z dwiema przecinającymi się osiami, z których jedna wyznacza wymiar: od przywództwa autorytarnego do przywództwa odpowiadającego na potrzeby społeczności, druga oś to wymiar odnoszący się do zasobów, jakimi dysponuje lider (z jednej strony są liderzy mobilizujący różne zasoby, a z drugiej liderzy polegający na własnych zasobach). John wyznacza cztery style przywództwa:

- koncyliacyjny – oparty na szerokiej mobilizacji zasobów i wychodzący naprzeciw lokalnym potrzebom;
- wizjonerski – mobilizujący różne zasoby, ale w połączeniu z przywództwem autorytarnym;
- „bossowski” – to z kolei połączenie przywództwa autorytarnego i koncentracji lidera na własnych zasobach;
- zachowawczy – jest odpowiedzią na potrzeby społeczności, ale używając zasobów własnych lidera.

Każdy z ww. stylów ma swoje zalety i wady, które przejawiać się mogą w zróżnicowany sposób w różnych gminach. Nie każdy styl będzie skuteczny w każdej społeczności lokalnej. Zatem zadaniem lidera powinno być nie tylko charyzmatyczne przywództwo, ale również odpowiedni dobór stylu zarządzania do cech gminy, której lideruje.

Jednak dzisiejsi przywódcy coraz częściej stoją przed zdecydowanie bardziej skomplikowanym problemem, jakim jest zarządzanie złożonymi relacjami sieciowymi [Kjær 2009], które może przybierać formę współzarządzania [Mazur 2015]. W kontekście sprawności zarządzania warto przypomnieć główne procesy, które determinowały powstanie „nowego zarządzania publicznego”, wprowadzonego w Wielkiej Brytanii za rządów Margaret Thatcher i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej przez Ronalda Reagana [Kjær 2009]: (1) przeniesienie doświadczeń ze świata biznesu do sektora publicznego; (2) prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych; (3) powoływanie agencji rozwoju odpowiedzialnych za wdrażanie programów; (4) silna konkurencja między krajami i regionami; (5) decentralizacja; (6) wzrost pozycji obywateli kosztem administracyjnych układów hierarchicznych. Sieci w odróżnieniu od relacji rynkowych i hierarchicznych charakteryzują się szczególnym podejściem do problemów związanych z zarządzaniem [por. Lackowska 2010]. W sieciach podstawą relacji jest wymiana zasobów, relacje te są współzależne, a kluczem do wymiany jest zaufanie. W sieciach partnerzy nie powołują się na zapisy umów, ale stosują swego rodzaju dyplomację. W końcu zamiast konkurencji i podporządkowania, w sieciach dominuje kultura wzajemności [por. Rhodes 1999, za: Kjær 2009]. Niezależnie od trudności

w realizacji wizji rozwoju lidera przez relacje sieciowe, warto skoncentrować uwagę właśnie na tych zagadnieniach, ponieważ rozwój teorii zarządzania publicznego obejmuje również nurt „współzarządzania”. Wprawdzie nurt ten podlega rzeczowej krytyce m.in. ze względu na swoją wieloznaczność, niską precyzję [zob. szerzej: Zawicki 2015], jednak idea łączenia relacji sieciowych, problemu delegacji odpowiedzialności, zagadnień związanych z odmiennościami interpretacyjnymi zjawisk społecznych, a także konsekwencji dokonywanych zmian instytucjonalnych jest bardzo atrakcyjna [Mazur 2015]. Ponadto idea współzarządzania jest odpowiedzią na oddolne ruchy społeczne, które starają się uczestniczyć w polityce lokalnej na zasadzie prawdziwej partycypacji, której najwyższą formą jest „kontrola obywatelska” [Arnstein 2012; Kurczewska 2014].

1.3. Rola otoczenia wewnętrznego w tworzeniu wartości gminy

W koncepcji łańcucha wartości gminy za *otoczenie wewnętrzne* uważane są wszystkie podmioty (mieszkańcy, instytucje i organizacje), które funkcjonują na terenie danej jednostki. Najlepiej, aby całe otoczenie wewnętrzne wspierało lidera w realizacji wizji, jednak w rzeczywistości taka sytuacja nie występuje. Zawsze lider – nawet jeśli jest nim charyzmatyczny przywódca – ma swoich zagorzałych zwolenników, jak i przeciwników. Zatem kluczowe jest pytanie, na ile zwolennicy są w stanie wspierać lidera, a na ile przeciwnicy są w stanie ograniczać go w realizacji wizji.

Traktując realizację strategii jako proces, a gminę jako organizację, można – posiłkując się teorią zarządzania – wyróżnić różne typy grup społecznych, które mogą wspierać lidera [zob. Griffin 2004]. Pierwszy typ to grupy funkcjonalne, które są powołane do realizacji konkretnych celów, zadań. Za taką grupę można uznać pracowników administracji. Drugi typ to grupy nieformalne, nazywane również grupami interesu. Cele tej grupy nie muszą w pełni być spójne z wizją lidera, ale czasem może dochodzić do wspólnoty celów. Jeżeli lider potrzebuje wsparcia „spoza urzędu” dobrze byłoby, gdyby takie grupy nieformalne utożsamiały się z wizją rozwoju prezentowaną przez lidera. Na płaszczyźnie rozwoju lokalnego takie grupy bardzo dobrze opisuje teoria reżimu miejskiego [Sagan 2000; Jarczewski 2006]. Trzecim typem grup są zadaniowe. Jest to podgrupa grupy funkcjonalnej, która skoncentrowana jest na bardzo konkretnych zadaniach, które mają być zrealizowane w relatywnie krótkim czasie³. W praktyce – taka grupa może być wewnętrznie jednorodna – złożona z pracowników urzędu gminy, ale również może mieć charakter mieszany – np. grupy tworzone w procesie przygotowania strategii.

³ Griffin [2004] podaje podział grup zadaniowych na zespoły (rozwiązujące problem; kierownicze; robocze; wirtualne; koła jakości), jednak jest to uszczegółowienie, które na tym poziomie omawiania łańcucha wartości można pominąć.

W części omawiającej rolę lidera, wskazano problem dopasowania stylu przywództwa do uwarunkowań społecznych. W jednostkach lokalnych, jakimi są gminy, te uwarunkowania społeczne tworzyły się zazwyczaj latami. Dlatego w łańcuchu wartości gminy kontekst historyczny otoczenia wewnętrznego odnosi się do *kapitału społecznego*. Pojęcie to zostało wprowadzone do literatury przez Bourdieu [1983], a spopularyzowane przez Putnama [1995] i – w ujęciu ogólnym – oznacza sposób tworzenia i funkcjonowania relacji międzyludzkich, który pozwala grupom społecznym osiągać cele [por. Giddens 2012]. Przy czym osiągnięcie celów wcale nie musi być widoczne i przejawiać się w jakimś konkretnym działaniu. Kapitał społeczny, to innymi słowy warunkowane kulturowo i bazujące na doświadczeniu sieci społeczne. Badacze tego zjawiska zauważają, że są różne odmiany kapitału społecznego. Putnam wyróżnił kapitał pomostowy (czyli łączący) i wiążący (inaczej spajający). W pierwszym przypadku przejawem takiego kapitału jest wysoka aktywność mieszkańców w różnego rodzaju organizacjach i stowarzyszeniach, w przypadku drugim – jest to aktywność ludzi wywoływana relacjami rodzinnymi, a także powstała na skutek czynników mobilizujących (np. niewłaściwe decyzje administracyjne). W literaturze przedmiotu można spotkać rankingi obrazujące wysoki poziom i niski poziom kapitału społecznego [Czapiński 2014]. Trudno jednak w pełni zgodzić się ze sprowadzaniem kapitału społecznego do jednego wymiaru. Poza tym część potencjalnych działań społecznych jest trudna do zidentyfikowania podczas badań – może okazać się, że „niski kapitał społeczny” to jednocześnie bardzo aktywny kapitał wiążący, który ujawni się w sytuacji kryzysowej.

Z kapitałem społecznym wiąże się takie elementy, jak: zaangażowanie w pracach różnych stowarzyszeń, zaufanie, wzajemność w kontaktach międzyludzkich, ogólna aktywność społeczna, czy w końcu lokalna rozpoznawalność, na skutek szczególnych zachowań społecznych [por. Weckroth *et al.* 2015]. Dla łańcucha wartości gminy istotne jest, czy społeczność lokalna – ukształtowana historycznie, tworząca określony kapitał społeczny – jest otwarta na współpracę z liderem dla realizacji szerszego celu, niż cele przypisane różnym grupom interesu (ryc. 2). Praktyka pokazuje, że nie wszystkie środowiska sprzyjają np. nagłym planom modernizacyjnym, tak jak i występują sytuacje „wiekowych konfliktów”, które przekładają się na trudności w realizacji aktywnej polityki rozwoju [zob. Dziemianowicz, Swianiewicz 2007].

Realizacja celów gminy musi odbywać się przez współpracę. Nawet w przypadku przywódców zorientowanych na zasoby własne, nie można założyć, że lider zrealizuje sam wszystkie kroki prowadzące go do wizji. Dlatego lider zazwyczaj jest otoczony większą lub mniejszą grupą współpracowników [tzw. drużyna lidera – por. Dziemianowicz *et al.* 2012]. Współpracę w gminie można opisywać na wiele sposobów, tym bardziej, że przyjmuje ona coraz częściej charakter sieciowy. Ważne jest, aby w gminie nastąpiła mobilizacja na tyle dużej grupy społecznej, aby stanowiła odpowiedni potencjał wsparcia. Jakkolwiek ważne jest także, aby różne sieci – skupione wokół

wielorakich celów – były w stanie współpracować ze sobą na rzecz rozwoju w myśl idei – „wygrana-wygrana”, czyli gry o sumie dodatniej.

Ostatnia cecha otoczenia wewnętrznego odnosi się do przyszłości i jest nim zaufanie. Zaufanie jest prawdopodobnie hasłem, słowem kluczem, które pomaga wyjaśnić nie tylko problemy społeczne (np. kapitał społeczny), ale również ekonomiczne (ostatni kryzys gospodarczy, tworzenie klastrów). W kontekście łańcucha wartości gminy zaufanie musi występować w relacji między liderem a otoczeniem wewnętrznym i to przede wszystkim otoczenie wewnętrzne powinno ufać swojemu liderowi. Realizacja wizji rozwojowej przebiega czasem z dużymi trudnościami, wówczas w szczególności sposób zaufania pozwala przewycięzać kryzysy, ale przede wszystkim wspiera i podtrzymuje cały proces dochodzenia do wizji rozwojowej.

1.4. Presja zewnętrzna a wartość gminy

Zgodnie z teorią zarządzania każda organizacja może być rozpatrywana w szczegółach (wewnętrzna struktura i zależności), ale musi być analizowana w kontekście relacji z otoczeniem zewnętrznym. Lista teorii określających wpływ otoczenia zewnętrznego na daną jednostkę jest długa i obejmuje zarówno obszar zarządzania [Oblój 2007], jak i koncepcje wyjaśniające procesy rozwojowe w ujęciu terytorialnym [Grzeszczak 1999; Dziemianowicz 2007].

Presja historyczna przejawia się przede wszystkim wprowadzeniem gminy na daną ścieżkę rozwoju (ryc. 2). Hipoteza historycznego uwarunkowania trajektorii rozwoju była weryfikowana przez licznych badaczy [David 2007; Martin, Simmie 2008; Sydow *et al.* 2009; Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012]. Nie zawsze zakotwiczenie na danej ścieżce musi przynieść negatywne skutki. Dlatego do dziś mówi się o „Polsce A” i „Polsce B”, a także do dziś gminy najbardziej skoncentrowane są w zdecydowanej większości w byłej Kongresówce i Galicji. Zdarzenia historyczne podawane są często jako kluczowe czynniki hamujące możliwości rozwoju. Do takich czynników władze lokalne zaliczają np. likwidację PGR-ów na początku lat 90. XX w., czy zmiany w podziale administracyjnym [Dziemianowicz 2007]. Są jednak gminy, które od lat są wśród liderów, niezależnie od uwarunkowań europejskich czy krajowych.

Obecnie – choć proces ten rozpoczął się już – ok. lat 70. XX w. – obserwuje się wzmożoną konkurencję o czynniki rozwoju. Konkurencja staje w centrum uwagi różnych koncepcji. Konkurencyjne od zawsze muszą być firmy [Porter 2001], warunki do tworzenia biznesu na poziomie krajów również wpisują się w konkurencję, której efektem ma być napływ kapitału inwestycyjnego [Dunning 1992], w końcu regiony i gminy również starają się tworzyć jak najlepszy klimat inwestycyjny dla firm zewnętrznych, jak i rodzimych [Jarczewski 2011]. Storper [1997] wymieniając trzy główne czynniki rozwoju regionów (przedsiębiorstwa, technologie i cechy regionu) w środku relacji umiejscawia konkurencję. Porter [2001] rozwijając koncepcję klastrów konkurencję wprowadza do definicji tego zjawiska (obok współpracy). Nawet

ostatnie interesujące koncepcje dotyczące jakości życia [Florida 2002; Montgomery 2015], czy inteligentnych specjalizacji [Foray 2015] konkurencyjność traktują wręcz jako jeden z celów. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego konkurencja odbywa się o mieszkańców, inwestorów (przedsiębiorców), turystów i fundusze zewnętrzne [Dziemianowicz 2007].

Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jaka będzie presja przyszła, której naciskowi będą podlegały polskie samorządy. Postęp technologiczny pozwala formułować bardzo śmiało wizje łączące elektryczne samochody bez kierowcy z powszechnym zastosowaniem robotów, które wyprą ludzi z wielu zawodów [Frey, Osborne 2013]. Z pewnością innowacyjność będzie wciąż cechą pożądaną, gdy będzie mowa o możliwościach rozwoju. To dzięki innowacyjności regiony starają się wyjść z niekorzystnej ścieżki, na której są zakotwiczone. Inteligentne specjalizacje to – niezależnie od polityki UE – koncepcja kładąca nacisk na współpracę przedsiębiorstw z jednostkami badawczo-rozwojowymi i naukowymi w celu podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności firm. Zatem oprócz innowacji, prawdopodobnie wciąż ważnym zewnętrznym czynnikiem rozwoju będą sieci relacji.

1.5. Łańcuch wartości gminy – uszczegółowienie

Reasumując zaprezentowane powyżej uszczegółowienie elementów łańcucha wartości gminy obejmowało następujące cechy i relacje (ryc. 2):

- umiejętność wyciągania wniosków z przeszłości (lider);
- integracja zasobów lokalnych (lider);
- określenie wizji i konsekwencja w jej realizacji (lider);
- otwartość na wizje wychodzące poza interes wąskich grup (otoczenie wewnętrzne);
- mobilizacja i relacje „wygrana-wygrana” (otoczenie wewnętrzne);
- wytrwałość (otoczenie wewnętrzne);
- zakotwiczenie na określonej ścieżce rozwoju (otoczenie zewnętrzne);
- konkurencja i sieci (otoczenie zewnętrzne);
- innowacje i sieci (otoczenie zewnętrzne).

Celowo nie był poruszany ostatni element łańcucha, którym jest – „oczekiwana wartość gminy”. W propozycji uszczegółowienia postawiono tezę, że efektem funkcjonowania łańcucha powinien być „rozwój definiowany przez lidera i społeczność lokalną”.

Lider	doświadczenie „ umiejętność wyciągania wniosków z przeszłości ”	wiedza i umiejętności „ integracja zasobów lokalnych ”	wizja „ określenie wizji i konsekwencja w jej realizacji ”	Rozwój definiowany przez lidera i społeczność lokalną
Otoczenie wewnętrzne	kapitał społeczny „ otwartość na wizje wychodzące poza interes wąskich grup ”	współpraca „ mobilizacja i relacje wygrana-wygrana ”	zaufanie „ wytrwałość ”	
Otoczenie zewnętrzne	presja historyczna „ zakotwiczenie na określonej ścieżce rozwoju ”	presja teraźniejsza (2014-2020) „ konkurencja i sieci ”	presja przyszła „ innowacje i sieci ”	

Ryc. 2. Łańcuch wartości – uszczegółowienie

Źródło: Opracowanie własne.

Proponowane podejście wymaga wyjaśnienia w co najmniej dwóch wymiarach:

- definicji rozwoju oraz
- zespołowego tworzenia celów a nawet wizji.

W literaturze przedmiotu możemy spotkać liczne próby interpretacji zarówno samego pojęcia rozwój lokalny, jak i czynników odpowiedzialnych za ten proces. Jednym ze sposobów postrzegania rozwoju lokalnego jest przeniesienie myślenia w skali makro (globalizacja) do myślenia w skali mikro (lokalność). Takie podejście zaowocowało nawet terminem *glocalizacja*, hasłem biznesowym „myśl lokalnie, działaj globalnie”. Jednak w dobie dyskusji o konsekwencjach (pozytywnych i negatywnych) globalizacji coraz częściej dostrzegane są walory lokalności. Warto zatem przytoczyć – wydawałoby się już anachroniczną definicję – *lokalnego rozwoju gospodarczego* zaproponowaną przez Blakely’ a na początku lat 90. XX w. [Blakely 1994, s. xv–xvi⁴]:

Lokalny rozwój gospodarczy odnosi się do procesu, w którym władze lokalne lub zakorzenione lokalnie organizacje angażują się do stymulowania lub podtrzymania aktywności gospodarczej i/lub zatrudnienia. Głównym celem lokalnego rozwoju gospodarczego jest pobudzanie szans rozwoju zatrudnienia w sektorach, które wzmacniają społeczność lokalną, wykorzystując jej zasoby ludzkie, naturalne i instytucjonalne.

W definicji tej szczególnie dwa fakty wydają się warte podkreślenia. Po pierwsze, jeśli władze lokalne nie są w stanie pobudzać rozwoju gospodarczego, odpowiedzialność za to zadanie powinna przejść lokalna społeczność (lokalne organizacje). Razi

⁴ Tłumaczenie: W. Dziemianowicz.

zatem brak w definicji odwołania co czynników zewnętrznych. Po drugie, można wyciągnąć wniosek, że kluczowym celem rozwoju jest „wzmocnienie społeczności lokalnej”, przez takie działania, które wykorzystują wszystkie możliwe lokalne zasoby. Powyższa definicja nie tylko koncentruje się na „lokalności”, ale – o czym mówi Blakely w swoich książkach – nie zamyka się na czynniki zewnętrzne – tym bardziej, że zasoby ludzkie, zasoby naturalne i zasoby instytucjonalne są w centrum dyskusji o czynnikach lokalizacji – czyli *de facto* oceny gminy przez zewnętrzny czynnik, jakim są inwestorzy.

Dyskusja o czynnikach rozwoju lokalnego rozwinęła się, podobnie jak dyskusja o czynnikach rozwoju krajów i regionów, w kierunku takich haseł, jak konkurencja i konkurencyjność, o czym pisano w części dotyczącej presji zewnętrznej. Konkurencję gmin o mieszkańców, inwestorów, turystów i zewnętrzną pomoc publiczną można rozpatrywać pod kątem relacji lub skutków tej konkurencji dla lokalnych filarów rozwoju [Dziemianowicz 2007, s. 140]. Wskazane przez Blakely’ a [1994]: zatrudnienie, baza dla rozwoju, zalety lokalizacji czy zasoby wiedzy pozostają w relacjach z podmiotami i środkami finansowymi, o które gminy konkurują. Jednak konkurencja nie powinna być celem samym w sobie, raczej powinna być postrzegana jako środek do osiągnięcia czegoś „wyższego”. Takie podejście można zobrazować w definiowaniu konkurencyjności układów lokalnych w kontekście bezpośrednich inwestycji zagranicznych i korporacji transnarodowych (KTN) [Dziemianowicz 2007, s. 29]:

...konkurencyjność gminy w wyścigu o kapitał zagraniczny jest to przewaga, jaką zdobywa gmina nad innymi konkurentami w zakresie szeroko rozumianych warunków do lokalizacji KTN. Konkurencyjność ta powinna być rozpatrywana raz jako czynnik lokalizacji, raz jako efekt oddziaływania korporacji.

Podobne podejście należy zastosować w kontekście pozostałych dyscyplin konkurencji:

- dążenie do przyciągnięcia nowych mieszkańców powinno się przejawiać rozwojem rynku pracy i budowaniem jak najlepszych warunków do życia, ale również dbałością o to, aby nowi mieszkańcy płacili w gminie podatki, wzmacniali kapitał społeczny, pobudzali inicjatywy w gminie;
- zabiegi o turystów muszą przejawiać się tworzeniem konkurencyjnych produktów turystycznych, ale również staraniem władz lokalnych o to, aby raz odwiedzający gminę turyści byli „ambasadorami gminy”, kiedy z niej wyjadą;
- również w przypadku zewnętrznej pomocy publicznej ważne jest zorganizowanie administracji, które pozwoli wygrywać konkurencję z innymi potrzebującymi gminami, ale środki, które zostaną pozyskane powinny być zainwestowane zgodnie z przemyślaną długofalową polityką rozwoju gminy.

Podniesienie konkurencji do kluczowego problemu rozwoju, obieranie jej za cel sam w sobie, zrodziło słuszne słowa krytyki. Powrót do zwrócenia uwagi na własne środowiska lokalne postuluje m.in. Grochowski [2010, s. 299]:

Postrzeżenie procesów rozwoju z perspektywy konkurencyjności terytorialnej powoduje, że polityki rozwoju ukierunkowane są na przyciąganie inwestycji, pracowników i innych zasobów z zewnątrz. Tymczasem uwaga powinna być skoncentrowana na terytorialnych uwarunkowaniach rozwoju: inwestycjach lokalnych, kształceniu, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wspieraniu lokalnych i regionalnych inicjatyw gospodarczych. Miasto lub region są atrakcyjne dla świata zewnętrznego, gdy są atrakcyjne dla swoich mieszkańców i już tu działających przedsiębiorców, a nie dla inwestorów szukających niskich kosztów pracy, czy turystów szukających egzotyki kraju rozwijającego się.

Warto podkreślić, że koncentracja na problemach środowisk lokalnych nie oznacza dążenia do autarkii. Jednak środowiska lokalne – szczególnie przedsiębiorcy – mają słuszość zwracając uwagę na to, że nowi zewnętrzni inwestorzy mogą korzystać z oferowanych im przez władze ulg podatkowych, a ci, którzy działają od wielu lat w danej gminie takiego wsparcia nie otrzymują. Zatem nie chodzi o to, aby zapomnieć o konkurencji zewnętrznej, ponieważ ta będzie prawdopodobnie obecna już zawsze między układami terytorialnymi, ale o położenie nacisku na oddolne budowanie lokalnych przewag.

Dlatego w koncepcji łańcucha wartości gminy jako efekt funkcjonowania wszystkich wymienionych wcześniej ogniw postawiono hasło „rozwój”, ale powinien to być rozwój definiowany przez lidera i społeczność lokalną. Tego typu postulat jest dość odległy od definiowania rozwoju przez „wzrost”. Wzrost – szczególnie w trakcie kryzysu, a nawet tuż po największej jego fali – może być traktowany jako kluczowe antidotum na zaistniałe problemy. Nie wszyscy zgadzają się z takimi poglądami [Rist 2015]. Krytyka obejmuje nie tylko sposób, w jaki oceniany jest rozwój (krytykowany jest cel w postaci „wzrostu”), ale również to, co podlega pomiarowi – najczęściej na poziomie krajów, regionów i podregionów jest to wartość produktu krajowego brutto⁵.

Nie przesądzając co dokładnie będzie efektem łańcucha wartości gminy, na pewno efekt ten, jako następstwo pozytywnych sprzężeń zwrotnych powinien odzwierciedlać aspiracje i możliwości lokalne jako odpowiedź na presję zewnętrzną.

⁵ Szeroka argumentacja na temat wad PKB znajduje się w publikacjach: [Stiglitz *et al.* 2013; Rist 2015].

2. POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE ROZWOJU LOKALNEGO

2.1. Ewolucja europejskiej polityki spójności

W Unii Europejskiej tradycyjnie rozwój lokalny był wspierany w ramach europejskiej polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich. Skala i zakres tego wsparcia, w pierwszych latach istnienia Wspólnoty Europejskiej były bardzo ograniczone. Instrumentem interwencji stały się fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego utworzony w 1975 r. oraz Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej utworzona w 1964 r., a także w pewnym chociaż niewielkim zakresie także Europejski Fundusz Społeczny utworzony już w 1957 r. na podstawie Traktatu Rzymskiego. Jednak skala dostępnych środków wynosiła zaledwie kilka procent wydatków budżetowych Wspólnoty Europejskiej.

Europejska polityka spójności stała się istotnym źródłem finansowania rozwoju lokalnego w państwach członkowskich po wprowadzeniu reformy Delorsa z 1988 r., m.in. dzięki znacznemu budżetowi, sięgającemu 1/3 wydatków Unii Europejskiej oraz wprowadzeniu wieloletniej perspektywy finansowej i programowej. Kolejne wieloletnie okresy programowania dotyczyły lat: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 oraz obecnie 2014-2020. Państwa członkowskie korzystające ze wsparcia funduszy strukturalnych podjęły programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego także w układach regionalnych, a formaty stosownych dokumentów strategicznych określiła Komisja Europejska. Mimo to, że samorzady lokalne stały się ważnym beneficjentem środków funduszy strukturalnych, a ilościowo projekty te stanowiły w wielu krajach członkowskich zdecydowaną większość, uznano, że w Unii Europejskiej kształtowanie polityki rozwoju lokalnego jest kompetencją poszczególnych państw członkowskich.

Po wprowadzeniu reformy Delorsa władze regionalne stały się kluczowym podmiotem interwencji europejskiej polityki spójności. Wyrazem tego stały się m.in.: regionalne programy operacyjne koncentrujące w niektórych krajach znaczną część alokacji oraz funkcje regionalnego szczebla administracji publicznej w zarządzaniu, finansowaniu, wyborze projektów, monitoringu i ewaluacji dotyczącej funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Od 1993 r. podstawą funkcjonowania integrującej się Europy stał się Traktat o Unii Europejskiej przyjęty w Maastricht [*European Union* 1992]. W art. 130a Traktatu znalazł się następujący zapis:

W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów.

W art. 130c pojawił się zapis dotyczący misji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego:

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych.

Rzadko dostrzegany jest art. 130s, w którym zapisano w ust. 2, że:

„Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu 100a Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała: (...) środki dotyczące – zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenia gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami i środków o charakterze ogólnym, jak również zarządzania zasobami wodnymi”.

Oznacza to, że w Traktacie zdefiniowano spójność gospodarczą i społeczną oraz zaproponowano ukierunkowanie regionalne najważniejszych kierunków interwencji poszczególnych funduszy strukturalnych i innych instrumentów.

Stopniowo Unia Europejska dojrzała do podjęcia aspektów przestrzennych rozwoju społeczno-gospodarczego, czego wyrazem stały się m.in.: wymiar terytorialny polityki rozwoju oraz spójność terytorialna. W całym okresie programowania 1994-1999 pod auspicjami Ministrów ds. Planowania Przestrzennego były prowadzone prace nad Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective – ESDP*) [*European Union* 1999]. Efektem końcowym prac stał się przyjęty na spotkaniu właściwych ministrów piętnastu państw członkowskich w Poczdamie w 1999 r. dokument ESDP. Miał on charakter indykatywny, wskazujący że dzięki aktywności Komisji Europejskiej i innych podmiotów europejskich oraz państw członkowskich możliwe jest wykorzystanie unikalnego potencjału przestrzennego Europy na różnych poziomach, w tym także lokalnym. Horyzontem czasowym ESDP był rok 2010.

Szczególne znaczenie w ostatnich dwóch okresach programowania dotyczących lat 2000-2006 i 2007-2013 miał program badawczy Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego zwany ESPON (*European Spatial Planning Observation*

Network). Program ten służy rozpoznaniu prawidłowości rozwoju terytorialnego Europy. Właściwie wszystkie raporty, atlasy oraz seminaria programu ESPON, w którym obok krajów członkowskich UE uczestniczą także: Islandia, Norwegia, Szwajcaria oraz Liechtenstein, podejmowały różne aspekty terytorialnego rozwoju Europy. Wiele raportów dotyczyło problemów terytorialnych naszego kontynentu, analizowanych nie tylko w układzie jednostek administracyjnych. Podstawowym poziomem analitycznym ESPON jest układ regionalny, chociaż w ostatnich latach coraz częściej oceniano sytuację także na poziomie lokalnym. Rekomendacje były adresowane do poziomu europejskiego, krajowego i regionalnego. Raporty programu ESPON uświadamiały nie tylko znaczne zróżnicowania regionalne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz Unii Europejskiej, ale przede wszystkim dokumentowały różnorodność i wyjątkowe bogactwo struktur terytorialnych Europy. Oznaczało to możliwość wykorzystania, w ramach prowadzonej polityki publicznej, tych przewag wynikających z różnorodności.

Dzięki tej aktywności zasadniczemu poszerzeniu uległ leksykon, a najważniejsze terminy pojawiające się w literaturze przedmiotu i w dokumentach na poziomie europejskim, często niestety niedefiniowane, to m.in.: *spójność terytorialna*, *wymiar terytorialny*, *rozwój terytorialny* oraz *terytorializacja polityk publicznych*. Próbą takiego zdefiniowania terminów i pola interwencji europejskiej stała się *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę* [Komisja Europejska 2008]. Wskazano w niej na znaczenie najważniejszych zmian wynikających z wprowadzenia do traktatów tego nowego wymiaru, jakimi są: (1) znaczenie dostępu do usług; (2) zrównoważony rozwój; (3) funkcjonalny podział geograficzny oraz (4) analiza terytorialna.

Niektóre Prezydencje w Unii Europejskiej wniosły istotny wkład w konceptualizację wymiaru terytorialnego. Szczególne zasługi w ostatnich latach miały Węgry, które przygotowały ostatnią Agendę terytorialną UE o horyzoncie 2020 r. [Prezydencja Węgier... 2011] i Polska [Ministry of Regional Development 2011A, 2011B, 2011C, 2011D]. W tym kierunku zmierzał także raport przygotowany jako materiał dyskusyjny Prezydencji Polski w Radzie UE [Böhme *et al.* 2011] oraz raport problemowy, tzw. *issue paper* [Ministry of Regional Development 2011C]. W dokumentach tych wskazano, w jaki sposób praktycznie wykorzystać podejście terytorialne dla podniesienia efektywności polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii, jej państw członkowskich i regionów. Raport zawiera katalog kategorii przestrzennych (tzw. kluczy terytorialnych), które powinny być uwzględniane przy formułowaniu i wdrażaniu polityk rozwoju. Klucze łączą cele strategii *Europa 2020* i priorytety Agendy Terytorialnej UE. Są to: sieci miast, obszary funkcjonalne, dostępność, usługi pożytku publicznego, a także lokalne (terytorialnie uwarunkowane) aktywa rozwojowe zwane kapitałem terytorialnym [Ministry of Regional Development 2011C]. W raporcie zilustrowano także sposoby różnicowania polityki rozwoju w zależności od cech specyficznych terytoriów (opisanych przy wykorzystaniu kluczy). Polityki publiczne powinny być

różnicowane pod względem: warunkowości, zakresu tematycznego i instrumentów finansowych (zwrotne i bezzwrotne). Zaproponowano także, aby koncentrację tematyczną (*thematic concentration*) zastąpić koncentracją problemową, tj. dostosowaną do specyfiki terytorium (*issue based concentration*).

Istotne znaczenie miało dojrzewanie potrzeby ujednocionej w całej UE terytorializacji w warstwie analityki i polityki europejskiej. Były to jednostki typu NUTS (skrót z ang.: *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – czyli Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej. Jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w UE, którą stanowią poziomy: NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) i NUTS 3 (podregiony) oraz dwa poziomy lokalne LAU 1 i LAU 2 (skrót z ang.: *Local Administrative Units 1 i 2*) – Lokalna Jednostka Administracyjna. W 28 krajach członkowskich na trzech poziomach NUTS istniało w 2015 r. odpowiednio: 98, 276 oraz 1342 jednostek terytorialnych. W Polsce klasyfikacja ta zwana jest Nomenklaturą Terytorialną Statystyki. Wyróżniamy obecnie w jej ramach: 6 makroregionów (grupy województw), 16 województw oraz 72 podregiony (grupy powiatów). LAU 1 w Polsce to powiaty, w tym miejskie (obecnie 379 jednostek lokalnych), a LAU 2 to poszczególne miasta i gminy (obecnie 2478 jednostek terytorialnych). Klasyfikacja ta jest weryfikowana co kilka lat, ostatnio od 1 stycznia 2015 r. Klasyfikacja ta jest m.in. podstawą: statystyki prowadzonej zgodnie z instrukcjami EUROSTAT w układach terytorialnych, interwencji europejskiej polityki spójności oraz kryteriów dopuszczalności pomocy publicznej. Wynikiem rosnącego znaczenia wymiaru terytorialnego było rozwinięcie przez EUROSTAT i krajowe biura statystyki publicznej wszystkich państw członkowskich (w Polsce są to Główny Urząd Statystyczny i Wojewódzkie Urzędy Statystyczne), bazy danych statystycznych zestawianych w układach terytorialnych.

Po załamaniu się prac nad Traktatem Konstytucyjnym, wymiar terytorialny został dowartościowany w Traktacie Lizbońskim, jaki wszedł w życie od 1 grudnia 2009 r. W art. 3 tego Traktatu zapisano, że: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między krajami członkowskimi” [Barcz 2008]. Tak więc obok spójności gospodarczej i społecznej pojawił się nowy wymiar – terytorialny. Rozwinięte to zostało bardziej szczegółowo w dalszych częściach Traktatu. W art. 174-178 (stare art. 158-162) zapisano, że:

„W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania wzmocnienia jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (...). Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w poprzednim Art. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu działań Unii (...) bierze się pod uwagę te cele i przyczynia się do ich realizacji. Unia wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy o przeznaczeniu struktu-

ralnym, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych. Co trzy lata Komisja przedstawia Parlamentowi, Radzie, Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz w sprawie sposobu, w jaki różne środki przewidziane w tym artykule przyczyniają się do tego”.

Oznacza to, że od 2009 r. przyjęto w UE taki sam format spójności terytorialnej, jak gospodarczej i społecznej.

2.2. Podstawy prawne terytorializacji europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020

Obok terytorialnego, drugim ważnym nurtem aktywności były działania wynikające z potrzeby powstrzymania degradacji pozycji konkurencyjnej UE w świecie. W 2000 r. na Szczycie w Lizbonie przyjęto Strategię Lizbońską, zakładającą przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną gospodarkę światową w ciągu zaledwie dziesięciu lat. Uzupełniona ona została w 2001 r. na Szczycie w Goeteborgu o elementy zrównoważonego rozwoju. Brak istotnych sukcesów we wdrażaniu tej strategii doprowadził do przyjęcia w 2005 r. Odnowionej Strategii Lizbońskiej [Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005].

Kolejną edycją dokumentów służących wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności UE stała się *Strategia Europa 2020* [European Commission 2010], traktowana jako podstawa bardziej skutecznego, niż dotychczas, podjęcia problemów strukturalnych UE w latach 2014-2020. *Strategia Europa 2020* ma pomóc UE w kreowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w odzyskaniu globalnej konkurencyjności względem innych kluczowych państw świata, w tym także najszybciej rozwijających się w ostatnich dekadach dużych gospodarek: Chin, Indii i Brazylii. Jako priorytety określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Początkowo *Strategia Europa 2020* była jednoznacznie aprzeestrzenna i abstrahowała od europejskiej polityki spójności. W wyniku konsultacji społecznych polityka spójności została określona jako istotny instrument wdrażania *Strategii*. W przyjętej przez państwa członkowskie *Strategii Europa 2020* pojawiły się następujące zapisy:

„Ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność”

oraz

„Bardzo ważnym elementem Strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, tak aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii”.

Rozporządzenia dotyczące europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 zostały przyjęte w grudniu 2013 r. [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014A*]. Podstawowe znaczenie dla wymiaru terytorialnego ma *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)*, a także ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMR [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014A*].

W rozdziale I rozporządzenia określono cele tematyczne interwencji Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) w latach 2014-2020 [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014A*, s. 46]. Zawarta jest w nim propozycja koncentracji tematycznej kierunków interwencji. Określono 11 celów tematycznych, jakimi są: (1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); (4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; (5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem; (6) Ochronianie środowiska i promowanie efektywności zasobów; (7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; (8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; (9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; (10) Inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie oraz (11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej.

Taka koncentracja tematyczna ma przeciwdziałać rozpraszaniu środków europejskiej polityki spójności na mniej istotne kierunki, co dotychczas w wielu przypadkach nie pozwalało na uzyskanie niezbędnej masy krytycznej podejmowanej interwencji. Charakterystyczne jest sektorowe, a nie terytorialne ukształtowanie logiki interwencji europejskiej w latach 2014-2020. Oczywiście decydujące dla możliwości wspierania rozwoju lokalnego jest ukierunkowanie wydatków w poszczególnych krajach proponowane w ramach poszczególnych celów tematycznych. Warto zauważyć, że niektóre z tych celów mogą służyć w znacznie większym stopniu wspieraniu rozwoju lokal-

nego, inne bardziej elitarne odnoszą się do rozwoju lokalnego tylko w marginalnym zakresie, albo tylko w wyjątkowych miejscach.

W tytule III dotyczącym programowania w rozdziale II opisano ramy dla wspierania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, finansowanego ze środków EFRROW, określanego nazwą LEADER, który może być wspierany także z EFRR, EFS i EFMR. W rozporządzeniu określono m.in.: warunki brzegowe zastosowania tego instrumentu, cechy strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, rolę, jaką odgrywają we wdrażaniu tego instrumentu lokalne grupy działania oraz ich zadania, a także koszty, jakie mogą zostać sfinansowane w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność [*ibidem*, s. 60-62].

W tym samym tytule rozdział III tego rozporządzenia został dedykowany rozwojowi terytorialnemu, a właściwie instrumentowi nazwanemu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). ZIT zakładają kompleksowe oddziaływanie na danym obszarze za pomocą wszystkich funduszy: EFS, EFRR, FS oraz dodatkowo ewentualnie także EFRROW i EFMR. ZIT zorientowane są przede wszystkim na obszary miejskie, ale mogą dotyczyć także innych obszarów. Założenia tworzenia ZIT zostały bardziej szczegółowo opisane w załączniku I do tego rozporządzenia. W załączniku tym, definiującym Wspólne Ramy Strategiczne, kluczowy dokument określający interwencję Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) w latach 2014-2020, w punkcie 3 znalazły się zachęty do stosowania zintegrowanego terytorialnie podejścia [*ibidem*, s. 129-130]:

„Państwa członkowskie mogą łączyć na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym środki EFSI w zintegrowane pakiety, odnoszące się do wyzwań terytorialnych”.

Zapisano także, że:

Państwa członkowskie wspierają rozwój rozwiązań lokalnych i tych poniżej szczebla regionalnego. Rozwój lokalny kierowany przez społeczności powinien być realizowany w kontekście strategicznego podejścia, aby zagwarantować, że przy oddolnym określaniu lokalnych potrzeb uwzględniono priorytety określone na wyższym poziomie. Państwa członkowskie określają podejście do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach poszczególnych funduszy i zawierają w umowach partnerstwa informacje na temat głównych wyzwań, jakim będzie można w ten sposób sprostać, najważniejszych celów i priorytetów rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, zasięgu terytorialnego, szczególnej roli lokalnych grup działania w realizacji strategii oraz roli poszczególnych funduszy na różnego typu obszarach i mechanizmów koordynacji.

W punkcie 6 tego załącznika zostały opisane rozwiązania służące sprostaniu przez Unię Europejską najważniejszym wyzwaniom terytorialnym [*ibidem*, s. 136-137]. Założono, że państwa członkowskie będą działać na rzecz sprostania wyzwaniom terytorialnym każdego regionu, aby uwolnić ich szczególny potencjał rozwojowy, pomagając osiągnąć im cele *Strategii Europa 2020*. Wskazano, że:

„Przygotowując umowy partnerstwa i programy, państwa członkowskie biorą zatem pod uwagę fakt, że najważniejsze wyzwania społeczne, w obliczu których stoi dzisiaj Unia, czyli globalizacja, zmiany demograficzne, degradacja środowiska, migracja, zmiany klimatu, wykorzystanie energii, gospodarcze i społeczne skutki kryzysu mogą mieć w różnych regionach różne skutki. Mając na względzie zintegrowane podejście terytorialne do mierzenia się z wyzwaniami terytorialnymi, państwa członkowskie zapewniają, aby programy w ramach EFSI odzwierciedlały różnorodność regionów europejskich pod względem specyfiki zatrudnienia i rynku pracy, zależności między różnymi sektorami, sposobów dojazdu do pracy, starzenia się społeczeństwa oraz zmian demograficznych, uwarunkowań kulturowych, krajobrazowych i dotyczących dziedzictwa, podatności na zmiany klimatu oraz skutków wywołanych tymi zmianami, ograniczeń w zakresie wykorzystania gruntów i zasobów, potencjału bardziej zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych, w tym odnawialnych źródeł energii, rozwiązań instytucjonalnych i dotyczących zarządzania, łączności i dostępności, a także powiązania między obszarami wiejskimi i miejskimi”.

Wcześniej opisane w art. 15 rozporządzenia ogólne założenia formatu umowy partnerstwa zostały uzupełnione o następujące elementy terytorialne: (A) analiza cech, potencjału i zdolności rozwojowych danego regionu w odniesieniu do wyzwań *Strategii Europa 2020*; (B) ocena głównych wyzwań, którym należy sprostać w regionie, identyfikacja niedoborów przepustowości i brakujących powiązań, niedoborów innowacji; ocena ta tworzy podstawy do identyfikacji możliwych obszarów przedsięwzięć polityki z punktu widzenia priorytetów interwencji i koncentracji; (C) ocena wyzwań dotyczących koordynacji między sektorami, jurysdykcjami oraz koordynacji transgranicznej; (D) identyfikacja działań pozwalających na lepszą koordynację między różnymi poziomami terytorialnymi, z uwzględnieniem właściwej skali terytorialnej i kontekstu kształtu polityki, jak również ram prawnych i instytucjonalnych w państwie członkowskim, w celu osiągnięcia bardziej zintegrowanego podejścia łączącego *Strategię Europa 2020* z podmiotami lokalnymi i regionalnymi. Można jednoznacznie stwierdzić, że rozwiązania legislacyjne obowiązujące w latach 2014-2020 zakładają bardzo kompleksowe podejście do terytorializacji, szkoda że na relatywnie niskim poziomie legislacyjnym, załącznika do rozporządzenia.

W *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1301/2013* w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w rozdziale II opisane zostały spe-

cialne przepisy, dotyczące traktowania szczególnych cech terytorialnych. Uwzględnione zostały m.in.: (A) zrównoważony rozwój obszarów miejskich; (B) innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich; (C) sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich; (D) obszary o niekorzystnych warunkach przyrodniczych i demograficznych; (E) regiony najbardziej wysunięte na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, a także (F) regiony najbardziej oddalone. Instrumentem, do którego przywiązuje się w latach 2014-2020 największą uwagę są wspomniane już Zintegrowane Inwestycje Terytorialne podejmowane na obszarach miejskich, które służą rozwiązywaniu problemów: gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych.

W *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1304/2013* w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w art. 12 zawarto przepisy szczegółowe dotyczące traktowania szczególnych uwarunkowań terytorialnych [*ibidem*, s. 207]. Opiszano w nich możliwość wspierania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich i wiejskich, paktów terytorialnych i lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, jak również Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. EFS może wspierać także zrównoważony rozwój obszarów miejskich za pomocą strategii, które określają zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych występujących na obszarach miejskich. Oznacza to potencjalnie kompleksowość zorientowanej terytorialnie interwencji Unii Europejskiej.

W *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1299/2013* w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” określono wsparcie dotyczące m.in. następujących elementów: (1) współpracy transgranicznej między przyległymi regionami w celu wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami na poziomie NUTS 2 oraz (2) współpracy transnarodowej na większych terytoriach transnarodowych (makroregionalnych), która obejmuje partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także morską współpracę transgraniczną, w celu osiągnięcia wyższego poziomu integracji terytorialnej tych terytoriów. Zasięg terytorialny piętnastu obszarów współpracy transnarodowej w latach 2014-2020 został przedstawiony w szóstym raporcie kohezyjnym w 2014 r. [*Komisja Europejska 2014B*].

2.3. Terytorializacja w dokumentach europejskich dla Polski na lata 2014-2020

Dokumentem o szczególnym znaczeniu ze względu na pierwszą udaną próbę konceptualizacji wymiaru terytorialnego w standardach europejskich jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR), przyjęta w 2010 r. [*Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010*]. Jako podstawowe za-

sady polityki regionalnej określono: koncentrację geograficzną połączoną z Obszarami Strategicznej Interwencji (OSI); koncentrację tematyczną; partnerstwo i współpracę; warunkowość; podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji; zintegrowane podejście terytorialne; koordynację, subsydiarność; wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego, a także zrównoważony rozwój. Wyjaśniono każdą z tych zasad, które w sumie wprowadzały na grunt Polski nowoczesną terytorializację polityk publicznych, chociaż bezpośrednio do wymiaru terytorialnego odnosiły się tylko niektóre z nich.

W części określającej priorytety polityki regionalnej do 2020 r. określono trzy cele: (1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów; (2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych oraz (3) tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Cele te zostały następnie rozpisane na kierunki interwencji. Dla celu 1 są to: wzmocnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych; tworzenie warunków do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza ośrodkami wojewódzkimi oraz działania tematyczne związane z budowaniem podstaw konkurencyjności województw (rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego; wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych; zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne; wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu; dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne; wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego; współpraca międzynarodowa). Dla celu 2 są to: wspieranie spójności w układzie krajowym; wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe; restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze; przewyciężanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE; a także zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności. Dla celu 3 zaproponowano następujące kierunki interwencji: wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej; poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne; przebudowę i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej, a także budowanie kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego na sieciach współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej.

W *KSRR* założono, że w latach 2010-2020 63% alokacji środków polityki regionalnej zostanie przeznaczony na realizację celu konkurencyjność, 30% na cel spójność, a pozostałe 7% na cel sprawność, co jest fundamentalną zmianą w porównaniu z dotychczas obowiązującą strukturą wydatków w ramach polityki regionalnej. Przyjęto jako jednego z podstawowych aktorów procesów rozwojowych w układach terytorial-

nych samorządy województw, uwzględniając także znaczenie aktywności podmiotów publicznych na poziomie lokalnym. Wprowadzono nową kategorię w sferze analityki i polityki publicznej, jaką są Obszary Strategicznej Interwencji, wynikającą z przedstawionych kierunków interwencji. Wymiar terytorialny został zdefiniowany w duchu zapisów *Strategii Europa 2020*. Odniesiono cele *KSRR* do trzech wymiarów strategii: regionalnego, miejskiego i obszarów wiejskich, dwa ostatnie mają decydujące znaczenie dla modelowania rozwoju lokalnego.

Umowa Partnerstwa dla Polski na lata 2014-2020 została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r. [*Ministerstwo Rozwoju* 2015, s. 204-230]. Rozdział trzeci tego dokumentu został zatytułowany: „Terytorialny wymiar prowadzenia interwencji”. Jako obszary strategicznej interwencji (OSI) państwa w latach 2014-2020, wspieranej ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, wymagającej koordynacji terytorialnej różnych instrumentów uwzględniono:

1. **Polskę Wschodnią** (województwa lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). Są to obszary o tradycyjnie bardzo niskim poziomie rozwoju gospodarczego, koncentracji problemów społecznych oraz niskiej dostępności terytorialnej. Dlatego zakłada się utrzymanie także w latach 2014-2020 specjalnego instrumentu polityki spójności dedykowanego temu makroregionowi, jakim jest *Program Operacyjny Polska Wschodnia*. Mimo znacznych zmian, jakie nastąpiły po akcesji Polski do Unii Europejskiej obszar ten wyróżnia się w dalszym ciągu bardzo niską spójnością i relatywnym pogarszaniem się sytuacji względem bogatszych regionów Polski. Ogólnie zakłada się m.in.: wzmocnienie pięciu miast wojewódzkich jako lokomotyw procesów rozwojowych, zasadniczą poprawę jakości kapitału ludzkiego, szersze wprowadzanie nowoczesnych czynników rozwojowych oraz ograniczanie izolacji przestrzennej.
2. **Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne**. Osiemnaście ośrodków wojewódzkich (dwa województwa są dwuośrodkowe) wraz z otaczającymi obszarami ma decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy Polski. Ośrodki te są wspierane przez Unię Europejską w latach 2014-2020 za pomocą różnych instrumentów, w tym m.in. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, co wymaga koordynacji terytorialnej interwencji. Szczególną uwagę zwraca się na zwiększenie konkurencyjności obszarów funkcjonalnych tych miast oraz atrakcyjności ich rynków pracy i inwestycyjnej. Zakłada się uruchomienie palety działań służących m.in.: rozwojowi zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny; poprawie dostępności transportowej do głównych ośrodków miejskich w kraju; realizację planów gospodarki niskoemisyjnej; rewitalizację zdegradowanych dzielnic; poprawę stanu środowiska przyrodniczego; wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego, innowacji oraz sieciowania miast w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zwraca się uwagę na budowę kultury partnerstwa w celu skutecznego rozwiązywania wspólnych problemów.

3. **Miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji.** Na podstawie zapisów dokumentów strategicznych województwa przy współpracy z partnerami lokalnymi powinno nastąpić określenie takich obszarów, dla których zostaną przygotowane lokalne plany rewitalizacji, uwzględniające wymiar społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Kwestie społeczne będą obejmować m.in. działania na rzecz aktywizacji środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubogich oraz poprawę dostępu do usług. Kwestie gospodarcze obejmą wspieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia; wspieranie ekonomii społecznej; podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników. W zakres rewitalizacji przestrzennej wchodzi działania dotyczące optymalizacji gospodarowania przestrzenią i zasobami środowiskowymi, głębokiej przebudowy i adaptacji zdegradowanych obiektów do pełnienia nowych funkcji kulturalnych, rekreacyjnych, społecznych i gospodarczych oraz rekultywacji terenów zdegradowanych na cele przyrodnicze.
4. **Obszary wiejskie, w tym w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe.** W Umowie Partnerstwa zapisano, że: „wsparcie dla obszarów wiejskich będzie wpływać na wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój dzięki wykorzystaniu potencjału endogenicznego tych obszarów”. Wsparcie EFSI ma koncentrować się na obszarach wiejskich, na których kumulacja barier infrastrukturalnych, społecznych i ekonomicznych doprowadziła do trwałej marginalizacji i ograniczenia możliwości uczestniczenia w procesach rozwojowych znacznej grupy mieszkańców.
5. **Obszary przygraniczne.** Tradycyjnie obszary położone wzdłuż granic państwa (lądowych, a niekiedy także morskich) cechowały się relatywnie niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Model miękkich granic państwowych wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz finansowanie z EFRR programów współpracy transgranicznej pomiędzy sąsiadującymi regionami państw członkowskich oznacza możliwość podjęcia zintegrowanego terytorialnie rozwoju oraz wykorzystania walorów położenia przygranicznego, co dotyczy zachodniej, południowej i północnej (morskiej) granicy Polski. Zasadniczo odmienna jest sytuacja obszarów położonych wzdłuż zewnętrznych granic Unii Europejskiej, gdzie mimo pozytywnych doświadczeń Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa granica w dalszym ciągu dzieli, a obszary takie są narażone na różne patologie i izolację przestrzenną. Relacje z Rosją, Białorusią i Ukrainą są bardzo upolitycznione, a kluczowe decyzje naszych partnerów odnośnie do relacji transgranicznych i zagospodarowania przestrzennego podejmowane są w stolicach tych państw.

Poza opisanymi wcześniej pięcioma kluczowymi OSI w Umowie Partnerstwa dla Polski wyróżniono także inne obszary interwencji, takie jak: miasta subregionalne (wymagające interwencji w zakresie innym niż rewitalizacja), jakie są istotne dla

rozwoju wielu regionów, obszary skrajnie peryferyjne izolowane od reszty kraju, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy, Żuławy, wrażliwa ekologicznie i narażoną na ekspansję osadnictwa strefę przybrzeżną oraz wrażliwe ekologicznie i narażone na izolację obszary górskie.

W dalszej części tego rozdziału omówiono instrumenty rozwoju terytorialnego proponowane w ramach interwencji funduszy EFSI w Polsce w latach 2014-2020. Są one następujące:

- 1. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność.** Jest to instrument obligatoryjny dla Wspólnej Polityki Rolnej (EFRROW) i fakultatywny dla polityki spójności. Instrument ten umożliwia społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych. Dzięki udziałowi społeczności lokalnych w programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego zwiększa się poziom kapitału społecznego na poziomie lokalnym, uzupełniając działania odpowiednich władz lokalnych. Niezbędne jest przygotowanie dla danego terytorium Lokalnej Strategii Rozwoju, wdrażanej przez Lokalną Grupę Działania. Partycypacyjny charakter tego instrumentu stanowi niewątpliwie wartość dodaną.
- 2. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.** Jako cele ZIT określono: promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych, zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji przez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, a także zwiększanie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności. Jako warunki uruchomienia środków UE określono: zawiązanie instytucjonalnej formy partnerstwa podmiotów lokalnych (powołanie związku ZIT mogące mieć bardzo różną formę prawną i organizacyjną) oraz przygotowanie Strategii ZIT, która jest warunkiem współuczestniczenia związku ZIT w zarządzaniu interwencją. W Umowie Partnerstwa określono format tej strategii, która powinna: „być spójna z krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi oraz planistycznymi, wskazywać obszar wsparcia Strategii ZIT, zawierać syntetyczną diagnozę obszaru wsparcia, wskazywać wymiar terytorialny wsparcia, wskazywać cele rozwojowe do realizacji w ramach ZIT, wskazywać priorytety, określać zasady wyboru projektów oraz listę przedsięwzięć do realizacji w formule ZIT, określać listę strategicznych przedsięwzięć o charakterze komplementarnym możliwych do realizacji w formule poza ZIT, pokazywać odniesienie do instrumentów finansowych, zawierać Strategiczną Ocenę Oddziaływania na Środowisko, zawierać plan finansowy, opisywać system wdrażania, zawierać sprawozdanie z przebiegu prac i zaangażowania partnerów z obszaru funkcjonalnego oraz opisywać sposób, w jaki będą oni włączani w realizację Strategii ZIT. Posiadanie odpowiedniej zdolności instytucjonalnej, podpisanie porozumienia do realizacji ZIT w województwie pomiędzy Związkiem ZIT a Instytucją Zarzą-

dzającą Regionalnym Programem Operacyjnym (RPO), zawarcie stosownych zapisów w RPO spełniających wymogi KE oraz zgodnych z zapisami Umowy Partnerstwa” [*Ministerstwo Rozwoju* 2015, s. 215-216]. W końcowej części opisano zadania Związku ZIT, jakie są związane z realizacją poszczególnych Celów Tematycznych polityki spójności w latach 2014-2020.

3. **Sposób ujęcia wymiaru miejskiego.** W Umowie Partnerstwa dla Polski na lata 2014-2020 wskazano na znaczne przewartościowania europejskiej polityki spójności na rzecz miast w ostatnich latach, co znalazło wyraz także w zapisach priorytetów na lata 2014-2020 [Szlachta 2014]. Polityka miejska dotyczy wszystkich miast, chociaż obecnie ma miejsce koncentracja uwagi i środków na obszarach funkcjonalnych stolic województw. Obok ZIT miasta mogą korzystać także z nowych instrumentów uruchamianych z poziomu Komisji Europejskiej, jakimi są: Sieci Rozwoju Obszarów Miejskich oraz Innowacyjne Działania na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Miejskiego. Ponadto w latach 2014-2020 kontynuowany będzie program sieciowania miast URBACT, w ramach którego władze miasta wraz z aktorami lokalnymi wypracowują lokalny plan działań dla rozwiązania konkretnego problemu w mieście. Zakłada się także kontynuowanie instrumentu finansowego typu JESSICA.
4. **Współpraca terytorialna oraz strategię makroregionalne.** Wskazano na znaczenie dla Polski Europejskiej Współpracy Terytorialnej, realizowanej w ramach trzech komponentów, transgranicznego regionów państw sąsiadujących ze sobą, współpracy transnarodowej oraz współpracy międzyregionalnej obejmującej cały obszar UE. Szczegółowo opisano współpracę sąsiedzką na granicy zachodniej, południowej oraz północnej (morskiej), wskazując na znaczenie, dla rozwoju lokalnego i regionalnego, współpracy z regionami partnerskimi UE. Pokazano wreszcie komplementarność interwencji EFSI w Polsce ze Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego.
5. **Obszary ze szczególnym nasileniem problemów ubóstwa.** Zwrócono uwagę na trwałość mapy ubóstwa w Polsce oraz istotne znaczenie przestrzennych prawidłowości kształtowania się strefy ubóstwa. Zróżnicowanie wewnątrzregionalne tego zjawiska w Polsce sprawia, że jest to w istotnym zakresie nie tylko problem krajowy i regionalny, ale także lokalny, który dotyka z wyjątkową ostrością niektóre powiaty, miasta i gminy. Dlatego niezależnie od przygotowania stosownych rozwiązań systemowych w skali całego kraju musi być on aktywnie podejmowany na poziomie regionalnym i lokalnym. Specyficzna i zróżnicowana ze względu na charakter i skalę ubóstwa jest sytuacja obszarów miejskich i wiejskich.
6. **Obszary z nasileniem problemów demograficznych.** Wskazano na bardzo negatywne zjawiska w zakresie kapitału ludzkiego, mające miejsce w Polsce w ostatnich kilkunastu latach, jakimi są: niska dzietność, rosnący udział osób w wieku poprodukcyjnym, ujemny bilans migracyjny oraz niska aktywność zawodowa pokolenia seniorów. Mimo ogólnie niekorzystnej sytuacji w skali ca-

łego kraju, występują istotne zróżnicowania między województwami, ale także w ramach poszczególnych regionów. Adekwatne do sytuacji działania powinny być podejmowane na poziomie regionalnym, podczas gdy na poziomie krajowym będą tworzone ramy poszczególnych polityk publicznych.

W sumie bardzo trudno jest prognozować przyszłość terytorializacji europejskiej polityki spójności. Orientacja na konkurencyjność i innowacyjność sprzyja centralizacji polityki Unii Europejskiej, ale też wartość dodana podejścia terytorialnego, w tym także na poziomie systemowego wspierania rozwoju lokalnego ze środków europejskich jest niewątpliwie bezdyskusyjna. EFSI oznaczają bowiem pewność finansowania, kompleksowość interwencji oraz wysokie standardy zarządzania. Pewne znaczenie ma głębokość zaadresowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym [Dziemianowicz *et al.* 2014]. Istotny wpływ na ewolucję interwencji strukturalnej UE w układach terytorialnych, w tym na poziomie lokalnym, może mieć oczywiście dalszy rozwój integracji europejskiej po 2020 r. oraz skuteczność przezwyciężenia przez UE kryzysów: gospodarczego, migracyjnego, strefy euro oraz samej integracji europejskiej.

3. POLITYKA KRAJOWA I REGIONALNA W KONTEKŚCIE ROZWOJU LOKALNEGO W POLSCE

Ta część publikacji poświęcona jest wskazaniu głównych założeń dokumentów krajowych i regionalnych odnoszących się bezpośrednio do lokalnych uwarunkowań rozwoju. Ze względu na relacje rząd – region – gmina w większym stopniu skoncentrowano się na analizie aktualnych strategii wojewódzkich, których realizacja będzie miała istotny wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą miast i gmin.

Za kluczowe dokumenty na poziomie kraju można uznać: *Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020* (ŚSRK, przyjętą 25 września 2012 r.); *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR, przyjętą 13 lipca 2010 r.); *Krajową Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK, przyjętą 13 grudnia 2011 r.); *Krajową Politykę Miejską 2023* (KPM, przyjętą 20 października 2015 r.), a także cztery strategie makroregionalne (Polski Wschodniej, Polski Południowej, Polski Centralnej, Polski Zachodniej). Na poziomie wojewódzkim analizie poddano strategie wszystkich szesnastu województw. Celem przeglądu wymienionych dokumentów było wskazanie sposobu podejmowania przez nie kwestii rozwoju na poziomie lokalnym.

3.1. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 wyznacza cele w odniesieniu do trzech obszarów interwencji: (1) Sprawne i efektywne państwo; (2) Konkurencyjna gospodarka oraz (3) Spójność społeczna i terytorialna. Cel trzeci obszaru Spójność społeczna i terytorialna odnosi się do wzmocnienia mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracji przestrzennej dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych. Kierunki interwencji publicznej w tym celu skoncentrowane będą m.in. na tworzeniu warunków do rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych, wzmacnianiu potencjału obszarów wiejskich oraz wzmacnianiu ośrodków wojewódzkich i zwiększeniu spójności terytorialnej. W celu zmniejszenia dysproporcji w rozwoju terytorialnym, dokument zakłada wykorzystanie narzędzi polityki regionalnej, jakim są obszary strategicznej interwencji (rozumiane wyłącznie jako obszary problemowe), które polegają na

„uruchomieniu odpowiednich interwencji zewnętrznych eliminujących bariery rozwojowe i pozwalających lepiej wykorzystać potencjał endogeniczny danego

regionu, ale też uzyskać dostęp do niezbędnych czynników egzogenicznych [ŚSRK, s. 168].

W ŚSRK zostało zastrzeżone, że dokładne granice obszarów strategicznej interwencji będą wyznaczane w planach zagospodarowania przestrzennego województw i strategiach rozwoju województw, na podstawie najbardziej odpowiednich dla danego województwa wskaźników odnoszących się do problemów występujących w regionie. Zatem ŚSRK jest dokumentem, który jedynie kierunkowo wskazuje terytorialne uwarunkowania rozwoju na poziomie lokalnym, określając podmiotowo duże grupy gmin, które powinny być przedmiotem ew. interwencji.

3.2. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie rozwija zagadnienia podjęte w ŚSRK w kontekście terytorialnym. Jest to dokument kluczowy w odpowiedzi na pytanie o plany polityki krajowej dotyczące poszczególnych regionów, ale również mniejszych obszarów.

W KSRR zdefiniowano trzy cele (1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”), (2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”), (3) tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”). Dodatkowo, w celu pierwszym i drugim wskazano obszary interwencji (na poziomie powiatów lub gmin), jednocześnie zastrzegając, że propozycje te są indykatywne, a precyzyjny zasięg obszarów zostanie określony na poziomie regionu. Zgodnie z zapisami KSRR, poziom wojewódzki jest głównym podmiotem polityki rozwoju i to na nim spoczywa obowiązek uszczegółowienia rozwiązań polityki regionalnej, wskazanych w krajowych dokumentach strategicznych.

Kluczową kwestią dla rozważań na temat terytorialnego wymiaru polityki rozwoju jest to, że wszystkie cele odniesiono do trzech wymiarów strategii – region, miasto, wieś. Nowością w okresie przygotowania dokumentu na szczeblu rządowym była także silna terytorializacja celów oraz wskazanie obszarów strategicznej interwencji (OSI). Są one definiowane jako obszary, w przypadku których [s. 59]:

- a) *wymagana jest interwencja rządu, ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz*
- b) *które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju.*

Zatem OSI nie należy utożsamiać wyłącznie z problemami rozwoju, degradacją. KSRR wskazuje następujące OSI: (1) obszary dla zapewnienia spójności w wymiarze

terytorialnym (tożsamy z pięcioma województwami Polski Wschodniej); (2) obszary wiejskie z najniższym dostępem mieszkańców do dóbr i usług; (3) miasta wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji tracące funkcje społeczno-gospodarcze; (4) obszary przygraniczne; (5) obszary o wyjątkowo niskiej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich.

Poza koncentracją geograficzną i tematyczną działań polityki regionalnej, dokument wprowadza również zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego, ukierunkowaną na wykorzystanie wewnętrznych zasobów i potencjałów z jednoczesnym dostosowaniem polityk do lokalnych uwarunkowań i możliwości realizacji interwencji odpowiadającej na wyzwania rozwojowe. Dla skutecznej realizacji opisanych zasad, konieczne jest zaangażowanie w realizację polityki rozwoju przedstawicieli zróżnicowanych środowisk – od szczebla rządowego przez samorządowy, do aktorów społecznych i gospodarczych.

3.3. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*

W *Krajowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* zdefiniowano 6 celów: (1) podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej przez ich integrację funkcjonalną z zachowaniem policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności, (2) poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju przez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków do rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów, (3) poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych przez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, (4) kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski, (5) zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa, (6) przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

W większości celów (1, 2, 3 i 5) znajdują się odniesienia do konkretnych terytoriów, w których realizowany będzie dany zapis. Natomiast w ramach celu szóstego, dokument określa hierarchiczny system polityki przestrzennej. Ustala w nim, że na poziomie lokalnym podstawowym dokumentem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który musi być spójny ze *Studium rozwoju i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Wskazuje również na konieczność sporządzania przez gminy strategii rozwoju, tak aby wybrane obszary rozwojowe gmin wynikające z dokumentów krajowych i regionalnych zostały uwzględnione również w politykach lokalnych. Dodatkowo cel ten, poza systemem planowania krajowego, regionalnego i lokalnego wprowadza system planowania funkcjonalnego, rozumiany [s. 18]

jako oddzielna przekrojowa kategoria planistyczna ze względu na konieczność zapewnienia planowania na obszarach o specyficznych cechach, niezwiązanych z ograniczeniami administracyjnymi niezależnie od istnienia planu krajowego, planów wojewódzkich czy lokalnych.

Planowanie to polega na wyznaczeniu jednorodnych wewnętrznie obszarów, tzw. obszarów funkcjonalnych, na bazie wskaźników społeczno-gospodarczych lub cech geograficznych, co pozwala na lepszą identyfikację wewnętrznego potencjału rozwojowego oraz umożliwia rozwiązywanie konfliktów występujących na danym obszarze. Zgodnie z KPZK istnieją cztery typy obszarów funkcjonalnych: obszar metropolitalny, tereny zamknięte, strefa ochronna terenu zamkniętego i obszar przestrzeni chronionej. W dokumencie określono również podmioty odpowiedzialne za ich delimitację. Wyznaczenie miejskich obszarów funkcjonalnych (ośrodków metropolitalnych, regionalnych, subregionalnych i lokalnych), wiejskich obszarów funkcjonalnych, obszarów funkcjonalnych wymagających rozwoju nowych funkcji z użyciem instrumentów właściwych polityce regionalnej odbywa się na poziomie województwa. Z tym, że m.in. działaniem warunkującym wskazanie obszaru metropolitalnego i wiejskich obszarów funkcjonalnych jest powołanie specjalnego zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej i obszary kształtowania potencjału rozwojowego wyznaczane są przez inne organy – przede wszystkim Ministrów właściwych. Delimitacji poszczególnych obszarów funkcjonalnych dokonuje się na podstawie zapisów KSRR, KPZK lub obu tych dokumentów. Warto pamiętać, że planowanie funkcjonalne jest elementem działań polityki rozwoju na każdym poziomie planowania w ramach krajowych i regionalnych programów rozwojowych.

Z perspektywy poziomu polityk lokalnych istotne jest, że w dokumencie dokonano szczegółowej hierarchizacji polskich miast. Określono ośrodki o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki (Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin), pozostałe ośrodki wojewódzkie (Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra), ośrodki regionalne (niebędące stolicami województw i posiadające od 100 do 300 tys. mieszkańców): Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk), ośrodki subregionalne, pozostałe ośrodki powiatowe i małe miasta (poniżej 10 tys. mieszkańców). Odniesienie do konkretnych terytoriów (najczęściej miast) poza poziomem celów, występuje również w wizji dokumentu i miernikach realizacji celów.

Ponadto dokument podkreśla znaczenie poziomu lokalnego w polityce planowania przestrzennego. KPZK [s. 62] wskazuje, że w systemie planowania przestrzennego poziom lokalny i miejscowy (również funkcjonalny)

mają podstawowe znaczenie dla określenia lokalizacji przestrzennej przebiegu interwencji publicznych oraz dla rozwiązania konfliktów przestrzennych między jej różnymi użytkownikami.

Natomiast poziomy krajowy i regionalny są istotne dla identyfikacji i delimitacji zjawisk oraz określenia sposobu interwencji publicznych w przebieg zidentyfikowanych zjawisk.

3.4. Krajowa Polityka Miejska 2023

Krajowa Polityka Miejska 2023 jest dokumentem skoncentrowanym na miastach. Podstawą jego tworzenia jest konstatacja procesów koncentracji ludności oraz większości zjawisk społeczno-gospodarczych w miastach – w tym tych, które stanowią obecnie o sile rozwojowej i konkurencyjnej krajów (np. ośrodki naukowe). Mimo swojego potencjału rozwojowego miasta muszą stawić czoła wielu wyzwaniom i trudnościom. Kluczowe dla ujęcia terytorialnego omawianego dokumentu jest to, że miasta rozpatrywane są wraz z ich obszarami funkcjonalnymi. Oznacza to ważną próbę rozwoju zintegrowanego podejścia w sferze interwencji publicznych.

Rząd RP przez realizację *KPM* będzie starał się realizować wizję miast, które powinny być sprawne; zwarte i zrównoważone; spójne; konkurencyjne i silne. Każdemu z tych elementów wizji przypisano cele szczegółowe, którymi są: (1) Stworzenie warunków skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych; (2) Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji; (3) Odbudowa zdolności do rozwoju przez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich; (4) Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia; (5) Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) przez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu.

Swego rodzaju nowością w dokumentach rządowych jest wskazanie dla każdego z tych celów „wątków tematycznych”, czyli horyzontalnych zjawisk i procesów szczególnie istotnych z punktu widzenia wyzwań, przed jakimi stoją miasta. Tych wątków jest dziesięć: kształtowanie przestrzeni; polityka inwestycyjna; partycypacja społeczna; rozwój gospodarczy; transport i mobilność miejska; ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu; niskoemisyjność i efektywność energetyczna; demografia; rewitalizacja, zarządzanie obszarami miejskimi.

Zastanawiające jest, że układ *KPM* podporządkowany jest nie celom, ale tym horyzontalnym wątkom, których interakcje powinny służyć realizacji celu nadrzędnego *KPM*, jakim jest wysoka jakość życia w miastach. Do każdego z wątków przypisane

są odpowiednie kierunki działań, działania i w końcu instytucje odpowiedzialne za realizację danego działania.

3.5. Strategie makroregionalne

Również w tych strategiach są odniesienia do uwarunkowań rozwoju na poziomie lokalnym, choć należy podkreślić, że dokumenty te mają obecnie słabe podstawy wdrażania (poza Strategią Polski Wschodniej, do której realizacji przeznaczony jest Program Operacyjny Polska Wschodnia). Obecnie, poza Strategią Polski Wschodniej obejmującą województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, opracowane są przez Ministerstwo Rozwoju trzy inne dokumenty:

- *Strategia rozwoju Polski Południowej* (województwa małopolskie i śląskie);
- *Strategia rozwoju Polski Centralnej* (województwa łódzkie i mazowieckie) oraz
- *Strategia rozwoju Polski Zachodniej* (województwa: dolnośląskie, lubuskie, opolskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie).

Zatem strategiami makroregionalnymi nie są objęte dwa województwa: kujawsko-pomorskie i pomorskie. Istotne jest, że strategie makroregionalne – przynajmniej w założeniach – miały koncentrować się na kilku ważnych zagadnieniach, do których można zaliczyć:

- wspieranie synergii we współpracy międzyregionalnej;
- wspieranie komplementarności układów regionalnych;
- wspieranie interwencji w obszarach przygranicznych województw w celu likwidacji barier lub wzmocnienia możliwości współpracy.

Tego typu podejście dawało szansę układom lokalnym, które wpisują się w możliwości sieciowania współpracy międzyregionalnej dla osiągnięcia wartości dodanej lub są położone przy granicy województw, co często wiąże się z peryferyzacją regionalną. Niestety, jak wspomniano wyżej, strategie te mają dość słabe oprzyrządowanie programowe, choć część ważnych projektów wynikających z tych strategii jest umieszczona w planach działań strategii sektorowych.

3.6. Strategie wojewódzkie

Obowiązujące strategie rozwoju województw zostały przyjęte przez sejmiki województw w latach 2010-2014. Każdy z 16 dokumentów zawiera odniesienie do wymiaru terytorialnego, jednak poziom jego szczegółowości różnicuje się w zależności od województwa. Jest to już trzecia edycja tych obowiązkowych dokumentów i ze względu na dokonany postęp zarówno w warstwie metodycznej (terytorializacja celów), jak i tematycznej (specjalizacje wojewódzkie – w tym inteligentne specjalizacje) strategie te nazywane są strategiami trzeciej generacji [por. Szlachta 2010, 2013, 2014].

Większość województw wyznaczyła w swoich dokumentach strategicznych OSI, a województwa kujawsko-pomorskie, pomorskie, śląskie i świętokrzyskie dodatkowo

wyznaczyły obszary funkcjonalne. Województwo małopolskie jest tym, które wskazało jedynie obszary funkcjonalne. Natomiast w Strategii województwa zachodniopomorskiego ograniczono się do wypunktowania w tabeli celów i obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa.

Kolejnym czynnikiem różnicującym dokumenty strategiczne polskich województw jest poziom szczegółowości wyznaczenia obszarów interwencji. Bardzo szczegółowy opis wyznaczonych terytoriów, zawierający najczęściej sposób delimitacji oraz mapy pozwalające na szybką identyfikację obszarów koncentracji interwencji na poziomie gmin lub powiatów występuje w strategiach województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, opolskiego i podlaskiego. Województwa świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie zdecydowały się na dodanie do szczegółowego opisu zaleceń kierunków, w jakich powinna zostać podjęta interwencja, jednocześnie łącząc OSI z celami. Województwo zachodniopomorskie i wielkopolskie ograniczyły się do wymienienia wyznaczonych terytoriów, na których realizowane będą poszczególne cele, bez szerszego ich opisu.

Strategie wojewódzkie są odzwierciedleniem różnego podejścia do liczby OSI. Województwo pomorskie i podkarpackie wiodą prym w tej dziedzinie (wyznaczyły odpowiednio 34 i 21 OSI). Warto zaznaczyć, że o ile w dokumencie woj. pomorskiego nie ma dokładnego opisu, ani prezentacji kartograficznej OSI, o tyle w przypadku woj. podkarpackiego każde OSI wyznaczone jest na poziomie szczegółowości gmin, w taki sposób, że możliwa jest ich identyfikacja. Najmniej Obszarów Strategicznej Interwencji wyznaczyło woj. mazowieckie – 4 (tab. 1).

Tabela 1

Obszary interwencji publicznej w strategiach wojewódzkich

Województwo	Stricte terytorialne Obszary Interwencji Publicznej
Dolnośląskie	(1) Wrocławski Obszar Metropolitalny; (2) Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy; (3) Ziemia Kłodzka; (4) Ziemia Dzierżoniowska; (5) Aglomeracja Wałbrzyska; (6) Aglomeracja Jeleniogórska; (7) Worek Turossowski; (8) Kraina Baryczy i Wzgórz Trzebnickich; (9) Obszar transgraniczny; (10) Autostrada Nowej Gospodarki; (11) Obszar rolniczy; (12) Dolina Odry.
Kujawsko-Pomorskie	(1) Aglomeracja Bydgoszczy i Torunia; (2) Zagospodarowanie Dolnej Wisły i nowy stopień wodny (określenie poniżej Włocławka); (3) Kujawy – wyspecjalizowana strefa gospodarcza dla rolnictwa; (4) Bory Tucholskie – strefa wykorzystania potencjałów endogenicznych północno-zachodniej części województwa; (5) Ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej; (6) Wzrost zatrudnienia; (7) Przełamanie zapaści społeczno-gospodarczej wschodniej części województwa; (8) Polityka miejska i rewitalizacja miast (52 miasta z województwa); (9) Rozwój uzdrowisk.

Województwo	<i>Stricte terytorialne Obszary Interwencji Publicznej</i>
Lubelskie	(1) Lubelski obszar metropolitalny; (2) Miasta subregionalne; (3) Obszary przygraniczne; (4) Obszary gospodarczego wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych; (5) Obszary potencjalnej eksploatacji złóż kopaliny; (6) Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych; (7) Nowoczesna wieś.
Lubuskie	(1) Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne; (2) Ośrodki subregionalne i lokalne; (3) Obszary przygraniczne; (4) Obszary wiejskie, w szczególności o słabym dostępie do usług publicznych; (5) Obszary zagrożone powodzią; (6) Obszary o najwyższych walorach przyrodniczych, w tym objęte ochroną prawną; (7) Obszary potencjalnej eksploatacji złóż surowców o strategicznym znaczeniu; (8) Obszary o najkorzystniejszych warunkach do prowadzenia gospodarki rolnej.
Łódzkie	(1) Łódź i jej obszar funkcjonalny; (2) Ośrodki subregionalne – miasta powiatowe powyżej 20 tys. Mieszkańców i ich obszary funkcjonalne; (3) Miasta powiatowe tracące funkcje społeczno-gospodarcze; (4) Obszary wiejskie o słabej dostępności do usług publicznych; (5) Obszary będące w strefie oddziaływania sieci TEN-T.
Małopolskie	(1) Krakowski obszar metropolitalny; (2) Subregion tarnowski; (3) Subregion sądecki; (4) Subregion podhalański; (5) Małopolska zachodnia.
Mazowieckie	(1) Ostrołęcko-siedlecki; (2) Płocko-ciechanowski; (3) Radomski; (4) Obszar Metropolitalny Warszawy.
Opolskie	(1) Aglomeracja opolska; (2) Ośrodki subregionalne; (3) Obszar depopulacji; (4) Obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych, w tym o najtrudniejszej sytuacji rozwojowej; (5) Miasta wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji; (6) Obszary przygraniczne; (7) Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi; (8) Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej.

Województwo	Stricte terytorialne Obszary Interwencji Publicznej
Podkarpackie	<p>(1) OSI całe województwo; (2) OSI dla kierunku działania 1.1.1. Wzmacnianie istniejących i rozwijanie nowych innowacyjnych sektorów przemysłu; (3) OSI Rzeszów oraz ośrodki subregionalne i lokalne posiadające szkoły wyższe; (4) OSI obszar lokalizacji jednostek z dorobkiem naukowym oraz zapleczem badawczym w wybranych dziedzinach nauki; (5) OSI dla kierunku działania 1.3.2. Podniesienie konkurencyjności produktów turystycznych w wiodących formach turystyki przyjazdowej do województwa; (6) OSI Rzeszów; (7) OSI dla kierunku działania 3.1.1 Rozwój drogowej sieci transportowej wzmacniającej zewnętrzną dostępność komunikacyjną Rzeszowa oraz ośrodków subregionalnych w wymiarze krajowym i międzynarodowym; (8) OSI dla kierunku działania 3.1.2. Rozwój infrastruktury i sieci kolejowej zarówno w układzie powiązań zewnętrznych, jak i wewnętrznych – gminy, przez które przebiegają lub są planowane linie kolejowe; (9) OSI dla kierunku działania 3.1.4. Rozwój Portu Lotniczego Rzeszów – Jasionka oraz wyspecjalizowanych lotnisk lokalnych – Rzeszów i gminy, na terenie, których zlokalizowane są lotniska; (10) OSI dla kierunku działania 3.2.1. Wspieranie przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu infrastruktury sieci telekomunikacyjnej nowej generacji na terenach pozbawionych konkurencyjnego Internetu – w szczególności powiaty, w których udział miejscowości, gdzie dopuszczalna jest interwencja publiczna (tzw. obszary białe i szare), wynosi ponad 20%; (11) OSI Obszar funkcjonalny Rzeszowa; (12) OSI dla kierunku działania 3.5.1. Wzmocnienie roli biegunów wzrostu w świadczeniu usług publicznych oraz usług wyższego rzędu, a w szczególności wzmacnianie potencjałów wyróżniających je w skali krajowej – rdzenie biegunów wzrostu; (13) OSI dla kierunku działania 3.5.2. Rozwój potencjału gospodarczego biegunów wzrostu wraz z rozprzestrzenieniem trendów rozwojowych na otaczające je obszary funkcjonalne – rzeczywiste i potencjalne bieguny wzrostu i ich obszary funkcjonalne (MOF); (14) OSI dla kierunku działania 3.5.4. Rewitalizacja oraz poprawa ładu przestrzeni, sprzyjające rozwojowi ośrodków miejskich – ośrodki miejskie; (15) OSI dla kierunku działania 4.1.2. Zapobieganie, przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków osuwisk – obszary województwa narażone na występowanie osuwisk; (16) OSI dla kierunku działania 4.1.3. Zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie negatywnych skutków katastrof wynikających z działalności człowieka; (17) OSI dla kierunku działania 4.2.1. Zapewnienie dobrego stanu środowiska w zakresie czystości powietrza i hałasu (zgodnego ze standardami jakości wyznaczonymi w dokumentach unijnych oraz krajowych); (18) OSI dla kierunku działania 4.2.2. Zapewnienie właściwej gospodarki odpadami – gminy, gdzie są planowane rozbudowy lub budowy instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; (19) OSI dla kierunku działania 4.2.3. Zapewnienie właściwej gospodarki wodno-ściekowej (zgodnie ze standardami wyznaczonymi w dokumentach unijnych oraz krajowych); (20) OSI dla kierunku działania 4.2.4 Zachowanie i ochrona bioróżnorodności – obszary objęte różnymi formami ochrony przyrody; (21) OSI dla kierunku działania 4.3.3. Wsparcie rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii (OZE).</p>
Podlaskie	<p>(1) Białystok i jego obszar funkcjonalny; (2) Subregionalne ośrodki wzrostu; (3) Miasta powiatowe; (4) Obszary wiejskie; (5) Obszar przygraniczny; (6) Gminy, których rozwój uwarunkowany jest siecią Natura 2000.</p>

Województwo	Stricte terytorialne Obszary Interwencji Publicznej
Pomorskie	<p>(1) Całe województwo; (2) Gminy położone wzdłuż infrastruktury regionalnych korytarzy transportowych wskazanych w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego; (3) Obszary, na których realizacja inwestycji nie jest komercyjnie uzasadniona; (4) Obszar Metropolitalny Trójmiasta; (5) Słupsk; (6) Chojnice-Człuchów; (7) Kwidzyn; (8) Obszary o wysokim potencjale turystyczno-rekreacyjnym środowiska przyrodniczego i kulturowego; (9) Gdańsk; (10) Gdynia; (11) Sopot; (12) Malbork; (13) Obszary o wysokiej stopie bezrobocia; (14) Obszary o niskim poziomie aktywności gospodarczej; (15) Obszary ponadprzeciętnego poziomu wykluczenia społecznego; (16) Zdegradowane (przestrzennie i społecznie) obszary miejskie; (17) Obszary ponadprzeciętnego poziomu wykluczenia społecznego; (18) Obszary o najniższych wynikach egzaminów zewnętrznych na wszystkich etapach edukacji; (19) Obszary o odsetku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym poniżej średniej wojewódzkiej; (20) Ustka; (21) Kwidzyn; (22) Starogard Gdański; (23) Lębork; (24) Kościerzyna; (25) Bytów; (26) Obszary poprawy dostępności drogowej do Trójmiasta (ponad 60 minut); (27) Obszary poprawy dostępności drogowej do miasta powiatowego (ponad 30 minut); (28) Gminy położone w zasięgu infrastruktury regionalnych korytarzy transportowych według Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, kumulujących główne ponadregionalne powiązania transportowe; (29) Gminy, na terenie których stwierdzono przekroczenia standardów jakości powietrza; (30) Gminy, na terenie których stwierdzono przekroczenia standardów jakości powietrza; (31) Obszary aglomeracji ściekowych niespełniające wymagań akcesyjnych; (32) Miasta; (33) Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi wyznaczone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego oraz obszary wyznaczone na mapach zagrożenia powodziowego; (34) Obszary objęte prawnymi formami ochrony przyrody oraz obszary wpisujące się w strukturę korytarzy ekologicznych według Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego.</p>
Śląskie	<p>(1) Metropolia Górnośląska i jej bezpośrednie otoczenie funkcjonalne; (2) Aglomeracja Bielska i jej bezpośrednie otoczenie funkcjonalne; (3) Aglomeracja Częstochowska i jej bezpośrednie otoczenie funkcjonalne; (4) Aglomeracja Rybnicka i jej bezpośrednie otoczenie funkcjonalne; (5) Lokalne ośrodki rozwoju; (6) Obszary wiejskie; (7) Obszary cenne przyrodniczo; (8) Obszary wymagające rewitalizacji; (9) Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi; (10) Obszary korytarzy sieci transportowych; (11) Obszary przygraniczne; (12) Obszary skrajnie peryferyjne.</p>
Świętokrzyskie	<p>(1) Ośrodki wojewódzkie; (2) Ośrodki subregionalne; (3) Obszary wiejskie; (4) Obszary strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności w skali kraju; (5) Obszary o najgorszych wskaźnikach dostępu do usług publicznych; (6) Obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze.</p>
Warmińsko-Mazurskie	<p>(1) Tygrys warmińsko-mazurski; (2) Aglomeracja Olsztyna; (3) Ośrodki subregionalne; (4) Nowoczesna wieś; (5) Obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej; (6) Obszary o słabym dostępie do usług publicznych; (7) Obszary przygraniczne; (8) Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji; (9) Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności komunikacyjnej.</p>

Województwo	Stricte terytorialne Obszary Interwencji Publicznej
Wielkopolskie	(1) Szczególne preferencje na obszarach o najniższej dostępności transportowej do ośrodka wojewódzkiego; (2) Szczególne preferencje na obszarach cennych przyrodniczo; (3) Szczególne preferencje na obszarach cennych krajobrazowo; (4) Preferencje na obszarach deficytu wody oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego; (5) Preferencje dla obszarów wiejskich o wysokiej kulturze rolnej; (6) Poznański Obszar Metropolitalny; (7) Ośrodek regionalny; (8) Ośrodki subregionalne; (9) Ośrodki lokalne; (10) Preferencje dla obszarów wiejskich wymagających wsparcia procesów rozwojowych; (11) Obszary o najniższym poziomie rozwoju; (12) Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji; (13) Preferencje dla obszarów o najniższej dostępności do usług; (14) Preferencje dla obszarów o wyjątkowych walorach kulturowych; (15) Preferencje dla obszarów wiejskich.
Zachodniopomorskie	Brak informacji o OSI w dokumentach strategicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju województw.

Ostatnim różnicującym aspektem jest kwestia odniesienia terytorialnego w celach poszczególnych strategii wojewódzkich. Można wyróżnić dwa podejścia do zagadnienia rozwoju na poziomie lokalnym. Pierwsze polegało na wskazaniu przy każdym celu, a czasami nawet kierunku działań, obszaru interwencji, jakiego dotyczy dany cel. Takie rozwiązanie zastosowały m.in. woj. lubuskie, podkarpackie czy pomorskie. Innym częstym rozwiązaniem, było sformułowanie celu, który w swojej nazwie wskazywał odwołanie terytorialne np.

Silna pozycja konkurencyjna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w przestrzeni europejskiej oraz wzrost potencjału ekonomicznego subregionów w wymiarze regionalnym i krajowym czy koncentracja na zwiększeniu roli ośrodków miejskich w stymulowaniu rozwoju gospodarczego regionu – łączny potencjał stolicy województwa, ośrodków subregionalnych (Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Starachowice i Sandomierz) i lokalnych (m.in. Busko-Zdrój, Jędrzejów, Kazimierza Wielka, Końskie, Opatów, Pińczów, Staszów, Włoszczowa) oraz ich wzajemna współpraca ma duże znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności regionu i poprawy jego spójności terytorialnej.

lub, w którego opisie pojawiały się pojedyncze odniesienia terytorialne. Takie rozwiązanie zastosowały m.in. woj. małopolskie, świętokrzyskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie. Kilka województw zastosowało obydwa wyżej opisane rozwiązania np. kujawsko-pomorskie i łódzkie. Warto podkreślić, że cechą wspólną wszystkich analizowanych szesnastu strategii rozwoju było zwrócenie uwagi na poziom lokalny i wskazanie na konieczność aktywnej partycypacji gmin w realizacji polityki rozwoju województwa (tab. 2).

Podsumowując, poziom lokalny został ujęty w analizowanych dokumentach w sposób zróżnicowany. Niektóre z tych dokumentów wyznaczają obszary interwencji publicznej bardzo szczegółowo wskazując konkretne gminy, inne natomiast w sposób bardziej ogólny. Dokumenty poziomu krajowego w swoich zapisach wymieniają konkretnie przede wszystkim metropolie i duże miasta, które mają największe znaczenie dla rozwoju kraju. Zapisy dokumentów regionalnych są bardziej szczegółowe, często wskazują konkretnie mniejsze gminy, które będą objęte interwencją. Niedoprecyzowanie w dokumentach krajowych, do jakiego typu obszaru powinna odnosić się terytorializacja polityk rozwoju, skutkuje pewnym zamieszaniem w dokumentach regionalnych. Przejawia się on m.in. mnogością wyróżnionych obszarów i wprowadzeniem różnych odniesień terytorialnych na poziomie celów (część województw wyznaczyła tylko OSI, inne zaś tylko obszary funkcjonalne. Istnieje również grupa regionów, która wyznaczyła oba typy obszarów, a cele najczęściej odniesiono tylko do jednego z nich).

Tabela 2

Sposób podejścia do wyznaczania obszarów strategicznej interwencji w województwach

Województwo	Liczba OSI	Poziom szczeg. OSI*	OSI w celach	Odwolania do poziomu lokalnego w celach**
Dolnośląskie	12	+++	Tak	Nie
Kujawsko-Pomorskie	9 + obszary funkcjonalne	+++	Cele w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych	Tak
Lubelskie	7	+++	Brak szczegółowego odniesienia do wyznaczonych obszarów interwencji w celach	Tak
Lubuskie	8	++	Tak	Tak
Łódzkie	5	+++	Tak	Tak
Małopolskie	5 obszarów funkcjonalnych	++	Cel odnoszący się do wskazanych 5 obszarów funkcjonalnych	Tak
Mazowieckie	4	+++	Odniesienie terytorialne, nie OSI	Tak
Opolskie	11	+++	Brak szczegółowego odniesienia do wyznaczonych obszarów interwencji w celach	Tak
Podkarpackie	22	+++	Tak	Tak
Podlaskie	7	+++	Brak szczegółowego odniesienia do wyznaczonych obszarów interwencji w celach	Nie
Pomorskie	34 + obszary funkcjonalne	++	Tak (obszary funkcjonalne również zostały przypisane do celów)	Nie

Śląskie	12 + obszary funkcjonalne	+++	Tak	Nie
Świętokrzyskie	6+7 podstawowych typów obszarów	+++	Brak szczegółowego odniesienia do wyznaczonych obszarów interwencji w celach	Tak
Warmińsko-Mazurskie	9	+++	Brak szczegółowego odniesienia do wyznaczonych obszarów interwencji w celach	Tak
Wielkopolskie	15 obszarów realizacji celu operacyjnego	+	Cele w odniesieniu do obszarów realizacji celu operacyjnego	Tak
Zachodniopomorskie	Brak informacji o OSI w Strategii	Brak	Zestawienie celów z obszarami funkcjonalnymi z PZPW	Tak

(*) +++ duży, ++ średni, + mały; (**) niebędącego wyznaczonymi obszarami interwencji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju województw.

3.7. Krajowa polityka lokalna – aktualizacja

Każda z powyższych grup dokumentów odnosi się do poziomu lokalnego m.in. przez skupienie się na poprawie spójności terytorialnej i społecznej kraju. Główną zasadą, wprowadzoną przez powyższe dokumenty jest terytorializacja prowadzonych polityk rozwojowych, która ma doprowadzić do przezwycięzenia negatywnych zjawisk na danym terytorium i wykorzystania oraz wzmocnienia wewnętrznych zasobów znajdujących się na danym obszarze. W tym celu, dokumenty nakazują wyznaczenie obszarów, na których koncentrować się będą interwencje publiczne. Najczęściej terytoria te wyznaczane są na poziomie szczegółowości gmin, ewentualnie powiatów.

Zgodnie z założeniami krajowych dokumentów strategicznych, za główny „motor rozwoju kraju” uznawane są duże miasta wraz z ich otoczeniem, które przez budowę powiązań z innymi ośrodkami i terenami wiejskimi mają wpłynąć na ich rozwój, i tym samym doprowadzić do zrównoważonego rozwoju całego kraju. Rozwój ma się odbywać przez współpracę i budowę sieci między różnymi podmiotami (reprezentantami szczebla rządowego, regionalnego, lokalnego, biznesu *etc.*), które wpłyną na zdolność „uczenia się” zaangażowanych w ten proces aktorów.

CZĘŚĆ II.

WYNIKI BADANIA

PART II.

THE RESEARCH RESULTS

4. ŁAŃCUCH WARTOŚCI W ŚWIELE WYNIKÓW ANKIET

W ramach badania ankietowego skierowanego do przedstawicieli władz lokalnych otrzymano 529 poprawnie wypełnionych kwestionariuszy, co stanowi 21,3% ogółu gmin w Polsce⁶. W tym rozdziale omówione zostaną najważniejsze wyniki uzyskanych odpowiedzi.

Tabela 3

Rozkład przestrzenny gmin, które udzieliły odpowiedzi

Rozkład przestrzenny	% gmin danego obszaru	% ogółu odpowiedzi	Rzeczywisty udział danego obszaru w ogóle gmin w Polsce
Rodzaj gminy			
miejskie	25,9	14,9	12,3
miejsko-wiejskie	21,9	25,1	24,5
wiejskie	20,2	59,9	63,2
Województwo			
mazowieckie	19,7	11,7	12,7
wielkopolskie	21,2	9,1	9,1
małopolskie	25,8	8,9	7,3
lubelskie	21,6	8,7	8,6
łódzkie	22,0	7,4	7,1
podlaskie	32,2	7,2	4,8
śląskie	22,8	7,2	6,7
kujawsko-pomorskie	22,2	6,0	5,8
podkarpackie	20,0	6,0	6,5

⁶ Ankieta była skierowana do prezydentów, burmistrzów i wójtów. W liście przewodnim proszono o wypełnienie jej przez te osoby, ew. ich zastępców, ponieważ znaczna część pytań dotyczyła opinii na temat potencjałów rozwojowych gminy. Jedno z pytań nawiązywało do historii zawodowej osoby udzielającej odpowiedzi, co zdaniem autorów badania pozwalało zabezpieczyć się przed wypełnieniem ankiety przez pracowników niższego szczebla. Mimo to, zespół zdaje sobie sprawę, że nie ma pewności, że wszystkie ankiety wyrażają opinie wyłącznie liderów lokalnych. Badanie przeprowadzono w trzech turach w 2015 r. (w lutym, czerwcu i listopadzie).

Rozkład przestrzenny	% gmin danego obszaru	% ogółu odpowiedzi	Rzeczywisty udział danego obszaru w ogóle gmin w Polsce
warmińsko-mazurskie	21,6	4,7	4,7
dolnośląskie	14,2	4,5	6,8
pomorskie	18,7	4,3	5,0
lubuskie	25,3	4,0	3,3
świętokrzyskie	20,6	4,0	4,1
zachodniopomorskie	16,7	3,6	4,6
opolskie	19,7	2,6	2,9

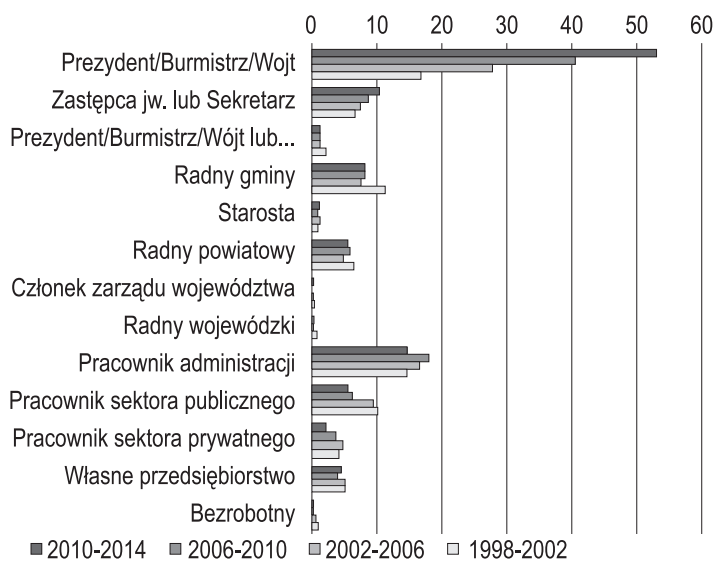
Źródło: Opracowanie własne (tab. 3 i 4).

Zaprezentowane poniżej wyniki udzielonych odpowiedzi służą próbie zdefiniowania kluczowych cech gmin (oczywiście w opinii liderów lokalnych) wpływających na sytuację w danej jednostce terytorialnej.

4.1. Lider i jego doświadczenie

Doświadczenie liderów lokalnych można ocenić m.in. przez pryzmat ich miejsca pracy w poprzednich kadencjach, przy czym jest to pewnego rodzaju poszlaka, z którą można dyskutować. Teza, że praca w biznesie na pewno przekłada się pozytywnie na rozwój gminy jest mocno dyskusyjna, ale i atrakcyjna. Sztandarowym przykładem gminy sukcesu w Polsce, zarządzanej przez byłego przedsiębiorcę i kierowanej na sposób firmy był na początku transformacji wójt gminy Tarnowo Podgórne. Spośród badanych 529 liderów, ponad 50% sprawowało w poprzedniej kadencji to samo stanowisko w tej samej gminie (ryc. 3). Historycznie, to funkcja prezydenta, burmistrza, wójta jest tą, która najczęściej daje szansę na piastowanie najwyższego stanowiska w urzędzie. W drugiej kolejności dzisiejsi liderzy wywodzą się z grona pracowników administracji, a znaczna ich część była w poprzedniej kadencji na stanowisku zastępcy⁷.

⁷ O przejmowaniu stylu kierowania gminą, wizji rozwojowej – zob. rozdz. 6.



Ryc. 3. Doświadczenie obecnych liderów w poprzednich kadencjach

Źródło: Badania własne (ryc. 3-14).

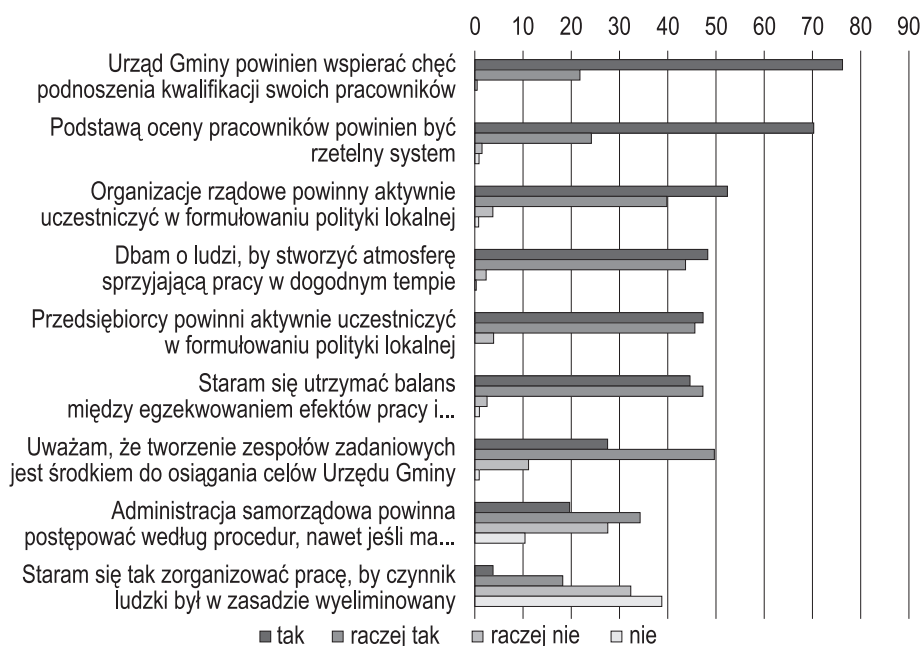
W doświadczeniu badanych liderów dość często pojawia się praca jako radny gminny i radny powiatowy oraz pracownik sektora publicznego. Sumując doświadczenie z sektora prywatnego (praca najemna i własna firma) można stwierdzić, że jest to również relatywnie często występujące doświadczenie wśród badanych liderów. Sporadycznie pojawiają się takie zajęcia, jak: prezydent, burmistrz, wójt innej gminy, starosta, członek zarządu województwa, radny wojewódzki, czy nawet bezrobotny.

4.2. Wiedza i umiejętności lidera

W badaniu nie analizowano *stricte* wiedzy i umiejętności liderów, a skoncentrowano się na ich opiniach na temat różnych aspektów uwarunkowań społeczno-gospodarczych, a także zarządzania jednostką. Wybrane zagadnienia dotyczące relacji urząd – otoczenie prowadzą do następujących wniosków (ryc. 4):

- niemal wszyscy liderzy uważają, że podnoszenie kwalifikacji pracowników urzędu gminy powinno być przez ten urząd wspierane, a sami pracownicy powinni być oceniani na podstawie przemyślanego systemu;
- wysoki jest odsetek liderów, którzy uważają, że zarówno organizacje pozarządowe, jak i biznes powinni uczestniczyć w formułowaniu polityki rozwoju gminy; jednak podkreślić należy to, że to przekonanie „zdecydowane” wyraża blisko 50%, a ponadto pojawiają się w obu przypadkach odpowiedzi „raczej nie” (po ok. 4%);

- zdecydowanie więcej wątpliwości wśród liderów budzi ocena przydatności tworzenia zespołów zadaniowych – w tym przypadku odnotowano ponad 11% wskazań świadczących o negatywnym stosunku do zespołów zadaniowych;
- również problem stosowania ustalonych procedur nie jest przez wszystkich liderów postrzegany w ten sam sposób; znaczna część ankietowanych (ponad 38%) uważa, że nawet jeśli mają one negatywny wpływ na mieszkańców, nie powinno się zmieniać ustalonych zasad;
- ostatnie z podjętych zagadnień – elastyczne podejście do zarządzania – obrazuje, że ankietowani liderzy co najmniej deklarują wykorzystywanie kapitału ludzkiego, choć ponad 22% ankietowanych dąży do eliminowania czynnika ludzkiego przez odpowiednią organizację pracy.

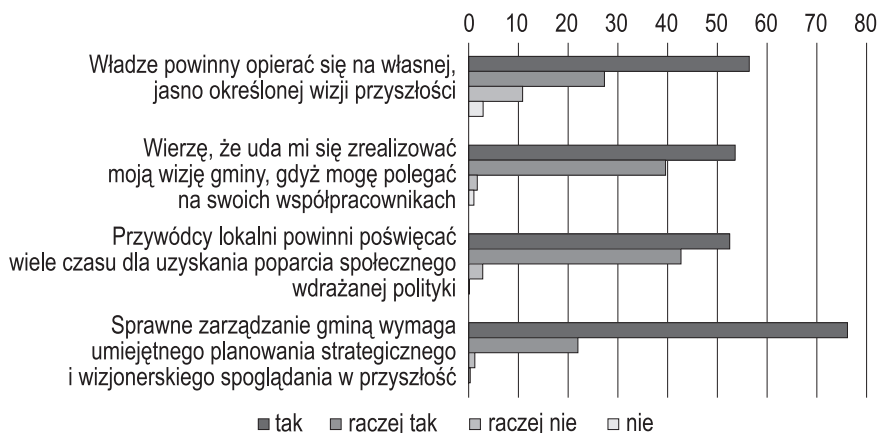


Ryc. 4. Elementy wiedzy lidera

4.3. Lider i jego wizja rozwoju

Kluczowym problemem podejmowanym w badaniu jest nie samo określenie wizji rozwoju gminy, a raczej stosunek lidera do tego zagadnienia. Należy bowiem zakładać, że wizje mogą ulegać zmianie. Interpretacja uzyskanych wyników powinna zwrócić uwagę na następujące kwestie (ryc. 5). W każdym przypadku zdecydowana większość ankietowanych jest „na tak”, gdy podejmowana jest rola wizji lidera lokalnego w rozwoju gminy. Sumując odpowiedzi „tak” i „raczej tak” można zary-

zykować twierdzenie, że liderzy dobrze wiedzą, że ich wizja jest potrzebna. Jednak pewne zastrzeżenia budzi porównanie poszczególnych odpowiedzi, jeżeli odpowiedzi „raczej tak” i „raczej nie” potraktujemy jako rodzaj wskazań wątpliwości. Okazuje się, że istnieje dość duży odsetek liderów, którzy nie tylko nie są przekonani w pełni o potrzebie formułowania własnej wizji, ale mają zdanie, że taka wizja raczej nie jest potrzebna (ponad 10% badanych).



Ryc. 5. Wizja w opinii badanych liderów

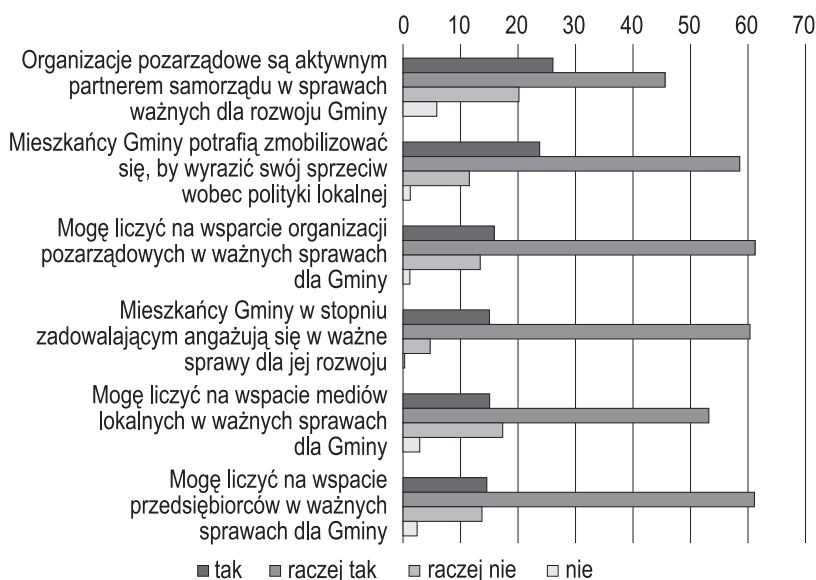
Zdecydowanie najmniej wątpliwości budziła odpowiedź na pytanie o rolę wizji i planowania strategicznego w sprawnym zarządzaniu. Różnice w odpowiedziach wskazują, że liderzy wiedzą czego wymaga sprawne zarządzanie gminą, jednak nie zawsze wiążą je z określeniem wizji.

4.4. Kapitał społeczny w gminie

Wyniki odpowiedzi liderów na pytania dotyczące kapitału społecznego wskazują wyraźnie, że zagadnienie to budzi pewne wątpliwości. We wszystkich odpowiedziach przeważają wskazania „raczej tak” (ryc. 6).

W świetle nadesłanych odpowiedzi można stwierdzić, że silnym i aktywnym partnerem samorządów lokalnych w Polsce są organizacje pozarządowe. Jednak taka sytuacja nie występuje we wszystkich gminach, ponieważ ze wszystkich analizowanych odpowiedzi, najczęściej pojawia się opinia „raczej nie” w przypadku zdania „organizacje pozarządowe są aktywnym partnerem samorządu w sprawach ważnych dla gminy”. Dość istotna i potwierdzająca dotychczasową wiedzę, jest różnica między ocenami mobilizacji mieszkańców na rzecz okazania sprzeciwu wobec polityki lokalnej i ich aktywnością na rzecz spraw gminy (łatwiej jest wyrażać sprzeciw, niż budować coś wspólnie). Suma odpowiedzi „nie” i „raczej nie” wskazuje, że w naj-

mniejszym stopniu władze lokalne mogą liczyć na media lokalne i przedsiębiorców, mimo przeważających odpowiedzi „raczej tak”.

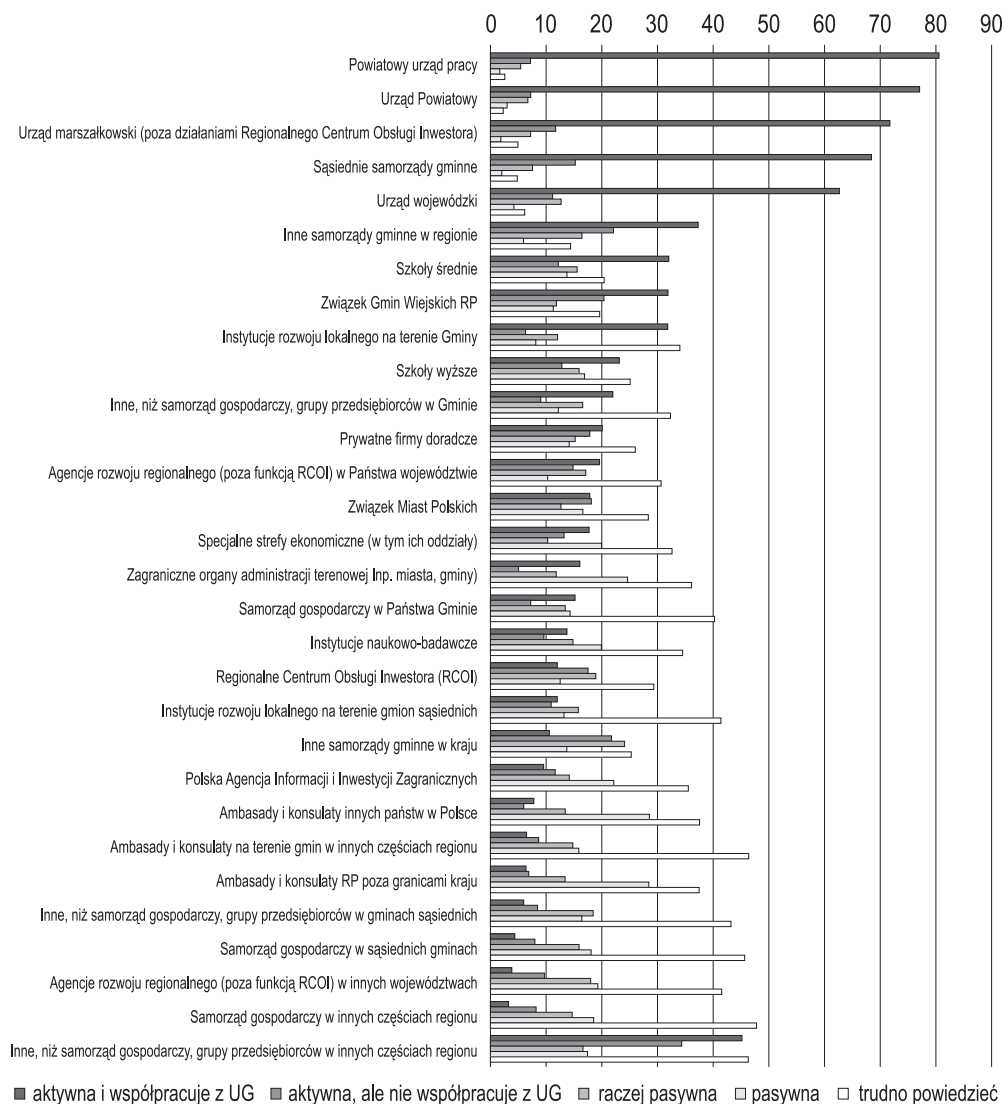


Ryc. 6. Opinie na temat aktywności społecznej

4.5. Współpraca

Jednym z wymiarów współpracy jest możliwość wykorzystywania synergii w kontaktach z różnymi organizacjami. W badaniu podjęto zagadnienie współpracy w kontekście aktywności organizacji oraz relacji między konkretną gminą a daną organizacją (ryc. 7). Wśród organizacji aktywnych i współpracujących z gminami na pierwszych dwóch miejscach znajdują się powiatowy urząd pracy oraz urząd powiatowy. Ponadto wyróżnia się aktywna współpraca z urzędami marszałkowskimi, sąsiednimi gminami oraz urzędem wojewódzkim. Wymienione wyżej grono pięciu instytucji zdecydowanie przeważa wśród wskazań liderów. Budując obraz kluczowych aktorów współpracy na rzecz rozwoju należy wymienić również cztery kolejne organizacje: inne samorządy gminne w regionie⁸, szkoły średnie, Związek Gmin Wiejskich RP oraz instytucje rozwoju lokalnego zlokalizowane na terenie gminy.

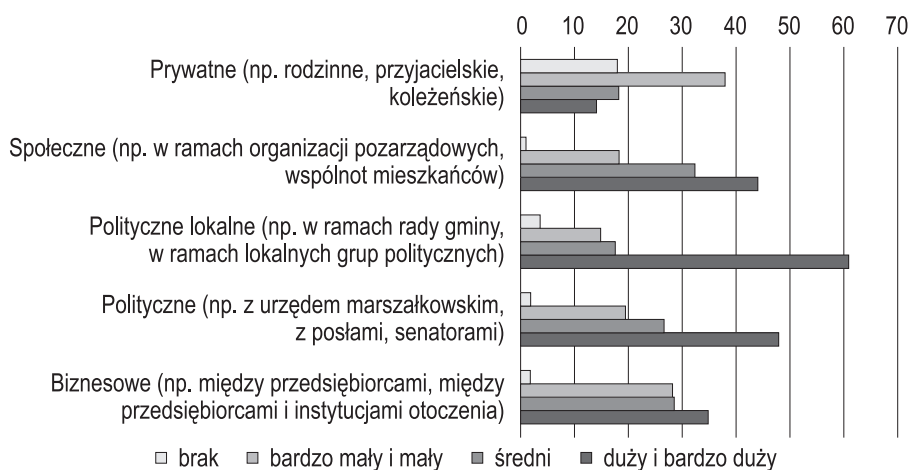
⁸ Ta grupa wyróżnia się bardzo wysokim odsetkiem ocen „aktywna, ale nie współpracuje, podobnie jak Związek Gmin Wiejskich RP.



Ryc. 7. Aktywność różnych organizacji w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy

W tym miejscu konieczna jest uwaga na temat współpracujących ze sobą samorządów gminnych. Jest oczywiste, że nie można zakładać współpracy „wszystkich ze wszystkimi”, ale rejestrujemy wysoki odsetek wskazań samorządów gminnych jako „aktywne, ale nie współpracujące” zarówno w kontekście bliskiego otoczenia, jak i w szczególności w kontekście samorządów gminnych w regionie i pozostałych w Polsce. Pozwala to sformułować tezę, że potencjał współpracy nie jest jeszcze wykorzystywany w pełni.

W gronie organizacji „pasywnych” w opinii respondentów znajdują się przede wszystkim ambasady (zagraniczne w Polsce, jak i polskie poza granicami RP), a także zagraniczne organy administracji terenowej (miasta i gminy w innych krajach). Generalnie mało aktywności i współpracy dostrzegane jest ze strony organizacji gospodarczych oraz tych instytucji publicznych, które są odpowiedzialne za rozwój gospodarczy (PAIZ, regionalne centra obsługi inwestora). Badani przedstawiciele gmin w zdecydowanej większości są zdania, że główne relacje, które mają wpływ na rozwój ich jednostek, to lokalne relacje polityczne, a na drugim miejscu plasują się również relacje polityczne – ponadlokalne (ryc. 8). W dalszej kolejności są relacje społeczne i biznesowe. Najrzadziej wymieniono relacje prywatne.



Ryc. 8. Różne typy relacji a rozwój gminy

4.6. Zaufanie

W kontekście wyników zaprezentowanych w poprzednim podrozdziale interesujące jest zestawienie grup społecznych, które w badanych gminach darzone są zaufaniem (ryc. 9). Na pierwszym miejscu (ze zdecydowaną przewagą) wskazywani są członkowie rodzin i znajomi, co w kontekście małego wpływu relacji prywatnych na rozwój, pozwala sformułować tezę, że rozwój nie zawsze postrzegany jest przez pryzmat zaufania.

Wysoki poziom zaufania przypisywany jest władzom lokalnym, co w jakiejś części może wynikać z tego, że to ich przedstawiciele dokonywali tej oceny. Jednak należy pamiętać, że ankietowani liderzy byli wybrani w ostatnich wyborach na swoje stanowiska, dlatego ich samoocena może mieć uzasadnione podstawy. Ogólnie można zauważyć, że częstość wskazań odpowiedzi o zaufaniu do danej grupy spada wraz z „oddalaniem się” od własnej rodziny, własnego domu.

W kontekście ostatnich wydarzeń związanych z falą migracyjną szczególnie istotne jest omówienie kwestii wysokiego odsetka wskazań „braku zaufania” do nieznajomych i obcokrajowców. Badanie było realizowane jeszcze przed medialnym rozwojem dyskusji na temat fali migracyjnej z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu do Europy, ale na ten czas bardziej istotny wydawał się problem nieznaności danej osoby, niż to, z jakiego kraju ona pochodzi.



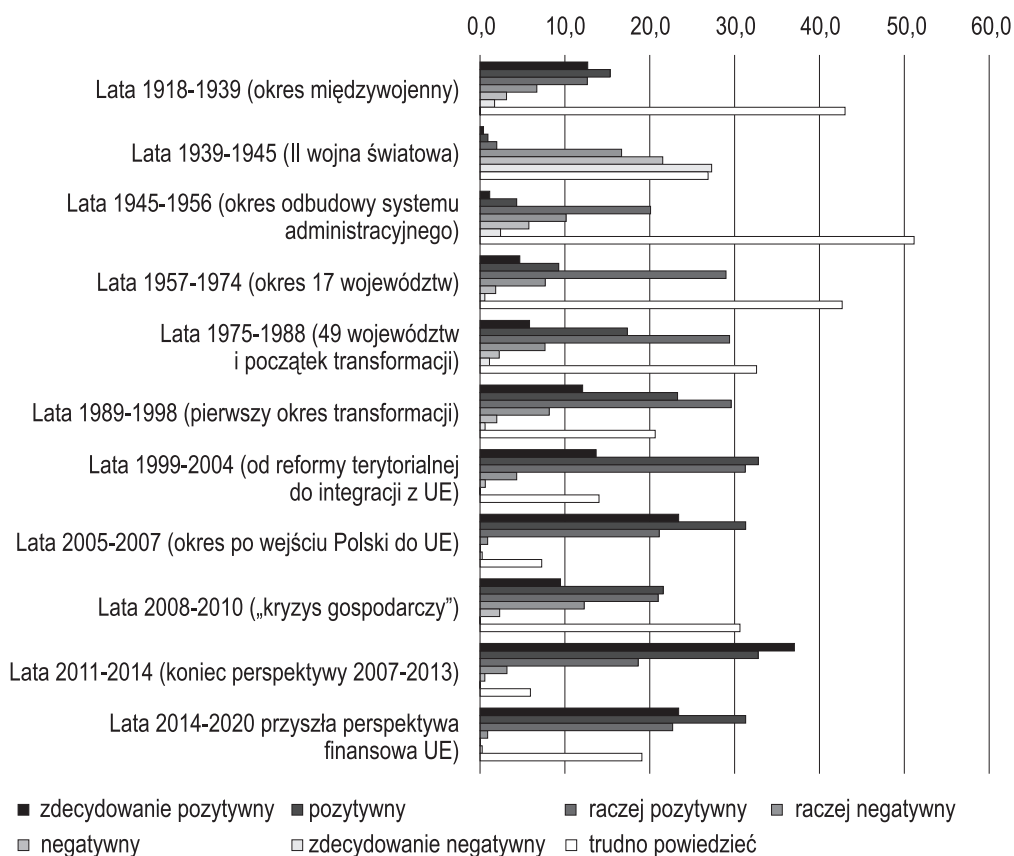
Ryc. 9. Zaufanie do różnych grup społecznych

4.7. Uwarunkowania historyczne

Wśród wyróżnionych okresów historycznych zdecydowanie najczęściej wskazań „zdecydowanie pozytywny” otrzymał okres 2011-2014 kojarzony z końcem perspektywy unijnej z lat 2007-2013. Niemal równie pozytywnie oceniono lata 2005-2007, czyli pierwszy okres po akcesji Polski do UE (ryc. 10).

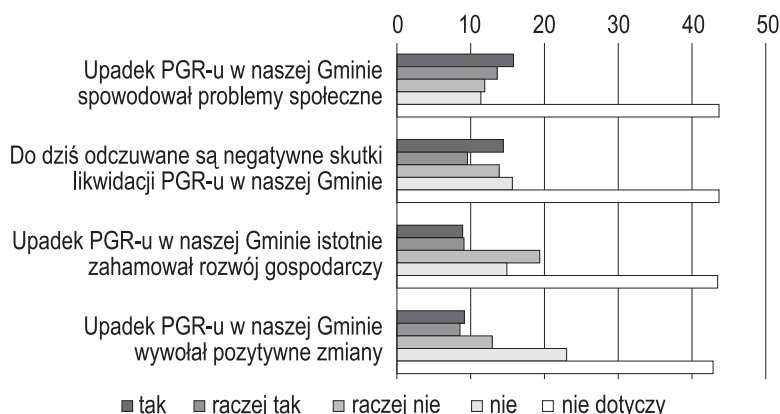
Interesujące są również bardzo zbliżone oceny dwóch następujących po sobie okresów, które jednak znacznie się różniły pod względem uwarunkowań polityczno-gospodarczych, czyli lata 1975-1988 oraz 1989-1998. Jak wynika z odpowiedzi miały one – w opinii badanych – w większości wpływ pozytywny (w różnym stopniu) i taka ocena przeważa nad ocenami negatywnymi.

Kolejne okresy po 1998 r. są oceniane częściej pozytywnie, z wyjątkiem czasu kryzysu 2008-2010, choć i tu oceny pozytywne przeważają nad negatywnymi. Zdecydowanie najbardziej negatywny był czas drugiej wojny światowej, choć należy podkreślić, że nawet ten okres w kilku przypadkach otrzymał oceny pozytywne.



Ryc. 10. Uwarunkowania historyczne rozwoju badanych gmin

Odrębnym zagadnieniem, które starano się podjąć w kontekście historycznym ze względu na jego ogólnopolskie oddziaływanie był proces likwidacji państwowych gospodarstw rolnych (PGR). Wprawdzie ok. 43% ankietowanych twierdzi, że problem ten ich „nie dotyczy”, to rozkład odpowiedzi pozytywnych i negatywnych dotyczących konsekwencji likwidacji PGR-ów, wskazuje na różne drogi rozwiązywania tego problemu (ryc. 11).



Ryc. 11. Problem PGR-ów

Obecnie wskazuje się często na wieloletnie konsekwencje społeczne upadku PGR-ów, a w tym przypadku liderzy są dość wyraźnie podzieleni, podobnie jak w pytaniu o odczuwalność negatywnych skutków restrukturyzacji PGR-ów w obecnych czasach. Konsekwencje gospodarcze są znacznie częściej wskazywane jako czynnik negatywny, a tylko nieco ponad 11% ankietowanych twierdzi, że w związku z analizowanym zjawiskiem w gminie zaszły pozytywne zmiany.

4.8. Uwarunkowania aktualne

Stosunek liderów lokalnych do aktualnej zewnętrznej presji analizowano przez pryzmat odpowiedzi na pytania dotyczące inwestorów zagranicznych oraz budowania relacji biznes-nauka-administracja (ryc. 12). Najczęściej wskazywane odpowiedzi potwierdzają wyniki wcześniejszych badań [Dziemianowicz 2007] i pozwalają wnioskować, że władze lokalne są skoncentrowane przede wszystkim na dochodach własnych i zatrudnieniu. Szczególnie należy podkreślić to, że zdecydowana większość liderów w staraniach o przyciągnięcie kapitału prywatnego do gminy nie wprowadza rozróżnienia na „krajowy” i „zagraniczny”.

Badanie potwierdza też wcześniejsze wyniki w zakresie „konkretyzacji oczekiwań” władz lokalnych względem przyszłych inwestorów. Tylko połowa liderów twierdzi, że oczekują inwestorów z branż, które należą do strategicznych w gminie.

Zagadnienia dotyczące budowania relacji władze lokalne – biznes – nauka dzielą badaną grupę liderów. Część z nich uważa, że tymi relacjami powinna zajmować się specjalna komórka, część jest przeciwnego zdania. Ogólnie też, odpowiedzi pesymistyczne dotyczące możliwości władz lokalnych wpływania na omawiane relacje, przeważają nad optymistycznymi.



Ryc. 12. Stosunek do wyzwań teraźniejszych

4.9. Wyzwania przyszłości

Wyzwania przyszłości analizowane są przez pryzmat przyszłych potrzeb gmin, a także stosunku liderów do wyzwań narzucanych z zewnątrz⁹. W pierwszym przypadku można jednoznacznie stwierdzić, że samorządy lokalne w Polsce w zdecydowanej większości potrzebują inwestycji infrastrukturalnych, w szczególności drogowych i w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (ryc. 13).

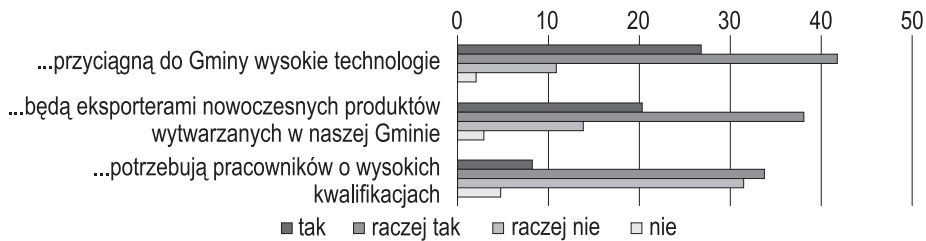
Jednocześnie trzy zagadnienia wskazywane są przez dość znaczny odsetek gmin, jako „zrealizowane” i są to: „odprowadzanie i oczyszczanie ścieków”, „zaopatrzenie w energię” i „gospodarka odpadami stałymi”. Do częstych działań priorytetowych zaliczyć należy również „edukację” oraz „wspieranie przedsiębiorczości”.

⁹ W czasie prowadzenia badania i konstrukcji kwestionariuszy nie przewidywaliśmy tak dużego znaczenia czynnika migracyjnego. Dlatego wyzwania zewnętrzne kojarzyliśmy głównie z polityką innowacyjną.



Ryc. 13. Kierunki przyszłych inwestycji samorządów lokalnych

Podejście liderów lokalnych do zagadnienia innowacji, które w badaniu również dotyczy wyzwań przyszłości, analizowano na podstawie wybranych odpowiedzi dotyczących oczekiwań wobec kapitału zagranicznego (ryc. 14). Struktura uzyskanych odpowiedzi wskazuje, że badani liderzy jako grupa wyrażają pragmatyczne podejście. Częściej oczekują oni od inwestorów lokowania wysokich technologii i działalności eksportowej nowoczesnych wyrobów, niż zatrudniania pracowników o wysokich kwalifikacjach. Można to tłumaczyć dużym odsetkiem gmin wiejskich w badanej grupie. Mimo to, relatywnie więcej liderów (ponad 42%) oczekuje od inwestorów zapotrzebowania na pracowników o wysokich kwalifikacjach.



Ryc. 14. Oczekiwania władz lokalnych wobec inwestorów zagranicznych

4.10. Gmina widziana oczami liderów a jej rozwój

Zaprezentowane powyżej wyniki badania ankietowego pozwalają przybliżyć nie tylko opinie liderów na temat różnych zagadnień związanych z rozwojem lokalnym, ale również umożliwiają wskazanie różnic między jednostkami terytorialnymi. W tej części badania dokonano zestawienia cech statystycznych charakteryzujących gminy z udzielonymi odpowiedziami na ankietę.

Zgodnie ze wstępnymi założeniami do dalszej analizy wykorzystano uproszczone wskaźniki rozwoju społecznego i rozwoju gospodarczego, liczone w sposób dynamiczny dla dwóch okresów: 1995-2013 (cały okres objęty badaniem) oraz 2010-2013 (wyjście z kryzysu). Przede wszystkim należy wskazać współwystępowanie wzrostu zamożności i wzrostu liczby ludności w długiej perspektywie oraz brak istotnej statystycznie korelacji tych procesów w perspektywie „pokryzysowej” (tab. 4). Powyższe stwierdzenie dotyczy zarówno całej Polski, jak i gmin, które udzieliły odpowiedzi na ankietę, przy czym siła korelacji między omawianymi wskaźnikami jest wyższa w grupie ankietowanych jednostek. Można zatem założyć, że otrzymane wyniki ankietowe obciążone są pewnym „błędem” wynikającym z bardziej wyrazistego rozkładu badanej grupy. Szczególnie wyraźna jest różnica zaobserwowana między korelacjami wskaźników zmian gospodarczych. Ogólnie w Polsce można zaobserwować zależność dodatnią długiej i krótkiej (pokryzysowej) perspektywy rozwoju gospodarczego. W grupie badanych gmin korelacja ta jest istotna statystycznie, słabsza, ale – ujemna. Zatem gminy, które udzielały odpowiedzi w większym stopniu były dotknięte kryzysem gospodarczym, niż pozostałe. Świadczy o tym jeszcze jedna rozbieżność wyników – przeciwne wartości korelacji dla Polski i badanej grupy gmin w przypadku dynamiki rozwoju gospodarczego po kryzysie a poziomem zamożności. Ponownie badane gminy wykazują korelację ujemną, wraz ze wzrostem poziomu zamożności osiągano niższe postępy w latach 2010-2013.

Tabela 4

Współczynniki korelacji Pearsona dla wskaźników rozwoju społecznego i rozwoju gospodarczego dla Polski i grupy gmin, które odpowiedziały na ankietę

	Wskaźniki					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	1	,180**	,712**		,214**	,176**
S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	,227**	1	,138**	,400**	,178**	,987**
S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	,735**	,186**	1		,081**	,137**
S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃		-,158**		1		,316**
S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	,201**	,174**			1	,157**
S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	,210**	,994**	,173**	-,221**	,133**	1

** korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie); * korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

Uwaga: powyżej wartości 1 podano współczynniki korelacji dla wszystkich gmin w Polsce, poniżej wartości 1 – współczynniki korelacji dla gmin, które odpowiedziały na ankietę.

W skali całego kraju istotne są następujące fakty:

- rozwój społeczny w długiej perspektywie wykazuje najsilniejszą korelację z dynamiką krótkookresową (co jest uzasadnione, ponieważ oba procesy nieznacznie na siebie nachodzą) i ogólną liczbą ludności w 2013 r.; rozwój społeczny wykazuje również dodatnią zależność z rozwojem gospodarczym, przy czym wartości korelacji są nieco słabsze (choć ciągle bardzo istotne statystycznie);
- jedynie rozkład rozwoju gospodarczego „po kryzysie” nie wykazuje istotnych korelacji z trzema wskaźnikami społecznymi;
- nagromadzona obecnie zamożność gmin jest najsilniej skorelowana ze wskaźnikiem długookresowym rozwoju gospodarczego, a najslabiej ze wskaźnikiem społecznym za okres 2010-2013 (choć również dodatnio i istotnie statystycznie).

Analiza współczynników korelacji wskaźników rozwoju oraz cech liderów lokalnych (oraz ich postaw) pozwala wskazać kilka zależności. Pierwszą z nich jest to, że większość istotnych statystycznie korelacji występuje między wskaźnikami stanu rozwoju społecznego i gospodarczego a wskaźnikami charakteryzującymi liderów (tab. 5). Wysokim poziomem rozwoju gospodarczego charakteryzują się gminy, których obecni władarze byli radnymi w okresie 2010-2014. Z kolei istnieje również istotna korelacja ujemna między takim właśnie doświadczeniem liderów a dynamiką rozwoju w okresie 2010-2013. Może to oznaczać, że gminy kierowane przez te osoby z trudnościami wychodziły z kryzysu gospodarczego. Uwagę zwraca również korelacja opinii na temat zaangażowania przedsiębiorców w procesy rozwojowe a poziomem rozwoju gospodarczego oraz korelacja ujemna między opiniami na temat potrzeby podjęcia strategicznego do rozwoju a poziomem rozwoju społecznego. Można przyjąć,

że deklaracje na temat sprawnego zarządzania gminą przez planowanie strategiczne charakteryzują przede wszystkim gminy małe.

Tabela 5

Współczynniki korelacji Pearsona dla wskaźników rozwoju społecznego, rozwoju gospodarczego i cech liderów lokalnych

Doświadczenie/Wiedza i umiejętności/Wizja	Wskaźnik:					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
Sprawne zarządzanie gminą wymaga umiejętności skupienia się na teraźniejszości i reagowania na bieżące wydarzenia			-,103*			
Prezydent/Burmistrz/Wójt badanej gminy 2002-2006			,107*			
Prezydent/Burmistrz/Wójt badanej gminy 1998-2002					-,102*	
Zastępca j.w. Lub Sekretarz Państwa Gminy 2006-2010				,105*		
Funkcje w poprzednich kadencjach: Radny gminny 2010-2014		,149**		-,109*		,156*
Funkcje w poprzednich kadencjach: Pracownik sektora publicznego 2010-2014				-,095*		
Funkcje w poprzednich kadencjach: Pracownik sektora publicznego 1998-2002			-,105*			
Funkcje w poprzednich kadencjach: Pracownik sektora prywatnego 2002-2006					,095*	
Odsetek pracowników posiadających udokumentowane kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym		-,119**				-,118**
Organizacje pozarządowe powinny aktywnie uczestniczyć w formułowaniu polityki lokalnej					,101*	
Przedsiębiorcy powinni aktywnie uczestniczyć w formułowaniu polityki lokalnej					,139**	
Administracja samorządowa powinna postępować według procedur, nawet jeśli ma to negatywne skutki dla mieszkańców	-,111*					
Uważam, że tworzenie zespołów zadaniowych jest środkiem do osiągnięcia celów Urzędu Gminy					,109*	
Urząd Gminy powinien wspierać chęć podnoszenia kwalifikacji swoich pracowników		-,100*				-,096*
Władze lokalne powinny opierać się na własnej, jasno określonej wizji przyszłości			-,106*			

Doświadczenie/Wiedza i umiejętności/Wizja	Wskaźnik:					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
Sprawne zarządzanie gminą wymaga umiejętnego planowania strategicznego i wizjonerskiego spoglądania w przyszłość					-,139**	

** korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie); * korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet (tab. 5-7).

Podkreślenia wymaga również to, że wskaźniki dynamiczne długookresowe (1995-2013) rozwoju społecznego i gospodarczego relatywnie najrzadziej wykazują istotne statystycznie korelacje z cechami liderów, opisującymi ich doświadczenie. Ponownie istotna jest funkcja radnego w okresie 2010-2014, jednak pozostałe cechy wykazują korelację ujemną i częściowo mniej istotną statystycznie (odsetek pracowników z kompetencjami w zakresie zarządzania; opinia na temat „proceduralnego podejścia” oraz opinia na temat roli urzędu gminy w podnoszeniu kwalifikacji pracowników).

Ocena relacji między cechami otoczenia wewnętrznego a wskaźnikami rozwoju społecznego i gospodarczego wymaga podkreślenia przede wszystkim tego, że najwięcej istotnych korelacji występuje między analizowanymi w ankiecie cechami tego otoczenia a wskaźnikiem statycznym rozwoju społecznego (S₂₀₁₃) i w następnej kolejności rozwoju gospodarczego (G₂₀₁₃) (tab. 6). Część z zaprezentowanych istotnych statystycznie korelacji wykazuje, że jest również wysoka. Duże gminy charakteryzują się aktywną współpracą z instytucjami krajowymi i międzynarodowymi, ale także ze szkołami wyższymi. Jednak najsilniejsza korelacja występuje między wskaźnikiem S₂₀₁₃ a oceną aktywności współpracy ze specjalnymi strefami ekonomicznymi.

Tabela 6

Współczynniki korelacji Pearsona dla wskaźników rozwoju społecznego, rozwoju gospodarczego i cech otoczenia wewnętrznego

Kapitał społeczny Współpraca/Zaufanie	Wskaźniki:					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
Mieszkańcy Gminy potrafią zmobilizować się, aby wyrazić swój sprzeciw wobec polityki lokalnej		,099*				,093*
Organizacje pozarządowe są aktywnym partnerem samorządu w sprawach ważnych dla rozwoju Gminy					,178**	
Mogę liczyć na wsparcie przedsiębiorców, w ważnych sprawach dla Gminy					,149**	
Mogę liczyć na wsparcie organizacji pozarządowych, w ważnych sprawach dla Gminy					,114*	

Kapitał społeczny Współpraca/Zaufanie	Wskaźniki:					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
Prywatne (np. rodzinne, przyjacielskie, koleżeńskie)					-,108	
Spoleczne (np. w ramach organizacji pozarządowych, wspólnot mieszkańców)					,136**	
Polityczne ponadlokalne (np. z urzędem marszałkowskim, z posłami i senatorami)			-,088*			
Biznesowe (np. między przedsiębiorcami, między przedsiębiorcami i instytucjami otoczenia)		,095*			,186**	
Urząd marszałkowski (poza działaniami Regionalnego Centrum Obsługi Inwestora)					,096*	
Regionalne Centrum Obsługi Inwestora (RCOI)			-,122*		,260**	
Urząd wojewódzki		-,099*				-,109*
Inne samorządy gminne w regionie				-,110*		
Inne samorządy gminne w kraju				-,117*	,103*	
Samorząd gospodarczy w Państwie Gminie		,171**			,259**	,160**
Samorząd gospodarczy w sąsiednich gminach	,132*					
Samorząd gospodarczy w innych częściach regionu					,150*	
Inne, niż samorząd gospodarczy, grupy przedsiębiorców w Gminie	,119*	,141*			,267**	,124*
Inne, niż samorząd gospodarczy, grupy przedsiębiorców w gminach sąsiednich		,180**			,169**	,177*
Inne, niż samorząd gospodarczy, grupy przedsiębiorców w innych częściach regionu		,130*			,128*	,128*
Agencje rozwoju regionalnego (poza funkcją RCOI) w Państwie województwie					,152**	
Instytucje rozwoju lokalnego na terenie Gminy	,146*				,171**	
Instytucje rozwoju lokalnego na terenie gmin sąsiednich	,208**		,188**			
Instytucje rozwoju lokalnego na terenie gmin w innych częściach regionu					,169**	
Specjalne strefy ekonomiczne (w tym ich oddziały)		,198**			,496**	,197**
Instytucje naukowo-badawcze		,121*			,241**	,112*
Szkoły średnie		,115*	-,102*	-,101*	,371**	,125*
Szkoły wyższe		,105*			,356**	,105*
Prywatne firmy doradcze					,202**	
Związek Miast Polskich		,174**	-,122*		,410**	,169**
Związek Gmin Wiejskich RP	,099*					

Kapitał społeczny Współpraca/Zaufanie	Wskaźniki:					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych		,248**			,423**	,242**
Ambasady i konsulaty RP poza granicami kraju		,121*			,322**	,124*
Ambasady i konsulaty innych państw w Polsce		,148*			,316**	,148*
Zagraniczne organy administracji terenowej (np. miasta, gminy)		,168**		,117*	,307**	,167**
Zaufanie mieszkańców gminy do: Członkowie rodziny i znajomi					,108*	
Zaufanie mieszkańców gminy do: Urzędnicy lokalni					-,111*	
Zaufanie mieszkańców gminy do: Władze wojewódzkie					-,131*	
Zaufanie mieszkańców gminy do: Obcokrajowcy					,245**	

** korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie); * korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

Próba interpretacji procesów rozwoju w kontekście otrzymanych odpowiedzi na ankietę, pozwala sformułować hipotezę, że cechy otoczenia wewnętrznego są bardziej zbieżne z rozwojem w dłuższej perspektywie, niż w perspektywie ostatnich lat. Szczególnie istotny jest w tym przypadku rozwój gospodarczy. Sukces gospodarczy ($G_{1995-2013}$) idzie w parze generalnie ze współpracą samorządów lokalnych z przedsiębiorcami (ich samorządem, jak i grupami przedsiębiorców w gminie, jak i w innych gminach). Również w tym przypadku istotna jest współpraca ze specjalnymi strefami gospodarczymi oraz Polską Agencją Inwestycji Zagranicznych. Również ważna okazuje się współpraca z miastami i gminami zagranicznymi [por. Dziemianowicz *et al.* 2010]. Z kolei wskaźnik rozwoju społecznego ($G_{1995-2013}$) wykazuje najsilniejszy związek statystyczny z aktywną współpracą z instytucjami rozwoju lokalnego, działającymi w sąsiednich gminach. Prawdopodobnie można to łączyć z procesem suburbanizacji. Gminy otaczające ośrodki miejskie zwiększają swój potencjał ludnościowy, a ich położenie gwarantuje rentę w postaci oferty miast w zakresie świadczenia usług różnych instytucji i organizacji.

Okres wychodzenia z kryzysu jest wyraźnie odmienny w kontekście cech otoczenia wewnętrznego, choć podobnie pozytywnie można ocenić rolę współpracy z gminami i miastami zagranicznymi oraz rolę współpracy z instytucjami rozwoju lokalnego zlokalizowanymi w sąsiednich gminach. Jednak zaobserwowano również negatywne relacje między rozwojem społecznym i gospodarczym w ostatnim okresie (2010-2013) a współpracą ze szkołami średnimi. Również aktywna współpraca z innymi samorządami jest odwrotnie skorelowana ze wskaźnikiem rozwoju gospodarczego.

Na zakończenie omawiania otoczenia wewnętrznego należy wskazać dodatnie korelacje rozwoju społecznego z opiniami na temat zaufania, a w szczególności zaufania

do obcokrajowców. Jednocześnie ujemna jest korelacja między rozwojem społecznym a zaufaniem do władz wojewódzkich i lokalnych urzędników.

Współczynniki korelacji wskaźników rozwoju społecznego i gospodarczego z opiniami na temat roli presji zewnętrznej w rozwoju gminy w znacznym stopniu (choć nie największym) zwracają uwagę na istotność procesów rozwoju społecznego w dłuższej perspektywie ($S_{1995-2013}$). Ważne okazują się opinie na temat roli upadku państwowych gospodarstw rolnych, jak i wsparcie (w zasadzie jego brak) ze strony władz centralnych. Gminy charakteryzujące się wysokim rozwojem społecznym planują również rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, jak i edukacji (w znacznym stopniu problem ten dotyka gmin położonych w pobliżu dużych ośrodków miejskich). Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego ($G_{1995-2015}$) ważna wydaje się ocena szans, jakie niesie ze sobą obecna perspektywa finansowa UE (2014-2020) oraz sposób poradzenia sobie z problemem upadłych PGR-ów. Ogólnie opinia, że w gminie poradzono sobie dobrze z upadkiem PGR-ów jest skorelowana pozytywnie z pięcioma analizowanymi wskaźnikami rozwoju (oprócz $G_{2010-2013}$).

Lata 2010-2013 są trudne do oceny na podstawie uzyskanych wyników. W tym obszarze analizy występuje najmniej istotnych korelacji, z których jedynie wspomniana wyżej opinia na temat pozytywnych zmian wywołanych upadkiem PGR-ów oraz relatywnie słaba chęć dokonywania inwestycji termomodernizacyjnych wymagają podkreślenia.

Najwięcej istotnych korelacji występuje ponownie między wskaźnikiem statycznym rozwoju społecznego a opiniami na temat roli presji zewnętrznej. Gminy, które deklarują problemy będące pochodną upadku PGR-ów są niewielkie, jak i raczej mniej zamożne.

Silną korelację między wskaźnikami społecznym i gospodarczym a oczekiwaniami dotyczącymi bieżącej perspektywy finansowej UE należy wiązać prawdopodobnie z optymizmem gmin większych i bardziej zamożnych co do poradzenia sobie w konkurencji o te środki.

Tabela 7

Współczynniki korelacji Pearsona dla wskaźników rozwoju społecznego i rozwoju gospodarczego dla Polski i grupy gmin, które odpowiedziały na ankietę

Presja historyczna/Presja terażniejsza/Presja przyszła	Wskaźniki					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
Upadek PGR-u w naszej Gminie istotnie zahamował rozwój gospodarczy	-,156**	-,128*			-,185**	-,124*
Upadek PGR-u w naszej Gminie spowodował problemy społeczne	-,158**				-,250**	
Do dziś odczuwalne są negatywne skutki likwidacji PGR-u w naszej Gminie					-,245**	
Upadek PGR-u w naszej Gminie wywołał pozytywne zmiany	,152*	,211**	,171**		,230**	,213**
Wpływ na rozwój gminy: Lata 1918-1939 (okres międzywojenny)		,162**			,145*	,166**
Wpływ na rozwój gminy: Lata 1939-1945 (II wojna światowa)			,134*			
Wpływ na rozwój gminy: Lata 1945-1956 (okres odbudowy systemu administracyjnego)					,157*	
Wpływ na rozwój gminy: Lata 1975-1988 (49 województw i pocz. transformacji)					,120*	
Wpływ na rozwój gminy: Lata 1989-1998 (pierwszy okres transformacji)	,118*		,103*			
Wpływ na rozwój gminy: Lata 1999-2004 (od reformy terytorialnej do integracji z UE)				-,095*		
Wpływ na rozwój gminy: Lata 2005-2007 (okres po wejściu Polski do UE)		,121*			,094*	,110*
Wpływ na rozwój gminy: Lata 2011-2014 (koniec perspektywy 2007-2013)		,095*				,092*
Wpływ na rozwój gminy: Lata 2014-2020 (przyszła perspektywa finansowa UE)		,157**			,192**	,155**
Mogę liczyć na wsparcie administracji centralnej, w ważnych sprawach dla Gminy	-,136*		-,118*			
Staramy się przyciągnąć Inwestorów zagranicznych, którzy: zagwarantują wysokie zatrudnienie	-,098*					
Staramy się przyciągnąć Inwestorów zagranicznych, którzy: działają w konkretnej branży, którą Gmina uznaje jako strategiczną	-,103*		-,103*			

Presja historyczna/Presja terażniejsza/Presja przyszła	Wskaźniki					
	S ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	G ₁₉₉₅₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	G ₂₀₁₀₋₂₀₁₃	S ₂₀₁₃	G ₂₀₁₃
Staramy się przyciągnąć Inwestorów zagranicznych, którzy: kupią tereny inwestycyjne oferowane przez Gminę	-,110*				,102*	
Staramy się przyciągnąć Inwestorów zagranicznych, którzy: będą chcieli współpracować z władzami Gminy na rzecz rozwoju gospodarczego		-,118*				-,105*
Infrastruktura wodno-kanalizacyjna	,131**					
Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków					-,133**	
Zaopatrywanie w energię	-,113*				-,107*	
Termomodernizacja	-,111*		-,161**			
Edukacja	,110*					
Kultura					,143**	
Przestrzeń wypoczynku						,101*
Wspieranie przedsiębiorczości					,251**	
Wspieranie innowacyjności firm					,213**	
Staramy się przyciągnąć Inwestorów zagranicznych, którzy: potrzebują pracowników o wysokich kwalifikacjach					,257**	
Staramy się przyciągnąć Inwestorów zagranicznych, którzy: przyciągną do Gminy wysokie technologie					,206**	
Staramy się przyciągnąć Inwestorów zagranicznych, którzy: będą eksporterami nowoczesnych produktów wytwarzanych w naszej Gminie					,165**	

** korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie); * korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

W kontekście przyszłej presji zewnętrznej uwagę zwraca to, że pozytywne opinie na temat roli innowacji firm, przedsiębiorczości, technologii są istotnie skorelowane z wielkością gminy, a nie z jej zamożnością. Zatem można doszukiwać się relacji między otwartością dużych grup społecznych na nowe idee a możliwościami wdrażania koncepcji gospodarki opartej na wiedzy.

5. ŁAŃCUCH WARTOŚCI – STUDIA PRZYPADKÓW

Prezentowane w tej części studia przypadków służą zobrazowaniu opinii i stanu świadomości lokalnych elit badanych gmin. Jest to możliwie wierne odtworzenie poznanych w tych gminach poglądów na temat elementów łańcucha wartości, jak i innych czynników rozwoju lokalnego. Niezależnie od usłyszanych opinii, należy pamiętać, że wywiady pogłębione – szczególnie w małych środowiskach lokalnych – mogą charakteryzować się pewną dozą poprawności politycznej, przejawskrawionym lokalnym patriotyzmem lub innymi formami autocenzury respondentów. Komentarz autorski w takich przypadkach starano się ograniczyć do minimum ze względu na przyjęty charakter tego rozdziału. Na pewno jednak warto zapoznać się z tak szerokim zbiorem poglądów, aby lepiej zrozumieć tok myślenia władz lokalnych i przedstawicieli lokalnych elit w kontekście strategii oraz polityk rozwoju lokalnego.

5.1. Charakterystyka gmin objętych badaniem

Grupa gmin do badań jakościowych została wyłoniona na podstawie wartości wskaźników rozwoju społecznego i gospodarczego (cztery typy gmin: wysoki poziom rozwoju społecznego i wysoki poziom rozwoju gospodarczego, wysoki poziom rozwoju społecznego i niski poziom rozwoju gospodarczego, niski poziom rozwoju społecznego i wysoki poziom rozwoju gospodarczego oraz niski poziom rozwoju społecznego i niski poziom rozwoju gospodarczego), a także wartości wskaźników przyjętych dla poszczególnych elementów łańcucha wartości. Przy wyborze uwzględnione zostały również kryteria wielkości (mierzonej liczbą mieszkańców) gminy, jej typu oraz położenia w różnych województwach. Do szczegółowych badań wybranych zostało 27 gmin z całej Polski (ryc. 15).



Ryc. 15. Gminy objęte studiami przypadku

Źródło: Opracowanie własne.

W grupie tej znalazło się 7 gmin miejskich, 14 gmin wiejskich oraz 6 gmin miejsko-wiejskich. Najmniejsza gmina liczy niewiele ponad 2 tys. mieszkańców, zaś największa ponad 230 tys. (tab. 8). Część spośród jednostek leży w strefach największych aglomeracji, część w większej odległości od dużego miasta, część położona jest peryferyjnie. Badaniem objęto także gminy o różnej charakterystyce gospodarczej: przemysłowe, turystyczne, rolnicze, przygraniczne, położone w sąsiedztwie obszarów objętych prawną ochroną przyrody.

Tabela 8

Charakterystyka badanych gmin cz. 1

Lp.	Gmina	Województwo	Typ gminy	Liczba ludności (2013)	Wskaźnik rozwoju społecznego	Wskaźnik rozwoju gospodarczego
1.	Banie Mazurskie	Warmińsko-Mazurskie	Wiejska	3926	Niski	Niski
2.	Bełchatów	Łódzkie	Wiejska	10585	Wysoki	Wysoki
3.	Białowieża	Podlaskie	Wiejska	2298	Niski	Wysoki
4.	Blonie	Mazowieckie	Miejsko-wiejska	21133	Wysoki	Wysoki
5.	Chelmno	Kujawsko-Pomorskie	Wiejska	5687	Wysoki	Niski
6.	Częstochowa	Śląskie	Miejska	232318	Niski	Wysoki
7.	Dębno	Małopolskie	Wiejska	14519	Wysoki	Niski
8.	Dubienka	Lubelskie	Wiejska	2524	Niski	Niski
9.	Gietrzwałd	Warmińsko-mazurskie	Wiejska	6348	Wysoki	Wysoki
10.	Goleniów	Zachodniopomorskie	Miejsko-wiejska	35533	Wysoki	Wysoki
11.	Grodzisk Mazowiecki	Mazowieckie	Miejsko-wiejska	44029	Wysoki	Wysoki
12.	Karpacz	Dolnośląskie	Miejska	4968	Niski	Wysoki
13.	Kędzierzyn-Koźle	Opolskie	Miejska	63194	Niski	Wysoki
14.	Kietrz	Opolskie	Miejsko-wiejska	11292	Niski	Wysoki
15.	Kutno	Łódzkie	Miejska	45657	Niski	Wysoki
16.	Mielnik	Podlaskie	Wiejska	2563	Niski	Wysoki
17.	Nadarzyn	Mazowieckie	Wiejska	12499	Wysoki	Wysoki
18.	Niepolomice	Małopolskie	Miejsko-wiejska	25607	Wysoki	Wysoki
19.	Niwiska	Podkarpackie	Wiejska	6036	Wysoki	Niski
20.	Ruda Maleniecka	Świętokrzyskie	Wiejska	3231	Niski	Niski
21.	Skórzec	Mazowieckie	Wiejska	7683	Wysoki	Niski
22.	Stalowa Wola	Podkarpackie	Miejska	63692	Niski	Wysoki
23.	Sztum	Pomorskie	Miejsko-wiejska	18703	Niski	Wysoki

Lp.	Gmina	Województwo	Typ gminy	Liczba ludności (2013)	Wskaźnik rozwoju społecznego	Wskaźnik rozwoju gospodarczego
24.	Tarnowo Podgórne	Wielkopolskie	Wiejska	23454	Wysoki	Wysoki
25.	Terespól	Lubelskie	Wiejska	6876	Niski	Wysoki
26.	Wojkowice	Śląskie	Miejska	9107	Niski	Wysoki
27.	Żagań	Lubuskie	Miejska	26492	Niski	Wysoki

Źródło: Opracowanie własne.

Wybrane do szczegółowych badań jakościowych gminy odznaczają się również ponadprzeciętnymi wartościami wskaźników przyjętych dla poszczególnych elementów łańcucha wartości: (1) oceny lidera w zakresie: doświadczenia, wiedzy i umiejętności oraz wizji rozwojowej; (2) oceny otoczenia wewnętrznego w zakresie: kapitału społecznego, współpracy i zaufania; (3) oceny presji zewnętrznej w kontekście: historycznym, terażniejszości oraz przyszłości. Dla każdego elementu został wyznaczony wskaźnik główny.

Zestawienie danych statystycznych nie nasuwa jednak jednoznacznych hipotez co do jednakowych w każdym przypadku czynników wpływających na rozwój. Przeprowadzenie pogłębionych badań pozwoliło zidentyfikować różne przyczyny i uwarunkowania rozwoju lokalnego w gminach o podobnej charakterystyce.

Tabela 9

Charakterystyka badanych gmin cz. 2

L.p.	Gmina	Liczba pracujących na 1000 mieszkańców			Liczba spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 mieszkańców			Liczba turystów korzystających z noclegów na 1000 mieszkańców		
		(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)	(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)	(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)
1.	Banie Mazurskie	59,5	42,0	-27,6	0,0	0,0	0,0	5,7	0,0	-100,0
2.	Belchatów	110,2	99,1	-1,8	0,3	0,4	33,3	4443,6	2786,4	-31,5
3.	Białowieża	257,8	265,9	-6,4	1,6	1,3	-25,0	9094,0	19592,7	95,5
4.	Błonie	316,9	374,8	23,9	2,5	2,1	-10,0	0,0	125,2	0,0
5.	Chełmno	69,5	77,0	19,0	0,2	0,2	0,0	0,8	7,4	950,0
6.	Częstochowa	318,1	306,2	-7,0	1,6	1,9	20,3	888,5	810,1	-12,0

L.p.	Gmina	Liczba pracujących na 1000 mieszkańców			Liczba spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 mieszkańców			Liczba turystów korzystających z noclegów na 1000 mieszkańców		
		(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)	(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)	(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)
7.	Dębno	94,3	76,9	-15,7	0,1	0,1	0,0	32,6	15,3	-51,5
8.	Dubienka	58,4	55,5	-7,9	0,0	0,0	0,0	154,4	20,6	-87,1
9.	Gietrzwałd	133,1	109,3	-7,2	1,2	1,3	14,3	1631,2	1498,6	3,8
10.	Goleniów	255,8	309,5	27,3	2,7	3,0	14,1	40,0	149,1	292,4
11.	Grodzisk Mazowiecki	284,7	297,1	18,0	1,8	2,7	64,8	33,6	161,3	442,7
12.	Karpacz	212,4	231,5	8,2	6,8	7,0	2,9	38103,9	55310,8	44,1
13.	Kędzierzyn-Koźle	272,2	256,8	-8,2	1,3	1,7	22,1	278,6	144,2	-49,7
14.	Kietrz	119,4	124,9	0,4	0,6	0,5	-14,3	0,0	0,0	0,0
15.	Kutno	317,6	332,9	2,2	1,1	1,2	7,8	220,8	330,9	46,1
16.	Mielnik	112,4	104,2	-8,9	0,0	0,0	0,0	0,0	570,0	0,0
17.	Nadarzyn	445,9	341,9	-13,4	14,6	15,0	15,4	444,9	302,3	-23,3
18.	Niepołomice	268,0	294,4	21,7	1,0	1,4	59,1	333,4	511,5	70,0
19.	Niwiska	54,0	53,7	3,2	0,3	0,2	-50,0	0,0	0,0	0,0
20.	Ruda Maleniecka	107,0	99,7	-7,5	0,6	0,6	0,0	0,0	372,0	0,0
21.	Skórzec	48,8	63,8	38,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
22.	Stalowa Wola	409,3	366,5	-11,4	0,7	0,9	18,8	290,9	320,3	9,0
23.	Sztum	200,9	155,2	-19,3	0,7	0,9	33,3	26,8	18,6	-27,7
24.	Tarnowo Podgórne	859,7	811,5	8,8	10,9	10,5	11,3	1928,8	1926,8	15,1
25.	Terespol	306,7	218,0	-29,1	1,4	2,0	40,0	245,0	21,8	-91,1
26.	Wojkowice	121,0	134,2	8,6	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
27.	Żagań	167,0	178,7	7,0	1,4	1,4	0,0	385,6	317,2	-17,8
	Średnia krajowa	226,1	225,5	6,7	1,7	2,1	23,6	512,8	607,9	19,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (tab. 9-10).

Tabela 10

Charakterystyka badanych gmin cz. 3

L.p.	Gmina	Środki z budżetu UE (średnia z lat 2007-2013)		Liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców			Frekwencja w wyborach samorządowych		Referendum lokalne za odwołaniem lidera lub rady gminy (liczba)	Liczba kadencji obecnego wójta/gminy
		w budżetach gmin <i>per capita</i>	wartość projektów innowacyjnych zrealizowanych przez biznes	(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)	(2002)	(2010)		
1.	Banie Mazurskie	237,5	0,0	33,9	40,8	23,1	60,5	56,5	0	1
2.	Belchatów	41,6	3143,5	16,5	21,7	43,8	59,3	56,7	0	2
3.	Białowieża	373,2	0,0	79,0	108,8	25,0	53,5	61,1	0	1
4.	Błonie	211,5	126,2	24,3	25,6	10,2	37,5	54,0	0	3
5.	Chełmno	138,9	26,5	24,5	26,4	15,4	42,6	33,0	0	4
6.	Częstochowa	209,5	1697,4	29,8	36,6	18,4	29,6	39,6	2	2
7.	Dębno	59,6	0,0	33,5	39,9	23,4	55,6	52,8	0	1
8.	Dubienka	96,4	0,0	42,2	47,5	9,1	65,7	61,4	0	3
9.	Gietrzwałd	240,4	0,0	35,6	47,3	50,0	57,0	48,9	0	1
10.	Goleniów	65,8	2236,9	24,6	32,9	41,0	37,1	40,6	0	2
11.	Grodzisk Mazowiecki	312,9	478,0	21,3	28,6	51,8	45,2	48,4	0	6
12.	Karpacz	915,5	0,0	46,0	62,4	34,8	56,9	53,3	0	1
13.	Kędzierzyn-Koźle	80,8	4152,9	18,3	24,4	29,4	36,9	39,9	1	1
14.	Kietrz	96,1	0,0	26,4	37,2	35,5	51,8	48,5	0	1
15.	Kutno	130,9	6341,0	21,8	28,3	26,5	37,9	42,9	1	4
16.	Mielnik	578,7	0,0	46,0	66,3	41,7	67,1	67,4	1	6
17.	Nadarzyn	147,1	195,9	24,4	28,0	29,6	61,8	50,6	0	5
18.	Niepołomice	646,6	4022,7	33,7	37,9	24,4	52,0	53,4	0	1
19.	Niwiska	316,0	0,0	29,3	43,1	52,9	56,0	56,2	0	3
20.	Ruda Maleniecka	266,8	0,0	36,9	46,4	25,0	66,2	70,4	0	3
21.	Skórzec	295,6	0,0	29,0	35,1	28,6	48,9	62,1	0	4

L.p.	Gmina	Środki z budżetu UE (średnia z lat 2007-2013)		Liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców			Frekwencja w wyborach samorządowych		Referendum lokalne za odwołaniem lidera lub rady gminy (liczba)	Liczba kadencji obecnego włodarza gminy
		w budżetach gmin per capita	wartość projektów innowacyjnych zrealizowanych przez biznes	(2008)	(2013)	% zmiana (2008-2013)	(2002)	(2010)		
22.	Stalowa Wola	299,1	2842,9	22,5	31,2	37,2	39,7	44,6	0	1
23.	Sztum	176,3	831,9	41,9	50,8	26,7	43,0	45,1	0	5
24.	Tarnowo Podgórne	36,2	3163,5	30,5	36,7	38,7	48,3	51,0	2	3
25.	Terespol	88,2	0,0	18,8	18,9	0,0	49,5	49,2	0	7
26.	Wojkowice	60,3	91,6	17,2	18,7	6,3	44,3	50,0	0	1
27.	Żagań	72,0	992,6	21,5	23,8	10,5	37,9	44,8	0	1
	Średnia krajowa	177,9	1581,8	29,4	36,0	23,8	44,2	47,3	-	-

5.2. Doświadczenie lidera jako czynnik rozwoju lokalnego

5.2.1. Kutno

5.2.1.1. Charakterystyka gminy

Leżące na pograniczu czterech regionów historycznych (Wielkopolski, Kujaw, Mazowsza oraz Ziemi Łęczyckiej) Kutno ma długą historię sięgającą połowy XII w. W 1432 r. zostały mu nadane prawa miejskie. Szybszy rozwój gospodarczy oraz znaczny przyrost ludności nastąpił jednak dopiero po 1862 r., kiedy Kutno stało się stacją węzłową na szlaku nowo utworzonej kolei warszawsko-bydgoskiej. Miasto poniosło duże straty w trakcie II wojny światowej – na skutek bombardowań zniszczona została duża część historycznej zabudowy oraz dokonano całkowitej eksterminacji ludności pochodzenia żydowskiego, stanowiącej znaczny odsetek mieszkańców miasta. W okresie powojennym, ze względu na korzystne położenie transportowe, powstało w Kutnie kilka dużych zakładów przemysłowych, co pozwoliło na gwałtowny wzrost liczby ludności i ukształtowanie się charakteru przemysłowego miasta. Transformacja gospodarcza spowodowała jednak upadek wielu zakładów i w efekcie pojawienie się wysokiego bezrobocia. Dopiero utworzenie Kutnowskiego Parku Agro-Technicznego wraz z podstrefą Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej poprawiło sytuację gospodarczą w mieście.

Obecnie Kutno jest ważnym węzłem transportowym – krzyżują się tutaj cztery linie kolejowe zapewniające bezpośrednie połączenie m.in. z Warszawą, Łodzią, Poznaniem, Bydgoszczą. W bliskim sąsiedztwie Kutna przebiegają dwie autostrady: A1 oraz A2, a samo miasto przecinają dwie drogi krajowe. Dużym problemem Kutna jest istotny ubytek ludności (o 7 tys. osób od końca lat 80. XX w.). Jest to związane zarówno z ujemnym przyrostem naturalnym, jak i migracjami z miasta (związanymi m.in. z procesem suburbanizacji). Kutno podlega procesom starzenia się społeczeństwa (stałe zwiększa się odsetek osób w wieku poprodukcyjnym).

Rynek pracy w Kutnie działa na bazie licznych zakładów zlokalizowanych w dużej mierze na terenie Parku Agro-Technicznego oraz specjalnej strefy ekonomicznej. Niektóre działające w mieście zakłady mogą poszczycić się długą historią, jednak transformacja gospodarcza spowodowała, że dominują zakłady relatywnie nowe. Kutno jest jednym z miast województwa o największej liczbie inwestorów zagranicznych w stosunku do liczby ludności.

W mieście istnieje rozwinięta sieć placówek edukacyjnych. Poza szkołami szczebla podstawowego oraz średniego działa również uczelnia wyższa – powołana w 1998 r. Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie. Na wysokim poziomie m.in. za sprawą prężnie działającego Kutnowskiego Domu Kultury prowadzona jest działalność kulturalna. Władze miasta dbają również o rozwój sportu – poza granicami kraju znane jest Europejskie Centrum Małej Ligi Baseballowej. Niedawno otworzono również aquapark. W Kutnie odbywa się kilka ważnych imprez kulturalnych, z których najlepiej znaną jest organizowane już ponad 40 lat Święto Róży. W zakresie infrastruktury technicznej miasto wciąż ma pewne braki. Zwłaszcza w kwestii sieci gazowej, która do tej pory swoim zasięgiem obejmuje niecałe 10% mieszkańców. Dostępność sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej jest podobna, jak w innych miastach tej wielkości.

5.2.1.2. Doświadczenie lidera – jego rola w rozwoju gminy

Prezydentem Kutna jest bezpartyjny, doświadczony samorządowiec, który sprawuje urząd nieprzerwanie od 1998 r. Wcześniej przez trzy lata był również zastępcą prezydenta miasta, a w kadencji 1998-2002 także miejskim radnym. W 2002 r. obecny prezydent w II turze zdobył ponad 55% głosów, w kolejnych dwóch elekcjach zwyciężył już w I turze zdobywając nieco ponad 60% oraz blisko 75% głosów. Przy ostatnim głosowaniu jego popularność nieco spadła, ale i tak zdobył 65% głosów już w pierwszej turze. O popularności prezydenta świadczy również to, że kandydaci z jego komitetu wyborców zwyciężyli także we wszystkich okręgach wyborczych do Rady Miasta. Niepokoić może natomiast dość niska frekwencja w kolejnych wyborach samorządowych wynosząca ok. 40%. Dużym doświadczeniem pracy samorządowej mogą poszczycić się również zastępcy prezydenta.

Dzięki znacznej liczbie lat piastowania przez obecnych liderów najważniejszych stanowisk w Kutnie mają oni dobre rozeznanie sytuacji w mieście. W przeszłości szczególnie nacisk kładli na politykę proinwestycyjną. Była ona odpowiedzią na

bardzo złą sytuację ekonomiczną w mieście, dotkniętym wówczas bezrobociem strukturalnym. Najpilniejszą wówczas rzeczą było przyciąganie inwestorów, w tym zagranicznych. Odpowiedzią było utworzenie Kutnowskiego Parku Agro-Technicznego w 1998 r. oraz podstrefy Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej trzy lata później. Działalność władz nie ograniczała się jednak tylko do stworzenia takich obszarów. Ważne było także stworzenie odpowiedniego klimatu dla biznesu. Zarówno władze, jak i szeregowi pracownicy urzędu miasta starali się budować atmosferę otwartości na inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Niejednokrotnie pracownicy wykonywali różne zadania mające na celu przyciągnięcie inwestorów niewynikające wprost z charakteru ich stanowiska. Dzięki temu w mieście pojawiło się w końcu wielu inwestorów, w tym zagranicznych. Rynek pracy w mieście bardzo się rozwinął, znacznie spadło bezrobocie. W mieście są obecnie oferowane zarówno miejsca pracy dla osób słabiej wykształconych, jak i specjalistów. Powoli kończą się natomiast tereny pod nowe inwestycje i to staje się coraz większym problemem.

O tym jak ważne jest doświadczenie i skrupulatna, długoterminowa obserwacja wraz z analizą sytuacji świadczy umiejętna zmiana priorytetów polityki miejskiej w ostatnich latach. Dostrzeżono, że sytuacja gospodarcza uległa tak dużej poprawie, że występujące problemy związane z odpływem ludności mają prawdopodobnie inne przyczyny niż trudności ze znalezieniem odpowiedniego miejsca pracy. Coraz lepiej widoczne zjawisko suburbanizacji uświadomiło władzom przyczynę problemu, którym jest spadająca atrakcyjność zamieszkania w samym Kutnie. Dlatego też w ostatnich latach strategicznym kierunkiem działań jest poprawa jakości życia. Tym samym władze koncentrują się na zadaniach związanych np. z kulturą, sportem, prowadzą inwestycje drogowe i mieszkaniowe (TBS). O tym jak ważne jest doświadczenie w sprawnym zarządzaniu miastem świadczy wypowiedź jednego z rozmówców¹⁰:

W ogóle dalsze rządzenie miastem przez obecną ekipę jest podstawą rozwoju miasta. Wynika to nawet z prostego faktu, że ewentualne nowe władze potrzebowałyby czasu na wdrożenie się, a miasto nie może sobie pozwolić na takie zahamowanie rozwoju na jakiś czas (zwłaszcza uwzględniając kończące się powoli środki unijne (uzupełnienie autora)). A na pewno już nie można dopuścić, aby władzę przejęła któraś z partii politycznych. Zdecydowanie najlepiej sprawdzają się rządy bezpartyjnych samorządowców.

Mimo że większość rozmówców oceniała pozytywnie stabilną sytuację polityczną w mieście, pojawił się również głos odmienny. Jeden z rozmówców w bardzo emocjonalnej rozmowie stwierdził, że obecnie w Kutnie „rozwoju nie ma”¹¹, a urząd miasta

¹⁰ Wywiad przeprowadzony 27.07.2015.

¹¹ Wywiad przeprowadzony 28.07.2015.

jest „jedną wielką patologią”¹². Według rozmówcy rządzący miastem umacniają swoją władzę metodami nie zawsze zgodnymi z prawem i są nieudolni. Ten rozmówca, jako jedyny, ostro skrytykował również działalność w specjalnej strefie ekonomicznej. Wskazał na domniemaną zmwę pracodawców uniemożliwiającą godne zarobki dla pracowników, w efekcie prowadzącą do masowego zatrudniania obcokrajowców. Według tego rozmówcy doświadczenie, które posiadają najważniejsze osoby w mieście nie jest żadnym zasobem, gdyż nie jest ono wykorzystywane dla rozwoju miasta, a jedynie dla „konserwacji” obecnego układu. Należy mieć jednak na uwadze, że jest to odosobniony głos. Pozostali rozmówcy uznawali doświadczenie władarzy za rzecz cenną i pozwalającą miastu budować przewagę.

5.2.1.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Wśród pozostałych czynników determinujących rozwój miasta wskazuje się m.in. budowę marki „Kutno – miasto róż”. Jest ona związana z historią miasta. Róże pojawiają się w różnej formie (np. żywe krzewy, pomniki) w wielu miejscach miasta. Motyw różany stanowi też ważny element we wdrażanym obecnie systemie identyfikacji wizualnej miasta. Najważniejszym wydarzeniem nawiązującym do róż jest jednak Święto Róży będące najważniejszą imprezą w mieście, przyciągającą osoby z całego kraju. Władze planują wzbogacić ofertę miasta o kolejny ważny festiwal muzyczny. Na niwie kultury na szczególną uwagę zasługuje również działalność Kutnowskiego Domu Kultury oraz Centrum Muzyki i Tańca. Budynek tej pierwszej placówki przeszedł kilka lat temu znaczną modernizację ze środków unijnych. Na rewitalizację czeka z kolei otaczający go park. Kolejne wskazywane przez rozmówców ważne inwestycje, które mają w przyszłości pomóc miastu, to budowa nowego wiaduktu nad torami kolejowymi ułatwiającego dojazd do Parku Agro-Technicznego oraz budowa hali widowiskowo-sportowej. Szansą dla miasta może okazać się powstały niedawno terminal intermodalny. W odniesieniu do procesów globalizacji, dzięki obecności tej inwestycji, Kutno może stać się ważnym węzłem w światowej sieci przeładunkowej. Mimo że od utworzenia terminala minął relatywnie krótki czas, już teraz skala przeładunków jest w nim bardzo duża.

Czynnikiem rozwojowym jest również Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej. O jej renomie miało świadczyć to, że powstałe swego czasu w mieście filie dwóch innych prywatnych uczelni nie utrzymały się na rynku. Wśród części osób opinie o uczelni jednak nie były już tak pozytywne. Kilku rozmówców wskazało również na potencjalną szansę dla miasta, jaką miała być poprawa kształcenia zawodowego. Jest to związane z niedoborem dobrze wyszkolonych pracowników, co coraz częściej dotyczy również zakładów znajdujących się na terenie miasta.

W trakcie wywiadów pogłębionych zostały również wskazane problemy charakterystyczne dla miasta. Pierwszym z nich był brak kultury współpracy. W mieście

¹² Wywiad przeprowadzony 28.07.2015.

widoczny jest problem z komunikacją między różnymi ważnymi podmiotami. Czasem jest to nawet coś więcej niż brak komunikacji – jest to wręcz pewna forma konfliktu między nimi. Wywiady pogłębione pokazały sprzeczne interesy różnych grup i mniej lub bardziej otwarte konflikty. Dużym problemem, niezależnym jednak od władz miasta jest również kwestia szpitala powiatowego. Placówka ma duże problemy finansowe. Jeden z rozmówców stwierdził, że¹³:

...miasto, mimo podejmowanych prób nie jest w stanie uzdrowić sytuacji w szpitalu. Wydaje się, że jedynym rozwiązaniem jest prywatyzacja placówki.

Jeszcze jedną sprawą, która stanowi dla Kutna problem jest słabe połączenie kolejowe ze stolicą województwa. Kutno posiada lepsze połączenie kolejowe z Warszawą niż z Łodzią. Utworzenie Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej poprawiło sytuację. Wzrosła liczba bezpośrednich pociągów, chociaż czas przejazdu wciąż nie jest zadowalający.

5.2.2. Chełmno

5.2.2.1. Charakterystyka gminy

Dla rozwoju gminy Chełmno najważniejszymi wydarzeniami z dalszej przeszłości było wzniesienie zamku w Starogrodzie w XIII w. (był on wówczas najważniejszą warownią w regionie) oraz przybycie w połowie XVI w. holenderskich osadników – menonitów. Dzięki ich umiejętnościom melioracyjnym zasiedlone zostały bagienne tereny położone wzdłuż Wisły. W okresie zaborów tereny dzisiejszej gminy należały do zaboru pruskiego, zaś w 1918 r. znalazły się na terenie II Rzeczypospolitej. Obecnie ważnym procesem rozwojowym jest z kolei suburbanizacja. Tereny otaczające miasto Chełmno (zwłaszcza od strony północnej, gdzie łatwiej odrolnić działki ze względu na bardzo słabe gleby) stały się atrakcyjnym miejscem zamieszkania dla osób wyprowadzających się z miasta. Od 2010 r. liczba mieszkańców gminy zwiększyła się o ponad 5%. Jednocześnie obserwuje się zjawisko starzenia się społeczeństwa. Zmienia się również charakter gminy. Jeszcze na początku lat 90. XX w. była to jednostka typowo rolnicza. Obecnie mieszkańcy gminy w dużej części pracują poza sektorem rolniczym. Ze względu na bardzo niewielką liczbę miejsc pracy na terenie samej gminy, muszą jednak dojeżdżać do pracy do większych miast, takich jak Chełmno, Grudziądz czy Toruń.

Aktywność mieszkańców gminy mierzona działalnością organizacji pozarządowych nie jest duża. Poza ochotniczymi strażami pożarnymi oraz klubami sportowymi działają tylko dwa stowarzyszenia. Gmina należy jednak do Lokalnej Grupy Działania Vistula – Terra Culmensis – Rozwój przez Tradycję. Jest to bardzo aktywna organizacja inicjująca wiele przedsięwzięć, takich jak szkolenia, kursy, spotkania, rajdy,

¹³ Wywiad przeprowadzony 27.07.2015.

imprezy plenerowe. Dzięki środkom pozyskiwanym przez LGD na terenie gminy powstało wiele inwestycji.

W strategii rozwoju gminy, jako optymalną określono obecną sieć placówek edukacyjnych, złożoną z trzech szkół podstawowych i dwóch gimnazjów (w tym jeden zespół szkół). W gminie działają również dwa punkty przedszkolne. Na terenie gminy nie funkcjonuje natomiast oddzielna jednostka zajmująca się kulturą. Za zadania z zakresu kultury odpowiada bezpośrednio urząd gminy wspierany przez gminną bibliotekę, szkoły, ochotnicze straże pożarne, sołtysów.

W przeciągu ostatnich 3 lat zakończono budowę gminnej sieci wodociągów, z których korzysta już 99% mieszkańców gminy, co wyróżnia ją na tle okolicznych jednostek. W gminie prawie nie ma natomiast sieci kanalizacyjnej. Jest to jednak świadomy wybór władz – z powodu rozproszonej zabudowy oraz dość dużych deniwelacji terenu, zdecydowano o budowie przydomowych oczyszczalni ścieków. Poza częścią jednej miejscowości nie funkcjonuje tu również sieć gazowa.

Gmina dysponuje znacznymi walorami przyrodniczymi, które jednak utrudniają rozwój przedsiębiorczości. Poza miejscowościami Osnowo oraz częściowo Kałdus, gmina znajduje się na terenie dwóch parków krajobrazowych – Chełmińskiego oraz Nadwiślańskiego. Część gminy należy do obszaru Natura 2000 (Solecka Dolina Wisły, Zbocza Płutowskie, a także cztery rezerваты przyrody). Lasy zajmują 12% powierzchni gminy.

5.2.2.2. Doświadczenie lidera – jego rola w rozwoju gminy

Wójtem gminy Chełmno jest bardzo doświadczony samorządowiec, który rządzi w gminie nieprzerwanie od 2002 r. (wcześniej był radnym powiatowym). W 2002 r. obecny wójt wygrał już w pierwszej turze wyborów, pokonując dwóch kontrkandydatów, w 2006 r. miał już tylko jednego kontrkandydata zaś w kolejnych dwóch głosowaniach był jedynym kandydatem. Duże doświadczenie posiada nie tylko wójt, ale również duża część radnych gminnych i sołtysów. Przewodniczący rady gminy zasiada w niej od 1990 r. W ostatnich wyborach samorządowych aż w 12 na 15 okręgów nie było potrzeby przeprowadzania głosowania do rady gminy, gdyż był tylko jeden kandydat. W 14 na 15 okręgów wybrano osobę startującą z lokalnego komitetu związanego z osobą wójta. Świadczy to o bardzo dużym zaufaniu, jakim są darzone obecne władze gminy. Jakkolwiek nie sposób nie zauważyć bardzo niskiej frekwencji w kolejnych wyborach samorządowych (w 2010 r. było to zaledwie 33%). Jest ona niska nawet w porównaniu z większością innych gmin, gdzie wójt nie miał kontrkandydata.

Obecny wójt doszedł do władzy po ustąpieniu poprzedniej ekipy, która nie miała pomysłu na rozwój jednostki. W niedługiej perspektywie miały się pojawić środki unijne. Gmina nie była jednak przygotowana do ich wykorzystania. Pojawiały się też coraz częściej głosy, że gmina powinna zostać połączona z miastem. Nowy wójt wprowadził do urzędu kilka zaufanych osób, które posiadały już pewne doświadczenie np. ze względu zasiadania w radzie gminy. Ta nowa, chociaż dysponująca już na

starcie pewnym doświadczeniem ekipa, szybko zaczęła wyprowadzać gminę z impasu. Konieczność zmierzenia się ze znacznymi problemami już na początku działania obecnych władz, stanowiła na pewno istotny element w zdobywaniu doświadczenia. Kluczowe osoby w gminie piastują swe stanowiska już ponad 10 lat i przez ten czas wiele się nauczyły. Jak zauważa jeden z rozmówców¹⁴:

„na skutek ciągłej komplikacji systemu, pojawiania się nowych wyzwań, rządzący wciąż muszą uczyć się czegoś nowego, samo doświadczenie nie wystarczy”. Aby poszerzać swoją wiedzę i poprawiać umiejętności włodarze i urzędnicy stale uzupełniają wykształcenie, uczestniczą w różnego rodzaju kursach itp.

Czerpanie z doświadczenia widać chociażby w przypadku rywalizacji o środki unijne. Gmina przygotowała się do potencjalnych konkursów w perspektywie 2014-2020 jeszcze przed ich ogłoszeniem (np. znacznie wcześniej przygotowano dokumentację techniczną, aby móc startować już w pierwszych konkursach).

Kwestia zachowania ciągłości władzy i doświadczenia jest również ważna przy planowaniu długofalowych inwestycji. Gmina Chelmno nie należy do jednostek bogatych, tak więc większe inwestycje stanowią duże wyzwanie dla budżetu. Jednak dzięki stabilności ekipy zarządzającej gminą, pozwolono sobie na etapowanie ważnych inwestycji. W ten sposób w gminie remontowane i utwardzane są drogi, rozwija się sieć wodociągowa, budowane są przydomowe oczyszczalnie ścieków czy montowane ogniwa fotowoltaiczne. Dane statystyczne pokazują też, że o ile w roku objęcia urzędu przez obecnego wójta z wodociągów mogła korzystać jedynie nieco ponad połowa mieszkańców, o tyle już w 2013 r. było to 77%, a w kolejnym już 99%. Takie sukcesywnie prowadzone inwestycje w podstawową infrastrukturę zyskały poparcie mieszkańców. To zaś zaowocowało zaufaniem do władzy i jej pomysłów. Dzięki temu w kolejnych latach wójt mógł zaproponować mniej „typowe” inwestycje bez obawy o sprzeciw ludności. Pierwszą z nich była budowa przydomowych oczyszczalni ścieków. Ten dość nowatorski projekt pozwolił na znaczną poprawę w kwestii odprowadzania nieczystości, bez konieczności inwestowania w kosztowną sieć kanalizacyjną, gorzej sprawdzającą się w przypadku terenów o większych deniwelacjach i rozproszonej zabudowie. O ile program przydomowych oczyszczalni jest już na ukończeniu (w niedługim czasie wszyscy chętni mieszkańcy mają być już obsłużeni), o tyle kolejny ważny również dla stanu środowiska projekt właśnie się rozpoczął. Chodzi o instalację ogniw fotowoltaicznych na domach mieszkalnych dla pozyskiwania z nich czystej energii. Pomysł władz gminy spotkał się z pozytywną reakcją lokalnej społeczności. Dzięki takim racjonalnie prowadzonym inwestycjom jakość życia w gminie stale się podnosi przy jednoczesnym zrównoważonym budżecie.

¹⁴ Wywiad przeprowadzony 20.07.2015.

Ważne jest również wypracowanie w gminie modelu współpracy między jej włodarzami a przedstawicielami sołectw. Model ten doskonale sprawdzał się przez wszystkie ostatnie lata. W ciągu ponad 10 lat sprawowania władzy przez obecną ekipę charakterystyczna dla gminy Chełmno stała się szeroka współpraca między władzami gminy a przedstawicielami miejscowości – sołtysami. Władze wspierają sołectwa w prowadzeniu lokalnych inwestycji, obecnie przez fundusz sołecki, a wcześniej w formie odpisów od podatków. W zasadzie można mówić o stworzeniu się pewnej gminnej elity dzięki częstemu łączeniu funkcji sołtysa i gminnego radnego¹⁵:

„Dzięki temu sołtysi mogą zobaczyć, jak funkcjonuje gmina, jak wygląda jej budżet, jakie są potrzeby w poszczególnych miejscowościach i w efekcie są oni mniej roszczeniowi, potrafią zrozumieć również interesy reprezentantów innych miejscowości”.

Funkcjonowanie w takim stabilnym układzie, w którym zaufanie jest budowane m.in. na pozytywnym doświadczeniu z kooperacji może zdaniem niektórych rozmówców powodować również skutki negatywne. Jeden z rozmówców powiedział wprost, że ograniczenie liczby kadencji dla wójtów/burmistrzów oraz radnych nie jest złym pomysłem. Opinię taką poparł obserwacjami z innych gmin, gdzie długoletnie sprawowanie mandatów radnych czy wójta raczej nie przynosi dobrych efektów. Gminy te nie rozwijają się, nie tworzą warunków, aby wykazały się młode osoby, słabnie w nich zainteresowanie mieszkańców samorządem. Gmina Chełmno, gdzie wygląda to inaczej jest jednak pozytywnym wyjątkiem.

Mimo wszystko część rozmówców zauważyła problem, że młode osoby niechętnie angażują się w działalność publiczną w gminie. Dzieje się tak mimo deklarowanego poparcia władz dla angażowania się młodych osób. Tymczasem, w niezbyt dalekiej przyszłości zmiana pokoleniowa jest nieunikniona. Już teraz daje się odczuć pewien deficyt nowych pomysłów – lokalni liderzy raczej angażują się w utrzymanie i ewentualny rozwój swoich dawnych projektów niż proponowanie czegoś nowego. Warto aby doświadczenie obecnych elit zostało przekazane kolejnym osobom. Jest to jednak bardzo trudne, gdyż osoby młode najczęściej pracują poza samą gminą, a nierzadko za granicą przez co ich związek z jednostką jest coraz słabszy.

5.2.2.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Wśród pozostałych czynników należy uwypuklić kwestie związane ze współpracą między władzami a sołtysami i społecznościami poszczególnych wsi. Dzięki wsparciu aktywnych społeczności wiejskich powstały liczne niewielkie inwestycje ważne dla mieszkańców poszczególnych wsi. Najlepszym przykładem jest miejscowość Starogród, w której zrealizowano wiele projektów m.in. zagospodarowanie góry zamkowej

¹⁵ Wywiad przeprowadzony 20.07.2015.

(punkt widokowy, miejsce na ognisko itp.), która jeszcze niedawno była dzikim wypiskiem śmieci. Sama sołtys Starogrodu dzięki działaniom tego typu była laureatką kilku konkursów na najlepszego sołtysa. Do współpracy poza sołtysami są wciągane również inne osoby, związane np. z ochotniczymi strażami pożarnymi. O wadze współpracy ze społecznościami poszczególnych wsi świadczy oryginalne podejście do funduszu sołeckiego. Gmina poza przekazaniem stosownych środków z funduszu, dopłaca jeszcze dodatkowe środki w postaci 50% wartości projektów (a w przypadku inwestycji drogowych nawet 80%). Kolejną stymulantą rozwoju mają być środki unijne z nowej perspektywy finansowej, dzięki którym gmina ma szansę pozyskać pieniądze na ważne inwestycje.

Trudne do jednoznacznej oceny jest natomiast posiadanie przez gminę znacznych walorów przyrodniczych. Daje to nadzieję na czerpanie z tego bogactwa np. przez wytwarzanie ekologicznej żywności, na którą jest coraz większy popyt (już obecnie wytwarza się cenione powidła śliwkowe z Doliny Dolnej Wisły). Jakkolwiek położenie większości terenów gminy w granicach parków krajobrazowych oraz obszarów sieci Natura 2000 powoduje znaczne utrudnienia przy prowadzeniu gminnych inwestycji. W gminie nie mogą powstawać przedsiębiorstwa przemysłowe, co ma bardzo negatywne konsekwencje dla lokalnego rynku pracy.

Dużym problem jest kwestia komunikacji publicznej w gminie. Jeden z rozmówców nazwał go wręcz „katastrofą”. Sytuacja jest o tyle trudniejsza niż w przeciętnej gminie z tych okolic, że gmina Chełmno jest rozległa, składa się z trzech oddzielnych części, a jej siedziba znajduje się w mieście Chełmno, a więc poza jej obszarem. Połączenia autobusowe są bardzo rzadkie, w przypadku większości miejscowości autobusy pojawiają się zaledwie kilka razy na dobę, nierzadko brakuje połączeń porannych czy też popołudniowych. W efekcie osoby nieposiadające własnego samochodu stają się grupą wykluczoną, mającą problem nawet w skorzystaniu z placówek kultury czy pomocy lekarskiej (zwłaszcza, przy tendencji do likwidacji ośrodków usług społecznych m.in. jednego z ośrodków zdrowia). Aby nieco zaradzić tego typu problemom gminny ośrodek pomocy społecznej oferuje wśród swoich szkoleń nawet kurs prawa jazdy, na co musiał wystąpić o specjalne pozwolenie, gdyż tego typu kursy znajdują się poza listą wskazywaną przez władze centralne. Kurs ma pomóc jak największej liczbie mieszkańców dostać się do pracy np. w mieście Chełmno. Jest to ważne biorąc pod uwagę, jakim problemem w gminie jest kwestia zatrudnienia. Istnieje cała grupa osób niepracujących, żyjących w trudnych warunkach, do tego jeszcze zadłużających się np. w parabankach. Kwestie społeczne powinno poprawić otwarcie środowiskowego domu pomocy społecznej w Chełmnie, z którego mają korzystać wszystkie gminy powiatu. Dom ten będzie zapewniał swoim pensjonariuszom również transport, co jest niezwykle ważne biorąc pod uwagę problemy gminy.

Różne problemy gminy (zwłaszcza te związane z rynkiem pracy) powodują szybki odpływ części mieszkańców. Dość duża liczba, zwłaszcza młodszych osób wyjeżdża na stałe za granicę, część zaś do większych miast, takich jak Toruń. Powoduje to prob-

lemy natury społecznej. W gminie pozostają głównie osoby starsze, wsie są wymarłe, wielkie domy stoją prawie puste. Dla starszych mieszkańców kwestia braku następcy w gospodarstwie jest nieraz dużym problemem psychicznym. Jednocześnie następuje zjawisko suburbanizacji – w gminie osiedlają się osoby pochodzące z miasta, ale są to raczej osoby starsze, często korzystające nadal głównie z usług oferowanych przez miasto Chełmno.

W czasie prowadzenia badania rozgorzała dyskusja dotycząca zmian w prawie wodnym, na skutek których na gminy miałyby zostać nałożone nowe obowiązki związane z melioracjami. W warunkach polskich za zwiększeniem obowiązków jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze idą dodatkowe fundusze. Jeżeli rzeczywiście doszłoby do przekazania tych obowiązków byłyby to bardzo istotny problem dla gminy. Wiązałyby się on prawdopodobnie z dodatkowym oskładkowaniem mieszkańców. Wcześniej w kwestiach melioracji dopuszczano się znacznych zaniedbań, trudnych do nadrobienia, zwłaszcza dla gmin, które wcześniej nie odpowiadały za tego typu zadania. Problemem jest też brak narzędzi egzekwowania obowiązków w kwestii utrzymania rowów w odpowiednim stanie. W efekcie rada gminy Chełmno przyjęła nawet stosowną uchwałę wyrażającą krytyczne zdanie co do takiego pomysłu.

5.2.3. Wojkowice

5.2.3.1. Charakterystyka gminy

Pierwsze wzmianki o położonych w historycznym Zagłębiu Dąbrowskim Wojkowicach sięgają XIII w., jednak prężniejszy rozwój nastąpił dopiero w erze przemysłowej. Decydujące było powstanie dwóch wielkich zakładów przemysłowych: Kopalni Węgla Kamiennego Jowisz w 1910 r. oraz Cementowni Saturn. Spowodowało to znaczny przyrost ludności. Wojkowice jako oddzielne miasto funkcjonowały jednak krótko od 1962 do 1977 r., kiedy to zostały włączone arbitralnie do Będzina. Zaraz po powołaniu samorządnych gmin mieszkańcy podjęli starania o ponowne usamodzielnienie Wojkowic, zwieńczone sukcesem w 1992 r. Lata 90. były jednak dla miasta szczególnie trudne w sferze gospodarczej – dwa największe zakłady przestały być rentowne. W efekcie w 2001 r. zamknięto cementownię, a w 2006 r. kopalnię, co spowodowało gospodarczy i społeczny upadek miasta.

O trudnej sytuacji Wojkowic świadczą wskaźniki ludnościowe. Obecna liczba mieszkańców jest o ponad 10% niższa w stosunku do 1992 r. Jest to związane zarówno z ujemnym przyrostem naturalnym, jak i ujemnym saldem migracji. Ponadto społeczeństwo Wojkowic w dość szybkim tempie starzeje się. Dodatkowo, mieszkańcy miasta są mało aktywni, co ma być związane z marazmem, jaki zapanował w mieście po upadku największych zakładów pracy. Działa tu 13 stowarzyszeń, przy czym poza trzema prężnie wykonującymi swe zadania ochotniczymi strażami trudno zarejestrować większą aktywność.

Podstawowym problemem miasta jest wąski rynek pracy. Po upadku Kopalni Jowisz oraz Cementowni Saturn nie powstały żadne większe zakłady pracy. Mimo

że miasto oferuje inwestorom przemysłowe grunty na preferencyjnych warunkach, zainteresowanie jest niskie, co wynika m.in. z braku ich uzbrojenia. W Wojkowicach nie ma obecnie żadnych większych przedsiębiorstw, a największym pracodawcą jest zakład karny. Większość mieszkańców znajduje wobec tego zatrudnienie poza samym miastem, w większych ośrodkach GOP. Spora grupa osób wciąż pozostaje jednak bez pracy i swoje utrzymanie opiera na świadczeniach pomocy społecznej.

Sieć placówek edukacyjnych w mieście składa się z dwóch szkół podstawowych, jednego gimnazjum oraz zagrożonego likwidacją zespołu szkół ponadgimnazjalnych. Ponadto działają dwa przedszkola – jedno publiczne i jedno prywatne. O życie kulturalne miasta dba utworzony kilka lat temu dom kultury (wcześniej działalność kulturalna była prowadzona przy kopalni – dysponowała ona nawet bardzo dobrym obiektem, jednak miasto nie było zainteresowane jego przejęciem). Cześć imprez kulturalnych odbywa się w otwartym po rewitalizacji w 2015 r. parku miejskim. To właśnie ta inwestycja jest przedstawiana jako sztandarowa w mieście, jest też bardzo dobrze oceniana przez mieszkańców.

W Wojkowicach dostęp do wodociągu ma 97,3% mieszkańców (wartość nieznacznie niższa od porównywalnych miast GOP i średniej powiatu będzińskiego). Zaledwie 56,7% mieszkańców korzysta z sieci kanalizacyjnej (w skali powiatu jest to blisko 63%, w porównywalnych miastach GOP wskaźnik ten waha się od 70% do 93%). Również sieć gazowa w Wojkowicach nie jest zbyt rozwinięta i obsługuje zaledwie co trzeciego mieszkańca. Ponieważ Wojkowice nie mają własnego zakładu komunalnego, korzystają z usług oferowanych przez Zakład Usług Komunalnych w Będzinie.

5.2.3.2. Doświadczenie lidera – jego rola w rozwoju gminy

Burmistrz Wojkowic pełni swoją funkcję od 2014 r. i jest najmłodszym w całej południowej Polsce (został burmistrzem w wieku 27 lat). Wcześniej przez jedną kadencję był miejskim radnym. Obecny burmistrz rządu objął po zwycięstwie w drugiej turze nad kontrkandydatem, który rządził Wojkowicami przez dwie kadencje w latach 2002-2010. Okres sprawowania władzy przez poprzednika obecnego burmistrza nie jest dobrze oceniany przez mieszkańców miasta. W wyborach z 2014 r. startował również inny były burmistrz, odwołany pod koniec 2012 r. w referendum (był podejrzewany m.in. o malwersacje finansowe) oraz jego następczyni, która zwyciężyła w przedterminowych wyborach z 2013 r. Według samego obecnego burmistrza start w ostatnich wyborach był formą protestu przeciw skompromitowanym elitom, które chciały dalej rządzić miastem. Pozwolił mu on na objęcie władzy mimo bardzo młodego wieku. W Radzie Miasta zasiadają przedstawiciele różnych komitetów, jednak zdecydowana większość z nich weszła w skład nieformalnej koalicji na rzecz miasta i jego mieszkańców, która wspiera działania burmistrza. Mimo afery związanej z osobą byłego burmistrza zainteresowanie mieszkańców wyborami nie jest większe niż w podobnych gminach i w skali powiatu. W przedterminowych wyborach z 2013 r. frekwencja wyniosła jedynie niecałe 30%.

Ze względu na wiek obecnego włodarza oraz to, że objął rządy zaledwie przed dwoma laty trudno jest mówić, jak doświadczenie lidera wpływa na rozwój gminy. Mimo wszystko rozmówcy widzą już pewne pozytywne zmiany. Obdarzenie przez mieszkańców zaufaniem osób bardzo młodych (również przewodniczący rady miejskiej należy do najmłodszych w kraju) pozwoliło uwolnić w mieście energię i kreatywność. Część rozmówców uznaje nawet brak większego doświadczenia obecnych włodarzy za atut, gdyż działają bardziej elastycznie i mniej zachowawczo niż poprzednicy.

Zupełnie zmieniło się podejście do polityki finansowej. Władze w odważny sposób pozyskują środki na wkład własny do projektów finansowanych ze środków europejskich (wcześniej miasto wykazywało się bardzo małą aktywnością w zakresie pozyskiwania funduszy europejskich). Dzięki temu w końcu powstają w mieście większe inwestycje. Dodatkowo, nowa ekipa postawiła na współpracę i komunikację z mieszkańcami, organizacjami, innymi podmiotami oraz otoczeniem zewnętrznym, z czym wcześniej były problemy. Sukcesem są także miejskie imprezy zwiększające integrację mieszkańców. Rozwój miasta opiera się na zaakceptowanej przez większość mieszkańców wizji Wojkowic jako miasta przyjaznego dla mieszkańców i przedsiębiorców, z odpowiednią komunikacją i uwzględnieniem aspektów ochrony środowiska. Przedstawienie konkretnej wizji miasta jest również czymś, czego brakowało w Wojkowicach w przeszłości. Obecne władze formułują ją odważnie, odrzucając sentymenty związane z wielkim przemysłem na rzecz rodzin, rekreacji i warunków zamieszkania.

5.2.3.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

W przeprowadzonych rozmowach dużo miejsca poświęcano licznym problemom, z jakimi boryka się miasto. Większość z nich ma swoją przyczynę w zamknięciu kopalni oraz cementowni. Upadek tych zakładów nie tylko sprawił, że miasto głęboko dotknął problem bezrobocia. Okazało się wtedy, jak wiele funkcji pełniła kopalnia np. działania związane z kulturą, edukacją, mieszkalnictwem. Miasto dopiero teraz zaczyna zajmować się sprawami, które na kilkanaście lat były niejako „zawieszane”. Niestety obecny w poprzednich latach brak zainteresowania schedą po kopalni sprawił, że wiele obiektów zostało zdewastowanych. Miały miejsce również trudno odwracalne zmiany społeczne np. doprowadzenie niemal do upadku klubu piłkarskiego. Popołniono też bardzo poważne błędy strategiczne. Władze miejskie nie chciały przejąć majątku po kopalni za „przysłowiową złotówkę”, przez co trafił on do państwowej spółki. To implikuje obecnie problemy własnościowe i uniemożliwia liczne inwestycje (okazuje się, że nawet część ważnych dla miasta ulic nie może być wyremontowana, gdyż nie należą do miasta).

Bardzo poważne są również zaniedbania w sferze gospodarki komunalnej. Miasto jest co prawda zwodociągowane, ale wiek i stan systemu wodociągowego jest przyczyną licznych awarii oraz olbrzymich strat wody. Co gorsza również w tym przypadku popełniono bardzo poważny błąd – odmówiono przystąpienia do większej spółki wod-

no-kanalizacyjnej obejmującej kilka miast GOP. W efekcie miasto nie wykorzystało możliwości sfinansowania wymiany przestarzałej infrastruktury. Ponadto Wojkowice nie posiadają własnej spółki wodno-kanalizacyjnej i usuwanie awarii zależy od spółki z Będzina, a ta usuwa awarie na terenie Wojkowic ze znacznym opóźnieniem.

Problemem jest również kwestia współpracy z powiatem będzińskim, który jest jednostką bardzo ubogą. To powoduje chociażby zagrożenie dla działającej w Wojkowicach szkoły średniej. Dzieje się tak mimo otwartości władz Wojkowic na współpracę z otoczeniem. Ponieważ przyczyny są niezależne od samego miasta trudno powiedzieć, jak rozwinie się sytuacja.

Za pozytywną zmianę w ostatnich latach część rozmówców wskazała stopniowe zwiększanie aktywności społecznej m.in. seniorów związanych z jednym ze stowarzyszeń. Miasto zaczęło się w ostatnich latach rozwijać w sferze społecznej także na innych polach, np. zrewitalizowany park stał się miejscem organizacji różnych imprez kulturalnych, powstały przedszkola, poziom nauczania w miejskich szkołach poprawił się, prężniej działają ochotnicze straże pożarne, mieszkańcy coraz bardziej dbają o estetykę miasta oraz ograniczone zostały akty wandalizmu.

Wyzwaniem stojącym obecnie przed miastem jest dalsze dookreślenie profilu miasta i konsekwentne prowadzenie w tym kierunku polityki lokalnej. Pod tym kątem należy m.in. dobrać miejskie inwestycje (pamiętając o ograniczonym budżecie). Zdaniem części rozmówców obecnie dobrze jest nawet się bardziej zadłużyć, aby odrobić zapóźnienia miasta w pozyskiwaniu środków europejskich z poprzedniej perspektywy. Po 2020 r. prawdopodobnie środki będą znacznie mniejsze, a problemy miasta są duże. Bardzo potrzebni są również prywatni inwestorzy gotowi zainwestować w Wojkowicach, tak aby rozwinąć miejscowy rynek pracy.

5.2.4. Doświadczenie lidera – podsumowanie studiów przypadku

Kutno jawi się jako silny ośrodek gospodarczy województwa łódzkiego. Mając na uwadze sytuację w mieście w latach 90. XX w. świadczyć to może o bardzo dobrym zarządzaniu jednostką. Rządzący miastem wciąż darzeni są dużą sympatią, gdyż prawdopodobnie w dużej mierze to dzięki nim miasto silnie dotknięte przemianami gospodarczymi znów stało się ważnym centrum zatrudnienia. Włodarze wykorzystują swoje doświadczenie w celu przyciągania kolejnych inwestorów, z czym, nawet mimo kryzysu gospodarczego nie ma większych trudności. Jednocześnie doświadczona ekipa nie spoczywa na laurach i na bieżąco analizuje sytuację miasta. Zdiagnozowane obecnie problemy związane z odpływem mieszkańców są powodowane mniejszą atrakcyjnością zamieszkania w Kutnie niż np. w gminie wiejskiej. Dlatego też w ostatnich latach obrano kurs bardziej w kierunku jakości życia niż tworzenia wciąż nowych miejsc pracy. Diagnozy zdają się być trafne, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenie władz można przypuszczać, że również na tym polu osiągnięty zostanie sukces.

W najbliższych latach (tj. do końca obecnej kadencji władz samorządowych) rozwój gminy Chełmno będzie prawdopodobnie wyglądał podobnie jak obecnie. Należy

spodziewać się sukcesów w pozyskiwaniu środków unijnych dzięki czemu prowadzone będą kolejne inwestycje. W dalszym ciągu ważną rolę odgrywać będzie współpraca między urzędem gminy a sołtysami. Dzięki temu powstawać będą zapewne kolejne lokalne projekty. Ze względu na szczególnie preferencyjne finansowanie inwestycji drogowych (dołożenie do projektu 80% wartości projektu) być może właśnie tego typu projekty będą dominowały. Trudno powiedzieć natomiast, jak zakończy się sprawa zmian w *Prawie wodnym* – jeśli rzeczywiście na szczebel gminny spadłyby dodatkowe obowiązki, będzie to dużym wyzwaniem dla gminy Chełmno. Obecne trendy demograficzne będą zapewne się utrzymywały. Gmina będzie miejscem osiedlania się mieszkańców Chełmna (suburbanizacja) jednocześnie zaś osoby młode będą z niej odpływały najczęściej w celu zdobycia wyższego wykształcenia oraz w poszukiwaniu pracy. Doświadczenie lidera powinno dalej odgrywać ważną rolę w rozwoju jednostki. Dzięki temu zarysowany scenariusz, przynajmniej w aspektach zależnych od władz gminy oraz jej mieszkańców powinien być realizowany bez większych przeszkód. Jednak bardzo ważną rzeczą jest znalezienie osób, które mogłyby stać się liderami w przyszłości i przekazywanie im zgromadzonego przez obecną ekipę doświadczenia.

Wojkowice są miastem z bardzo wieloma poważnymi problemami. Upadek wielkich zakładów przemysłowych będący skutkiem transformacji spowodował nie tylko załamanie na rynku pracy, ale również doprowadził do upadku społecznego miasta. Pewne podstawowe usługi, wcześniej wykonywane przy kopalni oraz cementowni nie zostały tak naprawdę w żaden sposób zagospodarowane przez miasto. Proces ten zaczyna się dopiero obecnie. Ponadto władze wcześniejszych kadencji popełniły wiele bardzo poważnych błędów strategicznych, które skutkują obecnie problemami własnościowymi oraz związanymi z gospodarką komunalną, a także blokują ważne inwestycje. Obecny burmistrz jako osoba nowa, niedysponująca zbyt wielkim doświadczeniem, mimo wszystko staje się osobą coraz bardziej poważaną. Jego brak doświadczenia (które miałby zdobywać przy wcześniejszych, źle ocenianych włodarzach) oraz nowe pomysły i kreatywność sprawiają, że osoby, z którymi prowadzone były rozmowy w końcu mają nadzieję, że miasto stanie się lepszym miejscem do zamieszkania i pracy. Należy jednak mieć na uwadze, że skala zaniedbań jest bardzo duża, więc osiągnięcie sukcesu wymaga determinacji.

5.3. Wiedza i umiejętności lidera jako czynnik rozwoju gminy

5.3.1. Goleniów

5.3.1.1. Charakterystyka gminy

Goleniów to 36-tysięczna gmina położona w zachodniej części województwa zachodniopomorskiego, na obszarze Puszczy Goleniowskiej. Gmina znajduje się w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym – miasto Goleniów oddalone jest od Szczecina o niespełna 35 km. Dla rozwoju Goleniowa (jeszcze w czasach średniowie-

cza) bardzo ważna była przynależność do Związku Hanzy, która umożliwiła początkowo rozwój rzemiosła i handlu, a później także całego miasta. W okresie panowania pruskiego rozwijała się infrastruktura techniczna i społeczna. Goleniów jeszcze w XIX w. uzyskał dwa połączenia kolejowe (łącznie Szczecin ze Świnoujściem oraz Koszalinem), które do dzisiaj są eksploatowane.

Gmina posiada bogate tradycje przemysłu drzewnego i meblarskiego, bazujące na lokalnym surowcu. Już w 1913 r. wybudowano pierwszą fabrykę mebli, która – po przekształceniach własnościowych – istnieje do dzisiaj (obecnie Ikea Industry) i łącznie z podwykonawcami zatrudnia ok. 1500 osób. Po II wojnie światowej powstała też Fabryka Opakowań Błazanych – jeden z największych zakładów pracy w historii Goleniowa. Sprywatyzowany i zmodernizowany zakład istnieje do dzisiaj (CROWN Packaging Polska), choć nie zatrudnia już tylu pracowników, ile w czasach swojej świetności, to nadal daje pracę setkom ludzi. Po 1989 r. w gminie zaczął się też rozwijać drobny handel.

Gmina Goleniów jest bardzo dobrze skomunikowana ze Szczecinem (droga ekspresowa S3, będąca jednocześnie obwodnicą miasta Goleniów). Dojazd w kierunku Świnoujścia czy Koszalina i dalej Gdańska umożliwiają drogi krajowe nr 3 i 6, wobec których są plany podniesienia standardu do dróg ekspresowych. Planowana jest też budowa Zachodniego Obejścia Szczecina (S6) od węzła Goleniów Północ przez Police i Kołbaskowo do autostrady A6. W gminie funkcjonuje również międzynarodowy port lotniczy Szczecin-Goleniów, obsługujący 10 kierunków lotów regularnych oraz loty czarterowe. To wszystko sprawia, że Goleniów jest miejscem bardzo atrakcyjnym dla inwestorów (ważna jest również bliskość Niemiec).

W gminie powstał Goleniowski Park Przemysłowy (strefa gospodarcza zlokalizowana przy drodze ekspresowej S3, w której działalność prowadzi obecnie 43 przedsiębiorców zatrudniających w sumie ok. 4000 osób; większość to inwestorzy z kapitałem zagranicznym). Atrakcyjny rynek pracy sprawia, że Goleniów należy do jednej z nielicznych gmin w całym województwie, która notuje przyrost liczby mieszkańców. Liczba mieszkańców w samym mieście pozostaje na podobnym poziomie, jednak coraz więcej mieszkańców osiedla się w części wiejskiej gminy, co ma związek przede wszystkim z rosnącym zjawiskiem suburbanizacji (dodatkowo, tereny te notują przyrost mieszkańców wyprowadzających się ze Szczecina). W gminie, podobnie jak w całej Polsce, postępuje proces starzenia się mieszkańców, niemniej jednak stosunek ludności w wieku nieprodukcyjnym do ludności w wieku produkcyjnym na tle województwa i kraju jest jeszcze korzystny. Gmina od kilku lat nie ma problemu z bezrobociem. Jego poziom jest już nawet tak niski, że pojawiają się nawet problemy ze znalezieniem ludzi do pracy. Goleniów zapewnia pracę nie tylko swoim mieszkańcom, ale również mieszkańcom powiatu goleniowskiego, Szczecina, a także wielu cudzoziemcom, w szczególności Ukraińcom i Turkom.

Wizja władz lokalnych, zapisana w przyjętej w 2014 r. *Strategii rozwoju gminy Goleniów na lata 2014-2023* szczególnie akcentuje działania na rzecz wzrostu jakości

życia w gminie i przyciągania nowych mieszkańców. Wizja sformułowana została następująco [Strategia Rozwoju Gminy Goleniów 2015, s. 5]:

Gmina Goleniów jest dobrym miejscem do pracy i życia. Pozwala na to jej zagospodarowanie, wykorzystujące walory przyrodnicze i położenie. Prężne podstawy gospodarcze, stale wspierane innowacyjnym zarządzaniem publicznym, przekładają się na coraz wyższą aktywność lokalną. Gmina Goleniów skutecznie konkuruje w przyciąganiu i zatrzymywaniu nowych inwestorów, oraz przyjmowaniu nowych mieszkańców.

5.3.1.2. Wiedza i umiejętności lidera – ich rola w rozwoju gminy

Burmistrzem Goleniowa jest Robert Krupowicz, który piastuje urząd już drugą kadencję. W 2010 r., startując z komitetu „Goleniów Obywatelski”, wygrał w II turze z poparciem blisko 60%. W 2014 r. z powodzeniem ubiegał się o reelekcję (jako kandydat Platformy Obywatelskiej), zdobywając w II turze 55% głosów. Posiada szerokie kompetencje menadżerskie, które zdobywał w Międzynarodowej Szkole Managerów w Warszawie, Zachodniopomorskiej Szkole Biznesu (tytuł Master of Business Administration) oraz na studiach uzupełniających w zakresie finansów, prawa i zarządzania w Szkole Głównej Handlowej. Prowadził również własną działalność gospodarczą z zakresu doradztwa, m.in. w zakresie pozyskiwania środków unijnych z programu Phare. Burmistrz swoje doświadczenie kierownicze zdobywał również w pracy w administracji rządowej – w latach 2007-2009 pełnił funkcję wojewody zachodniopomorskiego. Obecnie w codziennej pracy wspiera go dwóch zastępców: Henryk Zajko oraz Tomasz Banach. Burmistrz ma również dwóch doradców – doradcę ds. Goleniowskiego Parku Przemysłowego, który posiada bogate doświadczenie w zakresie kontaktu z inwestorami (6 lat pracy w Regionalnym Centrum Obsługi Inwestora i Eksportertera), a także asystenta odpowiedzialnego za komunikację społeczną.

Goleniów miał, zdaniem respondentów, szczęście do dobrych włodarzy gminy. Upadek i problemy finansowe dwóch największych pracodawców w gminie w latach 90. spowodowały, że konieczne było podjęcie strategicznych decyzji dotyczących kierunków rozwoju Goleniowa. Ówczesny burmistrz, poszukujący nowatorskich rozwiązań, postanowił zlokalizować w gminie park przemysłowy, który jak się później okazało był „strzałem w dziesiątkę”. Decyzja o położeniu nacisku na rozwój strefy przemysłowej, kosztem wielu inwestycji w mieście, zaowocowała zwiększeniem się liczby miejsc pracy oraz zatrzymaniem mieszkańców w gminie. Zapewniła stały dopływ dochodów do budżetu gminy, które obecnie mogą być inwestowane w inne obszary jakości życia w gminie.

Obecne władze mają jednak świadomość tego, że nie mogą spocząć na laurach, ale cały czas strategicznie patrzeć w przyszłość. Dlatego dalej prowadzone są działania ukierunkowane na rozwój GPP oraz podnoszenie jego konkurencyjności (np. rozbudowa lotniska w Goleniowie do przewozów cargo, poszerzenie dróg dojazdowych do

Parku umożliwiającym transport ładunków wielkogabarytowych, dostęp do energii z odnawialnych źródeł energii obniżających koszty bieżące firm – budowa biogazowni w GPP, budowa hal pod wynajem, uruchomienie linii autobusowej dowożącej pracowników do Parku) oraz przyciąganie nowych inwestorów, jednak o nieco innym profilu działalności, niż dotychczas. Większy nacisk kładziony jest na przyciąganie firm, w tym małych i średnich, które prowadzą działalność innowacyjną. Mniejsze jest nastawienie na rozwój montowni, większy zaś na przyciąganie pracowników o wysokich kwalifikacjach (również ze Szczecina) oraz firm zaawansowanych technologicznie. Pomysłem jest również rozwój klastra w dziedzinie e-commerce. Już dziś w GPP działa kilka firm logistycznych, dlatego możliwe jest budowanie i rozwijanie współpracy w ramach takiej specjalności w gminie.

Ponadto władze gminy w większym stopniu, niż do tej pory, inwestują w inne obszary jakości życia, w tym w tworzenie przestrzeni do spędzania czasu wolnego oraz poprawę estetyki miasta. Planowane jest także utworzenie zintegrowanego węzła przesiadkowego wraz z wielofunkcyjnym dworcem kolejowo-autobusowym, w którym docelowo swoje miejsce znajdzie Goleniowski Dom Kultury. Znajdzie się w nim również nowoczesna sala widowiskowo-koncertowa oraz zaplecze dla teatru i orkiestry dętej. Projekt realizowany będzie w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

Władze lokalne coraz więcej działań podejmują w sferze społecznej, również w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych. Projektowane jest uruchomienie Zakładu Aktywności Zawodowej w GPP, który miałby zatrudniać do prostych czynności związanych z obsługą Parku (utrzymanie zieleni, pralnia, catering, myjnia samochodowa) przede wszystkim osoby niepełnosprawne. Dzięki dopłatom z budżetu państwa do wynagrodzeń pracowników usługi te powinny być dla firm działających w Parku dużo tańsze niż jest to obecnie.

Władze gminy podejmują także wiele nowatorskich w skali kraju działań w sferze zarządzania. Przykładowo, *Strategia rozwoju gminy Goleniów* opiera się na narzędziu rzadko stosowanym w polskich warunkach, a używanym do wieloletniego zarządzania organizacjami – Zrównoważonej Karcie Wskaźników Strategicznych. *Strategia* została sporządzona w czterech wymiarach strategicznych: partnerzy społeczni, wewnętrzne procesy operacyjne, rozwój i wzrost, finanse. Dla każdego z tych wymiarów zdefiniowane zostały cele strategiczne, mierniki, pułap strategiczny (wartość danego miernika strategicznego, jaką organizacja będzie starała się osiągnąć w okresie *Strategii*) oraz inicjatywa strategiczna (program działań, które zmierzają do osiągnięcia założonego pułapu strategicznego). W bardzo syntetyczny sposób przedstawiony został plan działań na następne lata. *Strategia* jest stale monitorowana przez tzw. pulpit analityczny, który dostarcza informacji o stanie realizacji poszczególnych celów strategicznych. Został on umieszczony na stronie internetowej urzędu gminy i jest systematycznie aktualizowany, dzięki czemu stanowi narzędzie komunikacji z mieszkańcami, ale i kontroli. Jest on także wykorzystywany do przygotowania corocznego

sprawozdania z realizacji *Strategii*, składanego przez burmistrza Radzie Miejskiej, której przyjęcie umożliwi burmistrzowi uzyskanie absolutorium.

Władze lokalne bardzo aktywnie komunikują się również z mieszkańcami gminy. Burmistrz na swoim profilu na Facebooku systematycznie zamieszcza wpisy dotyczące nowych wydarzeń w gminie, jak również odpowiada na posty i komentarze innych uczestników serwisu. Starając się być bliżej mieszkańców udostępnia na stronie internetowej Urzędu Gminy i Miasta swój kalendarz spotkań.

Większość respondentów uważała, że władze lokalne wsłuchują się w potrzeby mieszkańców, a także chętnie popierają pomysły organizacji pozarządowych, np. utworzenia Goleniowskiej Rady Seniorów. Pojawiały się jednak takie opinie, że kluczowe działania władz nie były w wystarczającym stopniu skonsultowane z mieszkańcami, np. *Strategia Rozwoju Gminy*, w której tworzeniu brali udział jedynie urzędnicy i radni Rady Miejskiej w Goleniowie, albo że mimo deklaracji nie udało się w Goleniowie wprowadzić budżetu obywatelskiego. Z rozmów z przedstawicielami władz lokalnych wynika jednak, że dostrzegają one rosnącą chęć środowisk lokalnych do współdecydowania i zapewniają, że są otwarte na różne inicjatywy obywatelskie.

5.3.1.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Podstawowym czynnikiem rozwoju gminy Goleniów jest silna, zdywersyfikowana gospodarka, opierająca się na działalnościach przemysłowych prowadzonych w Goleniowskim Parku Przemysłowym, ale również działalnościach usługowych zlokalizowanych w samym mieście. Prężnie rozwijający się rynek pracy sprawia, że gmina dysponuje dużym potencjałem ludzkim, charakteryzującym się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi.

Nie w pełni wykorzystany jest natomiast kapitał społeczny Goleniowa. Uwarunkowania historyczne, osiedlanie się tuż po II wojnie światowej mieszkańców z różnych regionów Polski, a także lokalizacja garnizonu wojskowego w mieście, sprawiły, że bardzo trudne było zbudowanie wspólnoty integrującej się z miejscem zamieszkania. Jak pisze Przeździecki [1995, s. 2]:

Przez wiele lat po wojnie wszyscy ci ludzie żyjąc w poczuciu tymczasowości, w innych warunkach geograficznych i kulturowych, asymilowali się z trudem w nowym otoczeniu, pozbawieni prawdziwej wiedzy o swojej nowej „małej ojczyźnie” przy jednoczesnym ograniczeniu różnymi zakazami kultywowania tradycji i pamięci o ziemi, z której pochodzili, szczególnie utraconej na wschodzie. Czuli się tu obco i swoje kontakty początkowo ograniczali do najbliższej rodziny i dawnych sąsiadów, później do najbliższego środowiska i miejsca pracy.

Obecnie jednak aktywność społeczna mieszkańców jest coraz większa. W gminie zarejestrowanych jest ponad 70 organizacji pozarządowych prowadzących działalność w różnych obszarach życia kulturalnego, sportowego, pomocy społecznej, a także

integrujące różne grupy wiekowe mieszkańców (młodzież, seniorów). Mieszkańcy aktywnie włączają się też w organizację wydarzeń kulturalnych i sportowych. Przykładem jest organizowany do tej pory trzykrotnie (w 2005, 2007 i 2011 r.) Festiwal Hanzeatycki. Festiwal realizowany był w ramach partnerstwa miast tzw. Nowej Hanzy (Związek miast partnerskich Europy Północnej). Celem Związku Nowej Hanzy – odwołującego się do tradycji średniowiecznej Hanzy – jest rozwój turystyki i handlu w miastach partnerskich. Imprezy podczas Festiwalu (koncerty, wystawy i pokazy) organizował Goleniowski Dom Kultury we współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. W Goleniowie bardzo prężnie działają też organizacje senioralne, w tym Uniwersytet Trzeciego Wieku. Zrzesza on obecnie 200 członków i prowadzi ponad 20 kół zainteresowań, a jednocześnie włącza się we współpracę z władzami lokalnymi (np. w procesie tworzenia Goleniowskiej Rady Seniorów). Aktywnie w różnych wydarzeniach uczestniczą też inne instytucje kultury oraz biblioteki publiczne. Przykładowo, podczas wizyty studyjnej, trwały prace nad przygotowaniem imprezy *Noc w bibliotece* odwołującej się do idei *Nocy w muzeum*. Jej celem było zapoznanie uczestników z nowościami wydawniczymi, ale przede wszystkim zachęcenie mieszkańców gminy do odwiedzania biblioteki i czytania książek. Wydarzenie miało walor edukacyjno-rozrywkowy, bowiem tematem przewodnim był okres PRL, który przypominały również eksponaty wypożyczone z Ośrodka Dokumentacji Dziejów Ziemi Goleniowskiej „Żółty Domek”.

Czynnikiem, który pozytywnie wpływa na rozwój Goleniowa jest także dobra współpraca z innymi samorządami. W przypadku współpracy z samorządem regionalnym respondenci twierdzili wręcz, że jest to współpraca modelowa. Obecny Marszałek był wcześniej radnym Goleniowa i zna sytuację i problemy gminy, choć – jak zastrzegali rozmówcy – nie można powiedzieć, żeby nadmiernie sprzyjał Goleniowowi. Gmina otrzymuje dofinansowanie ze środków RPO Województwa Zachodniopomorskiego na inwestycje, które są potrzebne w gminie, ale w zakresie absorpcji środków unijnych z RPO nie należy do czołówki gmin w województwie. Współpraca z samorządem powiatu też jest dobra, choć już nieidealna. Od czasu do czasu odzywają bowiem inicjatywy polityczne przeniesienia starostwa z Goleniowa do Nowogardu lub zmiany nazwy powiatu z goleniowskiego na goleniowsko-nowogardzki. Poza zmianą akcentów politycznych nie niosą one jednak większych konsekwencji dla współpracy ze starostwem, czy nawet innymi gminami powiatu. Współpraca ta odbywa się również w ramach Lokalnej Grupy Działania Stowarzyszenie Szanse Bezdroży Gmin Powiatu Goleniowskiego, które zgodnie z wypracowaną wspólnie i przyjętą Lokalną Strategią Rozwoju, realizuje projekty wspierające lokalną przedsiębiorczość, rozwijające nowe umiejętności i zainteresowania mieszkańców terenu LGD oraz rozwój turystyki na tym terenie. Goleniów współpracuje również z innymi gminami Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, które już w 2005 r. zawiązały Samorządowe Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (od 2009 r. działające pod nazwą Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego). W ramach tego Stowarzyszenia realizowane

będą Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, zaś w samym Goleniowie sfinansowana zostanie z tych środków m.in. budowa zintegrowanego węzła przesiadkowego wraz z wielofunkcyjnym dworcem kolejowo-autobusowym. Ostatnim ważnym dla Goleniowa poziomem współpracy jest współpraca transgraniczna w ramach Euroregionu Pomerania. W poprzednich latach zostało zrealizowanych wiele wspólnych z partnerami z Niemiec projektów. Zainteresowanie władz lokalnych w Goleniowie rozwijaniem współpracy transgranicznej jest nadal duże, deklarowana jest również chęć realizacji wspólnych projektów w ramach nowego Programu INTERREG VA.

5.3.2. Stalowa Wola

5.3.2.1. Charakterystyka gminy

Stalowa Wola liczy 63 tys. mieszkańców. Miasto położone jest w północnej części województwa podkarpackiego. Jest trzecim co do wielkości ośrodkiem w regionie (po Rzeszowie i Przemyśle). Stalowa Wola, to jedno z najmłodszych miast w Polsce, powstałe w wyniku decyzji podjętej w 1937 r. przez Eugeniusza Kwiatkowskiego (ówczesnego wicepremiera i ministra skarbu) o budowie Centralnego Okręgu Przemysłowego. Zgodnie z planem w pobliżu wsi Pławo zlokalizowano tzw. Zakłady Południowe. Jeszcze przed wybuchem II Wojny Światowej wybudowano część zakładów, Elektrownię Stalowa Wola zaopatrującą zakłady w energię oraz osiedla przyfabryczne. Po wojnie Zakłady Południowe otrzymały nazwę Huta Stalowa Wola. Rozwój miasta był ściśle związany z rozwojem kombinatu przemysłowego. W latach 50. XX w. dynamicznie rozwijała się infrastruktura miejska. Powstały wtedy osiedla robotnicze, szkoły, przychodnie, szpital, dom kultury, stadion, domy wczasowe i hotele robotnicze, urzędy. Warunki płacowe i mieszkaniowe były wtedy w Stalowej Woli zdecydowanie lepsze niż w pozostałych regionach Polski, dlatego do pracy chętnie przyjeżdżali nie tylko robotnicy, ale i wykwalifikowana kadra techniczna. Huta w okresie swojej świetności (lata 70. XX w.) zatrudniała blisko 20 tys. osób.

Po zmianie ustrojowej w 1989 r. w Hucie przeprowadzony został proces głębokiej restrukturyzacji, duża część zakładu została sprywatyzowana i podzielona na wiele mniejszych spółek. Instytucje należące do Huty zostały przejęte przez samorząd lokalny. Duży fragment terenu Huty w 1997 r. objęto specjalną strefą ekonomiczną (podstrefa Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Euro-Park Wisłosan”), która posiada bardzo dobre warunki techniczne do prowadzenia działalności przemysłowej, a jednocześnie oferuje duże ulgi finansowe dla inwestorów. W strefie zlokalizowanych jest obecnie 25 inwestorów z polskim i zagranicznym kapitałem. W części państwowej należącej do Polskiej Grupy Zbrojeniowej nadal produkowany jest sprzęt i broń dla wojska, część cywilną Huty przejął natomiast chiński koncern Liu Gong – światowy potentat w produkcji maszyn budowlanych. Była to największa inwestycja z udziałem kapitału chińskiego w Polsce. Co prawda w mieście rozwinęła się też znacznie mała i średnia przedsiębiorczość (6,2 tys. podmiotów gospodarczych), ale struktura rynku pracy jest nadal bardzo niekorzystna dla zatrudnienia kobiet (występuje bardzo wysoki

udział kobiet wśród bezrobotnych ogółem). W 1998 r. została powołana Regionalna Izba Gospodarcza w Stalowej Woli, której głównym celem było i jest nadal prowadzenie działań wspierających rozwój przedsiębiorczości w mieście oraz integrujących środowisko biznesowe. W strukturach Izby działa Lokalny Fundusz Poreczeń Kredytowych, Punkt Konsultacyjno-Doradczy oraz Centrum Wspierania Przedsiębiorczości. Potrzeba dywersyfikacji struktury gospodarki oraz nastawienia jej na bardziej innowacyjne tory sprawiła, że w 2011 r. w wyniku kilkuletniej współpracy Regionalnej Izby Gospodarczej, Agencji Rozwoju Przemysłu oraz władz miasta wybudowano inkubator technologiczny. W inkubatorze mieści się park maszynowy oraz laboratorium badań materiałowych z pracowniami: badań mikroskopowych, własności mechanicznych, chemicznych i przygotowania prób. Inkubator oferuje również możliwość wynajmu powierzchni biurowych, a także skorzystania z usług informacyjnych i doradczych.

W mieście zlokalizowane są też wydziały zamiejscowe uczelni wyższych: Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli) i Politechniki Rzeszowskiej (Wydział Budowy Maszyn i Lotnictwa – Zamiejscowy Ośrodek Dydaktyczny w Stalowej Woli) kształcące na kierunkach technicznych. Studenci odbywają praktyki zawodowe w lokalnych firmach oraz mają zajęcia w laboratoriach inkubatora technologicznego.

Stalowa Wola ma jednak bardzo duże problemy demograficzne. Liczba mieszkańców w mieście systematycznie spada. W ciągu ostatnich 20 lat liczba ta zmniejszyła się o 8,5 tys. (spadek o 12% w stosunku do 1995 r.), co jest konsekwencją ujemnego przyrostu naturalnego, ale przede wszystkim bardzo wysokiego ujemnego salda migracji (obecnie -8‰). Z miasta w poszukiwaniu pracy wyjeżdża bardzo dużo młodych ludzi. Jest to zjawisko charakterystyczne dla gmin, których gospodarka opierała się na tradycyjnych gałęziach przemysłu ciężkiego, jednak proces wyludniania Stalowej Woli przebiega znacznie szybciej niż w innych miastach przemysłowych województwa podkarpackiego. Miasto dotyka też coraz bardziej proces starzenia się społeczeństwa, tempo tego procesu jest również dużo wyższe od średniej dla Polski i województwa.

5.3.2.2. Wiedza i umiejętności lidera – ich rola w rozwoju gminy

Prezydentem Stalowej Woli jest Lucjusz Nadbereżny, który urząd prezydenta objął w 2014 r. Wybory wygrał w pierwszej turze z wynikiem 52% głosów, pokonując sprawującego władzę od 2002 r. i ubiegającego się o reelekcję Andrzeja Szlęzaka. Lucjusz Nadbereżny jest jednym z najmłodszych urzędujących obecnie samorządowców (rocznik 1985). Ukończył politologię na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz prawo w filii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Stalowej Woli. Przez dwie kadencje był radnym miejskim w Stalowej Woli (lata 2006-2014). W 2014 r. objął funkcję dyrektora departamentu administracyjno-prawnego w Podkarpackim Urzędzie Marszałkowskim w Rzeszowie.

Obecnie urzędujący prezydent startował w wyborach samorządowych z hasłem potrzeby zmian, krytykując poprzedniego prezydenta za brak wizji rozwojowej. Nowe

władze lokalne pod koniec 2015 r. przystąpiły do pracy nad przygotowaniem *Strategii Rozwoju Stalowej Woli na lata 2016-2022* z prognozą do 2027 r. Prace prowadzone są w modelu partycypacyjno-eksperckim. W formułowanie zapisów dokumentu zaangażowane są różne podmioty gospodarcze i społeczne w mieście. Do wszystkich mieszkańców skierowana była też ankieta dotycząca różnych aspektów życia w Stalowej Woli. Prace nad projektem strategii mają się zakończyć do kwietnia 2016 r. Mimo braku pisemnie sformułowanej wizji rozwoju, podczas wywiadu prezydent wskazywał elementy swojej wizji rozwojowej. Po pierwsze, ze względu na rozwijaną w poprzednich latach ze środków miejskich infrastrukturę edukacyjno-badawczą, konieczna jest kontynuacja działań związanych ze sferą edukacji wyższej. Poprzednik obecnego prezydenta widział Stalową Wolę jako miasto akademickie. Urząd miasta współfinansował budowę nowej bazy naukowo-dydaktycznej dla uczelni wyższych w Stalowej Woli. Od 2010 r. finansowane są też stypendia dla studentów kierunków technicznych. Każdy ze studentów pierwszego roku otrzymuje 300 zł stypendium motywacyjnego bez względu na osiągnięte wyniki w nauce czy dochody. Na drugim i kolejnych latach nauki stypendium oraz jego wysokość są uzależnione od średniej ocen. Taka forma zachęty do studiowania w Stalowej Woli wprowadzona została częściowo jako reakcja na spadek liczby studentów. Działania te przyniosły rzeczywisty efekt, bowiem w 2013 r. liczba zainteresowanych studiowaniem w Zamiejscowym Ośrodku Dydaktycznym Politechniki Rzeszowskiej osób była trzykrotnie wyższa niż w poprzednich latach. Z wizją Stalowej Woli jako miasta akademickiego jednak nie wszyscy respondenci się zgadzają. Jeden z rozmówców stwierdził, że to bardzo dobrze, że występuje kooperacja między biznesem i nauką i do tego są na miejscu jeszcze szkoły wyższe, ale idea miasta akademickiego nie powinna być przewodnią w działaniach nowych władz. Zdaniem respondenta ważniejsze są działania zmierzające do dywersyfikacji struktury gospodarki Stalowej Woli. Stalową Wolę w latach 2008-2009 dotknął w bardzo dużym stopniu ogólnopolski kryzys gospodarczy. Zastój w branży budowlanej, metalurgicznej i samochodowej bardzo mocno odbił się na gospodarce miasta, która – jak to określa prezydent – jest maszynową stolicą Polski. Kilka tysięcy osób straciło pracę, trzy duże spółki działające na terenie Huty upadły. Wzrosła znacznie liczba młodych osób bez pracy, które obecnie stanowią połowę osób bezrobotnych w Stalowej Woli. Dlatego kluczowe jest wspieranie również małej i średniej przedsiębiorczości. Prezydent mimo wielu instrumentów już dziś wspierających rozwój przedsiębiorczości w mieście widzi potrzebę intensyfikacji działań, w tym możliwości skorzystania ze środków unijnych z perspektywy finansowej 2014-2020 na ten cel. Ma m.in. pomysł stworzenia inkubatora studenckiego w ramach obecnie działającego inkubatora technologicznego. Miałby on pomagać studentom ze Stalowej Woli założyć i prowadzić biznes na miejscu. Szansę w nowej polityce regionalnej Prezydent upatruje również w środkach na badania i rozwój. W Stalowej Woli działa wiele firm, które mogłyby rozwijać innowacyjne produkty i technologie. Prezydent liczy też na rozwój firm informatycznych. W mieście działa wiele firm, które mogłyby korzystać z produktów

opracowywanych przez miejscowe firmy informatyczne. Obecnie jednak w Stalowej Woli działa jedynie jedna większa firma z branży IT.

Nowe władze nie rezygnują natomiast z działań na rzecz przyciągnięcia nowych dużych inwestorów. Urząd miasta sukcesywnie „uwalnia” tereny inwestycyjne. Zakłady Południowe były bowiem lokalizowane w lesie, z szerokim pasem drzewostanu stanowiącego strefę bezpieczeństwa. Strefa ta ma jednak charakter typowo przemysłowy, ale wymaga znacznej wycinki drzewostanu, co przy obecnie obowiązującym prawie nie jest takie łatwe do realizacji. Prezydent twierdzi, że przyciągnięcie do Stalowej Woli dużego inwestora, który mógłby istotnie odmienić sytuację na rynku pracy, to kwestia zaferowania działki o powierzchni kilkudziesięciu hektarów. Miasto posiada natomiast jedynie mniejsze działki, maksymalnie 6-hektarowe. Działania związane z przygotowaniem nowych terenów pod inwestycje i rozwijaniem strefy gospodarczej wokół Huty Stalowa Wola będą na pewno kontynuowane.

Ostatnim ważnym elementem w strukturze gospodarczej Stalowej Woli jest przemysł zbrojeniowy. Jest to jednak sektor, którego rozwój jest silnie uzależniony od państwowych zamówień zbrojeniowych. Prezydent liczy, że Stalowa Wola stanie się liderem grupy pancernej w ramach Polskiej Grupy Zbrojeniowej, a tym samym będzie podtrzymywać ideę funkcjonowania dobrego zaplecza technicznego, konstrukcyjnego, inżynierskiego i produkcyjnego w mieście. Będzie to flagowy wyróżnik miasta. Zdaje sobie jednak sprawę, że jest to obszar, na który mają wpływ przede wszystkim decyzje szczebla centralnego.

Niewątpliwie jednym z większych wyzwań stojących przed nowymi władzami lokalnymi jest powstrzymanie fali emigracji ze Stalowej Woli. Ucieczka mieszkańców do innych miast w Polsce, a nawet do gmin powiatu stalowowolskiego powoduje znaczny spadek dochodów do budżetu. Zatrzymanie młodych osób w Stalowej Woli ma być możliwe dzięki wdrożeniu różnych instrumentów w ramach polityki społecznej. Od stycznia 2016 r. wdrażane jest samorządowe becikowe w wysokości 1000 zł. Opracowany został również Stalowowolski Program Budownictwa Wielorodzinnego, który zakłada budowę trzech czynszowych bloków komunalnych z przyjmowaniem przez lokatorów mieszkań na własność po 20 latach. Jak informują władze na stronie promującej Program¹⁶:

Będzie to trzecia w Polsce gmina po Ostrowie Wielkopolskim i Mikołajkach wdrażająca program budowy bloków czynszowych.

Ponadto każdy nowo powstały budynek mieszkalny w gminie jest zwolniony z podatku od nieruchomości przez 10 lat (*Program Buduj i mieszkać w Stalowej Woli*). Wszystkie te rozwiązania mają być odpowiedzią na problemy demograficzne, z jakimi boryka się od lat Stalowa Wola.

¹⁶ [<http://www.perspektywa.stalowawola.pl/>, dostęp: 11.02.2016].

5.3.2.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy*

Zupełnie niewykorzystany – zdaniem respondentów – jest potencjał przyrodniczy Stalowej Woli oraz jej okolic (Puszcza Sandomierska, położenie w widłach rzek Wisły i Sanu). Brzegi Sanu nie są w mieście w żaden sposób zagospodarowane, w lasach znajdujących się w obrębie miasta również brakuje infrastruktury turystycznej i sportowej. Brakuje też miejsc do spędzania czasu wolnego. W Stalowej Woli nie ma placu centralnego czy rynku, który byłoby naturalnym miejscem spotkań mieszkańców. Respondenci zgodnie podkreślali, że w Stalowej Woli trudno nawet wskazać, gdzie jest „centrum” miasta. Zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych takim potencjalnym miejscem mógłby być Rozwadów – osiedle w północnej części Stalowej Woli, w przeszłości autonomiczne miasteczko żydowskie, z zachowanym do dziś charakterystycznym układem urbanistycznym z rynkiem, ale obecnie bardzo zaniedbane i z wieloma problemami społecznymi. Zgodnie z zapewnieniami prezydenta rewitalizacja Rozwadowa będzie realizowana i to w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych MOF Stalowej Woli, którą tworzą miasto Stalowa Wola oraz gminy: Pysznica, Zaleszany i Nisko. Prezydent tłumaczy, że nie chodzi wyłącznie o poprawę warunków mieszkaniowych, czy estetyki tego obszaru, ale także o wprowadzenie nowych funkcji. Plany obejmują m.in. przejęcie lub wykup budynku dworca od PKP i urządzenia w nim centrum biznesu dla osób zakładających działalność gospodarczą.

W czasach świetności Huty Stalowa Wola wszelka działalność kulturalna, sportowa czy społeczna koncentrowała się właśnie wokół największego zakładu pracy. Później ogniwem łączącym mieszkańców była „Solidarność”. Transformacja ustrojowa, problemy największego pracodawcy w mieście, a także zmiana modelu życia sprawiły, że funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie stało się dużo bardziej zindywidualizowane. Na płaszczyźnie biznesowej nadal widać dosyć dużą aktywność, przede wszystkim w organizacjach zrzeszających przedsiębiorców (Regionalna Izba Gospodarcza w Stalowej Woli, Cech Rzemieślników i Przedsiębiorców, Regionalne Stowarzyszenie Kupców i Przedsiębiorców). Przykładem z ostatnich lat mogą być inicjatywy kupców przeciwko budowaniu nowych centrów handlowych w mieście, które ograniczają możliwości działania mniejszych sklepów, a nawet pomysł wybudowania własnego takiego centrum.

Zaangażowanie mieszkańców Stalowej Woli w działalność na rzecz wspólnoty lokalnej nie jest jednak tak duże jak dawniej, choć – jak zauważają przedstawiciele organizacji pozarządowych biorących udział w badaniu – widać zmianę na lepsze. Zwracają oni uwagę na to, że mimo to, że w mieście działa ponad 100 organizacji pozarządowych, każda z tych organizacji realizuje własne projekty, brakuje współpracy i wspólnych inicjatyw. Do tej pory bardzo słaba była również współpraca organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi. Ma ona jednak szansę się poprawić, ponieważ – jak twierdzą respondenci – młody Prezydent doskonale rozumie potrzeby młodych mieszkańców miasta i już są sygnały, że będzie w większym stopniu, niż jego poprzednik, wspierał inicjatywy społeczne i działalność organizacji pozarządowych.

Pewnym punktem zwrotnym może stać się również Centrum Usług Pozarządowych zapewniające powierzchnię biurową do prowadzenia działalności, a także świadczące wsparcie prawne, doradcze i finansowe, które jest w planach prezydenta do realizacji w najbliższym czasie. Potencjał tkwi również w ekonomii społecznej. Bardzo udanym przykładem jest działająca w Inkubatorze Technologicznym Innowacyjna Spółdzielnia Socjalna „Sami Sobie”. Została założona przez kilku bezrobotnych mieszkańców Stalowej Woli w 2013 r. Pracownicy spółdzielni wykonują remonty, proste prace porządkowe, oferują pomoc w opiece nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, a także świadczą usługi cateringowe zaopatrując w obiady m.in. pracowników Inkubatora Technologicznego, firmy zlokalizowane na terenie Huty Stalowa Wola oraz okoliczne uczelnie. Prezydent dostał w wyborach bardzo silny mandat i cieszy się dużym zaufaniem mieszkańców. Dodatkowo ma bardzo dobre relacje z Radą Miasta (19 na 23 radnych jest z PIS – obozu Prezydenta Stalowej Woli), a także administracją centralną. Aktywne zaangażowanie w realizację kampanii prezydenckiej i parlamentarnej w 2015 r. na rzecz Prawa i Sprawiedliwości, osobiste relacje z Prezydentem RP Andrzejem Dudą i Premier Beatą Szydło również stwarzają dodatkowe możliwości dla rozwoju miasta.

5.3.3. Żagań

5.3.3.1. Charakterystyka gminy

W ujęciu historycznym Żagań należy do Dolnego Śląska. Jego historia sięga początków XIII w., a już w połowie tego stulecia otrzymał prawa miejskie. Miasto niejednokrotnie zmieniało swoją przynależność państwową (było m.in. polskie, czeskie, saskie, a nawet stanowiło siedzibę władz niezależnego księstwa). Cały czas było ważnym ośrodkiem życia religijnego z powodu znajdującego się w nim kościoła oraz klasztorów. Szczególny rozkwit przeżywało w XIX w. za sprawą księżnej Doroty de Talleyrand-Périgord. Wtedy to Żagań stał się ważnym ośrodkiem życia kulturalnego i politycznego. W połowie XIX w. w Żaganiu zaczęły stacjonować wojska pruskie. Obecność licznych wojsk, najpierw pruskich później niemieckich, radzieckich i w końcu polskich wywierała silny wpływ na rozwój miasta, które bardzo ucierpiało na skutek II wojny światowej. Zaraz po jej zakończeniu Żagań znalazł się w obrębie państwa polskiego. Wysiedlona została ludność niemiecka, a jej miejsce zajęli przybysze, głównie z terenu Kresów Wschodnich. Mimo zniszczeń wojennych bogata spuścizna historyczna jest widoczna w architekturze miasta. Zachowanych zostało wiele zabytków. Najcenniejszym jest poaugustiański zespół klasztorny z kościołem Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny będący jednym z dwóch pomników historii w województwie. Bardzo cennym obiektem jest również barokowy zespół pałacowy Lobkowitzów wraz z otaczającym go parkiem. W Żaganiu znajduje się unikatowe w skali kraju Muzeum Obozów Jenieckich.

Żagań charakteryzuje się malejącą liczbą ludności (związaną zarówno z nieznacznie ujemnym przyrostem naturalnym, jak też migracją). W stosunku do 2010 r. liczba

ludności zmniejszyła się o 1,6%. W niektórych latach występują jednak znaczne zaburzenia związane głównie ze zmianą liczebności żołnierzy w żagańskich jednostkach. Problemem jest odpływ osób młodych z miasta co skutkuje starzeniem się społeczeństwa.

Najważniejszą instytucją dającą zatrudnienie mieszkańcom Żagania jest Wojsko Polskie. Stacjonuje tu dowództwo elitarniej 11. Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancernej im. Króla Jana III Sobieskiego. Na terenie Żagania stacjonuje wchodząca w skład tej dywizji 34. Brygada Kawalerii Pancernej im. Hetmana Wielkiego Koronnego Jana Zamoyskiego. Dodatkowo, na terenie Żagania stacjonują jeszcze 2 bataliony należące do 11. Dywizji Kawalerii Pancernej. Ponadto działa tu Lubuski Oddział Żandarmerii Wojskowej, Wojskowa Komenda Uzupełnień oraz inne instytucje związane z wojskiem. Nie ma dokładnej informacji o liczebności poszczególnych jednostek, na pewno jednak Wojsko Polskie jest największym pracodawcą w mieście zatrudniającym co najmniej kilka tysięcy osób. W Żaganiu są całe osiedla zamieszkałe przez wojskowych oraz ich rodziny. Poza wojskiem w Żaganiu nie ma zakładów lub instytucji, które byłyby bardziej istotne dla rynku pracy. Mające niegdyś duże znaczenie dla zatrudniania zakłady „Polar” upadły w trakcie transformacji gospodarczej. Nawet powołanie Żagańskiej Agencji Rozwoju Lokalnego, jak dotąd, nie rozwiązało problemu niewielkiej liczby miejsc pracy w mieście poza wojskiem.

W Żaganiu funkcjonuje dość dużo organizacji pozarządowych, co świadczy o aktywności mieszkańców. Wiele z nich jest powiązanych z wojskiem (stowarzyszenia byłych żołnierzy, kluby wojskowe). Poza szkolnictwem podstawowym na terenie miasta znajdują się również liceum oraz dwa zespoły szkół zawodowych (w jednym z nich kierunki kształcenia związane są z wojskowością). Ponadto w mieście funkcjonuje renomowana szkoła muzyczna I i II stopnia. Najważniejszą jednostką kultury jest Żagańskie Centrum Kultury mające swoją siedzibę w pałacu Lobkowitzów.

Żagań jest dość ważnym węzłem drogowym w regionie, w przeszłości był również ważnym węzłem kolejowym. Miasto charakteryzuje się dość wysokimi wskaźnikami wyposażenia w infrastrukturę sieciową (zwłaszcza jeśli chodzi o wodociągi). Żagań wraz z gminą wiejską i miastem oraz gminą wiejską Żary tworzy Żarsko-Żagański Obszar Funkcjonalny.

5.3.3.2. Wiedza i umiejętności lidera – ich rola w rozwoju gminy

Burmistrz Żagania reprezentuje lokalny komitet wyborców (popierany był jednak w II turze ostatnich wyborów samorządowych przez Platformę Obywatelską). Wcześniej piastował funkcję przewodniczącego rady miasta. Został wybrany w przedterminowych wyborach w 2013 r. ogłoszonych wskutek odwołania w referendum poprzedniego burmistrza oraz rady miasta. W drugiej turze pokonał byłego burmistrza miasta, dla którego przerwana kadencja była już trzecią, zdobywając 62,5% głosów. Należy zaznaczyć, że walka o zwycięstwo była niezwykle ostra. Sporu między obecnym a byłym burmistrzem nie zakończyły przedterminowe wybory, gdyż na krótki

czas zamienili się stanowiskami. Dopiero wybory z 2014 r., jak się wydaje, uspokoiły nieco sytuację. Burmistrz otrzymał reelekcję (w II turze zdobył 60,6% głosów), jego dawny konkurent zasiada zaś w sejmiku wojewódzkim reprezentując komitet lokalny. Obecny burmistrz należy do młodych samorządowców (rocznik 1980). Swoje umiejętności samorządowca rozwijał od 2006 r., kiedy został radnym powiatu żagańskiego (zasiadał w komisji gospodarki i infrastruktury). Już w niecałe dwa lata później znalazł się w zarządzie powiatu. W latach 2010-2013 (czyli do czasu wyboru na stanowisko burmistrza) był natomiast przewodniczącym rady miasta.

Obecny burmistrz zdobył na Uniwersytecie Wrocławskim tytuły magistra ekonomii o specjalności ekonomia menedżerska oraz magistra administracji o specjalności administracja publiczna. Swoją wiedzę i umiejętności mógł rozwijać w Żaganiu ucząc również młodzież szkół zawodowych przedmiotów prawnych i ekonomicznych. Biorąc pod uwagę biogram należy spodziewać się po osobie burmistrza znacznych kompetencji menedżerskich i zarządczych nakierowanych właśnie na samorząd terytorialny.

W czasie wizyty studyjnej w większości wywiadów pogłębionych lider został przedstawiony w sposób pozytywny. Doceniane jest to, że dzięki jego wkładowi Ministerstwo Obrony Narodowej zdecydowało, że sprowadzane z Niemiec czołgi Leopard 2 powinny trafić do Żagania. To bez wątpienia największy sukces, który będzie miał bezpośredni wpływ na rozwój miasta. Dzięki temu żagańska jednostka wojskowa ma zaoferować dużą liczbę nowych miejsc pracy (nawet 2,5 tys.). To z kolei pozytywnie wpływa na rozwój miasta, gdyż rozszerza się też popyt na różne usługi. Już zaczęto budowę nowego osiedla mieszkaniowego.

Dodatkowo doceniane są działania burmistrza związane z próbą rozwoju gospodarki niezależnej od jednostki wojskowej. Największym sukcesem na tym polu jest odzyskanie niewykorzystywanych od lat, kupionych niegdyś przez inwestora zagranicznego gruntów i tworzenie tam strefy gospodarczej. Zdaniem rozmówców ważne jest, aby w jakimś stopniu uniezależnić rozwój miasta od sytuacji w wojsku. To był właśnie krok w tym kierunku. Jest to bardzo ważne, ponieważ nad żagańskimi jednostkami wojskowymi władze miasta w ogóle nie mają kontroli – opieranie rozwoju miasta tylko na nich byłoby niezwykle ryzykowne.

Pozytywnie oceniana była determinacja lokalnego lidera przy prowadzeniu różnych projektów, także ze środków unijnych, co jest w Żaganiu czasem mocno utrudnione ze względu na znaczne powierzchnie objęte nadzorem konserwatora zabytków. Pojawiły się również głosy pozytywne dotyczące umiejętności planowania budżetowego obecnych władz. Budżet Żagania jest obecnie silnie nastawiony na inwestycje, co w połączeniu z dobrym klimatem dla przedsiębiorczości w urzędzie ma skutkować przyciągnięciem nowych inwestorów.

Burmistrz jest ceniony również za umiejętności „miękkie”. Porównuje się go z poprzednikiem, który urzędem miał zarządzać autorytarnie i w sposób ukazujący brak kompetencji. Część osób chwaliła wolę współpracy lidera np. z mediami czy innymi samorządami (jakkolwiek znalazły się również osoby wskazujące na niewystarczające

umiejętności kooperacji). Należy pamiętać, że większość rozmówców była bezpośrednio związana z obecnymi władzami, więc ich oceny umiejętności lidera mogą być zawyżone. Liczne trudności w dotarciu do lokalnych liderów w trakcie samej wizyty w ramach projektu pokazały, że umiejętności miękkie niekoniecznie są już wystarczająco dobrze rozwinięte. Jednak mimo braku możliwości umówienia się na rozmowę, w końcu zespół projektowy otrzymał odpowiedzi na kluczowe pytania drogą mailową. Prawdopodobne problemy z komunikacją pokazały również rozmowy ze zwykłymi mieszkańcami skarżącymi się na brak wsparcia ze strony urzędu miasta oraz bardzo utrudniony kontakt z władzami.

5.3.3.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Mimo próby kierowania wywiadów na kwestię umiejętności lidera wszyscy rozmówcy są zgodni, że kluczowym czynnikiem rozwoju miasta jest obecność w Żaganiu dużych jednostek wojskowych. W żadnej z objętych badaniem gmin nie było tak znacznej koncentracji na jednym zagadnieniu. Wojsko ma w Żaganiu wpływ na prawie każdą dziedzinę życia społecznego. To zmiany w wojsku decydują o demografii, aktywności mieszkańców, rozwoju lokalnej gospodarki. Żołnierze tworzą popyt na różne produkty i usługi, często są oni źródłem znacznych dochodów np. niedługo przed wizytą studyjną w mieście żołnierze amerykańscy stacjonujący w Żaganiu urządzili w pałacu Lobkowitzów uroczystą kolację w związku ze Świętem Dziękczynienia. Nawet rozwój przedsiębiorczości w latach 90. XX w. miał być związany z wojskiem – Polacy wykorzystali część wyposażenia i urządzeń z poradzieckich baz w okolicy miasta do rozwoju własnej działalności. Było to najczęściej nie do końca zgodne z prawem przywłaszczenia, jednak według jednego z rozmówców świadczyło o przedsiębiorczości mieszkańców. Należy pamiętać o tym, że wojsko to nie tylko żołnierze – to także ich rodziny. Prawie każdy mieszkaniec ma kogoś z bliskiej rodziny związanego z miejscowym garnizonem. Ponieważ żołnierze na mocy rozkazów dość często zmieniają miejsce służby, zabierając ze sobą najczęściej również rodziny, część mieszkańców ma słabe zakorzenienie w mieście. W efekcie nie utożsamiają się z Żaganiem i nie angażują się w sprawy dotyczące miasta. Jakkolwiek obecność żołnierzy i ich rodzin łagodzi negatywne trendy w demografii. Bardzo duże znaczenie wojska dla lokalnego rynku pracy powoduje jednak znaczną dysproporcję między sytuacją mężczyzn a kobiet na rynku pracy. Bezrobocie wśród kobiet jest większe niż wśród mężczyzn. W kontekście tak dużej wagi wojska dla rozwoju miasta zaskakujące jest niemal całkowite pomijanie go w strategii rozwoju. Jest to jednak celowe działanie jej twórców, którzy nie chcieli opierać dokumentu na czynniku niemal całkowicie niezależnym od władz miasta, nawet jeśli tak naprawdę stanowi on podstawę funkcjonowania mieszkańców.

Wśród pozostałych czynników rozwojowych miasta wymieniane jest negatywne zjawisko odpływu osób młodych. Osoby te wyjeżdżają z Żagania w związku ze studiami oraz w poszukiwaniu pracy. Najczęściej wybieranymi kierunkami są Wrocław

i Poznań oraz zagranica, zwłaszcza położone w niewielkiej odległości – Niemcy. Jak stwierdziła jedna rozmówczyni związana z oświatą osoby, które podjęły studia w większych ośrodkach rzadko wracają do Żagania, chyba, że ich rodzice mają w mieście jakieś przedsiębiorstwo i chcą się przygotować do jego przejścia w przyszłości.

Rozmówcy jako atut Żagania wskazywali bogatą spuściznę historyczną. Liczne zabytki oraz powiązanie z Żaganiem znanych postaci historycznych mogą przyciągać turystów. Dzięki projektom rewitalizacyjnym centrum miasta wypiękniało. Jednak z powodu nadzoru konserwatorskiego część inwestycji jest utrudniona. Widać to było np. przy rewitalizacji parku, kiedy na ustawienie każdej ławki potrzebne było pozwolenie. Samo utrzymanie żagańskiego pałacu jest również dużym wyzwaniem finansowym dla miasta.

W trakcie wizyty studyjnej pojawił się również wątek problemów z komunikacją. Dotyczy to przede wszystkim dalszych tras, gdyż w ostatnich latach zlikwidowano żagański dworzec autobusowy (jego miejsce ma zająć galeria handlowa, na razie jest tam jednak tylko pusty plac). Mieszkańcy miasta skarżą się, że autobusy dalekobieżne zatrzymują się na różnych przystankach rozrzuconych po całym mieście, na których często brakuje rozkładów jazdy. Lepiej w opinii rozmówców wygląda natomiast sytuacja komunikacji miejskiej. Ponadto obserwowany jest pogarszający się stan dróg prowadzących do miasta. Niewiele zostało również z czasów świetności miejscowego węzła kolejowego. Obecnie czynne są tylko dwie z pięciu linii kolejowych przebiegających przez miasto (można nimi dojechać do Zielonej Góry oraz Wrocławia, ale pociągów jest niewiele).

Jako szansę wskazano prowadzenie inwestycji w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych wspólnie z Żarami. Obecnie powstała już lista kilku ważnych inwestycji oddziałujących na cały obszar miejskiego obszaru funkcjonalnego.

5.3.4. Wiedza i umiejętności lidera – podsumowanie studiów przypadku

Dogodne położenie geograficzne oraz polityczno-gospodarcze, trafne decyzje polityczne z końca lat 90. związane z budową Goleniowskiego Parku Przemysłowego czy wreszcie konsekwentnie realizowana polityka gospodarcza sprawiły, że Goleniów stał się jedną z niewielu gmin w woj. zachodniopomorskim notującą zarówno wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego, jak i społecznego. Wysoka świadomość władz lokalnych w zakresie procesów wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy, a także kompetencje i umiejętności przekonania społeczeństwa do realizacji zadań progospodarczych kosztem inwestycji infrastrukturalnych zwiększających jakość życia również należy zaliczyć do czynników sukcesu gminy. Przyciągnięcie inwestorów, w tym zagranicznych do Goleniowa niewątpliwie powstrzymało wielu mieszkańców gminy przed wyjazdem. Obecne władze Goleniowa są jednak świadome tego, że sytuacja ta nie jest dana na zawsze. Zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne powodują, że Goleniów musi zredefiniować swoją politykę przyciągania inwestorów. W większym stopniu zabiegać o przemysły wysokich technologii, firmy innowacyjne

oraz prowadzące prace badawczo-rozwojowe, a co za tym idzie – wysoko wykwalifikowane kadry. Aby konkurować skutecznie o ten segment rynku władze gminy powinny w większym, niż do tej pory, stopniu realizować inwestycje w podnoszenie jakości życia w gminie, w tym w miejsca rekreacji i spędzania czasu wolnego.

Stalowa Wola zawdzięcza swoje istnienie decyzji o budowie Centralnego Okręgu Przemysłowego i lokalizacji Zakładów Południowych, późniejszej Huty Stalowa Wola. Przez dziesięciolecia o rozwoju miasta decydował jeden zakład pracy. Uzależnienie gospodarki miasta od jednego zakładu przemysłowego spowodowało jednak, że miasto jest w bardzo dużym stopniu narażone na skutki wszelkich kryzysów czy szoków gospodarczych, które już kilkakrotnie dotykały Stalową Wolę (transformacja ustrojowo-gospodarcza, ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy). Za tym idą problemy społeczne. Redukcja miejsc pracy w Hucie czy późniejszych spółkach działających na jej terenie, brak ofert pracy dla kobiet sprawiają, że mieszkańcy wyjeżdżają do pracy do innych miast i często już z nich nie wracają. Niewątpliwie postać nowego prezydenta miasta, który cieszy się dużym poparciem i zaufaniem mieszkańców może nieco wpłynąć na sytuację w Stalowej Woli. Młody prezydent dostrzega problemy mieszkańców miasta, w szczególności młodych rodzin i stawia przede wszystkim na finansowe instrumenty zachęcające mieszkańców do pozostania w Stalowej Woli. Polityka społeczna, a także dwutorowo realizowana polityka gospodarcza (poszukiwanie nowych dużych inwestorów zewnętrznych oraz rozwój małej i średniej przedsiębiorczości) stanowią filary strategii prezydenta. Ważne będzie również inwestowanie w inne obszary jakości życia. Brak miejsc spędzania czasu wolnego, zaniedbana substancja mieszkaniowa, w tym w śródmiejskiej części miasta, a także brak przestrzeni do rekreacji sprawiają, że wiele osób, wybiera jako miejsce zamieszkania gminy ościenne. Nie sprzyja to także integracji mieszkańców i budowaniu silniejszego poczucia tożsamości.

Żagań jest miastem o którego charakterze i tożsamości decyduje przede wszystkim obecność dużych jednostek wojskowych. To właśnie niezależne od władz lokalnych zmiany dotyczące obecności wojska w mieście są najważniejszym czynnikiem jego rozwoju lub ewentualnej degradacji. Władze miasta starają się dywersyfikować czynniki rozwojowe np. przez próbę przyciągnięcia inwestorów. Jest to niezbędne, gdyż miasto boryka się z problemem odpływu młodszych mieszkańców. Widać, że kompetencje obecnego lidera pozwalają na osiągnięcie pierwszych sukcesów na tym polu. Obecny burmistrz dzięki posiadanym umiejętnościom jest oceniany przez rozmówców bardziej pozytywnie niż poprzednik. Wizyta w Żaganiu pokazała jednak, że oprócz umiejętności menadżerskich związanych z planowaniem i realizacją inwestycji ważne są również kompetencje miękkie. Tych najwyraźniej jest w ratuszu wciąż pewien niedobór co widzą także mieszkańcy miasta.

5.4. Wizja lidera jako czynnik rozwoju gminy

5.4.1. Belchatów

5.4.1.1. Charakterystyka gminy

Gmina Belchatów, jako samodzielna gmina wiejska, powstała w 1986 r. Wcześniej tereny obecnej gminy wchodziły w skład miasta Belchatów. Gminę wiejską Belchatów tworzy 81 miejscowości, które są skupione w 40 sołectwach położonych wokół miasta Belchatów. Gmina Belchatów jest trzecią co do wielkości gminą w powiecie bełchatowskim. Dynamika zmian liczby ludności w 2014 r. była pozytywna, a jej wartość jest drugą najwyższą w powiecie, po gminie Kleszczów. Od 2003 r. gminę charakteryzuje również dodatnie saldo migracji, które w 2014 r. na 1000 osób wynosiło 11,2 i było wyższe niż saldo dla woj. łódzkiego oraz powiatu. Struktura wiekowa mieszkańców gminy jest zbliżona do struktury w pozostałych gminach powiatu. Najliczniejszą grupę mieszkańców stanowią osoby w wieku produkcyjnym (65%), zaś najmniejszą, osoby w wieku poprodukcyjnym (16%) (dane za 2014 r.). W przypadku obu tych grup wiekowych, obserwowany jest ich regularny wzrost.

W 2003 r., najwięcej mieszkańców zatrudnionych było w sektorze usługowym i przemysłowym. Obecnie większość mieszkańców gminy pracuje albo w kopalni-elektrowni albo sektorze usług na terenie miasta Belchatowa. Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, od kilku lat, jest jednym z najniższych w powiecie. Natomiast liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w REGON, od kilku lat jest jedną z największych w powiecie, jednak jej wartość wykazuje tendencje spadkowe. Od 2010 r. na terenie gminy działają 4 spółki z udziałem kapitału zagranicznego. Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego jest znacznie wyższa w gminie Kleszczów oraz mieście Belchatów. Za współpracę z przedsiębiorcami i determinację w kwestii rozwoju gmina dwukrotnie (w 2013 i 2014 r.) zdobyła tytuł „Gminy Fair Play”.

Od 2011 r. gmina Belchatów aktywnie pozyskuje środki unijne. W 2014 r. gminne dochody ze środków unijnych na mieszkańca wyniosły 273 zł. Wartość omawianego wskaźnika plasuje gminę na drugim miejscu w powiecie. Aktywność w pozyskiwaniu funduszy unijnych przez gminę została doceniona przez Ministerstwo Gospodarki. Gmina znalazła się w gronie laureatów tegorocznego III Ogólnopolskiego Plebiscytu Gospodarczego „Euro-Gmina Euro-Powiat Euro-Partner”. Pozyskane środki unijne były, m.in., przeznaczone na rozbudowę sieci kanalizacyjno-wodociągowej. W 2013 r. 96% mieszkańców gminy podłączonych było do sieci wodociągowej, a 20% do sieci kanalizacyjnej. O ile wartość korzystających z sieci wodociągowej jest jedną z najwyższych w powiecie, o tyle wartość wskaźnika odnoszącego się do kanalizacji jest jedną z najniższych. Problem z kanalizacją na części terytorium gminy został w ostatnich latach, rozwiązany przez faworyzowanie i dofinansowanie przez gminę rozwiązań polegających na tworzeniu przydomowych oczyszczalni ścieków.

Na innych obszarach gminy trwają prace związane z budową sieci. Poza inwestycjami w twardą infrastrukturę, pozyskane środki z Unii Europejskiej były przeznaczone na poprawę infrastruktury oświaty, w tym rozbudowę szkół i budowę hal sportowych. Na terenie gminy funkcjonuje 5 gimnazjów i 6 szkół podstawowych. Prężnie również działa, doposażone z funduszy unijnych Gminne Centrum Kultury, które ma 5 filii na terenie gminy.

Liczba organizacji pozarządowych przypadająca na 10 000 mieszkańców, w 2013 r., wynosiła 22. Dla porównania w sąsiedniej gminie Kleszczów wartość wskaźnika wynosiła 54. Aktywność mieszkańców mierzona frekwencją w wyborach samorządowych w 2010 r. wynosiła ok. 57%. Frekwencja w wyborach lokalnych w 2010 r. była wyższa niż średnia w powiecie o ok. 6%. Dla porównania, w 2014 r. frekwencja wyniosła ok. 54% i była o ok. 8% wyższa od średniej dla powiatu.

5.4.1.2. Wizja lidera – jej rola w rozwoju gminy

W przeszłości, podczas procesu wydzielania gminy wiejskiej, nie bez znaczenia była wizja, jaką posiadał ówczesny naczelnik miasta Bełchatów. Dzięki jego działaniom, terytorium gminy nie zostało rozparcelowane między kilka gmin, a funkcję naczelnika gminy wiejskiej objął jego ówczesny zastępca. Obecnie również pomysł lidera na gminę determinuje kierunki jej rozwoju.

Przedstawiciele różnych środowisk z gminy byli zgodni, że wizja jest potrzebna. Reprezentanci władzy lokalnej zwracali uwagę, że wizja powinna odnosić się do teraźniejszości, ponieważ w tak dynamicznych warunkach nie można nakreślić jednej ścieżki rozwoju i przewidzieć, jak gmina będzie wyglądać w przyszłości. Z powyższym twierdzeniem nie do końca zgodził się przedstawiciel społeczności lokalnej, który podkreślał znaczenie świadomości celów, jakie dana władza chce osiągnąć w dłuższej perspektywie, ponieważ skutki projektu zazwyczaj nie są widoczne zaraz po zakończeniu jego realizacji. Jak wynika z ankiety wypełnionej przez urząd, władze gminy Bełchatów są zdania, że władze lokalne raczej nie powinny opierać się na własnej, jasno określonej wizji przyszłości. Zdaniem respondentów na wizję wpływa współpraca, praca w zespole i nakreślone przez UE kierunki rozwoju.

Sposób budowy wizji rozwoju gminy Bełchatów jest wynikiem przekonań wójta. Obecny wójt gminy sprawuje urząd od 2010 r. W 2014 r. wygrał wybory uzyskując 70% głosów, a jego działalność jest bardzo pozytywnie oceniana przez większość mieszkańców gminy. Wizja lidera odnosi się do bycia gminą *Fair Play* i przyjaznym miejscem do zamieszkania. Z tego powodu, duży nacisk w gminie kładziony jest na polepszanie warunków do życia, przez zaspokajanie potrzeb infrastrukturalnych, ale także tworzenie więzi społecznych i integrację mieszkańców. Podejmowane przez gminę działania służące poprawie życia mieszkańców uzależnione są od dostępności środków unijnych oraz potrzeb wyrażanych przez mieszkańców. Władze gminy dały możliwość współdecydowania mieszkańcom o kierunkach rozwoju gminy i jej obrazie, wprowadzając fundusz sołecki oraz regularne spotkania z mieszkańcami.

Działania te, umożliwiają władzom poznanie problemów społeczności lokalnej. Dzięki wysokiej partycypacji wójt zna potrzeby mieszkańców i wie, co jest priorytetem w danej miejscowości. Ponadto wprowadzone mechanizmy dały poczucie wpływu na sprawy gminy mieszkańcom, przez możliwość podejmowania samodzielnych decyzji dotyczących celu przeznaczenia środków. Udało się zaangażować mieszkańców w życie samorządowe i obecnie to oni wyznaczają cele działań władzy, wychodząc z inicjatywą różnych przedsięwzięć i inwestycji. Wszyscy respondenci byli zgodni, że wprowadzenie powyższych rozwiązań przez wójta wpłynęło na wzrost zaufania lokalnej społeczności do niego. Lider uważa, że zaufanie do władz jest podstawą, bo przy obopólnej sympatii można zrealizować więcej. Zdaniem wójta, do budowy zaufania niezbędne jest wsłuchiwanie się w głos mieszkańców i bliski kontakt między władzą a mieszkańcami, który pomagają tworzyć np. liczne spotkania formalne i nieformalne. Kolejnym działaniem służącym realizacji wizji lidera jest budowa współpracy z różnymi podmiotami z gminy i spoza jej terytorium. Władza podejmuje wiele działań mających na celu nawiązanie dobrych relacji z podmiotami gospodarczymi, jak również np. przez organizowanie konkursów zachęca lokalne firmy do działania na rzecz mieszkańców gminy. Ponadto w związku z napływem nowych mieszkańców do gminy, wójt podejmuje przedsięwzięcia służące integracji „nowych i starych” mieszkańców. Budowane jest poczucie wspólnoty między mieszkańcami pochodzącymi z różnych stron kraju (na tereny gminy przeprowadzają się osoby, które w latach 70. przyjechały do miasta Bełchatowa, do pracy w kopalni-elektrowni) m.in. przez organizację imprez masowych.

5.4.1.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Na podstawie rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami różnych środowisk z gminy Bełchatów, można zidentyfikować procesy, które poza wizją lidera, mają wpływ na rozwój gminy. Podstawową stymulantą rozwoju gminy jest lokalizacja przemysłu w jej okolicach, która spowodowała napływ na te tereny ludzi z całej Polski do pracy oraz rozwój przestrzenny miasta Bełchatów. Konsekwencją tego zjawiska dzisiaj jest trend przenoszenia się emerytowanych pracowników kopalni z mieszkań w bloku (w mieście) do domów jednorodzinnych w gminie wiejskiej. Rozmówcy podkreślali, że nowi mieszkańcy są osobami dobrze sytuowanymi oraz posiadającymi pewne wymagania związane ze standardem życia. Wraz z pojawieniem się nowych mieszkańców wzrasta zapotrzebowanie i wymóg inwestycji w infrastrukturę (wodno-kanalizacyjną, oświetlenie *etc.*). Ponadto oczekują oni m.in. rozwoju kultury, integracji społecznej, rozwoju zaplecza sportowo-rekreacyjnego np. boisk, tworzenia możliwości prowadzenia aktywnego życia społecznego przez mieszkańców – powstawania miejsc spotkań. Przedstawiciele władzy zwrócili również uwagę, że nowi mieszkańcy zaktywizowali starych mieszkańców gminy. Wzrostowi liczby mieszkańców gminy sprzyja też jej „obwarzankowy” kształt. Powoduje to coraz silniejsze zacieranie się granic między terenami miasta i gminy wiejskiej. W konsekwencji, gmina powoli

zatraca swój rolniczy charakter na rzecz stawania się „sypialnią” miasta Bełchatowa. Skutkiem zachodzących procesów jest brak terenów inwestycyjnych na terenie gminy wiejskiej. Niewielkie tereny, które mogłyby stanowić obszar inwestycyjny znajdują się na granicy z miastem.

Bezpośrednie sąsiedztwo zakładów przemysłowych, poza wzrostem ludności, wpłynęło na rozwój lokalnej gospodarki. Kopalnia jest głównym pracodawcą dla mieszkańców gminy oraz impulsem do powstania licznych przedsiębiorstw, których działalność związana jest z funkcjonowaniem zakładu przemysłowego.

Kolejnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na rozwój gminy jest wykształcenie się społeczeństwa obywatelskiego oraz zdolność władz do budowy współpracy między różnymi podmiotami z gminy i poza niej. Wójt i rada aktywnie współpracują z sołtysami, mieszkańcami i przedsiębiorcami. Przedstawiciele władzy przyznali, że duże zaangażowanie mieszkańców zmusza ich do działania. Jako przyczyny modelowej aktywności mieszkańców rozmówcy wskazywali: regularne i częste spotkania sołeckie; stworzenie funduszu sołeckiego, rozbudowę placówek edukacyjnych, organizację imprez masowych i spotkania wójta z sołtysami. Jeśli chodzi o współpracę „zewnętrzną”, to prowadzona jest ona m.in. z sąsiednimi gminami, powiatem bełchatowskim, Urzędem Marszałkowskim i Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska. Ze względu na uwarunkowania geograficzne istotna jest współpraca gminy Bełchatów z miastem Bełchatów. Władze obu jednostek, realizują wspólnie różne projekty i inwestycje drogowe.

Kształt obecnej polityki opisywanej gminy związany jest z osobą i doświadczeniem obecnego wójta. Większość respondentów przyznała, że jego doświadczenia zawodowe związane np. z pozyskiwaniem środków unijnych miały wpływ na zjawiska zachodzące w gminie. Wpływ tego doświadczenia rozmówcy zauważają we wzroście pozyskiwania środków unijnych przez gminę, podczas jego kadencji, i zdobyciu tytułu „Euro-gminy” w 2015 r. Przedstawiciele rady gminy podkreślali, że w latach 2010-2014 dzięki aktywnemu pozyskiwaniu środków zewnętrznych podwojono wartość budżetu w porównaniu do okresu 2006-2010. Wydatki inwestycyjne w latach 2006-2010 wynosiły ok. 3-4 mln, podczas gdy w okresie 2010-2014 już 12-15 mln. Bardzo istotnym czynnikiem rozwoju gminy są środki unijne. Przedstawiciele władzy nie ukrywali, że gmina stara się inwestować w te dziedziny, na które otrzyma dotację i bez środków zewnętrznych gmina nie byłaby w stanie zrealizować wielu przedsięwzięć.

Konsekwencją wyżej opisanych zjawisk, ale również stymulantą rozwoju jest to, że w gminie problem ubóstwa nie jest duży i liczba problemów społecznych również jest niewielka. Z analiz GOPS-u wynika, że w ostatnich latach problem ubóstwa dotyczył ok. 5% mieszkańców i generalnie jest problemem okresowym (zmniejsza się w okresie letnim). W gminie również, wraz z napływem nowych mieszkańców nie wzrasta zapotrzebowanie na budowę nowych mieszkań socjalnych, co świadczy o dobrej sytuacji materialnej mieszkańców gminy.

Warto zwrócić uwagę, że część procesów obecnie zachodzących w gminie i uznawanych za stymulanty rozwoju, w perspektywie kilku lat może stać się jego destymulantami. Uzależnienie rozwoju od dostępności środków zewnętrznych, będzie miało negatywne konsekwencje po 2020 r., kiedy środki te zostaną znacznie zmniejszone. Najprawdopodobniej będzie to czas, gdy rozwój gminy znacznie zwolni. Drugim niepokojącym procesem jest konstrukcja lokalnej gospodarki wokół jednego zakładu przemysłowego – kopalni-elektrowni. Biorąc pod uwagę naciski UE na inwestycje w odnawialne źródła energii i technologie przyjazne środowisku, można się spodziewać, że w perspektywie kilkunastu lat zakres działalności tego zakładu przemysłowego będzie ograniczony. Wpłynie to negatywnie na sytuację mieszkańców oraz gospodarkę gmin silnie związanych z działalnością kopalni-elektrowni.

5.4.2. Dębno

5.4.2.1. Charakterystyka gminy

Gmina Dębno jest gminą wiejską składającą się z 13 sołectw. Duża część mieszkańców gminy pracuje poza jej granicami (w Tarnowie, Brzesku, Krakowie lub zagranicą – głównie w Austrii i w Niemczech). Lokalna gospodarka opiera się na działalności małych i średnich przedsiębiorstw. W 2014 r., na terenie gminy działały dwa podmioty gospodarcze z udziałem kapitału zagranicznego. Od 2013 r. widoczny jest wzrost nowo zarejestrowanych podmiotów w REGON w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców. Gmina plasuje się na 4. miejscu w powiecie pod kątem wielkości omawianego wskaźnika. Najwięcej nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych prowadzi działalność w przemyśle i budownictwie. Wskaźnik odnoszący się do bezrobocia rejestrowanego od 2003 r. wykazuje tendencję spadkową. W 2014 r. udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił 6,5% i był niewiele mniejszy od wartości dla woj. małopolskiego oraz powiatu brzeskiego.

Gminę Dębno, w 2014 r. cechowała większa wartość wskaźnika dynamiki zmiany liczby ludności na 1000 mieszkańców (2,8) niż średnia wartość tego wskaźnika dla woj. małopolskiego i powiatu brzeskiego. Saldo migracji na 1000 osób wykazuje tendencję spadkową. W 2014 r. wynosiło -0,8 i było większe, niż wartość dla województwa i powiatu. Struktura wiekowa mieszkańców gminy jest podobna do struktury we wszystkich gminach powiatu. Od kilku lat, na terenie całego powiatu brzeskiego coraz bardziej widoczne jest zjawisko starzenia się społeczeństwa. W gminie Dębno, dominują osoby w wieku produkcyjnym (w 2014 r. stanowiły 64% mieszkańców gminy) oraz wzrasta udział osób w wieku poprodukcyjnym (w 2014 r. 16% mieszkańców).

Mieszkańcy gminy nie wykazują się dużą aktywnością w życiu społecznym, choć liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 1000 mieszkańców rośnie od 2010 r. W 2014 r. wynosiła 4, co plasowało gminę na pierwszym miejscu w powiecie, razem z gminą Szczurowa. W wyborach samorządowych w 2010 r. frekwencja wyniosła 52,79% (średnia dla powiatu, to 49,37%). W wyborach z 2014 r. frekwencja

w gminie Dębno była jedną z wyższych w powiecie i wynosiła 46,15%. W skali powiatu, w wyborach uczestniczyło 43,3% uprawnionych do głosowania.

W gminie, w latach 2007-2013, wielkość dofinansowania z UE *per capita* wynosiła 60 zł. W 2014 r. gmina pozyskała 117 779,35 zł, co dawało ok. 8 zł *per capita*. Taka wielkość pozyskanych środków plasowała gminę na trzecim miejscu w powiecie. Pod względem rozwoju sieci infrastrukturalnych gmina znajduje się w czołówce gmin powiatu. W 2013 r. 77,5% mieszkańców korzystało z wodociągów, 53,7% z kanalizacji oraz 82% z sieci gazowej.

W gminie dobrze rozwinięta jest sieć szkół, co przy małej liczbie dzieci powoduje wysokie koszty utrzymania placówek szkolnych dla gminy. W gminie działa 10 szkół podstawowych. Edukację na poziomie szkoły gimnazjalnej oferują trzy gimnazja. Na terenie gminy znajduje się jedna placówka ponadgimnazjalna – Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Łysej Górze. Szeroką ofertę edukacyjno-kulturową dla mieszkańców gminy, ale nie tylko, posiada Dębińskie Centrum Kultury.

5.4.2.2. Wizja lidera – jej rola w rozwoju gminy

Obecny wójt gminy Dębno sprawuje urząd od 2014 r. Zanim został wójtem pełnił funkcję radnego powiatu brzeskiego (przez 12 lat) oraz był członkiem licznych komisji powiatowych. Kilka miesięcy po objęciu stanowiska przez nowego wójta, w marcu 2015 r., została przyjęta *Strategia Rozwoju Gminy Dębno na lata 2015 -2022*. W dokumencie tym wizja rozwoju została określona następująco:

„Dębno 2022:

- *gmina zasobna, nastawiona na twórczy rozwój gospodarczy i społeczny,*
- *silna marka turystyczna, która czerpie ze skarbnicy lokalnej przestrzeni kulturowej i krajobrazowej,*
- *bezpieczna, przyjazna i estetyczna przestrzeń do życia dla wszystkich pokoleń i środowisk.”*

Reprezentanci różnych środowisk z gminy Dębno uważają, że posiadanie wizji przez lidera jest konieczne dla rozwoju jednostki. Wizja pozwala zarządzać, a nie tylko doraźnie administrować. Wójt uznawany jest za postać kluczową w gminie, której sposób myślenia wskazuje kierunki rozwoju i stymuluje rozwój. Jednak mimo dostrzeżenia konieczności samodzielności działania lidera, rozmówcy zwracali uwagę, że proces tworzenia wizji powinien odbywać się pod przewodnictwem lidera, ale z udziałem innych zasobów. Wszyscy respondenci byli zgodni, że „sensowna” i realistyczna wizja rozwoju jest efektem udziału różnych czynników oraz uwzględnienia przez lidera, głosów przedstawicieli różnych środowisk gminy. Zwrócono również uwagę, że wizja lidera dotycząca rozwoju gminy, poza zmianami personalnymi w urzędzie, finansami, zdaniem mieszkańców i wynikającymi z nich dyskusji, będzie wpływała na sposób realizacji przyjętej strategii rozwoju.

Obecny wójt gminy jest przekonany, że „zarządza się w terażniejszości, ale dla przyszłości”¹⁷. Dlatego, w kierowaniu gminą ważne jest nawiązywanie do tradycji i potrzeb mieszkańców. Wizja obecnego lidera odnosi się do szeroko rozumianej poprawy warunków życia mieszkańców gminy. Polityka lidera nastawiona jest na pozyskanie zewnętrznego finansowania na inwestycje związane z rozwojem infrastruktury drogowej, oświetlenia, kanalizacji oraz stworzenie nowych miejsc dla przedsiębiorstw. Władza gminy wprowadziła również różnego rodzaju ulgi i ułatwienia dla przedsiębiorstw zewnętrznych, które zdecydują się zlokalizować swoją działalność na terenie gminy Dębno. Ze względu na dążenie do poprawy jakości życia w gminie, wójt w swoich działaniach kieruje się zasadą, że to mieszkańcy tworzą podstawę do działań gminy. Jego zdaniem, w planowaniu rozwoju gminy niezbędne są konsultacje społeczne, ponieważ dają możliwość wyrażenia potrzeb mieszkańców. W gminie Dębno obraz gminy, kierunki jej rozwoju i inwestycje kształtowane są przez oczekiwania mieszkańców, którzy wskazują swoje priorytety podczas spotkań sołeckich. Następnie, spośród listy stworzonej przez mieszkańców, władze wybierają te potrzeby, które ich zadaniem będą miały największe znaczenie dla całej gminy i starają się pozyskać na ich realizację środki z UE. Tego typu podejście wpływa na spadek krytyki władzy. Wszyscy rozmówcy z gminy Dębno zwracali uwagę, że przy realizacji wizji i sprawowaniu rządów, ważne jest zaufanie do lidera. Poczucie zaufania do władzy i przeświadczenie o jej działaniu na korzyść społeczności lokalnej ułatwia zarządzanie gminą i sprawia, że mieszkańcy będą pomagać wybranym władzom w realizacji ich wizji gminy.

Porównując działania władz lokalnych oraz sformułowaną w dokumencie strategicznym wizję rozwoju można dostrzec pewnego rodzaju rozbieżność. Wizja lidera skupia się wokół punktów odnoszących się do rozwoju i jakości życia na terenie gminy. Jednak podczas rozmowy z liderem kwestia turystyki, wpisana w wizję w Strategii Rozwoju, nie została poruszona. Patrząc realnie na zasoby gminy, można dojść do wniosku, że stworzenie z niej „silnej marki turystycznej” jest założeniem zbyt ambitnym. Gmina nie ma tak wielu zabytków, atrakcji turystycznych czy infrastruktury turystycznej, aby móc rozwijać się w tej dziedzinie równie intensywnie, jak w pozostałych sferach.

5.4.2.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy*

Rozwój gminy Dębno w największym stopniu kształtowany jest przez możliwość pozyskania środków zewnętrznych na inwestycje. Przeważająca większość inwestycji realizowanych w gminie finansowana jest ze źródeł pozabudżetowych. Część z tych inwestycji jest wynikiem odpowiedzi na możliwości inwestycyjne wynikające z programów finansowanych ze środków UE lub polityki rządu centralnego. Na przykład

¹⁷ Wywiad przeprowadzony 31.08.2015.

bez programu rządowego budowy „Orlików”, gmina nie podjęłaby się takiego zadania z własnego budżetu.

Do czynników wzmacniających uzależnienie rozwoju gminy od dostępności finansowania zewnętrznego można zaliczyć strukturę lokalnej gospodarki opartej na małych, lokalnych firmach, które „rozwijają się swoim rytmem i nie wpłynęły w istotny sposób na rozwój gminy”¹⁸. Taka sytuacja, zdaniem przedstawicieli mieszkańców, jest konsekwencją działań władz, które nie wykazywały i nadal nie wykazują się inicjatywą w kwestii pozyskania zewnętrznych firm. Kilka lat temu w gminie upadły dwa duże przedsiębiorstwa, będące głównymi pracodawcami, a na ich miejsce nie pojawił się nowy inwestor.

Brak pracy na terenie gminy jest kolejnym dużym problemem. Niemożność znalezienia zatrudnienia, spowodowała wzrost zarobkowych wyjazdów poza gminę, również zagranicznych, co skutkuje korzyściami ekonomicznymi dla gminy. Bowiem większość mieszkańców, którzy pracują zagranicą, co weekend wraca do gminy i tutaj inwestuje zarobione na zachodzie pieniądze. Niestety podział rodzin skutkuje intensyfikacją problemów społecznych. W gminie pojawia się problem eurosierot, jak również zaczyna brakować ludzi młodych, spada liczba uczniów w szkołach czy potencjalnych członków organizacji pozarządowych. Z perspektywy finansów gminy problemem staje się ubytek dzieci w szkołach i nadmiernie rozbudowana, jak na obecne potrzeby, sieć szkół podstawowych. Na 13 sołectw tworzących gminę przypada 10 szkół podstawowych, a koszt ich utrzymania pochłania 51% budżetu gminy i ogranicza środki finansowe, które mogłyby zostać przeznaczone na inny cel. Występujące zjawisko starzenia się społeczeństwa oraz brak oferty dla ludzi starszych również zaczyna stać się problemem.

Ogólnie zaangażowanie mieszkańców w sprawy gminy nie jest duże. Rozmówcy zauważyli terytorialny podział gminy pod tym kątem. Bardziej aktywne są sołectwa, które mają „wyrazistych” liderów – sołtysów. Cechą lokalnej społeczności jest potrzeba impulsu zewnętrznego do nawiązania współpracy, zaangażowania i zjednoczenia wokół danej kwestii. Najczęściej mieszkańców łączą sprawy, które są dla nich niekorzystne (np. otwarcie żwirowni spotkało się z protestem najbardziej zainteresowanych mieszkańców).

Czynnikiem kształtującym obecną sytuację rozwojową w gminie jest również bliskość autostrady A4. Otwarcie zjazdu na autostradę w Brzesku spowodowało spadek natężania ruchu na drodze krajowej nr 94, która dzieli gminę oraz wzrost bezpieczeństwa. Autostrada „przybliżyła” gminę do Krakowa (obecnie trasa z Krakowa do gminy Dębno zajmuje 40 min) czy Wiednia (trasa Wiedeń – Dębno zajmuje ok. 5 godzin). Skrócenie czasu dojazdu samochodem do większych ośrodków wzmocniło trend wzrostu liczby nowych mieszkańców (głównie osób pracujących na co dzień

¹⁸ Wywiad przeprowadzony 31.08.2015.

w Krakowie). Spadek natężenia ruchu na drodze krajowej wpłynął na pogorszenie się sytuacji lokalnych przedsiębiorstw usługowych.

Wszyscy respondenci zwrócili uwagę, że wyżej opisane czynniki mają wpływ na zmianę charakteru gminy. Gmina uznawana jest za rolniczą, jednak uprawa roli zanika na tych terenach ze względu na jej niską rentowność. Trudność w znalezieniu pracy zarobkowej w gminie spowodowała wzrost wyjazdów mieszkańców, które zostały dodatkowo ułatwione dzięki bliskości autostrady A4. Powyższa sytuacja oraz napływ nowych mieszkańców z miast powoduje, że gmina nabiera coraz bardziej charakteru „sypialni”. Ludzie przyjeżdżają do niej na weekend lub na noc, podczas gdy ich cała aktywność skupiona jest w większych ośrodkach miejskich – głównie w Krakowie.

Za stymulantę rozwoju respondenci uznali również doświadczenie samorządowe włodarzy, które powoduje, że szybciej odnajdują się oni w strukturach gminnych. Lider posiadający doświadczenie samorządowe zna mocne i słabe strony urzędu i jest w stanie eliminować pewne niespójności. Pozytywnie oceniane są zmiany organizacyjne i kadrowe, jakie wprowadził w Urzędzie Gminy nowy wójt.

5.4.3. Kędzierzyn-Koźle

5.4.3.1. Charakterystyka gminy

Miasto Kędzierzyn-Koźle w obecnym kształcie powstało w 1975 r., z połączenia miast: Koźle, Kędzierzyn, Kłodnica, Sławięcice i obszaru gminy Sławięcice. Obszary zajmowane przez Kędzierzyn-Koźle do 1945 r. należały do Prus, a później Rzeszy Niemieckiej. Historia miasta spowodowała, że jest ono zlepek wielu kultur. Kędzierzyn-Koźle zamieszkują przede wszystkim: Ślązacy, Niemcy oraz Polacy pochodzący z różnych części kraju. Kędzierzyn-Koźle, podobnie jak inne gminy powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego, zmagają się z problemem starzenia się społeczeństwa. W 2014 r. ludność w wieku przedprodukcyjnym stanowiła ok. 15% mieszkańców, zaś w wieku poprodukcyjnym ok. 22%. Ponadto w mieście występuje cykliczny ubytek mieszkańców. Zarówno saldo migracji na 1000 osób, jak i dynamika zmian liczby ludności, od 2003 r., mają wartości ujemne. W 2014 r., saldo migracji wynosiło -4,2 i było trzecią największą wartością w powiecie, po gminie Cisek (-8,3) i Polska Cerkiew (-8,0). Pod względem wartości dynamiki zmiany liczby mieszkańców w 2014 r. Kędzierzyn-Koźle miał drugą najwyższą wartość w powiecie (-5,6), po gminie Polska Cerkiew (-12,3).

Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w 2014 r. wynosił 7,2%. Duża część mieszkańców pracuje poza miastem. W 2014 r. w Kędzierzynie-Koźlu zarejestrowanych było 108 spółek z udziałem kapitału zagranicznego (ich liczba wzrasta). Na terenie miasta funkcjonuje kilka dużych przedsiębiorstw. Niestety działające na terenie miasta zakłady przemysłowe od kilku lat nie zatrudniają nowych pracowników, tłumacząc się mechanizacją i komputeryzacją produkcji. Ponadto od kilku lat obserwowany jest regularny spadek nowo zarejestro-

wanych podmiotów w REGON. W 2014 r. wartość tego wskaźnika wynosiła 420 i była największą w powiecie.

Odsetek osób korzystających z kanalizacji i wodociągów w Kędzierzynie-Koźlu jest większy niż średnia dla powiatu i woj. opolskiego. Wynosi on odpowiednio 99% i 87,6%. Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych przypadająca na 10 tys. mieszkańców w Kędzierzynie-Koźlu wykazuje tendencję wzrostową. Jednak wartość omawianego wskaźnika dla miasta jest najniższa w powiecie (w 2014 r. wynosiła 24, podczas gdy największa wartość wskaźnika w powiecie to 34). Natomiast frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2014 r. w mieście wyniosła 33%, a w 2010 40%. W obu przypadkach frekwencja w mieście była jedną z najniższych w powiecie.

W 2014 r. miasto pozyskało niecałe 160 tys. zł z Unii Europejskiej. W przeliczeniu na mieszkańca w latach 2007-2013 gmina pozyskała 81 zł, co stanowiło jedną z najniższych wartości w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim. Na terenie miasta działa 15 szkół podstawowych (12 szkół publicznych, 2 szkoły specjalne oraz 1 szkoła prowadzona przez Stowarzyszenie Mniejszości Niemieckiej). Nauka na poziomie gimnazjum prowadzona jest w 9 szkołach dla dzieci i młodzieży oraz 2 szkołach specjalnych. Edukacja na poziomie ponadgimnazjalnym prowadzona jest w 5 szkołach zawodowych, 8 liceach ogólnokształcących i 4 technikach. Ponadto na terenie miasta działa 11 szkół policealnych. W Kędzierzynie-Koźlu nie ma uczelni wyższej.

5.4.3.2. Wizja lidera – jej rola w rozwoju gminy

Rozpatrując znaczenie wizji w kontekście historycznym można dostrzec, że była ona kluczowa dla miasta w latach 70. Połączenie kilku samodzielnych ośrodków miejskich w celu lepszego rozwoju było efektem wizji władz centralnych. Zdaniem respondentów nie dostrzega się, aby poprzednie władze miasta miały pomysł na gminę i podejmowały regularne działania w celu jego realizacji. Być może właśnie brak jasnej wizji miasta wśród rządzących oraz liczne konflikty między radą i prezydentami spowodowały jego słabszy rozwój. Posiadanie wizji przez rządzących w przypadku skomplikowanej sytuacji społecznej, z jaką mamy do czynienia w Kędzierzynie-Koźlu, ułatwiłoby zintegrowanie działań i jednorodny rozwój jednostki oraz zmniejszyło napięcia społeczne wynikające np. z nierównomiernego rozkładu inwestycji. Według przedstawicieli różnych środowisk miasta od lat wzmożone są inwestycje na obszarze Kędzierzyna, a np. Koźle ulega degradacji.

Zdaniem wszystkich respondentów, posiadanie wizji rozwoju przez władze jest bardzo ważne (dobry lider powinien być menadżerem, a nie tylko zarządcą). Zwracają oni uwagę, że równie istotna jest systematyczna realizacja wizji, jak i zdobywanie środków finansowych na ten cel. Przedstawiciele lokalnej społeczności uważają, że posiadanie wizji jest bez znaczenia, gdy nie ma ona przełożenia na czyny. Składanie obietnic bez pokrycia powoduje, że zaufanie do władz spada. Z kolei zaufanie mieszkańców do rządzących jest podstawą do działań władzy, ponieważ wpływa na rozwój

wewnątrz i na zewnątrz miasta. Respondenci podkreślali, że lider powinien być tak silny, aby mimo braku jedności był w stanie realizować swój pomysł na rozwój miasta. W tym kontekście część z rozmówców podkreślała też znaczenie osobowości i pewnej dojrzałości do sprawowania władzy u osoby na stanowisku prezydenta miasta. Według przedstawicieli różnych środowisk miasta, na skuteczność realizacji wizji wpływa też długość sprawowania rządów. Jeśli co 4 lata zmienia się osoba na stanowisku prezydenta i ustanawia nowe priorytety, skuteczne planowanie długoterminowe nie jest możliwe.

Strategia Rozwoju Miasta Kędzierzyn-Koźle na lata 2014-2020, została przyjęta we wrześniu 2014 r. Ówczesne władze w następujący sposób zdefiniowały wizję rozwoju miasta:

Ośrodek nowoczesnych technologii i przemysłu, ważny węzeł komunikacyjny na europejskim szlaku kolejowym, drogowym i odrzańskim. Atrakcyjne miejsce życia zintegrowanych, kreatywnych i przedsiębiorczych ludzi.

Działania obecnej pani prezydent wpisują się w sformułowaną przez jej poprzednika wizję, jednak przesuwa ona akcenty na stronę gospodarczą. Wizja lidera, jaką można nakreślić po przeprowadzonych wywiadach, odnosi się do „odnowy gospodarczej miasta” i stworzenia dobrze funkcjonującego ośrodka przemysłowego. W tym celu pani prezydent dba o dobre relacje z przedsiębiorcami, np. przez współpracę z obecnymi już w mieście firmami i zapraszanie ich w skład zagranicznych delegacji miasta oraz skupia się na pozyskiwaniu nowych firm. Czynnikiem, który na pewno pomaga w nawiązywaniu dobrych relacji z biznesem jest doświadczenie biznesowe lidera i jej sieci nieformalnych kontaktów z przedstawicielami różnych instytucji i podmiotów gospodarczych z kraju i zagranicą. Najważniejszym punktem w działaniach gospodarczych jest dla obecnej władzy rozwój portu, który jest jednym z największym portów śródlądowych w kraju. Wizja tego obszaru odnosi się do stworzenia w porcie dzielnicy biznesowej. Port będzie bazą przeładunkową, wokół której rozwiną się różne usługi (księgowość, logistyka i inne). Kluczowym wyzwaniem, w kontekście realizacji wizji, było pozyskanie inwestora, który lokalizując swoją działalność w porcie rozwinie lokalną gospodarkę.

Pani prezydent jest przekonana, że pojawienie się nowych miejsc pracy wpłynie na zatrzymanie odpływu ludzi z miasta i jego szybszy rozwój. Z twierdzeniem tym zgadzali się pozostali respondenci. Zatrzymanie ludzi młodych może nastąpić, gdy będą oni mieli zapewnione w mieście mieszkanie, dobrą pracę i miejsca do spędzania czasu wolnego. Dlatego działania obecnych władz będą skupiały się przede wszystkim na tych trzech sferach. Poza działaniami zmierzającymi do ożywienia gospodarki miasta, szanse rozwoju upatrywane są przez rozmówców w historii miasta. Obecna władza jest zdania, że zarówno Odra, jak i miejskie zabytki, wymagające renowacji, mają duży potencjał do rozwoju turystyki. Dodatkowo władza jest świadoma obecnej

sytuacji społecznej w mieście i podejmuje działania w celu dostosowania swojego programu do starzejącego się społeczeństwa.

5.4.3.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy*

Kędzierzyn-Koźle jest miastem z problemami społecznymi i gospodarczymi. Główny problem gospodarczy to brak pracy na lokalnym rynku, którego nie rozwiązuje sytuacja w istniejących zakładach przemysłowych (zakłady te nie zwiększają zatrudnienia). Sytuacja ta, w pewnej mierze, spowodowana jest polityką dotychczasowych władz wobec inwestorów. Zdaniem przedstawicieli różnych środowisk w gminie, władze nie podejmowały działań zachęcających podmioty zewnętrzne do lokalizacji w mieście. Obecne władze, jak i mieszkańcy miasta uważają, że tylko pojawienie się nowych, zewnętrznych firm pozwoli na polepszenie sytuacji w Kędzierzynie-Koźlu. Przedstawiciele mieszkańców byli zgodni, że zła sytuacja na rynku pracy wynika z wielu niewykorzystanych szans przez wcześniejsze władze. Poza brakiem odpowiedniej polityki względem inwestorów, niewykorzystana pozostała szansa związana z bliskością zjazdu na autostradę A4 (ok. 20 km), która łączy wschód z zachodem, budową obwodnicy miasta czy powstaniem uczelni wyższej. Jako przykłady rozmówcy wskazywali sąsiednie gminy, które odpowiednimi działaniami zainteresowały inwestorów np. gminę Ujazd, która jest mniejsza niż Kędzierzyn-Koźle i ma mniej możliwości, ale ze względów logistycznych wygrywa konkurencję z miastem.

Brak pracy na lokalnym rynku spowodował natężenie migracji i procesu starzenia się społeczeństwa. O ile przed wejściem Polski do UE i otwarciem granic do pracy na zachód wyjeżdżały przede wszystkim osoby z podwójnym obywatelstwem (polskim i niemieckim), o tyle po 2004 r. wyjazdy za pracą stały się powszechne. W mieście zameldowanych jest ok. 60 tys. mieszkańców, ale rzeczywiście mieszka tu znacznie mniej osób. Co roku miasto traci około 700–1000 mieszkańców. Ponadto wyjazdy do pracy zagranicę skutkują feminizacją społeczności lokalnej i pojawieniem się problemu eurosierot. Z powodu braku perspektyw pracy i braku możliwości studiowania z miasta wyjeżdżają również ludzie młodzi, którzy po studiach nie wracają do Kędzierzyna-Koźla. W pewnym sensie pozytywny wydaje się, pojawiający się trend powrotu ludzi starszych do miasta. Osoby pracujące w Europie Zachodniej po zakończeniu pracy i przejściu na emeryturę powracają w rodzinne strony i podejmują inwestycje na terenie gminy. Poza wcześniej opisanymi zjawiskami, negatywnie na rozwój miasta wpływała również sytuacja w Urzędzie Miasta i konflikt między organem władzy wykonawczej i uchwałodawczej. W konsekwencji dochodziło do blokowania licznych inicjatyw.

Kolejną destymulantą rozwoju miasta są problemy społeczne, które wynikają w dużym stopniu z jego historii. Miasto powstało z przymusowego połączenia niezależnych miejscowości. Wraz z rozbudową zakładów przemysłowych w latach 70., do miasta napłynęli pracownicy z całej Polski. Osoby te osiedlały się w nowych częściach miasta, w których budowano dla nich mieszkania. Spowodowało to powstanie pewne-

go rodzaju „gett” i znacznie utrudniało proces integracji Ślązaków i ludności napływowej. Po 40 latach istnienia miasta nadal widoczny jest jego podział przestrzenny:

- Kędzierzyn – zamieszkały przez robotników i pracowników zakładów przemysłowych;
- Koźle – zamieszkałe przez starych mieszkańców (Ślązaków);
- pozostałe ośrodki przyłączone – silne ośrodki śląskie.

Jak zauważają rozmówcy, obecnie w coraz większym stopniu dochodzi do „mieszania się” społeczności, a czynnikami wspomagającymi ten trend były m.in. powódzie i działania związane z ochroną przeciwpowodziową w mieście. Dostrzegalny jest jednak nierównomierny rozwój przestrzenny miasta. Ze względu na lokalizację zakładów przemysłowych w Kędzierzynie, inwestycje skupiały się głównie w obrębie tej części miasta, kosztem pozostałych. Osiągnięcie spójności miasta ogranicza brak jednego centrum. Poszczególne osiedla podzielone są lasami i drogami, w każdym osiedlu jest centrum lokalne.

Wielokulturowość miasta nie wpłynęła też pozytywnie na budowę lokalnej tożsamości, a wręcz wzmocniła procesy dezintegracyjne. Skutkiem wyżej opisanych sytuacji jest niskie zaangażowanie mieszkańców w sprawy miasta. Uczestnictwo w konsultacjach społecznych jest znikome. W ostatnim czasie obserwuje się rozwój trzeciego sektora. Duże nadzieje wiązane są z wprowadzeniem trzeciej edycji budżetu partycypacyjnego. Prezydent miasta zwróciła uwagę, że budowa współpracy jest utrudniana przez wyżej opisane czynniki. Na przykład niemożliwe jest zorganizowanie jednego spotkania z mieszkańcami. Trzeba je zorganizować na każdym osiedlu (mimo 40-letniego funkcjonowania Kędzierzyna-Koźła jako jednego ośrodka miejskiego, mieszkańcy nadal czują się bardziej związani z daną dzielnicą miasta niż z miastem jako całością). Miasto tworzą silne enklawy posiadające swoje tradycje, obyczaje oraz mocne poczucie odrębności. Ta różnorodność nie przekłada się na budowę więzi społecznych, ludzie są anonimowi. W wypowiedziach mieszkańców słychać często sformułowania: „my z Koźła, oni z Kędzierzyna”. Brakuje lokalnego patriotyzmu, który rodziłby różne inicjatywy. W kontekście aktywności rozmówcy przyznali również, że prężniej działają ośrodki Ślązaków i mieszkańcy tych części miasta np. licznie uczestniczą w tworzeniu budżetu partycypacyjnego.

Zdecydowaną stymulantą rozwoju miasta jest możliwość aplikacji o środki unijne. Dzięki funduszom zewnętrznym w mieście udało się zrealizować wiele przedsięwzięć. Poza rozbudową kanalizacji ze środków ISPA w latach 2003-2007, inwestycje finansowane ze środków unijnych dotyczyły m.in. rozbudowy zaplecza sportowego miasta.

Warto dodać, że miasto jest silnie związane ze sportem. Dotuje m.in. drużynę siatkarską ZAK S.A. Kędzierzyn-Koźle, która odnosi liczne sukcesy na arenie międzynarodowej. Obecność dobrego zespołu sportowego w mieście wiąże się również z cyklicznym odbywaniem się rozgrywek siatkarskich w Kędzierzynie-Koźlu, które transmitowane są do różnych krajów na całym świecie oraz przyciągają do miasta

turystów. Tym samym, drużyna jest reklamą miasta, ale również pozytywnie wpływa na integrację mieszkańców oraz rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

5.4.4. Wizja lidera – podsumowanie studiów przypadku

W najbliższym czasie w największym stopniu na rozwój gminy Bełchatów będzie wpływać możliwość uzyskania środków unijnych, wzrost liczby mieszkańców i zmiana charakteru gminy. Uzależnienie inwestycji w gminie od możliwości aplikacyjnej o środki zewnętrzne świadczy o jak najlepszym wykorzystaniu istniejących możliwości, jednak może również mieć negatywne skutki po 2020 r., gdy środki te zostaną ograniczone. Napływ do gminy nowych mieszkańców, w większości osób w wieku produkcyjnym i okołomerytalnym wiąże się z tym, że z czasem na terenie gminy przybędzie osób starszych i niepełnosprawnych, które będą potrzebować pomocy. Z tego powodu, należy zadbać o zapewnienie odpowiedniego zaplecza usług skierowanych do seniorów na terenie jednostki. Wzrost liczby mieszkańców i rozwój zabudowy na terenie gminy będzie również potęgować zjawisko dalszego zacierania się granic między terenami gminy wiejskiej i miastem Bełchatów.

Biorąc pod uwagę wyniki analiz przeprowadzonych w gminie Dębno w perspektywie najbliższych lat na rozwój gminy będzie wpływać kilka czynników. Kluczowym wydaje się być wizja rozwoju przyjęta przez władze gminy. Polityka władz będzie determinować np. rodzaj wykonywanych inwestycji, które w najbliższej przyszłości będą skupione najpewniej wokół inwestycji podnoszących jakość życia mieszkańców. Władze powinny również aktywniej promować i wykorzystywać możliwości rozwojowe, jakie ma jednostka. Obecnie wydaje się, że liczne szanse pojawiające się w otoczeniu gminy są niewykorzystywane, np. korzyści wynikające z bezpośredniej bliskości autostrady. Gmina przegrywa konkurencję m.in. z sąsiednią gminą Wojnicz, w której powstała specjalna strefa ekonomiczna i są tam nowi inwestorzy. Kolejnym istotnym czynnikiem jest dostępność środków unijnych. Przy skromnym budżecie gminy stwarzają one możliwość do realizacji inwestycji rozwojowych. Nie bez znaczenia dla dalszego rozwoju gminy, będzie też zmiana jej charakteru – stawanie się „sypialnią” dla większych ośrodków miejskich. Będzie to miało konsekwencje w sferze gospodarczej, np. związane z trudnościami z lokalizacją pewnego rodzaju podmiotów gospodarczych, o czym świadczą już obecne protesty mieszkańców przeciwko powstaniu żwirowni, jak i społecznej, przejawiające się np. w różnicach oczekiwań między „starymi i nowymi” mieszkańcami gminy.

W najbliższym czasie na rozwój Kędzierzyna-Koźle będzie wpływać konsekwencja w realizacji wizji przez władze miasta. Szansą na rozwój miasta jest skupienie się na rozwoju przedsiębiorczości i pozyskaniu inwestorów, którzy byłiby impulsem pobudzającym lokalną gospodarkę. Kluczowy może być również rozwój funkcji portowych. Prowadzenie działań rozwojowych może być utrudnione przez mnogość problemów społecznych, spowodowanych złożonymi uwarunkowaniami historycznymi. Jednak warto pamiętać, że wielokulturowość, która obecnie jest destymulantą

rozwojową, ma potencjał, aby stać się atutem miasta w perspektywie długoterminowej. Ponadto, nie należy zapominać, że miasto dotyka problem starzenia się społeczeństwa, dlatego w najbliższych latach można się spodziewać, że Kędzierzyn-Koźle stanie się „miastem seniorów”. W związku z tym, władze powinny również podejmować działania, które poprawiłyby jakość życia ludzi starszych w mieście.

5.5. Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gminy

5.5.1. Białowieża

5.5.1.1. Charakterystyka gminy

Cechą charakterystyczną Białowieży jest bardzo duży udział powierzchni leśnych w strukturze użytkowania gruntów – 89% powierzchni gminy stanowią lasy [*Strategia Rozwoju Gminy Białowieża*, s. 6]. Gmina położona jest w całości na obszarze Natura 2000, natomiast łączna powierzchnia Białowieskiego Parku Narodowego oraz rezerwatów przyrody wynosi 51% powierzchni gminy, pozostała część lasów na jej terenie posiada status lasów chronionych [Bukowska *et al.* 2013, s. 48].

Początki osadnictwa na terenie dzisiejszej Białowieży sięgają przełomu XIV i XV w. Swoje dworki myśliwskie mieli tu książęta i królowie polscy i litewscy. W 1888 r. Białowieża stała się prywatną własnością cara Aleksandra III, który ulokował na tym terenie swój myśliwski pałac. W jego sąsiedztwie wybudowano wiele budynków tworzących osadę, m.in. budynki kuchenne, młyn, stajnie, chłodnie i piekarnię. W 1897 r. doprowadzono do Białowieży linię kolejową. Pod koniec XIX w. wieś składała się z ok. stu gospodarstw¹⁹.

Okres międzywojenny był dla Białowieży czasem rozkwitu demograficznego (w 1921 r. gmina liczyła 6674 mieszkańców, a w 1939 – ok. 9000). Gwałtowny wzrost liczby ludności związany był przede wszystkim z eksploatacją drewna i wykorzystaniem go do celów przemysłowych, co przyczyniło się do zmiany charakteru gminy z leśno-rolniczego na robotniczy. Po II wojnie światowej znaczna część miejsc pracy w Białowieży związana była z leśnictwem. Sytuacja zaczęła ulegać zmianie w latach 90. XX w., kiedy to liczba zatrudnionych przez Lasy Państwowe zaczęła stopniowo spadać. Obecnie funkcją dominującą w gminie staje się turystyka i agroturystyka, oparta na unikalnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych Puszczy Białowieskiej [Bukowska *et al.* 2013, s. 56].

Białowieża należy do najmniej zaludnionych gmin w woj. podlaskim (13 osób/km²). W 2013 r. liczba ludności gminy wyniosła 2298 osób (wartość tego wskaźnika systematycznie spada – w latach 1995-2013 populacja gminy zmniejszyła się o ponad 22%). Mimo że przyrost naturalny w gminie jest ujemny (-29 w 2013 r.), saldo migracji na przestrzeni kilku ostatnich lat pozostaje dodatnie (wyjątkiem jest rok 2012, w któ-

¹⁹ [<http://www.bialowieza.gmina.pl/>, dostęp 02.2015].

rym zanotowano ujemną wartość wskaźnika -6^{20}). Oznacza to, że mimo negatywnych tendencji demograficznych, liczba osób napływających do Białowieży zwiększa się. Świadczy to o atrakcyjności Białowieży jako miejsca zamieszkania, głównie dla osób zajmujących się obsługą ruchu turystycznego oraz osób przeprowadzających się tu z dużych miast.

Ze względu na specyficzne warunki przyrodnicze i wysokie walory krajobrazowe Białowieża jest gminą typowo turystyczną, dlatego też głównym źródłem zatrudnienia są obiekty i usługi turystyczne. Według szacunków, łączna liczba osób znajdujących zatrudnienie w hotelach i pensjonatach oscyluje wokół 200 [Bukowska *et al.* 2013, s. 49]. Gmina odznacza się relatywnie wysokim udziałem liczby bezrobotnych zarejestrowanych w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym (11% w 2013 r.). Co więcej, od kilku lat można zaobserwować stały wzrost wskaźnika, co może być związane z zamykaniem działalności gospodarczej w branży turystycznej na skutek kryzysu gospodarczego oraz mniejszą aktywnością turystów²¹. Należy również zauważyć, że Białowieża, jako gmina w całości położona w obszarze chronionym ma zdecydowanie bardziej ograniczone możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, niż gminy, w których takie ograniczenia nie występują. Dlatego też głównym sposobem na rozszerzanie bazy ekonomicznej Białowieży pozostaje rozwój branży turystycznej.

5.5.1.2. Kapitał społeczny – jego rola w rozwoju gminy

Biorąc pod uwagę podstawowy wskaźnik aktywności obywatelskiej, jakim jest frekwencja w wyborach samorządowych, Białowieża należy do grupy gmin o przeciętnej wartości tego wskaźnika (55% w 2014 r.)²². W 2014 r. nowym wójtem Białowieży został 30-letni kandydat, zwyciężając z wójtem, który sprawował swoją funkcję w latach 2006-2014. W opinii rozmówców wybór młodego, niedoświadczonego kandydata spowodowany był przede wszystkim rosnącym niezadowoleniem z efektów pracy poprzedniego wójta oraz chęcią zmian, zarówno dotyczących stylu zarządzania gminą, jak również kierunku, w jakim zmierzała, biorąc pod uwagę rozwój gospodarczy. Mieszkańcy narzekali na bierność i brak sprecyzowanej wizji rozwoju byłego wójta, stagnację ekonomiczną, brak dbałości o przestrzeń publiczną oraz niską jakość obsługi w Urzędzie Gminy. Prawdopodobnie to właśnie młody wiek kandydata, będący obietnicą dużego zapału, śmiałych pomysłów oraz chęci do działania, a także sformułowany przez niego program przekonały wyborców, aby zaryzykować zmianę dotychczasowego porządku i dać szansę człowiekowi bez doświadczenia w dziedzinie polityki samorządowej [Obłąkowska 2015, s. 63].

Na terenie Białowieży działa kilkanaście stowarzyszeń i organizacji społecznych. Jedną z nich jest Fundacja Edukacyjna Jacka Kuronia, która prowadzi dwie instytucje

²⁰ Dane GUS BDL.

²¹ Dane GUS BDL.

²² [<https://www.mojapolis.pl/>, dostęp 02.2015].

o charakterze kulturalnym: Uniwersytet Powszechny w Teremiskach oraz Teatr w Teremiskach. Obie instytucje zajmują się przełamywaniem barier w dostępie do edukacji i kultury oraz organizację wydarzeń o charakterze kulturalnym. W ramach spotkań w Teatrze przeprowadzone zostały takie projekty, jak „Białowieża Czyta Dzieciom”, „Wirtualne Muzeum Teremiszczańskie Warsztat animatora kultury”, „Festiwal Filmowy” czy „Opowieści Teremiszczańskie” [Bukowska *et al.* 2013, s. 62].

Warto wspomnieć również o niefunkcjonującym już Stowarzyszeniu „Białowieża – Gmina Marzeń”, którego celem była działalność na rzecz lokalnej społeczności. Jedną z ważniejszych i bardziej znanych inicjatyw organizacji był projekt „Białowieckie Ogrody Marzeń”, dofinansowany przez Fundację na Rzecz Wspomagania Wsi. W ramach projektu mieszkańcy Białowieży upiększali swoje ogródki i przestrzenie przed ogrodzeniami, sadzili kwiaty i pielęgowali trawniki w celu poprawy jakości przestrzeni publicznej. Przygotowano również ścieżkę edukacyjną, informującą o gatunkach sadzonych roślin, zachęcającą do wspólnych sąsiedzkich spacerów²³.

Według większości rozmówców mieszkańcy Białowieży angażują się w życie społeczne gminy w niewielkim stopniu. Zwykle aktywność ta ma miejsce w sytuacji nie wymagającej większego wysiłku czy też zaangażowania większej ilości czasu lub środków finansowych albo też wiążącej się z osobistymi korzyściami, jakie łączą się z taką aktywnością. Mieszkańcy Białowieży są „trudnym społeczeństwem”, co dodatkowo potęguje swego rodzaju hermetyczność spowodowaną położeniem miejscowości na terenie Puszczy Białowieckiej [Obłąkowska 2015, s. 64-65].

Biorąc pod uwagę współpracę na linii wójt – mieszkańcy gminy trudno dojść do jednoznacznych wniosków, bowiem część rozmówców unikała wyrażania opinii o obecnym wójcie i jego dokonaniach, tłumacząc się krótkim czasem piastowania przez niego tej funkcji. Zapytany o współpracę, wójt gminy przyznaje się do prowadzenia wspólnych działań z Lokalną Organizacją Turystyczną „Region Puszczy Białowieckiej” m.in. w kwestii kupna kajaków, Towarzystwem Przyjaciół Energii Odnawialnej w kwestii udostępnienia sali konferencyjnej na potrzeby spotkań i szkoleń na temat OZE, z Ośrodkiem Sportu i Rekreacji w Hajnówce podczas organizacji półmaratonu na trasie Białowieża – Hajnówka oraz z Lokalną Grupą Działania „Puszcza Białowiecka” w kwestii organizacji lokalnych imprez rozrywkowych, takich jak jarmark produktów regionalnych. Wójt przyznaje, że nie współpracuje obecnie z władzami powiatu, zauważa również, że współpraca na linii gmina – Białowiecki Park Narodowy nie jest prowadzona na satysfakcjonującym poziomie [Obłąkowska 2015, s. 65].

W opinii lokalnego przedsiębiorcy obecny wójt w stopniu niewystarczającym angażuje się we współpracę z przedsiębiorcami działającymi na terenie Białowieży. Uważa on, że lokalny lider w niewystarczającym stopniu interesuje się nawiązaniem współpracy chociażby w dziedzinie wspólnego dbania o rozwój bazy turystycznej gminy, tworzenia oferty turystycznej czy też promocji walorów gminy Białowieża.

²³ [<http://www.bialowieza.gmina.pl/>, dostęp 02.2015].

Potwierdzeniem jego słów może być to, że gmina nie posiada obecnie chociażby jednego oficjalnego folderu turystycznego. Należy jednak mieć na uwadze krótki czas piastowania swojej funkcji przez nowego wójta oraz to, że opracowanie koncepcji rozwoju turystyki wymaga czasu.

Natomiast biorąc pod uwagę współpracę między mieszkańcami a organizacjami i instytucjami publicznymi, za największą liczbę inicjatyw i projektów angażujących lokalną społeczność odpowiedzialny jest Białowieski Ośrodek Kultury. Najbardziej znanym wydarzeniem rozrywkowym organizowanym w Białowieży jest doroczna Noc Kupały, podczas której odbywają się koncerty muzyki białoruskiej, pokazy fajerwerków, zabawy taneczne oraz tradycyjne puszczanie wianków na rzece Narewka. Pojawiają się jednak głosy, że staje się ona imprezą masową, nastawioną bardziej na przyciągnięcie zainteresowania turystów niż lokalnej społeczności [Obłąkowska 2015, s. 65-66].

Według rozmówców aktywność społeczności Białowieży jest zróżnicowana. Zwykle większe zaangażowanie w sprawy gminy przejawiają te same osoby, które działają w różnego rodzaju organizacjach, pomagają w organizacji przedsięwzięć lokalnych oraz wspierają lokalne wydarzenia kulturalne. Większość ludzi odznacza się jednak postawą pasywną, oczekując, że to inni przejmą inicjatywę. W efekcie aktywność mieszkańców sprowadza się w większości przypadków jedynie do uczestniczenia w corocznych imprezach o charakterze rozrywkowym, takich jak wspomniana wyżej Noc Kupały czy też festyn organizowany z okazji Dnia Dziecka.

W opinii rozmówców mieszkańcy Białowieży największym zaufaniem darzą krąg najbliższej rodziny i znajomych. Jeśli chodzi o zaufanie do obcych, białowieżanie wydają się być przyzwyczajeni do stałej obecności przyjezdnych na terenie swojej gminy ze względu na jej turystyczny charakter. Można zatem powiedzieć, że sytuacja ekonomiczna wymusiła niejako, aby prezentować postawę otwartości i gościnności w stosunku do nieznajomych. Taka postawa służy budowaniu kapitału społecznego, ale też pozytywnie wpływa na wizerunek gminy jako miejsca wartego odwiedzenia przez potencjalnych turystów.

Ze względu na przygraniczne położenie w Białowieży widoczne są elementy nawiązujące do innych kultur i religii. Sąsiedztwo białoruskiej granicy oraz stulecia wspólnej historii przyczyniły się do utrwalenia wśród mieszkańców gminy przekonania, że poznawanie innych kultur i zwyczajów może wzbogacić własną osobowość oraz pomóc w rozwiązywaniu problemów za pomocą kompromisu. Ciekawość i poczucie szacunku dla odmienności widoczne jest także wśród turystów odwiedzających Białowieżę, pragnących poznać lokalny koloryt kulturowy. Starożytne kurhany, prawosławna cerkiew oraz protestanckie zbory przyciągają zwiedzających i uświadamiają mieszkańców gminy o bogatym i różnorodnym dziedzictwie tych stron.

W gminie nie ma widocznego podziału na katolików i prawosławnych lub też Polaków i osoby pochodzenia białoruskiego. Można jednak zauważyć podział na „rdzennych” mieszkańców Białowieży i przyjezdnych, którzy osiedlili się relatywnie

niedawno. Podział ten można zaobserwować przede wszystkim podczas wydarzeń rozrywkowych i kulturalnych, kiedy to właśnie „tutejsi” odgrywają kluczową rolę podczas ich organizowania. Jeśli zaś chodzi o relacje międzyludzkie, większość mieszkańców ogranicza swoje kontakty do najbliższej rodziny i znajomych. Wyjątkiem są osoby starsze, które nadal utrzymują kontakty z sąsiadami, odwiedzają się wzajemnie i pomagają w razie potrzeby [Obłąkowska 2015, s. 61-62].

5.5.1.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy*

Najważniejszym i najbardziej rozpoznawalnym elementem związanym z zagospodarowaniem turystycznym Białowieży jest Białowiecki Park Narodowy, odwiedzany przez ok. 140 tys. osób rocznie [Bukowska *et al.* 2013, s. 60]. Najpopularniejszą formą turystyki jest oczywiście przyrodnicza, uprawiana zarówno przez duże grupy zorganizowane (wycieczki szkolne, grupy miłośników przyrody, wyjazdy integracyjne), jak również przez turystów indywidualnych. Dużym zainteresowaniem cieszą się przede wszystkim wycieczki umożliwiające obserwację zwierząt (zwłaszcza ptaków) w ich naturalnym środowisku, unikalnych zbiorowisk roślinnych, a także wyjątkowych walorów krajobrazowych Puszczy Białowieckiej.

O rozwoju bazy turystycznej gminy świadczy stale rosnąca liczba miejsc noclegowych, udostępniana dla gości w hotelach i innych obiektach – w 2005 r. hotele zlokalizowane na terenie gminy oferowały jedynie 168 miejsc noclegowych, natomiast w 2013 r. liczba ta wzrosła do 606 miejsc. Zwiększa się również liczba turystów korzystających z oferowanej bazy noclegowej, zarówno tych pochodzących z Polski (wzrost z 20 372 w 2005 r. do 58 415 w 2013), jak również z zagranicy (wzrost z 3839 w 2005 r. do 6973 w 2013)²⁴.

W opinii części rozmówców czynnikiem ograniczającym rozwój gminy są przede wszystkim obostrzenia prawne wynikające z ochrony przyrody na terenie Białowieży. Wiążą się one z ograniczeniem liczby miejsc pracy, a co za tym idzie, rozwoju gospodarczego gminy. Ograniczone perspektywy rozwoju mają bezpośrednie przełożenie na spadającą liczbę mieszkańców. Mieszkańcy Białowieży wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy, nierzadko zabierając ze sobą całe rodziny.

Obecność form ochrony przyrody jest również czynnikiem umożliwiającym zachowanie unikalnego bogactwa przyrodniczego Białowieckiego Parku Narodowego oraz sąsiadujących z nim terenów, a tym samym stworzenie warunków, które zainteresują turystów nie tylko z Polski, ale również z innych krajów. Należy zatem na te formy ochrony patrzeć z perspektywy waloru Białowieży, umożliwiającego rozwijanie takich form turystyki, które przyniosą gminie korzyści ekonomiczne bez szkody dla białowieckiej przyrody.

Duży wpływ na rozwój gminy mają także środki zewnętrzne. Jeden z rozmówców zwrócił jednak uwagę, że dużą przeszkodą w pozyskiwaniu unijnych funduszy jest

²⁴ Dane GUS BDL.

nadmiernie rozbudowana biurokracja, nazywana przez niego wręcz „papierologią”²⁵, która często staje się przeszkodą nie do pokonania. Kolejnym problematycznym elementem jest sama długotrwała procedura aplikowania o środki unijne. W związku z tym, że białowieżanie są świadomi możliwości ubiegania się o pieniądze z Unii Europejskiej, oczekują, że osoby za to odpowiedzialne zrobią wszystko, żeby pozyskać ich jak najwięcej. Jednak ponieważ efekty żmudnej i skomplikowanej pracy, jaką jest przygotowywanie wniosku pojawiają się dopiero po upływie pewnego czasu, część mieszkańców niecierpliwi się i narzeka, że starania w tej kwestii są niewystarczające, co negatywnie wpływa na całościową opinię o jakości działania instytucji gminnych.

5.5.2. Mielnik

5.5.2.1. Charakterystyka gminy

Mielnik, pełniący przez stulecia funkcję grodu ulokowanego w pobliżu ważnych szlaków handlowych utracił prawa miejskie w 1934 r. Obecnie Mielnik jest gminą wiejską, a o jego wielowiekowej historii świadczą nieliczne zabytki (wzgórze zamkowe, ruiny kościoła). Gęstość zaludnienia gminy jest niska (13 osób/km²), liczba jej ludności systematycznie spada. Ujemny przyrost naturalny, zmniejszająca się liczba zameldowań oraz ujemne saldo migracji pozwalają stwierdzić, że negatywne tendencje demograficzne obserwowane w gminie utrzymują się w najbliższych latach lub też ulegną pogorszeniu.

Gmina Mielnik, jako gmina wiejska o niewielkiej liczbie ludności, odznacza się relatywnie niskim udziałem liczby bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie osób w wieku produkcyjnym (6%). Niski wskaźnik może również wynikać z istnienia niezarejestrowanych form pozyskiwania dochodów wynikających z uprawy ziemi albo też wyjazdów w celach zarobkowych poza granicę Polski [Obłąkowska 2015].

Najważniejszym źródłem dochodów samorządu gminnego są wpływy z tytułu podatków lokalnych związanych z bazą Przedsiębiorstwa Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A. położoną w miejscowości Adamowo. Jej zadaniem jest przyjmowanie ropy naftowej przesyłanej rurociągiem „Przyjaźń” z terytorium Białorusi, magazynowaniu jej w stalowych zbiornikach naziemnych i przepompowywaniu rurociągami do ulokowanej w Płocku rafinerii. Wysokie dochody i niewielka liczba ludności sprawiają, że Mielnik jest zaliczany do grona najbogatszych gmin w Polsce²⁶. Na terenie gminy funkcjonuje również odkrywkowa kopalnia kredy, jednak jest ona własnością spółki z udziałem kapitału zagranicznego, a dzięki wysokiemu poziomowi mechanizacji nie generuje dużej liczby miejsc pracy²⁷.

Ze względu na nieprzeciętne walory krajobrazowe gminy wynikające przede wszystkim z jej położenia nad rzeką Bug, jednym z ważniejszych czynników wpływa-

²⁵ Wywiad przeprowadzony 25.05. 2015.

²⁶ [<http://samorzad.pap.pl>, dostęp 02.2015].

²⁷ [<http://www.mielnik.com.pl/co-zobaczyc/15-odkrywkowa-kopalnia-kredy>, dostęp 02.2015].

jących na rozwój lokalnej gospodarki Mielnika jest (agro)turystyka. Na terenie gminy funkcjonuje kilka obiektów noclegowych (m.in. Samorządowy Ośrodek Wypoczynkowy, Ośrodek Wypoczynkowy OSP oba zarządzane przez Urząd Gminy), Pensjonat „Panorama” oraz kilkanaście obiektów zajmujących się agroturystyką [*Strategia Rozwoju Gminy Mielnik na lata 2001-2010*, s. 49]. Ważną atrakcją turystyczną są również elementy świadczące o wielokulturowości gminy. Ze względu na swoje położenie Mielnik od początku swojego istnienia pozostawał pod wpływem wielu kultur i religii. Do dzisiaj widoczne są ślady po dawnej obecności przedstawicieli narodowości białoruskiej, litewskiej i rosyjskiej w postaci zabytkowych kościołów, cerkwi, żydowskich bożnic i kirkutów²⁸.

W gminie funkcjonuje również kilka instytucji o charakterze kulturalnym, takich jak Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji, Gminna Biblioteka Publiczna czy Ośrodek Dziejów Ziemi Mielnickiej, utworzony w 2011 r. w wyremontowanym budynku dawnego Kina Górnik²⁹.

5.5.2.2. Kapitał społeczny – jego rola w rozwoju gminy

Biorąc pod uwagę zaangażowanie obywatelskie, które jest uważane za jeden z ważniejszych czynników wpływających na jakość kapitału społecznego danej zbiorowości, Mielnik wyróżnia się wysoką frekwencją wyborczą, zwłaszcza w przypadku wyborów samorządowych (69% w 2014 r.)³⁰. Przejawem aktywności obywatelskiej mieszkańców gminy jest zorganizowanie referendum odwoławczego wójta, które miało miejsce w 2013 r. Grupa ponad trzystu obywateli zażądała wówczas odwołania ówczesnego wójta, sprawującego swoją funkcję od trzech lat. Głównym powodem złożenia wniosku odwoławczego był brak zgody mieszkańców na przeprowadzenie dużej inwestycji, polegającej na budowie Parku Historycznego Trylogia. Według projektu park miał być rekonstrukcją miejsc opisanych przez Henryka Sienkiewicza, takich jak Dwór Oleńki czy Stacja Chreptiów. Turyści odwiedzający park mieliby możliwość przeniesienia się w realia XVII-wiecznej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, obejrzenia rekwizytów związanych z ekranizacją Trylogii oraz wzięcia udziału w warsztatach dotyczących m.in. lepienia glinianych naczyń, produkcji tkanin czy strzelania z kuszy. Miejsce to miało stać się największą atrakcją turystyczną regionu [Obląkowska 2015, s. 46].

W opinii inicjatorów referendum realizacja inwestycji przyczyniłaby się do znacznego zadłużenia gminy. Całkowity koszt budowy Parku był w opinii części mieszkańców kwotą zbyt wysoką, zważywszy na możliwości finansowe gminy. Pojawiła się także obawa, że inwestycja nie przyniesie oczekiwanych zysków. Zarzucano wójtowi, że nie przeprowadził w tej sprawie konsultacji z mieszkańcami gminy, nie zapytał

²⁸ „Gmina Mielnik” przewodnik turystyczny.

²⁹ Tamże.

³⁰ [<https://www.mojapolis.pl/>, dostęp 02.2015].

o ich opinię w temacie inwestycji oraz nie poinformował ich w sposób wyczerpujący o szczegółach jej realizacji. Referendum odwoławcze odbyło się 21 kwietnia 2013 r. Ponieważ jednak nie uzyskano wymaganego poziomu frekwencji wójt nie został pozbawiony swojej funkcji. Nie udało mu się jednak odzyskać zaufania mieszkańców – w wyborach w 2014 r. ponownie wybrany został kandydat, który wcześniej sprawował funkcję wójta przez pięć kolejnych kadencji. Nie doszło również do realizacji projektu Parku Historycznego, ponieważ rozwiązano umowę na unijną dotację w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego*³¹.

Według obecnego wójta społeczność Mielnika cechuje się życzliwością, ofiarnością i gotowością do niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych. Wynika to z tego, że w tak niewielkiej gminie wszyscy się znają i lubią spędzać wspólnie czas. W jego opinii mieszkańcy są wystarczająco aktywni i nie ma potrzeby, aby tworzyć nowe organizacje, które kierunkowałyby ich działania na polu zaangażowania obywatelskiego, ponieważ „*mieszkańcy sami najlepiej wiedzą, gdzie upatrywać szans na rozwój*”³².

Natomiast według byłego wójta oraz jego politycznych zwolenników, społeczeństwo Mielnika jest konserwatywne i niechętnie wprowadzaniu większych zmian, które mogłyby zaburzyć istniejący porządek. W ich opinii mieszkańcy gminy są mało aktywni, zarówno na polu gospodarczym, jak również na polu działalności na rzecz społeczeństwa. Inicjatywa leży zwykle po stronie tych samych osób, pozostali ograniczają swoje działania do biernego uczestnictwa, istnieje również grupa ludzi, która nigdy nie bierze udziału w organizowanych wydarzeniach. Wynika to z tego, że część mieszkańców nie czuje potrzeby uczestnictwa w życiu społecznym gminy w jakiegokolwiek formie albo też uważa, że prezentowana oferta nie odpowiada ich oczekiwaniom [Obląkowska 2015, s. 49-50].

Biorąc pod uwagę poziom współpracy w gminie, pozytywnie należy ocenić współdziałanie na linii instytucje publiczne – organizacje i grupy społeczne. Najbardziej zaangażowanymi podmiotami działającymi na rzecz zaktywowania lokalnej społeczności jest Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji oraz Gminna Biblioteka Publiczna. Instytucje te współpracują z lokalnymi organizacjami, takimi jak Fundacja Apetyt na Kulturę, Nieformalne Stowarzyszenie Koronczarek i Hafciarek czy Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”. W wyniku tej współpracy powstaje wiele ciekawych inicjatyw społeczno-kulturalnych, takich jak choćby 10-kilometrowy bieg „Mielnicka Dycha”, będący częścią obchodów dorocznych Dni Mielnika czy plenerowe koncerty muzyczne „Chopin nad Bugiem”. Pojawiły się również inicjatywy dedykowane dzieciom, takie jak zorganizowanie „Grupy Zabawowej” będącej cyklicznymi spotkaniami dla najmłodszych, podczas których dzieci uczestniczą w grach i zabawach tematycznych, biorą udział w warsztatach oraz wykonują własnoręcznie robione zabawki, a także akcja „Cały Mielnik Czyta Dzie-

³¹ [<http://www.poranny.pl/>, dostęp 02.2015].

³² Wywiad przeprowadzony 22.05. 2015.

ciom”, w ramach której osoby pełniące funkcje publiczne w Gminie Mielnik czytają dzieciom bajki i wiersze³³.

Współpraca władz gminy z mieszkańcami jest oceniana różnie, w zależności od sympatii politycznych. Obecny wójt oraz jego zwolennicy twierdzą, że współpraca ta układa się bardzo pomyślnie. Mieszkańcy chętnie zwracają się do władz przedstawiając swoje uwagi, wątpliwości i nowe pomysły. Wójt przyznaje również, że co najmniej raz w miesiącu udaje się z wizytą do każdej miejscowości położonej w obrębie gminy w celu wzięcia udziału w zebraniu z mieszkańcami i przedyskutowania aktualnych problemów. Polityczni przeciwnicy wójta twierdzą natomiast, że w większości przypadków mieszkańcy Mielnika nie są skorzy do podejmowania współpracy z powodu braku chęci uczestniczenia w życiu społecznym gminy. Istnieje również grupa osób, które uważają, że tak bogata gmina ma obowiązek zapewnić mieszkańcom wszelkie udogodnienia infrastrukturalno-socjalne, oczekują zatem aktywności władz na tym polu. Ponieważ większość z tych oczekiwań najczęściej nie może zostać spełniona, wywołuje to sytuacje konfliktowe [Obłąkowska 2015, s. 51-52].

Biorąc pod uwagę kwestię zaufania do lidera, mieszkańcy Mielnika chętnie wyrażają swoje poparcie lub jego brak w stosunku do władzy samorządowej podczas wyborów i referendów. Jeśli zaś chodzi o zaufanie między mieszkańcami gminy, większość rozmówców była zdania, że społeczność Mielnika ufa przede wszystkim rodzinie i najbliższemu znajomym. Jeden z rozmówców zauważył nawet, że poziom zaufania na przestrzeni ostatnich lat stopniowo spada, co wynika z ogólnoswiatowej tendencji do ograniczania zaufania w stosunku do innych ludzi w obawie przed oszustwem.

Na poziom zaufania społecznego między mieszkańcami gminy pewien wpływ ma również wielokulturowość Mielnika, jednak ocena jego poziomu wydaje się być niejednoznaczna. Część rozmówców jest zdania, że obecność wielu kultur i religii nie wpływa na relacje społeczne. Na przykład obecny wójt przekonuje, że mimo że ok. 50% mieszkańców gminy jest wyznania prawosławnego, nie obserwuje się nierównego traktowania osób o różnych wyznaniach. Podobnego zdania jest dyrektor biblioteki, która uważa, że różnic nie można zaobserwować nawet wśród dzieci, uczęszczających na organizowane spotkania i zajęcia. Świadczy to o tym, że odmienna religia czy pochodzenie nie jest wyznacznikiem przynależności do jednej wspólnoty, jaką jest gmina.

5.5.2.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Wśród czynników mających wpływ na rozwój Mielnika najczęściej wymieniano jego potencjał turystyczny. Wypoczynek weekendowy, oparty na czynnych formach spędzania czasu (kajakarstwo, kolarstwo, piesze wędrówki) stający się obecnie coraz bardziej popularny, zwłaszcza wśród mieszkańców miast, może okazać się dobrym sposobem na wzmocnienie i rozwinięcie bazy ekonomicznej gminy. Szansą na rozwój

³³ [<http://www.mielnik.com.pl/>, dostęp 02.2015].

Mielnika może okazać się również nadanie miejscowości statusu uzdrowiska, o które starał się były wójt. Na podstawie badań hydrogeologicznych wykonanych w latach 60. XX w. na terenie Mielnika stwierdzono występowanie złóż wód leczniczych o odpowiedniej mineralizacji. Przeprowadzono również badania klimatologiczne, które wykazały, że klimat Mielnika ma właściwości lecznicze i profilaktyczne w odniesieniu do chorób układu krążenia, oddechowego oraz nerwowego. Zdaniem rozmówców warto zatem otworzyć w Mielniku sanatorium, wykorzystujące lokalne warunki klimatyczno-hydrologiczne oraz złoża kredy, która mogłaby być używana podczas zabiegów leczniczych i kosmetycznych. Może okazać się to dobrym sposobem na wzmocnienie i rozwinięcie bazy ekonomicznej gminy [Obląkowska 2015, s. 43-44].

Ciekawym pomysłem na wykorzystanie łagodnego klimatu oraz ukształtowania powierzchni Mielnika jest również uprawa winorośli oraz produkcja wina. Promowanie produktów regionalnych o wysokiej jakości może okazać się szansą na wykreowanie nowej marki i wzbudzenie zainteresowania turystów (także enoturystów).

Biorąc pod uwagę wpływy do budżetu gminy, bardzo ważnym czynnikiem stymulującym rozwój Mielnika jest przepompownia i magazyny ropy naftowej. Związane z nią podatki lokalne zasilają budżet w stopniu umożliwiającym pokrycie większości potrzeb finansowych gminy. Wójt zauważa jednak, że ze względu na rozproszenie zabudowy wszelkie inwestycje infrastrukturalne w gminie wymagają ogromnych nakładów finansowych, dużo wyższych, niż w gminach o zabudowie zwartej. Wysoka pozycja wśród najbogatszych gmin w Polsce jest zatem efektem czysto statystycznym, wynikającym z niewielkiej liczby ludności. Co więcej, w opinii części rozmówców stałe wpływy do budżetu przyczyniły się do paradoksalnej sytuacji, w której władze samorządowe nie odczuwają silnej potrzeby ubiegania się o zewnętrzne środki finansowe, a co za tym idzie, nie przygotowują nowych projektów rozwojowych. Ubieganie się o środki zewnętrzne uczy bowiem projektowego sposobu myślenia i planowania oraz podnosi trafność i efektywność podejmowanych działań. Czynnikiem hamującym rozwój gminy jest również zachowawcza postawa obecnego lidera. W opinii części rozmówców obecny wójt nie ma jasno sprecyzowanej wizji przyszłego rozwoju gminy. Polityczni przeciwnicy zarzucają mu bierność, niechęć do zmian i niezdolność do kreatywnego wykorzystania zasobów, jakimi dysponuje Mielnik.

5.5.3. Ruda Maleniecka

5.5.3.1. Charakterystyka gminy

Historia gminy Ruda Maleniecka związana jest z działalnością przemysłową. Jak sama nazwa wskazuje, początki osadnictwa na tym terenie związane były z wytopem żelaza, a następnie z produkcją narzędzi. Pod koniec XIX w. dokonano zmiany profilu działalności na tym terenie, tworząc system stawów przeznaczonych do hodowli ryb. Zapoczątkowane wówczas tradycje rybackie przetrwały w gminie do czasów obecnych. W 1912 r. otwarto również Doświadczalną Stację Rybacką, placówkę naukowo-badawczą, będącą pierwszą tego typu jednostką na ziemiach polskich. Ze

względu na niską jakość gleb, niską opłacalność oraz rozdrobnienie gospodarstw działalność rolnicza w Rudzie Malenieckiej praktycznie nie występuje. Nie rozwija się już również przemysł. Gospodarka gminy opiera się na działalności niewielkich zakładów produkcyjnych i usługowych. W związku z relatywnie wysoką lesistością gminy (58% powierzchni) działa tu kilka przedsiębiorstw zajmujących się pozyskiwaniem i przetwórstwem drewna, natomiast istnienie kilku sztucznie utworzonych akwenów wodnych umożliwia prowadzenie gospodarstw rybackich [*Strategia... Ruda Maleniecka* 2012, s. 6-7].

Obecnie Ruda Maleniecka jest jedną z najmniej zaludnionych gmin w województwie świętokrzyskim (29 osób/km²). Gmina boryka się również z problemem dość wysokiego bezrobocia (udział bezrobotnych zarejestrowanych w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym wynosi 17%) oraz stale zmniejszającą się liczbą ludności³⁴.

Ruda Maleniecka odznacza się wyjątkowymi walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi. Relatywnie wysoka lesistość, obecność zbiorników wodnych oraz nieskażone środowisko, a także korzystny mikroklimat dają możliwość rozwijania na terenie gminy różnych form turystyki: pieszej, rowerowej, kajakowej oraz eko- i agroturystyki. Istniejąca baza noclegowa jest jednak niewystarczająca, aby zapewnić miejsca pobytu dla większej liczby turystów. Obecnie na terenie gminy funkcjonuje tylko jeden motel oraz kilka gospodarstw agroturystycznych. Konieczne jest również rozszerzenie oferty turystycznej, która powinna obejmować urozmaicone i kompleksowe formy spędzania czasu, zarówno dla turystów indywidualnych, jak również niewielkich grup zorganizowanych.

Na terenie gminy znajduje się również kilka form ochrony przyrody. Rezerwat „Diabla Góra”, do którego prowadzi przebiegający przez teren gminy czerwony szlak turystyczny, rezerwat „Piekielko Szkuckie”, dwa obszary Natura 2000 oraz kilka pojedynczych pomników przyrody podnoszą atrakcyjność przyrodniczą Rudy Malenieckiej, oferując turystom możliwość aktywnego wypoczynku i kontaktu z naturą [Obłąkowska 2015, s. 74-75].

5.5.3.2. Kapitał społeczny – jego rola w rozwoju gminy

Mieszkańcy Rudy Malenieckiej w dużym stopniu angażują się w wypełnianie swoich obywatelskich obowiązków. Frekwencja w wyborach samorządowych w 2014 r. wyniosła 72%³⁵. Aktywność mieszkańców gminy można oceniać również pod kątem uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Okazją do wywarcia wpływu na lokalną politykę były konsultacje i warsztaty, przeprowadzane w 2011 r. podczas tworzenia nowej strategii rozwoju gminy. W trakcie procesu konsultacyjnego przeprowadzono 6 spotkań z przedstawicielami różnych grup (organizacjami pozarządowymi, przed-

³⁴ Dane GUS BDL.

³⁵ [<https://www.mojapolis.pl/> dostęp 02.2015].

siębiorcami, radnymi i sołtysami oraz mieszkańcami gminy). Wzięło w nich wówczas udział 71 osób [*Strategia Rozwoju Gminy Ruda Maleniecka* 2012, s. 8-15].

Biorąc pod uwagę aktywność w dziedzinie podejmowania inicjatyw społecznych, należy stwierdzić, że jest ona znikoma. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w gminie można przyjąć, że inicjatywy takie podejmowane są zwykle przez te same osoby, zaangażowane na co dzień w życie społeczne Rudy Malenieckiej. Do grupy tej zaliczyć można stowarzyszenia, władze gminy, lokalnie działające organizacje związane z rybactwem oraz nauczycieli. Najczęściej inicjatywy te związane są z organizacją lokalnych wydarzeń o charakterze rozrywkowym i kulturalnym, spotkań, wycieczek czy przedstawień. Przykładem jest coroczne Święto Hodowców Ryb i Wędkarzy – „Konecka Ryba”, organizowane jesienią w miejscowości Maleniec. Wydarzenie ma na celu popularyzację rybactwa stawowego oraz przybliżanie mieszkańcom gminy i odwiedzającym ją turystom tradycji związanych z tym terenem³⁶.

Okazją do aktywizacji mieszkańców sprzyjającą ich integracji i wspólnemu spędzaniu czasu są również imprezy lokalne, takie jak doroczny letni festyn rodzinny, gminne dożynki, organizowane co roku z okazji zakończenia sezonu zbiorów płodów rolnych oraz „Wianki”, organizowane każdej wiosny w miejscowości Maleniec. Liczba osób biorących udział w lokalnych imprezach zwiększa się z roku na rok. Warto jednak zaznaczyć, że udział mieszkańców w tych wydarzeniach nie niesie ze sobą kosztów finansowych ani nakładów pracy. Część rozmówców podkreślała, że udział mieszkańców w tego typu wydarzeniach jest dość liczny ze względu na darmowy wstęp – gdyby należało uiścić opłatę, większość osób zrezygnowałaby z uczestnictwa. Przyczyną takiej postawy jest brak zaangażowania mieszkańców, ale też, o wiele trudniejszy do przezwyciężenia, brak środków finansowych. Ze względu na niewielką bazę ekonomiczną gminy oraz relatywnie wysoki poziom bezrobocia, wielu mieszkańców nie może pozwolić sobie na finansowanie wydarzeń kulturalno-rozrywkowych [Obłąkowska 2015, s. 77].

Na terenie gminy działa kilka organizacji społecznych, niestety, jak podkreślają rozmówcy, w ich funkcjonowanie zaangażowane jest zwykle niewielkie grono tych samych osób. Wśród takich organizacji należy wymienić m.in. Klub Seniora, Stowarzyszenie Lipianki, którego aktywność koncentruje się głównie w sferze organizowania spotkań towarzyskich, wyjazdów integracyjnych, wspólnego przygotowywania poczęstunków serwowanych podczas gminnych imprez czy też organizowania kursów rękodzielniczych, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „U źródeł”, zrzeszająca oprócz Rudy Malenieckiej także gminy z sąsiedniego powiatu opoczyńskiego, Lokalna Grupa Rybacka „Między Nidą a Pilicą” oraz Klub 4 H, będący lokalnym oddziałem międzynarodowej organizacji zrzeszającej dzieci i młodzież. Na terenie gminy działa również Stowarzyszenie Agroturystyczne w Dolinie Czarnej, zajmujące się organizacją wydarzeń kulturalnych i sportowych, aktywizacją mieszkańców oraz

³⁶ [<http://rudamaleniecka.pl>; dostęp 02.2015].

propagowaniem lokalnego dziedzictwa. Z inicjatywy Stowarzyszenia zorganizowano m.in. festyny rodzinne („Żegnaj lato”, „Dzieci – Dzieciom”), turnieje sportowe, spotkania integracyjne przy ognisku i grillu oraz wycieczki („Wieczór w teatrze”). Mimo relatywnie dużej aktywności organizacji i grup społecznych, pozostali mieszkańcy niechętnie angażują się w życie gminy. W opinii większości rozmówców dominuje postawa bierna, polegająca na zupełnym odcięciu się od spraw związanych ze społecznością gminną lub też postawa permanentnej krytyki w stosunku do efektów działalności innych ludzi. Mieszkańcy gminy nie chcą „wychodzić przed szereg”, wolą zostawić podjęcie inicjatywy „mądrzejszym od siebie” lub tym, „którzy znają się na tym najlepiej” [Obłąkowska 2015, s. 78-79].

Biorąc pod uwagę współpracę władz lokalnych z innymi podmiotami publicznymi, rozmówcy najczęściej wskazywali na relacje z władzami powiatowymi. Prowadzona jest głównie na płaszczyźnie ekonomicznej – polega na wspólnym finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza drogowych. Samorząd gminny współpracuje również z Powiatowym Urzędem Pracy w kwestii wspierania lokalnego rynku pracy. Ze względu na wysokie bezrobocie i potrzebę pomocy najuboższym mieszkańcom zawierane są krótkoterminowe umowy w ramach staży i prac interwencyjnych. Należy jednak podkreślić, że władze gminy mają świadomość, że jest to jedynie doraźne i krótkotrwałe rozwiązanie poważnego problemu, jakim jest brak stałego zatrudnienia.

W opinii rozmówców pewna część mieszkańców Rudy Malenieckiej wykazuje się swego rodzaju biernością – nie zabiegają o podwyższenie swoich kompetencji zawodowych i unikają podejmowania ryzyka związanego z założeniem własnej działalności gospodarczej. Wolą utrzymywać się z zasiłków, będących niewielkim, choć pewnym źródłem utrzymania. Wójt stara się zachęcić mieszkańców do większej aktywności przez zmianę sposobu myślenia i mobilizacji do podejmowania prób zdobycia niezależności finansowej. Przykładem takiej inicjatywy może być projekt, polegający na utworzeniu spółdzielni dla młodych. Wójt zadeklarował, że wesprze finansowo jej działanie, zostawiając jej członkom wolną rękę co do wyboru profilu jej działalności. W obliczu wysokiego bezrobocia w gminie pomysł ten może okazać się szansą na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, co może przyczynić się do chociaż częściowego zatrzymania młodych ludzi w Rudzie Malenieckiej – obecnie duża część młodzieży kończącej szkołę średnią wyjeżdża na studia do większych miast, opuszczając gminę na zawsze. Problem emigracji zarobkowej dotyczy także osób dorosłych, nierzadko posiadających swoje rodziny. Efektem takich wyjazdów jest zjawisko tzw. eurosieroctwa, kiedy to rodzice wyjeżdżają za granicę (najczęściej w ramach Unii Europejskiej) w poszukiwaniu pracy, zostawiając dzieci pod opieką drugiego rodzica lub dziadków.

Biorąc pod uwagę kwestię zaufania społecznego, większość rozmówców była zdania, że mieszkańcy gminy największym zaufaniem darzą osoby najbliższe – rodzinę i przyjaciół. Jeśli zaś chodzi o osoby z dalszego otoczenia, rozmówcy jednoznacznie wskazywali na deficyt zaufania wśród większości mieszkańców Rudy Malenieckiej.

Główną przyczyną takiego stanu są przemiany cywilizacyjne, które dają się zaobserwować również w tak małej gminie. Mieszkańcy nie odczuwają już silnej potrzeby kontaktu, rozmowy czy wspólnego spędzania wolnego czasu podczas spotkań towarzyskich. W opinii rozmówców powszechnym zjawiskiem staje się spędzanie wolnego czasu we własnym domu i oddawanie się takim rozrywkom, jak oglądanie telewizji czy serfowanie w Internecie. Szczególnie niepokojący jest brak aktywności wśród najmłodszych. Dzieci nie spotykają się po zajęciach lekcyjnych, nie organizują wspólnych gier i zabaw i rzadko spędzają czas na świeżym powietrzu. Taka sytuacja skutkuje zwykle rozluźnieniem więzi międzyludzkich, a co za tym idzie, spadkiem poziomu wzajemnego zaufania [Obląkowska 2015, s. 82]. W kontekście zaufania mieszkańców do lidera warto zaznaczyć, że obecny wójt w wyborach samorządowych w 2014 r. został wybrany już po raz trzeci, wygrywając w I turze. Biorąc pod uwagę dosyć wysoką frekwencję wyborczą (72%) można przyjąć, że cieszy się poparciem znacznej części społeczności gminnej. Niestety, wydaje się, że uczestnictwo w wyborach jest podstawową i w wielu przypadkach jedyną formą aktywności obywatelskiej mieszkańców.

5.5.3.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy*

W opinii większości rozmówców jedyną szansą na rozwój gminy pozostaje agroturystyka. Ze względu na potencjał krajobrazowy Rudy Malenieckiej (malownicze stawy, lasy, świeże powietrze) istnieją szanse na stworzenie warunków do rozwijania zwłaszcza turystyki weekendowej, opierającej się na kilkudniowych pobytach osób pragnących odpocząć od szybkiego tempa życia w mieście. Należy jednak przede wszystkim opracować spójną i przemyślaną koncepcję promocji gminy i określić sposób dotarcia do potencjalnych turystów, ponieważ obecnie prowadzone działania są nieuporządkowane i fragmentaryczne. Kolejnym warunkiem jest nadrobienie zaległości infrastrukturalnych w postaci wyremontowania dróg dojazdowych oraz stworzenia bazy noclegowej i podstawowego wyposażenia turystycznego (szlaki rowerowe i pieszne, aranżacja kąpieliska, organizacja trasy spływów kajakowych).

Należy także pielęgnować i podkreślać dziedzictwo kulturowe i materialne tych terenów – przykładami takich inicjatyw jest chociażby działalność Muzeum Techniki w Maleńcu oraz Izby Tradycji im. F. Staffa, utworzonej w ramach prywatnej inicjatywy jednego z lokalnych przedsiębiorców w budynku dawnej Doświadczalnej Stacji Rybackiej. Warto również zainwestować w dalszą promocję lokalnych produktów, takich jak karp królewski, będący specjalnie wyhodowaną w tych stronach odmianą karpia.

W związku z niską jakością gleby szanse na rozwój intensywnego rolnictwa są niewielkie. Wykluczone wydaje się być również rolnictwo ekologiczne. Baza ekonomiczna gminy opiera się obecnie na drobnej produkcji przemysłowej oraz usługach, często o charakterze sezonowym.

Na rozwój w Rudzie Malenieckiej największy wpływ wydają się mieć obecnie czynniki o charakterze ekonomicznym. Zwiększające się bezrobocie związane z bra-

kiem miejsc pracy, niewielki budżet gminy oraz pogarszająca się sytuacja demograficzna, na którą duży wpływ ma emigracja zarobkowa w istotny sposób wpływają na sytuację materialną i nastroje społeczne mieszkańców gminy. Niezadowolenie spowodowane brakiem perspektyw na poprawę sytuacji materialnej może powodować frustrację oraz zachęca do szukania osób odpowiedzialnych za istniejącą sytuację. Dla wielu mieszkańców może to być wójt, odpowiadający w dużej mierze za stan gospodarczy gminy. Sytuacja ta prowadzi do obniżenia poziomu zaufania, przekładającego się również na aktywność obywatelską. Ludzie najczęściej nie czują potrzeby zabierania głosu w sprawach dotyczących gminy, nie korzystają z możliwości wzięcia udziału w konsultacjach społecznych. Wśród części mieszkańców można zaobserwować postawę typowo roszczeniową, polegającą na oczekiwaniu na działanie władz gminy bez istotnej aktywności ze swojej strony [Obłąkowska 2015, s. 87].

Pewien wpływ na rozwój gminy mają również środki zewnętrzne, w tym unijne, przeznaczane głównie na inwestycje i remonty, m.in. świetlicy szkolnej czy domu ludowego. Działania te wpływają na poprawę jakości życia mieszkańców, którzy dzięki takim inwestycjom zyskują miejsce, w którym mogą spotykać się i wspólnie spędzać czas, co podnosi poziom ogólnego zaufania społecznego i wpływa na zacieśnianie relacji międzyludzkich. W trakcie opracowania jest również plan rozbudowy oczyszczalni ścieków, która wpłynie na poprawę stanu sanitarnego gminy, a tym samym jej atrakcyjność pod względem turystycznym.

5.5.4. Kapitał społeczny – podsumowanie studiów przypadku

Niewątpliwie największą szansą na przyszły rozwój Białowieży jest turystyka, związana głównie z zasobami przyrodniczymi Białowieskiego Parku Narodowego. Należy jednak zadbać o odpowiednie zagospodarowanie, zróżnicować i wzbogacić ofertę turystyczną oraz opracować spójną strategię promocji gminy. Działania te wymagają współpracy na linii władza samorządowa – lokalni przedsiębiorcy – mieszkańcy i organizacje społeczne, która obecnie jest bardzo słabo rozwinięta. Współpraca ta jest również utrudniona ze względu na ciągłe konflikty związane z kwestią dalszego rozszerzania ochrony Puszczy Białowieskiej.

Należałoby zatem ujednoczyć przekaz medialny dotyczący Białowieży, poprawić jakość i oznaczenie szlaków turystycznych, zadbać o gminną przestrzeń publiczną, która obecne zdominowana jest przez różnego rodzaju szyldy i tablice reklamowe oraz stworzyć kompleksową ofertę, która byłaby atrakcyjna dla różnego rodzaju odbiorców. Warto również przyłożyć większą wagę do prezentacji lokalnego dziedzictwa, opartego na różnorodności tradycji i kultury, które stanowi niewątpliwą atrakcję turystyczną tego obszaru. Takie działania być może przekonają turystów odwiedzających Białowieżę, że warto tu przyjechać nie tylko ze względu na bogactwo przyrodnicze, ale również po to, aby poznać historię tego miejsca oraz poczuć jego specyficzną atmosferę.

Mielnik jest przykładem gminy, w której mieszkańcy są świadomi, że jako wyborcy mają prawo mieć pewne oczekiwania w stosunku do swoich przedstawicieli, wy-

branych przez nich w demokratycznych wyborach. Wysoka frekwencja wyborcza oraz zorganizowanie referendum odwoławczego wójta, który w opinii części mieszkańców nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań świadczy o dojrzałości obywatelskiej oraz poczuciu bycia członkiem jednej społeczności [Obłąkowska 2015, s. 85].

Wydaje się, że przyszłość gminy Mielnik będzie zależeć od wypracowania spójnej wizji rozwoju opartego na wykorzystaniu istniejącego potencjału, jakim jest położenie gminy, jej walory krajobrazowe, znaczne wpływy do budżetu z tytułu podatków lokalnych oraz gotowość (przynajmniej części) mieszkańców do działania na rzecz społeczności lokalnej. Wielokulturowość gminy może być dodatkowym atutem dla odwiedzających Mielnik turystów. Lokalne imprezy o charakterze kulturalno-rozrywkowym, takie jak „Muzyczne Dialogi nad Bugiem” mogą stać się nie tylko sposobem na integrację lokalnej społeczności, ale również na przyciągnięcie turystów zainteresowanych wypoczynkiem połączonym z odkrywaniem regionalnego dziedzictwa kulturowego. Wiele zależy również od samych mieszkańców gminy. Podtrzymywanie dobrosąsiedzkich stosunków oraz stworzenie atmosfery wzajemnego zaufania, życzliwości i otwartości wpłynie na wizerunek Mielnika oraz na samopoczucie gości odwiedzających gminę. Kapitał społeczny ułatwi również realizowanie nowych inicjatyw i mobilizowanie kolejnych osób do angażowania się w życie społeczne Mielnika.

Jedyną szansą na rozwój Rudy Malenieckiej wydaje się być agroturystyka. Konieczne jest jednak wypracowanie i wdrożenie spójnej i przemyślanej wizji promocji gminy, co wymaga nie tylko inicjatywy ze strony władz, ale również zaangażowania mieszkańców i lokalnych organizacji społecznych. Należy również zadbać o bazę noclegową oraz stworzenie warunków zachęcających turystów do wypoczynku na terenie gminy. Wydaje się jednak, że ze względu na niskie dochody budżetowe gminy konieczne będzie zaangażowanie kapitału prywatnego, co obecnie jest mało realne. Oprócz czynników czysto ekonomicznych, w proces tworzenia marki Ruda Maleniecka powinni być zaangażowani również mieszkańcy. Atmosfera współpracy i gościnności powinna stać się znakiem rozpoznawczym gminy, a zatem niezbędne jest większe otwarcie mieszkańców na nowe inicjatywy oraz chęć organizowania i uczestniczenia we wszelkiego rodzaju wydarzeniach kulturalno-rozrywkowych i akcjach społecznych, co wpłynie na zwiększenie poczucia odpowiedzialności i przynależności do wspólnoty lokalnej. Czynnikiem pozytywnie wpływającym na jakość lokalnego kapitału społecznego jest również to, że obecny wójt stara się współpracować z mieszkańcami, jest otwarty na propozycje, ale potrafi również bronić własnego zdania. Jego postawa stanowi kontrast w stosunku do postawy poprzednika, który w odczuciu części rozmówców nie potrafił porozumiewać się z mieszkańcami, nie był zainteresowany wypracowywaniem kompromisów i nie tworzył atmosfery wzajemnego zaufania. Wydaje się zatem, że w przypadku Rudy Malenieckiej wsparcie charyzmatycznego lidera jest kluczowe w formułowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju gminy oraz budowaniu kapitału społecznego, którego poziom można obecnie ocenić jako niski.

5.6. Współpraca lokalna jako czynnik rozwoju gminy

5.6.1. Gietrzwałd

5.6.1.1. Charakterystyka gminy

Gmina Gietrzwałd położona jest w bezpośrednim sąsiedztwie Olsztyna. Dane statystyczne świadczą o dużej aktywności mieszkańców. Funkcjonuje tu 29 organizacji pozarządowych, których liczba rosła w ostatnich latach. Skupione są głównie wokół działalności sportowej, rekreacyjnej, kulturalnej i rozwoju lokalnych społeczności. Gmina Gietrzwałd należy do Lokalnej Grupy Działania Południowa Warmia. Na terenie gminy funkcjonuje Gminny Ośrodek Kultury, którego działalność wspierana jest przez Gminną Bibliotekę Publiczną w Gietrzwałdzie oraz 4 wiejskie świetlice. W gminie znajdują się ponadto 3 zespoły szkolno-przedszkolne oraz jedno gimnazjum, a także 6 oddziałów OSP i Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej.

Na terenie gminy nie ma żadnych dużych zakładów przemysłowych. Głównym miejscem zatrudnienia dla mieszkańców Gietrzwałdu jest Olsztyn. Gminę charakteryzuje umiarkowane bezrobocie – w 2014 r. wynosiło 8,2% i zmniejszyło się w stosunku do lat poprzednich. Własną działalność gospodarczą prowadzi niewiele ponad 10% mieszkańców w wieku produkcyjnym. Gmina Gietrzwałd charakteryzuje się wysokimi wskaźnikami dostępu do infrastruktury komunalnej. Udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej wynosił w 2014 r. 95%, do kanalizacji podłączonych było natomiast 85,4% mieszkańców. Na terenie gminy występuje relatywnie słabo rozwinięta sieć drogowa, z dużym udziałem dróg nieposiadających nawierzchni bitumicznej.

Gietrzwałd nie posiada aktualnej strategii rozwoju. Obecnie władze przystępują do opracowania dokumentu na lata 2015-2025. Strategia ma być narzędziem pomocnym w pozyskiwaniu funduszy europejskich. Trwa proces konsultacji społecznych projektu strategii w formie badania ankietowego wśród mieszkańców gminy.

5.6.1.2. Współpraca – jej rola w rozwoju gminy

Wszyscy rozmówcy wskazują dobrze układającą się współpracę jako jeden z podstawowych czynników rozwoju gminy Gietrzwałd. Jest to związane przede wszystkim z dużą otwartością Urzędu Gminy na inicjatywy oddolne wychodzące ze strony licznych organizacji pozarządowych funkcjonujących w Gietrzwałdzie. Działalność większości z nich dotyczy spraw społecznych – kultury, sportu, rekreacji i wypoczynku. Taki stan wskazuje, zdaniem rozmówców, na pewną ułomność i zaniedbanie, ponieważ w gminie brakuje oddolnych inicjatyw gospodarczych i prorozwojowych o podobnym charakterze. Na przestrzeni ostatnich lat zdecydowanie słabiej rozwijały się powiązania administracji z lokalnymi przedsiębiorcami. Nowo wybrane władze dostrzegają jednak problem i w niedalekiej przyszłości zamierzają dążyć do odwrócenia tej niekorzystnej tendencji.

Duża liczba inicjatyw oddolnych wynika z małych rozmiarów gminy Gietrzwałd – jak określa to jeden z rozmówców „wszyscy się znają”. Współpraca w takim przypadku jest ułatwiona, a niekiedy wręcz konieczna. Sprawia to, że w Gietrzwałdzie dobrze funkcjonują sołectwa, fundusz sołecki wykorzystywany był zanim stało się to obligatoryjne. W Radzie Gminy oraz radach sołeckich zasiada ponadto wielu przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych. Oprócz współpracy wewnętrznej pozytywnie oceniane są relacje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz wyższymi szczeblami administracji. Wiele projektów realizowanych jest w ramach Lokalnej Grupy Działania oraz Lokalnej Grupy Rybackiej.

Za czynnik utrudniający współpracę wewnątrz gminy można uznać opozycyjny charakter Rady Gminy w stosunku do wójta. Obie strony oceniają co prawda wzajemne relacje dobrze, jednak część rozmówców wskazywała na pewne tarcia wynikające ze znacznej różnicy zdań między tymi organami i odmienne wizje rozwoju.

Gmina utrzymuje stałe relacje z partnerami międzynarodowymi – ze względu na powiązania historyczne podstawowym kierunkiem są gminy niemieckie, w których zamieszkują potomkowie autochtonów zasiedlających Gietrzwałd przed II Wojną Światową, jednak wskazywano również na kontakty z gminami francuskimi. Rolę jednego z liderów kształtujących współpracę z Niemcami odgrywa najstarsze gietrzwałdzkie stowarzyszenie – Diament. Podmiot ten od 15 lat jest organizatorem jednego z najistotniejszych w gminnym kalendarzu wydarzeń, jakim jest mecz polsko-niemiecki oraz towarzyszący mu kilkudniowy festyn. Takie działania pozwalają utrzymywać bardzo dobre stosunki z niemieckim partnerem. Część rozmówców przewiduje jednak stopniowe osłabianie tych relacji, wynikające z pokoleniowego osłabiania tożsamości i więzi z miejscem pochodzenia. Dobrze rozwiniętą w wielu kierunkach współpracę można uznać za kluczowy walor wewnętrzny umożliwiający rozwój gminy. Duży wpływ na to ma obecność w urzędzie kompetentnej i zaangażowanej osoby z dużym doświadczeniem, odpowiedzialnej za kontakty z organizacjami pozarządowymi.

5.6.1.3. Inne stymulanty i de stymulanty rozwoju gminy

Gietrzwałd sąsiaduje z Olsztynem, który wszyscy rozmówcy zgodnie wskazują jako główną stymulantę rozwoju gminy. Z uwarunkowaniami geograficznymi wiąże się również dobra dostępność komunikacyjna na poziomie krajowym oraz krajobraz – duża lesistość, obecność jezior, urozmaicone ukształtowanie terenu, który czyni Gietrzwałd atrakcyjnym miejscem rekreacji i wypoczynku dla mieszkańców Olsztyna oraz Warszawy.

Drugim czynnikiem determinującym rozwój Gietrzwałdu jest znajdujące się w gminie Sanktuarium Maryjne, które powstało w miejscu jedynych w Polsce objawień oficjalnie zatwierdzonych przez kościół katolicki. Potencjał tego miejsca nie był jednak do tej pory dostatecznie wykorzystywany, co wiąże się przede wszystkim z doktryną państwa w okresie PRL. Mimo że dziś jest celem licznych pielgrzymek,

rozmówcy wskazują, na niedostateczną rolę sanktuarium w życiu gminy także w ostatnich latach (w stosunku do posiadanego potencjału).

Gmina znajduje się w dobrej kondycji gospodarczej, a jej dynamiczny rozwój w latach po przemianach ustrojowych to w dużej mierze zasługa silnego lokalnego lidera – pierwszego wójta Wojciecha Samulowskiego, który pełnił tę funkcję przez 2 kadencje. Wszyscy rozmówcy zgodnie wymieniali jego osobę, z uznaniem odnosząc się do zasług i odważnych decyzji, które wyciągnęły zmarginalizowaną w PRL gminę ze stagnacji (w ciągu ponad 40 lat Polski Ludowej nie powstał tutaj żaden nowy dom). Wśród najważniejszych należy wymienić współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami, rozwinięcie infrastruktury i przede wszystkim stworzenie dobrych wzorców i sprawnego modelu zarządzania samorządem lokalnym. Obecny wójt zaznaczył, że chciałby podczas sprawowania urzędu wzorować się na zasłużonym poprzedniku.

Obecnie rozwój Gietrzwałdu zależy w dużej mierze od środków unijnych. Gmina dobrze radzi sobie z ich pozyskiwaniem, jednak w ostatnich latach nie uniknęło nietrafionych inwestycji. W rozmowach kilkakrotnie wskazano przykład terenów inwestycyjnych, które nie cieszą się spodziewanym zainteresowaniem. Nieefektywność tego projektu może skutkować koniecznością zwrotu dotacji, co mocno odbije się na przyszłym budżecie Gietrzwałdu.

Problemem gminy jest słabo rozwinięta sieć dróg lokalnych, często znajdujących się w fatalnej kondycji. Kontrastuje to z dobrą dostępnością komunikacyjną na poziomie regionalnym i krajowym. Do części miejscowości nie prowadzi żadna droga o nawierzchni bitumicznej, co znacznie utrudnia poruszanie się wewnątrz gminy i prowadzi do odizolowania niektórych jej obszarów.

5.6.2. Karpacz

5.6.2.1. Charakterystyka gminy

Karpacz charakteryzuje się sukcesami w zakresie wykorzystania środków z Unii Europejskiej, znaczną liczbą organizacji pozarządowych, spółek z udziałem zagranicznym oraz wysoką atrakcyjnością turystyczną. Warto jednak zauważyć, że takie cechy są charakterystyczne dla większości sudeckich gmin turystyczno-uzdrowiskowych.

Znaczna część Karpacza znajduje się w obszarze Karkonoskiego Parku Narodowego. Miasto do dyspozycji gości oferuje ok. 13 tys. stałych miejsc noclegowych. W ostatnich latach wzrasta liczba polskich turystów, zauważalny jest jednak bardzo wyraźny spadek liczby gości zagranicznych. W 2014 r. z infrastruktury turystycznej Karpacza skorzystało ponad 270 tys. osób, z których zaledwie 10 tys. przybyło spoza Polski. Wskaźnik liczby turystów w przeliczeniu na mieszkańca należy do najwyższych w kraju. Ponadto wysokie wartości przyjmuje wskaźnik określający liczbę spółek z udziałem kapitału zagranicznego w przeliczeniu na mieszkańca. Mimo to z pewnością nie można stwierdzić, że gospodarka miasta w dużym stopniu opiera się na zagranicznych inwestorach – 34 spółki z udziałem kapitału zagranicznego to mniej niż 1% wszystkich podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Karpaczu. Bardzo

wysoka jest indywidualna aktywność gospodarcza mieszkańców – własną działalność prowadzi prawie 900 osób, co stanowi ponad ¼ ludności w wieku produkcyjnym. Wartość tego wskaźnika stale rośnie. W ostatnich latach w gminie znacznie zmniejszyło się bezrobocie – w 2014 r. jego stopa wynosiła tylko 6%, w stosunku do prawie 10% w 2010 r.

Karpacz może poszczycić się bardzo wysokimi wartościami wskaźników dotyczących dostępu ludności do infrastruktury technicznej. Z wodociągu w 2014 r. korzystało 99,5% mieszkańców, z kanalizacji 93%. W dobrym stanie znajduje się także rozwinięta sieć drogowa. W ostatnich latach kluczową dla miasta inwestycją w zakresie komunikacji była budowa tunelu pod stokiem narciarskim, który niemal całkowicie wyprowadził ruch samochodowy ze ścisłego centrum miasta i pozwolił na stworzenie deptaka wzdłuż głównej arterii Karpacza.

Dane statystyczne świadczą o dużej aktywności mieszkańców Karpacza. W mieście działa 35 organizacji pozarządowych, skupionych głównie wokół turystyki i dziedzictwa kulturowego. Lokalna Grupa Działania Partnerstwo Gór, której członkiem jest Karpacz, zajmuje się promocją kultury i produktów lokalnych i regionalnych (Skarbiec Ducha Gór) oraz tworzeniem programowania rozwoju dla całego obszaru działalności (Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru Partnerstwa Ducha Gór). Gmina miejska Karpacz jest poza tym założycielem Związku Gmin Karkonoskich. W Karpaczu funkcjonuje otwarte 3 lata temu Karpaczańskie Centrum Kultury i Turystyki oraz Miejska Biblioteka Publiczna. W mieście znajdują się 2 przedszkola (publiczne i niepubliczne), 3 szkoły podstawowe (w tym 2 niepubliczne), gimnazjum oraz zespół szkół ponadgimnazjalnych. Karpacz ma Straż Miejską.

5.6.2.2. Współpraca – jej rola w rozwoju gminy

Wszyscy uczestniczący w badaniu respondenci wskazywali na istotną rolę współpracy w rozwoju Karpacza. Szczególne znaczenie ma przygraniczne położenie gminy i kooperacja z partnerem czeskim – Pecem pod Śnieżką. Współpraca jest kluczowa przede wszystkim z punktu widzenia środków finansowych pochodzących z UE, która w nowej perspektywie przeznaczona jest na inicjatywy transgraniczne. Zwrócono także uwagę na uzupełniające się oferty turystyczne miejscowości po obu stronach granicy – Pec dysponuje rozwiniętą infrastrukturą narciarską, Karpacz posiada ogromną liczbę miejsc noclegowych. Utrudnieniem dla tych relacji jest jednak objęte ścisłą ochroną pasmo Karkonoszy, które stanowi nienaruszalną barierę dla wszelkich inwestycji infrastrukturalnych mogących zbliżyć obie gminy.

W rozmowach zgodnie wskazywano konieczność wzmocnienia działań promocyjnych na rzecz miasta, co w ostatnich latach było przez władze lokalne zaniedbywane. W tym zakresie niezbędna jest współpraca wszelkich podmiotów funkcjonujących na terenie Karpacza – urzędu miasta i rady miejskiej, stowarzyszeń, przedsiębiorców działających w branży turystycznej, jak również wytwórców lokalnych produktów oraz Karkonoskiego Parku Narodowego. Promocja gminy nie będzie jednak możli-

wa bez promocji całego regionu Karkonoszy i Kotliny Jeleniogórskiej. Skuteczność tych działań opiera się na efektywności współpracy między sąsiadującymi ze sobą gminami oraz wyższymi szczeblami administracji. Produkt lokalny, rozumiany także jako produkt turystyczny tworzony w porozumieniu z Pecem, powinien być jednym z elementów stanowiących o sile działań marketingowych.

W gminie turystycznej położonej w bezpośrednim sąsiedztwie parku narodowego nieuniknione są konflikty na linii człowiek – przyroda. W Karpaczu funkcjonują organizacje reprezentujące skrajnie odmiennie poglądy w tej kwestii, dlatego też lokalne władze muszą wykazywać się szczególną otwartością na współpracę i umiejętnością godzenia różnych interesów. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że obecnie urząd miasta dobrze wywiązuje się z tego trudnego zadania, choć w poprzednich latach sytuacja nie zawsze wyglądała tak pozytywnie.

Opisując wpływ współpracy na rozwój Karpacza nie można zapominać o organizowanym przez wiele lat na wzgórzu Orlinek finale wyścigu kolarskiego Tour de Pologne. Ta największa sportowa impreza w dziejach miasta angażowała wiele podmiotów publicznych i prywatnych m.in. władze lokalne, organizacje sportowe, prywatnych sponsorów lokalnych i nie tylko, media oraz obiekty hotelowe. Wydarzenie to, mimo powszechnie pozytywnego odbioru, raczej negatywnie odbiło się w szczególności na finansach gminy – generowało koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do odnoszonych korzyści, nie przekładało się również na wzrost liczby turystów. Dlatego też w ostatnich latach zrezygnowano z organizacji tej imprezy, która raczej nie ma już szans wrócić do gminy. W Karpaczu nadal jednak odbywają się liczne wydarzenia sportowe niższej rangi, również kolarskie (szosowe i MTB), z którymi gmina radzi sobie bardzo dobrze. Jednym z nich jest rozgrywany od lat międzynarodowy wyścig Bałtyk – Karkonosze Tour, którego głównym sponsorem jest Związek Gmin Karkonoskich. Ogromnym powodzeniem i świetnym odbiorem cieszą się szczególnie zawody amatorskie, które są otwarte dla zwykłych mieszkańców i turystów – rozmówcy wskazywali na konieczność kontynuacji tego kierunku w przyszłości. W kwestiach aktywnego wypoczynku wciąż jednak daleko Karpaczowi i gminom sąsiednim do sytuacji w czeskich Karkonoszach. Udostępniono tam w ostatnich latach znacznie więcej tras rowerowych i narciarskich (biegowych) w wysokich partiach gór, które są doskonale oznakowane. Dlatego też tak wielkie znaczenie ma rozwój współpracy transgranicznej w tych kierunkach.

Jeśli w przeprowadzonych rozmowach pojawiały się negatywne opinie odnośnie do współpracy, to najczęściej wskazywano na Karkonoski Park Narodowy. Takie położenie gminy to niepodważalny walor, ale rodzi też wspomniane wcześniej konflikty. Kooperacja jest utrudniona nie tylko ze względu na rozbieżne wizje i interesy między rozwojem turystyki a ścisłą ochroną przyrody i krajobrazu, ale także z powodu centralnego charakteru tej organizacji, co często przekłada się na wydłużanie procesów inwestycyjnych. Narzędziem budzącym wątpliwości są zintegrowane inwestycje terytorialne. Wskazuje się ich wady, jak nadmierne zbiurokratyzowanie, wydłużanie

procesu inwestycji międzygminnych, których realizacja wcześniej nie stanowiła dla Karpacza problemu.

5.6.2.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy Karpacza

Niewątpliwie największym walorem Karpacza jest jego atrakcyjne położenie w Karkonoszach, u stóp najwyższego szczytu – Śnieżki. Dlatego też rozwój miasta niemal całkowicie zależy od rozwoju turystyki w regionie. Karpacz dysponuje rozbudowaną bazą noclegową, w ostatnich latach mamy wręcz do czynienia z przesytem miejsc dostępnych dla turystów. Podstawą rozwoju miasta jest turystyka krajowa, miasto znacznie gorzej radzi sobie w ostatnich latach z przyciąganiem gości zagranicznych, na co wskazywała większość rozmówców. Zauważalny jest jedynie wzrost turystów ze wschodu, do którego przyczynił się przede wszystkim Hotel Gołębiowski. Jest to jednak inwestycja tyle dla Karpacza pożyteczna, ile uciążliwa i kontrowersyjna, o czym świadczą podzielone głosy wśród respondentów.

Rozmówcy nisko oceniają poziom kapitału społecznego w Karpaczu. Mieszkańcom miasta brakuje przede wszystkim lokalnej tożsamości. Ze względu na historyczne uwarunkowania nie ma „rdzennych” obywateli, zdecydowana większość osób tutaj zamieszkujących to przyjezdni, wielu z nich łączy z miastem przede wszystkim interesy. Taki stan rzeczy odbija się negatywnie na rozwoju Karpacza, który podążył drogą niekontrolowanego rozwoju opartego na inwestycjach często niewpisujących się w karkonoski krajobraz i tradycyjne budownictwo. Jakkolwiek funkcjonuje tu dużo aktywnych organizacji pozarządowych, wśród których można wskazać kilku liderów: Związek Gmin Karkonoskich, SOKiAS, LOT i bardzo pozytywnie ocenianą w Urzędzie Miasta Lokalną Grupę Działania Partnerstwo Ducha Gór.

Karpacz to gmina mocno zależna od czynników zewnętrznych, które mają na miasto zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ. Jako główną destymulantę należy wskazać dostępność komunikacyjną na poziomie krajowym. O ile lokalna sieć dróg należy do atutów miasta, wyróżniając gminę na tle sąsiadów (w szczególności po oddaniu do użytku tunelu pod stokiem „Kolorowa”), o tyle dojazd tutaj z innych części kraju nadal jest mocno ograniczony. Przede wszystkim brakuje połączenia kolejowego, które niegdyś w Karpaczu funkcjonowało, niewystarczająca jest także przepustowość dróg krajowych prowadzących do Kotliny Jeleniogórskiej. Szansą rozwojową mogą być natomiast zmieniające się globalne trendy turystyczne. Odwrót turystów od wielkich, masowych kurortów w kierunku miejsc oferujących ciszę i spokój może promować Karpacz, który mimo wspomnianych wcześniej inwestycji prowadzących go w „alpejską” stronę, nie zatracił całkowicie swojego prowincjonalnego charakteru.

5.6.3. Niwiska

5.6.3.1. Charakterystyka gminy

Gmina Niwiska charakteryzuje się relatywnie słabymi wskaźnikami rozwoju społecznego i gospodarczego. Na tle najslabiej rozwiniętych gmin Niwiska wyróżniają się

jednak wysokim wskaźnikiem absorpcji środków pozabudżetowych oraz dużą liczbą organizacji pozarządowych w przeliczeniu na mieszkańca. Działają tu 23 organizacje pozarządowe, których liczba w ostatnich latach wzrosła (ich aktywność skupiona jest głównie wokół działalności społecznej). Prężnie funkcjonują ochotnicze straże pożarne oraz koła gospodyń wiejskich. Gmina Niwiska należy ponadto do Lokalnej Grupy Działania Lasovia. Życie kulturalne skupia się w Gminnym Ośrodku Kultury i Gminnej Bibliotece Publicznej w Niwiskach, 4 Domach Strażaka oraz w wiejskich świetlicach. W gminie znajduje się ponadto 7 szkół podstawowych, 7 punktów przedszkolnych oraz jedno gimnazjum, a od niedawna także Szkoła Muzyczna I-go stopnia.

Niwiska mimo słabej jakości gleb mają charakter typowo rolniczy. Zlokalizowano tutaj zaledwie 3 większe zakłady przemysłowe, aktywnych gospodarczo jest blisko 120 przedsiębiorców. Bezrobocie w gminie jest umiarkowane – w 2014 r. wynosiło 7,4% i w ostatnich latach wyraźnie spadło. Mieszkańcy mają bardzo dobry dostęp do infrastruktury sieciowej – 97,6% korzysta z wodociągu, 73,6% podłączonych jest do kanalizacji. W Niwiskach funkcjonuje też oczyszczalnia ścieków. Gminna sieć drogowa jest rozwinięta i charakteryzuje się bardzo dobrym stanem nawierzchni.

Gmina posiada strategię rozwoju opracowaną na lata 2014-2020. Sformułowano w niej 8 celów strategicznych skupiających się na podstawowych dziedzinach życia mieszkańców: przedsiębiorczości, rozwoju osadnictwa, edukacji, kulturze i sporcie, turystyce, aktywności społecznej, bezpieczeństwie i opiece zdrowotnej. Wizja gminy Niwiska brzmi [*Strategia Rzwoju Gminy Niwiska...*, s. 29]:

Gmina Niwiska w 2020 roku wykorzystując potencjał związany z położeniem geograficznym oraz walorami przyrodniczymi, a także rozwiniętą infrastrukturą jest atrakcyjnym miejscem do wypoczynku, życia, gospodarowania i prowadzenia działalności gospodarczej, zapewnia swoim mieszkańcom szansę pracy i godziwe warunki życia.

5.6.3.2. Współpraca – jej rola w rozwoju gminy

Współpraca to w opiniach rozmówców bardzo ważny czynnik rozwoju gminy i przez wszystkich była dobrze oceniana praktycznie w każdym możliwym obszarze. W przypadku Niwisk jest ona silnie związana z osobą wójta gminy – Elżbietą Wróbel, która wskazywana jest jako jej główny inicjator. W gminie dominującą rolę odgrywa kooperacja na linii urząd – organizacje pozarządowe. Partnerem dla wójta jest zazwyczaj kilku „stałych” liderów, którzy chętnie podejmują nowe wyzwania, jednak do pełnego sukcesu takich inicjatyw brakuje zaangażowania zwykłych obywateli i nowych osób. Otwartość urzędu na współpracę ma swoje pragmatyczne uzasadnienie. Gmina prowadzi bardzo aktywną politykę pozyskiwania środków pozabudżetowych, a liczne stowarzyszenia pozwalają sięgać po fundusze niedostępne dla administracji. Taki stan rzeczy objawia się jednak pewną niesamodzielnością gminnych organizacji pozarządowych, uzależnieniem od władzy oraz niską trwałością tego typu aktywności. Dopro-

wadza też do niepotrzebnej rywalizacji o fundusze, co może działać dezintegrująco na społeczność gminy. W wywiadach wskazywano też na brak trwałych inicjatyw typowo oddolnych, pojawiały się głosy, że do współpracy jednak trzeba zachęcać. Wiąże się to przede wszystkim z zauważanym przez większość rozmówców spadkiem kapitału społecznego w ostatnich latach. Dużą niezależność starają się zachować sołectwa. Bardzo dobrze oceniany fundusz sołecki nie zapobiegł działaniom, które nie spotykają się z uznaniem w całej gminie. Warto dodać, że mimo opozycyjnego charakteru Urzędu i Rady Gminy obie strony dobrze oceniały wzajemne relacje. Bez zastrzeżeń przebiega także współpraca Niwisk z innymi gminami oraz wyższymi jednostkami samorządu terytorialnego. Szeroko omawiano partnerstwa formalne i nieformalne nawiązywane w całym kraju z innymi gminami oraz organizacjami pozarządowymi. Pominiętym dotychczas w Niwiskach tematem była natomiast współpraca międzynarodowa, jej nawiązanie wskazywane było jako wyzwanie na przyszłość.

Ze względu na niewielkie rozmiary gminy pewne współzależności i kooperacje są naturalne, co jest cechą charakterystyczną tego typu jednostek („wszyscy się znają”). Przykładowo, siedziba stowarzyszenia zrzeszającego koła gospodyń wiejskich znajduje się w Gminnym Ośrodku Kultury, co niezwykle ułatwia, a czasem wręcz wymusza współpracę w wielu płaszczyznach. Współpraca w Niwiskach opiera się przede wszystkim na takich dziedzinach, jak kultura, sport i rekreacja, promowanie lokalnych produktów, którymi są potrawy oraz dzieła sztuki. Ze względu na charakter gminy i brak dużych zakładów pracy brakuje tutaj samorządów gospodarczych czy organizacji przedsiębiorców.

5.6.3.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy Niwiska

Gmina Niwiska ma silnego lokalnego lidera – wójta Elżbietę Wróbel, która pełni swój urząd już trzecią kadencję. Osoba ta poszczycić się może wieloletnim doświadczeniem w administracji samorządowej, zdobywanym na różnych stanowiskach. Charyzma i zaangażowanie pani wójt była przez większość respondentów wskazywana jako główny zasób gminy, podobnie jak sprecyzowana i ambitna wizja rozwoju wykreowana w urzędzie gminy. Władza cieszy się dużym zaufaniem społecznym i szacunkiem, o czym świadczy wynik wyborczy Elżbiety Wróbel na poziomie 80%. Wójt prowadzi rozwój gminy przede wszystkim przez aktywną politykę pozyskiwania środków pozabudżetowych, starając się wykorzystywać wszystkie dostępne szanse zewnętrznego finansowania. To właśnie pieniądze pochodzące z UE miały w ostatnich latach największy wpływ na Niwiska. Rozbudowano infrastrukturę sieciową, rozmówcy wielokrotnie chwalili wysoki wskaźnik dostępności do kanalizacji, udało się przeprowadzić rewitalizację najcenniejszych zabytków, w których dziś funkcjonują ważne, gminne instytucje (ośrodek kultury, szkoła muzyczna). Tak intensywna działalność wpływa jednak na rosnące zadłużenie, którego poziom jest jeszcze bezpieczny. Niestety gmina jest praktycznie uzależniona od zewnętrznego finansowania – mała liczba zakładów produkcyjnych oraz najniższe klasy gleb w gminie rolniczej przekła-

dają się na bardzo niskie wpływy z podatków. Przez wiele lat wójt nie wystrzegał się pewnych błędów, które zostały przez rozmówców wskazane – głównym z nich jest duży pośpiech i niedostateczny czas przeznaczony na konsultacje niektórych pomysłów oraz popadanie w rutynę, związane z wieloletnim urzędowaniem.

Atutem gminy jest dobrze rozwinięta i utrzymana w doskonałym stanie sieć dróg lokalnych, sfinansowana ze środków krajowych Narodowego Funduszu Rozwoju Dróg Lokalnych. Zasób ten jest jednak zupełnie niewykorzystywany przez lokalną komunikację publiczną i transport prywatny, który znajduje się w słabej kondycji. Poruszanie się po gminie i najbliższym otoczeniu dla osób nieposiadających samochodu stanowi znaczne utrudnienie. Rozmówcy wskazywali na niedobór połączeń, brak taksówek. Również dostępność komunikacyjna na poziomie krajowym uznawana była za destymulantę rozwoju.

Głównym problemem gminy wskazywanym przez rozmówców były niekorzystne procesy demograficzne. Mimo wydawałoby się nienajgorszych statystyk zauważalny jest odpływ młodych ludzi z gminy. Osoby kończące edukację rzadko pozostają czy wracają do Niwisk. Związane jest to przede wszystkim ze złą sytuacją na rynku pracy oraz brakiem gminnej infrastruktury czasu wolnego, skierowanej do tej grupy wiekowej. Zjawisko emigracji zarobkowej na dużą skalę sprawiło, że gminę dotknął problem „eurosierot”. W ostatnich latach – zdaniem rozmówców – zauważalnie obniża się poziom kapitału społecznego (spada zaangażowanie obywateli w sprawy gminy).

Wiele z omówionych problemów wynika z czynników typowo zewnętrznych – najważniejszym jest położenie w najbiedniejszym regionie Polski – na Podkarpaciu. Niekorzystna demografia i zła sytuacja na rynku pracy to destymulanty, których skala jest znacznie szersza niż poziom lokalny.

5.6.4. Współpraca – podsumowanie studiów przypadku

W przyszłości rozwój gminy Gietrzwałd będzie, podobnie jak dotychczas, tożsamy z rozwojem sąsiedniego Olsztyna. Dlatego też szansą jest dalsze rozwijanie funkcji wypoczynkowej i rekreacyjnej w bezpośrednim zapleczu aglomeracji, co koliduje w pewnym stopniu z „sypialnianym” kierunkiem, w którym w ostatnich latach podążają okołolsztyńskie gminy. Takiego charakteru nie uniknie i Gietrzwałd, jednak może próbować go ograniczać.

Wyzwaniem będzie zwiększenie roli dotychczas niedostatecznie promowanego sanktuarium. Z formalnego punktu widzenia jest to jeden z najważniejszych obiektów sakralnych w Polsce, nie przyciąga jednak oczekiwanej liczby pielgrzymów w stosunku do swojego potencjału. Ważna w tym zakresie będzie współpraca władz lokalnych z przedstawicielami duchowieństwa.

Dobrą dostępność komunikacyjną gminy i sąsiedztwo Olsztyna można wykorzystać także do ściągnięcia tutaj inwestorów, przede wszystkim w kontekście centrów spedycyjnych. Plany takie pojawiają się w wizji wójta, obejmują jednak odległą perspektywę czasową. Mogą także częściowo kolidować z rozwojem turystyki

i funkcji wypoczynkowej w gminie. Najbliższe lata nadal będą oznaczać kluczową rolę środków budżetowych w rozwoju gminy. Ich pozyskiwanie wciąż oparte będzie m.in. na dobrej współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi oraz sąsiednimi gminami zrzeszonymi w LGD.

Ze względu na słabnące z biegiem czasu relacje z niemieckim partnerem, Gietrzwałd powinien poszukiwać kolejnych partnerów międzynarodowych również w innych kierunkach. Dotychczasowe, wieloletnie dobre doświadczenia w tym zakresie mogą być dla gminy w przyszłości dużym atutem. Realizację założonych celów powinna wspomóc klarowna i precyzyjna wizja rozwoju kreowana obecnie przez władze lokalne, które do przyszłości gminy podchodzą z dużym optymizmem.

Mimo przejściowych problemów turystyka prawdopodobnie nadal pozostanie fundamentem rozwoju Karpacza. Wszelkie działania w tej dziedzinie muszą być jednak oparte na efektywnej współpracy – transgranicznej oraz z podmiotami krajowymi, przede wszystkim w zakresie wspólnej promocji całego regionu. Karpacz to gmina kontrastów, dla której jednym z celów na przyszłość będzie zbudowanie lokalnej tożsamości pozwalającej kreować pozytywny wizerunek miasta. Dlatego konieczna jest poprawa integracji społecznej, której poziom obecnie jest niewystarczający. Duża w tym rola nowych władz miasta. Klarowna i spójna wizja liderów powinna stać się remedium na chaotyczny i niekontrolowany rozwój, jakiego Karpacz doświadczył w ostatnich latach. Urząd Miasta jest mocno ukierunkowany na współpracę, promocję gminy oraz działania marketingowe, które w poprzednich latach nie były priorytetem dla rządzących.

W najbliższych latach pożądanę będzie również rozszerzenie współpracy z parkiem narodowym, konieczne do realizacji planów rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Rozwój turystyki nie może jednak negatywnie wpływać na walory przyrodniczo-krajobrazowe gminy. Wyważone działanie między obiema płaszczyznami to duże wyzwanie dla urzędu. Na miasto silnie oddziaływać mogą także czynniki zewnętrzne – krajowe i globalne trendy turystyczne oraz rozwój infrastruktury transportowej na poziomie ponadlokalnym. Ten ostatni pozwoliłby zwiększyć niewystarczającą obecnie dostępność komunikacyjną gminy i rozszerzyć jej zasięg oddziaływania turystycznego. Kluczowe dla miasta będzie przede wszystkim powstanie autostrady do Lubawki oraz obwodnicy Jeleniej Góry.

Największym wyzwaniem na przyszłość dla gminy Niwiska będzie zdecydowana poprawa fatalnie ocenianej przez lokalnych liderów sytuacji na rynku pracy. To niezwykle trudne zadanie, uzależnione w dużej mierze także od czynników zewnętrznych, wymagać będzie wyważenia między długofalową i ambitną wizją rozwoju posiadaną przez wójta a zaspokajaniem doraźnych potrzeb – co jest obecnie podstawowym oczekiwaniem mieszkańców wobec władzy. W przeciwnym razie liczne powstałe już i wciąż powstające inwestycje w infrastrukturę społeczną i techniczną mogą w przyszłości stracić swoich użytkowników i stać się jedynie źródłem coraz większego zadłużenia. Zadłużenie to drugi problem, z którym gmina musi sobie poradzić, jeśli

w dalszym ciągu chce rozwijać się przez nowe inwestycje. Środki pozabudżetowe wciąż pozostaną podstawą rozwoju gminy, dlatego też duże nadzieje związane są z obecną perspektywą finansową UE.

W najbliższych latach Niwiska mają zamiar mocno postawić na turystykę. Przedstawiane w rozmowach wizje rozwoju masowej turystyki na poziomie krajowym, a nawet międzynarodowym są raczej na wyrost, gdyż gminne walory nie są w stanie rywalizować z pobliskimi (w omawianej skali) pasmami górskimi. Niwiska jednak z pewnością mają szansę stać się atrakcyjnym miejscem rekreacji i wypoczynku weekendowego w regionie, które ściągnie mieszkańców pobliskich ośrodków miejskich (Mielec, Stalowa Wola, Kolbuszowa). Turystyka powinna być poza tym oparta na produkcie lokalnym ukierunkowanym na kulinaria i sztukę, co po części już jest z powodzeniem realizowane.

Bodźcem rozwoju zarówno turystyki, jak i całej gminnej gospodarki w najbliższych latach będzie niedawno oddana do użytku autostrada A4, przebiegająca w pobliżu granicy gminy. Do pełnego wykorzystania jej potencjału konieczna będzie jednak poprawa jakości dróg ponadlokalnych – powiatowych i wojewódzkich, z których mieszkańcy Niwisk obecnie nie mogą być zadowoleni. Autostrada z pewnością przyczyni się do polepszenia dostępności komunikacyjnej gminy na poziomie krajowym, która dotychczas była bardzo słaba. Przede wszystkim brakuje połączeń autobusowych z największymi miastami – te nieliczne, istniejące wymagają wielokrotnych przesiadek. Komunikacja lokalna, a właściwie praktycznie jej brak także była przedmiotem narzekań rozmówców. Bez poprawy w tych obszarach trudne będzie ściągnięcie do gminy inwestorów czy turystów.

5.7. Zaufanie jako czynnik rozwoju gminy

5.7.1. Częstochowa

5.7.1.1. Charakterystyka gminy

W Częstochowie swoje siedziby ma wiele firm, w tym potentaci z takich branż, jak samochodowa, metalowa, elektromaszynowa czy też metalurgiczna. Na terenie miasta funkcjonują dwie specjalne strefy ekonomiczne (Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec oraz Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna), gdzie można prowadzić działalność na preferencyjnych warunkach, a także istnieje alternatywa w postaci objęcia statusem specjalnej strefy nowej inwestycji zlokalizowanej w innej części miasta. Częstochowa należy także do 9 polskich miast, które posiadają międzynarodowy rating finansowy (Fitch Rating inwestycyjny z notą BBB), który to prezentuje opinię na temat stanu polityki finansowej, szans rozwojowych miasta, a także planowania głównych priorytetów jednostki. Częstochowa jest drugim w Europie, a zarazem największym w Polsce miejscem pielgrzymkowym kultu Maryjnego, który każdego roku odwiedza kilka milionów turystów [*Invest in Czestochowa 2014*].

W mieście znajduje się filharmonia, teatry, muzea, galerie sztuki. Do najbardziej prestiżowych wydarzeń mających stałe miejsce w kalendarzu częstochowskich imprez kulturalnych należą: Międzynarodowy Festiwal Muzyki Sakralnej "Gaude Mater" organizowany przez Ośrodek Promocji Kultury, Międzynarodowy Festiwal Wiolini-styczny im. B. Hubermana oraz Jasnogórskie Dożynki z Europejskimi Dniami Kultury Ludowej.

Na terenie miasta swoje siedziby ma także wiele organizacji pozarządowych, a ich główne obszary działań to rozwój społeczny i gospodarczy, życie kulturowe i sportowe, wsparcie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a przede wszystkim jak największa aktywizacja mieszkańców w działania rozwojowe na rzecz Częstochowy. Wszystkim tym celom służy m.in. Częstochowskie Centrum Organizacji Pozarządowych, które zrzesza kilkadziesiąt organizacji i dysponuje kilkunastu milionowym budżetem³⁷.

Korzystna lokalizacja miasta wpływa na to, że przebiega tędy wiele ważnych szlaków komunikacyjnych – Droga Krajowa nr 1 (DK1), która łączy Gdańsk oraz Łódź z południem Polski, a także w przyszłości ma tworzyć część korytarza transportowego autostrady A1 łączącej Skandynawię z Europą Południową. Miasto znajduje się również w bliskim sąsiedztwie Międzynarodowego Portu Lotniczego w Katowicach-Pyrzowicach (odległość 50 km), co wpływa na bardzo dobre połączenia komunikacyjne Częstochowy z resztą kraju i Europy.

Jednym z największych problemów Częstochowy jest ciągły odpływ ludności – w latach 1995-2014 liczba mieszkańców spadła o ponad 10%. Kolejnymi negatywnymi zjawiskami w mieście są starzenie się społeczeństwa, ujemny przyrost naturalny, które postępuje regularnie od kilkunastu lat, a także utrata znaczenia miejscowych uczelni wyższych, co także przekłada się na niekorzystny wynik salda migracji. W wyniku reformy administracyjnej z końca lat 90. XX w. Częstochowa utraciła status miasta wojewódzkiego, co wpłynęło negatywnie na wiele zagadnień zakresu administracji (przyłączenie do woj. śląskiego, z którym Częstochowa się nie utożsamia), kultury (dużo niższe nakłady na utrzymanie filharmonii, muzeów) czy też kosztów związanych z utrzymaniem dróg wojewódzkich. Częstochowa wyróżnia się również jedną z najniższych frekwencji wyborczych w skali całego kraju – w latach 2002-2014 nie przekraczała ona poziomu 50%, w większości wyborów oscylując w granicach 30-40% oraz jest jedną z nielicznych gmin w Polsce, w której w ostatnich latach przeprowadzono referendum w sprawie odwołania prezydenta³⁸.

5.7.1.2. Zaufanie – jego rola w rozwoju miasta

Zaufanie w Częstochowie wiąże się z otwartością władz na współpracę z obywatelami. Istnieje budżet obywatelski, który z każdym rokiem dysponuje coraz większymi

³⁷ [<http://ngo.czestochowa.pl/page/523,o-nas.html>].

³⁸ [<http://pkw.gov.pl/>].

środkami, a mieszkańcy chętnie biorą udział w jego tworzeniu. Kolejną kwestią wpływającą na zaufanie jest partycypacja obywateli w rewitalizacji obszarów najbardziej zdegradowanych w mieście oraz w różnego rodzaju inicjatywach lokalnych mających za zadanie nie tylko niesienie wsparcia dla mieszkańców, ale również umożliwienie im (ukierunkowanie) aktywizacji w zakresie poszukiwania pracy lub odpowiedniego przygotowania do podjęcia określonego zawodu. W gminie funkcjonują centra integracji społecznej mające na celu aktywizację obywateli zarówno społecznie, jak i gospodarczo. Przejawem zaufania w mieście jest także Częstochowskie Centrum Organizacji Pozarządowych, gdzie prowadzony jest dialog między organizacjami a władzami miasta np. w zakresie konsultacji społecznych na temat danego problemu czy szans rozwoju miasta we wskazanym kierunku. W Częstochowie rozwijają się także ciała doradcze prezydenta chociażby w postaci Rady Seniorów, Rady Osób Niepełnosprawnych, Miejskiej Rady Rodziców Zastępczych. Władze miejscy uważają, że funkcjonowanie i rozwój organizacji pozarządowych oraz zaangażowanie mieszkańców w działania na rzecz miasta przyczyniają się w bardzo dużym stopniu do rozwoju nie tylko społecznego, ale także gospodarczego, dzięki wzmożonej aktywizacji obywateli na rzecz miejsca, w którym żyją.

Przejawem zaufania jest również to, że obecny prezydent został ponownie wybrany na kolejną kadencję, tym samym mieszkańcy wyrazili swoją akceptację do obranego przez władze kierunku rozwoju gospodarczego. Obecna władza stara się z kolei odbudować zaufanie mieszkańców do samorządu.

Rola zaufania dostrzegana jest też na polu gospodarczym. Jak charakteryzuje to jeden z rozmówców³⁹:

Nie wyobrażam sobie dopięcia inwestycji, w sytuacji, gdy inwestor nie ma zaufania do decydentów w mieście.

Zatem dzięki zaufaniu możliwa jest zmiana nastrojów w mieście, pobudzenie procesów rozwojowych oraz zwiększenie obustronnej ufności w relacjach władza – inwestor, a tym samym zwiększenie szansy na kolejną inwestycję przez tych, którzy już tutaj zainwestowali (wzmocniona zostaje marka Częstochowy jako gminy przyjaznej dla inwestora). Ważną częścią budowania zaufania w mieście, a także przyczyniania się do rozwoju gospodarczego, są mali i średni przedsiębiorcy, których jest w gminie kilkanaście tysięcy. Wszyscy rozmówcy zgodnie stwierdzili, że dzięki tak dużej liczbie sprawnie działających niewielkich firm Częstochowa ma obecnie dalsze szanse rozwojowe, ponieważ to oni w dużym stopniu przyczynili się do utrzymania w miarę stabilnego poziomu gospodarczego na przełomie XX i XXI w.

³⁹ Wywiad przeprowadzony 16.10.2015.

Część respondentów uważa, że zaufanie do władzy w mieście jest ograniczone, czego przejawem jest chociażby niska frekwencja wyborcza⁴⁰:

Zaufanie do władz jest takie, jak frekwencja wyborcza, czyli około 30-40%, zatem niewielkie i raczej mało co się ludzie interesują władzą.

Wynikać to może z tego, że w okresie po transformacji ustrojowej miasto straciło na znaczeniu nie tylko w skali krajowej czy wojewódzkiej. Zdaniem wszystkich rozmówców doszło do zaniedbań z zakresu gospodarki i zaplecza społecznego, przez co Częstochowa utraciła swoją szansę rozwojową, a to z kolei odbiło się negatywnie na nastrojach wśród mieszkańców. Wszyscy rozmówcy są zgodni co do tego, że to właśnie ówczesne władze doprowadziły do takiego stanu rzeczy, przez co społeczeństwo lokalne przestało wierzyć w poprawę sytuacji w mieście i tym samym odwróciło się od władarzy miasta. Zwraca się także uwagę na problem negatywnego stosunku mieszkańców do miasta, który utrudnia budowanie tożsamości lokalnej.

5.7.1.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwojowe

Pierwszym bodźcem, o którym zgodnie mówili wszyscy rozmówcy jest wzmocnienie roli Częstochowy w regionie. Miasto ze względu na swoje położenie oraz wielkość ma ambicje oraz chęci realizowania konkretnych zadań infrastrukturalnych, takich jak rozwój sieci światłowodowych, inwestycji w zaplecze IT oraz poprawę komunikacyjną Częstochowy i miast powiatu częstochowskiego. W tym celu nadano charakter oficjalny Klubowi Wójtów i Burmistrzów, co pozwoliło na podjęcie przeróżnych działań i współpracy z sąsiednimi gminami na formalnym szczeblu. Wzmocnienie roli w regionie wiąże się ze wzrostem napływu środków publicznych do Częstochowy oraz udziałem miasta w dużych projektach regionalnych. Jak stwierdza jeden z rozmówców z urzędu miasta w latach 90. stosunki z urzędem wojewódzkim były negatywne⁴¹:

W roku 1998 były to wrogie stosunki, tak można by powiedzieć. My patrzyliśmy na nich jako na kogoś, kto przyjeżdża likwidować kolejne miejsca pracy, instytucje. Urząd wojewódzki, delegatura została ograniczona do minimum. To były takie wizje najeźdźcy”.

Kolejną ważną kwestią dla rozwoju miasta będzie odejście od wizerunku Częstochowy jako miasta pielgrzymkowego, ponieważ forsowanie tego pomysłu przez władze w latach 90. ubiegłego stulecia nie przełożyło się na wzrost gospodarczy. Mniej więcej od 6 lat gmina ukierunkowuje się przede wszystkim w stronę wzmocnienia

⁴⁰ Wywiad przeprowadzony 24.09.2015.

⁴¹ Wywiad przeprowadzony 16.10.2015.

gospodarki, przyciągnięcia jak największej liczby inwestorów, którzy zapewnią nowe miejsca pracy oraz wpływy do budżetu miasta, co pozwoli na zrobienie zdecydowanego kroku w przód pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i przyczyni się do polepszenia sytuacji bytowej wielu mieszkańców, a także zatrzyma odpływ ludności. Wzmocnieniu rozwoju gospodarczego mają służyć funkcjonujące na terenie miasta specjalna strefa ekonomiczna oraz Centrum Obsługi Inwestora. Zdaniem zastępcy prezydenta miasta oraz naczelnika Wydziału Funduszy Europejskich i Rozwoju dużo istotniejsze dla rozwoju miasta pod względem gospodarczym są zmiany wprowadzane w ramach podatku CIT niż PIT⁴²:

Stwierdziłmy także, że większe korzyści dla nas będą z przyciągania inwestorów, zwiększania dzięki temu wpływów z CIT-u niż rozdrabnianie, czy stosowanie jakiś pokreślonych dodatkowych ulg dla zwykłych podatników.

Częstochowa bardzo mocno liczy także na wykorzystanie strefy ekonomicznej w przyciąganiu nowych przedsiębiorców, wprowadza w tym celu ulgi podatkowe, przeprowadzono wiele inwestycji z zakresu infrastruktury miejskiej (co przy okazji pozwoliło obniżyć koszty funkcjonowania miasta), doszło do zacieśnienia współpracy z powiatowym urzędem pracy, po to aby potencjalni inwestorzy mieli na miejscu kadry przygotowane do ich potrzeb, tym samym miasto stara się wzmocnić swoją konkurencyjność na tle całego regionu. Według dwóch z sześciu rozmówców Częstochowie potrzebny jest jeden duży albo średniej wielkości przedsiębiorca, który pokazałby mieszkańcom, że miejsce, w którym żyją ma szanse rozwojowe, a w dalszej perspektywie przetarł szlak dla innych potencjalnych inwestorów. Polityka władz została ukierunkowana nie tylko na gospodarkę, ale także aktywizację społeczeństwa. Budżet obywatelski, inicjatywy lokalne, aktywny udział mieszkańców w rewitalizacji najbardziej zaniedbanych dzielnic miasta to właśnie szansa na dalszy rozwój społeczno-gospodarczy. Miastu zależy również na tym, aby wzmocnić wizerunek Częstochowy jako miejsca turystycznego, jednak już nie z perspektywy kultu maryjnego, ale zwiększenia roli Jury Krakowsko-Częstochowskiej jako obszaru przyciągającego turystów ze względu na sporty ekstremalne, czy też turystykę pieszą. Kolejnym elementem, który w przyszłości ma wpłynąć na rozwój gminy jest zdaniem przedstawicieli urzędu miasta rynek usług, szeroko pojęta cyfryzacja, w związku z czym prowadzone są prace przygotowawcze dla zwiększenia dostępności do usług IT, czy tzw. „e-urzędu”. Impulsem, który ma szansę wzmocnić pozycję w regionie, ale również i atrakcyjność (konkurencyjność) Częstochowy jest zdaniem połowy rozmówców budowa autostrady A2, dzięki której gmina będzie jeszcze lepiej skomunikowana z resztą Polski i Europy.

Problemy, z którymi Częstochowa musi się zmierzyć, to przede wszystkim coraz gorsza sytuacja demograficzna wynikająca ze starzenia się społeczeństwa, czy też

⁴² Wywiad przeprowadzony 16.10.2015.

ujemnego przyrostu naturalnego. Wyzwaniem dla miasta jest także odpływ ludności do większych ośrodków, takich jak Warszawa czy Łódź, wynikający ze słabej konkurencyjności Częstochowy pod względem zaplecza edukacyjnego czy też miejsc pracy. Jak zauważa jeden z rozmówców⁴³:

Uczelnie utrzymują kierunki, na których mają kadre, a nie idą za potrzebą rynku pracy, przez co też tak na dobrą sprawę produkują bezrobotnych, (...), nie dostosowują się i przez to też jest duży problem, bo trzeba ściągać fachowców z zewnątrz.

W najbliższym czasie niezwykle istotną kwestią do rozwiązania będzie sposób współpracy z powiatowym urzędem pracy oraz inwestorami, którzy głównie związani są z branżami przemysłowo-technicznymi, w celu rozwiązania problemu z dostępem do zasobów miejscowej siły roboczej, ponieważ obecne kierunki studiów prowadzić będą w przyszłości do osłabienia konkurencyjności miasta na tle innych gmin w Polsce.

Po zmianach administracyjnych z 1999 r. i utracie statusu miasta wojewódzkiego zauważalny jest spadek znaczenia Częstochowy w regionie, a tym samym ograniczona została rola miasta przy podziale środków chociażby z UE. Miastu jest bardzo ciężko rywalizować np. z Katowicami, przez co wiele ważnych inwestycji jest albo opóźnionych albo dużo gorzej finansowanych (czterech z sześciu rozmówców podkreśla, że w tym zakresie ostatnie lata przyniosły poprawę). Przejawem tego jest chociażby to, że mimo pozycji drugiego miasta co do wielkości w całym woj. śląskim, Częstochowa nie ma nikogo w sześciuosobowym zarządzie urzędu marszałkowskiego. W przyszłości istotnym problemem będzie, zdaniem członka komisji skarbu, zadłużenie samorządu, które sięga obecnie 450 mln zł, co przełoży się negatywnie na możliwości inwestycyjne Częstochowy, a tym samym może w istotny sposób ograniczyć plany rozwojowe miasta.

Wśród rozmówców pojawiła się także jedna opinia, że w przyszłości rozwoju w mieście w ogóle nie będzie, uczelnie jeszcze bardziej będą tracić na znaczeniu, a mieszkańcy będą dalej emigrować z miasta. Szanse na rozwój, a raczej jak to określił rozmówca „postępujący powolny upadek”⁴⁴ mają być powiązane jedynie z utrzymaniem obecnego stanu dzięki strefom ekonomicznym oraz małym i średnim przedsiębiorcom.

⁴³ Wywiad przeprowadzony 22.10.2015.

⁴⁴ Wywiad przeprowadzony 24.09.2015.

5.7.2. Grodzisk Mazowiecki

5.7.2.1. Charakterystyka gminy

Na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki działa wiele podmiotów gospodarczych, jest ich prawie 6000, z czego liczne są z udziałem kapitału zagranicznego. W 2009 r. liczba nowo powstających firm z udziału kapitału zagranicznego wynosiła 3, natomiast w 2013 r. było ich już 21. Warto w tym miejscu nadmienić, że od 2003 r., kiedy to podmiotów gospodarczych na terenie gminy było nieco ponad 4200 z każdym rokiem zauważalna jest tendencja wzrostowa. Na terenie gminy utworzono strefę przemysłową, w której funkcjonuje już wiele ważnych firm (FritoLay/Pepsi Co. z branży spożywczej, branża technik grzewczych Danfoss, potentat farmaceutyczny Gedeon Richter, czy też branża motoryzacyjna reprezentowana przez Carpol oraz transportowa, której przedstawicielem jest Dartom) [*Strategia... Grodzisk Mazowiecki* 2013].

Przez gminę Grodzisk Mazowiecki przebiega jedna z najważniejszych dróg krajowych, tj. autostrada A2 łącząca wschodnią granicę Polski z zachodnią. Dojazd do Warszawy zajmuje ok. 30 minut, co jest czynnikiem zwiększającym atrakcyjność inwestycyjną. W Grodzisku Mazowieckim funkcjonuje nowoczesne, oddane od użytku w 2008 r. centrum kultury, które jest miejscem organizacji wielu wydarzeń społeczno-kulturowych, ale również gospodarczych, nie tylko o zasięgu lokalnym. W planach władz lokalnych jest stworzenie interaktywnej bazy bibliotecznej oraz utworzenie centrum kultury dla osób starszych. Największym priorytetem inwestycyjnym dla władz Grodziska Mazowieckiego jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej. Co roku ok. 30% budżetu gminy przeznaczane jest na sukcesywne uzbrajanie terenów, budowę i modernizację dróg oraz rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej⁴⁵.

Liczba mieszkańców w gminie stale rośnie i w ciągu 4 ostatnich lat zwiększyła się o prawie 2400 osób (ponad 5%). Wzrost liczby mieszkańców związany jest przede wszystkim z dodatnim saldem migracji (głównie z Warszawy), ale również z dodatnim przyrostem naturalnym. Nowych mieszkańców przyciąga wysoka jakość życia oraz bliskość stolicy kraju (jako miejsca pracy).

To co wyróżnia gminę Grodzisk Mazowiecki na tle kraju to także osoba burmistrza Grzegorza Benedykcińskiego, który sprawuje swoją funkcję od 1994 r. ciesząc się w każdym wyborach poparciem w granicach 70%. Frekwencja wyborcza w Grodzisku Mazowieckim kształtuje się od lat na poziomie ok. 45-48%.

Liczba organizacji pozarządowych działających na terenie gminy wynosi 50. Zdecydowana większość z nich to kluby sportowe (historia i tradycja ogólnokrajowa to klub tenisa stołowego „Bogoria” – kilkakrotni mistrzowie Polski), prawie 1/3 wszystkich działających na terenie gminy organizacji, pozostałe w głównej mierze skupiają się na pomocy niepełnosprawnym, potrzebującym, ale również działają na rzecz rozwoju miasta, kultury oraz szeroko pojętych inicjatyw lokalnych.

⁴⁵ [<http://www.grodzisk.pl/inwestycje-gminne.html>].

5.7.2.2. Zaufanie – jego rola w rozwoju gminy

Zaufanie, zgodnie z opiniami wszystkich rozmówców, powinno być kojarzone z osobą burmistrza. W trakcie pełnienia przez niego funkcji na przestrzeni ponad 20 lat gmina przeszła metamorfozę z gminy biednej, zaniedbanej, o wysokim bezrobociu oraz z wieloma problemami społecznymi do gminy posiadającej kilkusetmilionowy budżet, strefę przemysłową, z wieloma planami inwestycyjnymi oraz rozwiniętym zapleczem społeczno-kulturowym. Jak burmistrz sam to określa:

...musisz zrobić jedną sprawę pierwszą – załatw ludziom robotę. W tym okresie bezrobocie wynosiło ponad dwadzieścia kilka procent (w gminie – przyp. autor). Tu pod urzędem tłumi ludzi oczekiwali, że ja załatwię robotę. (...) zrozumiałem w pewnym momencie, że jak spowoduję, że ludzie uwierzą, że to miejsce może być wyjątkowe, że to miejsce może być powodem do dumy, to wtedy będą mocno mnie w tym wspierać.

Wieloletnia praca na stanowisku burmistrza wiązała się z wykazaniem się inicjatywą, a tym samym wzbudzeniem w mieszkańcach gminy zaufania wobec pomysłów i kierunków działań mających na celu poprawę materialną sytuacji społeczności lokalnej i wyciągnięcie gminy z kryzysu. Grodzisk Mazowiecki charakteryzuje się współpracą wielu aktorów na najważniejszych polach dla gminy. Wszyscy rozmówcy zgodnie wskazują na burmistrza jako osobę, która potrafi znaleźć porozumienie w najważniejszych dla gminy kwestiach, doprowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska, scalając wszystkie strony zaangażowane w rozwój gminy:

Burmistrz wie co chce robić, potrafi zjednoczyć wokół siebie ludzi, po prostu pociągnąć ich do własnych pomysłów, ma w sobie taką umiejętność jednania wokół siebie ludzi. Jest takim liderem dosłownie.

To właśnie burmistrz jest najważniejszym aktorem w gminie, który dzięki posiadanym kompetencjom, zdaniem wszystkich rozmówców, w najbardziej istotny oraz zauważalny sposób przyczynił się do rozwoju gospodarczego oraz społecznego w ciągu przeszło dwudziestu lat sprawowania swojego urzędu. Jak podsumowuje to jeden z rozmówców z urzędu miejskiego:

Myślę, że mieszkańcy ufają nam, mamy najsilniej reprezentowane ugrupowanie w radzie, a ludzie widzą, jak bardzo gmina się zmieniła na przestrzeni lat. Jest to na pewno zasługa burmistrza Benedykcińskiego.

Ufność mieszkańców wobec działań urzędu miasta i gminy dotyczy nie tylko osoby burmistrza, ale także jego zaplecza politycznego. Jak to określa jeden z działających w gminie przedsiębiorców:

Sam urząd jest bardzo stabilny i w związku z tym, odpowiadając na pytanie o zaufanie do władz, można myśleć stwierdzić, że mieszkańcy mają pełną świadomość tego, gdzie gmina podąży, a burmistrz nie musi się bać o swoje poparcie.

Zaufanie wobec burmistrza przekłada się na długość sprawowanego przez niego urzędu oraz wysokie poparcie (ok. 60-70%), jakim niezmiennie dysponuje od lat, a tym samym na zapewnienie ciągłości i stabilności prowadzonej polityki (obranego kierunku) w zakresie inwestycji gospodarczych oraz społecznych przy aprobacie zdecydowanej większości społeczeństwa lokalnego.

Na terenie gminy funkcjonuje coraz więcej organizacji pozarządowych. Mieszkańcy angażując się w określone działania mogą liczyć na to, że zostaną wysłuchani przez władze, co podkreśla jeden z rozmówców:

(...) na pewno zauważalny jest rozwój inicjatyw społecznych i partycypacja mieszkańców w podejmowaniu decyzji ważnych z ich punktu widzenia.

To samo dotyczy działających i lokalizujących na terenie gminy swoje inwestycje przedsiębiorców. Jak opisuje to jeden z przedstawicieli biznesu:

W trakcie dalszego rozwoju działalności mogliśmy zawsze liczyć na wsparcie ze strony władz, co pozwalało na spokojne prowadzenie działalności i skupienie się na sprawach najważniejszych z naszego punktu widzenia.

Tak więc gmina dzięki swojemu podejściu do inwestorów jest darzona przez nich zaufaniem, co także wzmacnia jej atrakcyjność i pozwala budować markę Grodziska Mazowieckiego.

5.7.2.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwojowe

Wszyscy rozmówcy zgodnie podkreślają, że bardzo ważną rolę w dalszym rozwoju gminy będzie miała powstająca obwodnica, która odciąży komunikacyjnie centrum miasta oraz tereny przyległe do przebiegającej przez gminę autostrady A2. Dzięki rozwojowi infrastrukturalnemu oraz dalszym inwestycjom w strefie przemysłowej Grodzisk Mazowiecki planuje stać się jeszcze bardziej atrakcyjnym miejscem dla potencjalnych inwestorów, a tym samym pojawi się szansa na kolejne miejsca pracy i przyciągnięcie do gminy nowych mieszkańców.

Władze lokalne szacują, że docelowo gmina będzie liczyła ok. 60-65 tys. mieszkańców, co nie spowoduje wrażenia „ciasnoty”. Między innymi w celu przyciągnięcia nowych mieszkańców gmina wprowadziła strategię na lata 2013-2016 mającą na celu promocję pozytywnego wizerunku i marki (logo) gminy pod hasłem „Tu przyszłość jest dziś”.

Ważną kwestią w kontekście rozwoju w Grodzisku Mazowieckim jest również współpraca wewnątrz gminy z uwzględnieniem stanowiska opozycji:

Współpraca wewnątrz gminy jest kluczową sprawą. Ja zawsze twierdzę i widzę to, że tylko współpraca i unikanie konfliktów daje szansę rozwoju. Dlatego ja przez całą swoją karierę, (...) unikałem wchodzenia w konflikty, czyli dyskusja jak najbardziej, ale w każdym mieście mamy takim poziom ludzi... którzy twierdzą, że to co robimy jest złe i to jest prawidłowe w demokracji. Zresztą ja się bardzo cieszę z tego i wszystkim moim opozycjonistom, dopóki mnie nie obrażają i nie kłamią jestem bardzo wdzięczny, bo oni mi pozwalają na zachowanie czujności. Oni mnie pilnują i to jest bardzo cenne.

W Grodzisku Mazowieckim planowana jest budowa jednego z największych europejskich parków rozrywki, co może mieć przełożenie na prestiż, ale przede wszystkim na dodatkowe miejsca pracy oraz znaczne wpływy do budżetu gminy. Wszyscy rozmówcy jako kolejną stymulantę rozwojową wskazali powstanie centrum innowacji, które pozwoli przyciągnąć do gminy ludzi młodych, dobrze wykształconych. Dwóch z sześciu rozmówców wskazuje również na istotność dalszych inwestycji w zakresie rozwoju zaplecza sportowego w gminie – budowa hali widowiskowo-sportowej, dzięki czemu mieszkańcy (ze wskazaniem na młodzież) będą mieli więcej perspektyw na spędzanie czasu wolnego, a także zwiększona zostanie atrakcyjność gminy pod względem możliwości organizowania wszelkiego rodzaju imprez masowych. Warto również wspomnieć o tym, że dwóch z sześciu rozmówców wskazało sport jako element, który już się przyczynił do walki z różnymi patologiami w gminie:

Duży wpływ na zachowania (mieszkańców) miała rozbudowa bazy sportowej, czyli pierwszy basen w tym rejonie, pierwsza hala, mnóstwo klubów i to spowodowało fakt, że mamy najniższą przestępczość w rejonie podwarszawskim.

W zakresie pozostałych inwestycji społeczno-kulturowych zwraca się uwagę na powiększenie biblioteki miejskiej oraz inne prace związane z rozwojem zaplecza kulturowego Grodziska Mazowieckiego, co ma się przełożyć w najbliższych latach na wzrost atrakcyjności i prestiżu gminy. Zdaniem burmistrza oraz przedstawicielki rady miejskiej bardzo ważne w kolejnych latach będzie wybudowanie Centrum Pobytu Dziennego dla osób starszych ze względu na postępujące starzenie się społeczeństwa i coraz większą potrzebę budowania tego typu obiektów. Dla Grodziska Mazowieckiego w najbliższym czasie istotne mają być także inwestycje z zakresu budownictwa mieszkalnego, ze względu na rosnącą liczbę osób, które chcą się tu osiedlać, ale także na politykę gminy ukierunkowaną na przyciąganie nowych mieszkańców. Kluczowym elementem rozwojowym mają być dotacje unijne, ich wysokość, co ma się przełożyć na sposób ich wykorzystania.

Do najważniejszych problemów, z jakimi musi się zmierzyć gmina należy przede wszystkim poprawa zaplecza i możliwości edukacyjnych dla osób w wieku gimnazjalnym oraz licealnym. Wskazywany jest brak programów, które w istotnym stopniu wspierałyby przedsiębiorczość i warunki bytowe młodych mieszkańców, a tym samym przyciągały młodych ludzi do gminy. Kolejnym istotnym problemem jest zaplecze socjalne dla najbiedniejszych mieszkańców i brak pomysłu gminy na rozwiązanie tego problemu.

Następną istotną kwestią, zdaniem przedstawiciela urzędu miejskiego, będzie sytuacja geopolityczna w Polsce oraz stan gospodarki krajowej i europejskiej, co może w istotny sposób wpłynąć na ewentualne inwestycje i dofinansowanie z budżetu UE. Ta sama osoba wskazuje też na ograniczone możliwości rozwojowe związane z aspektem wpływu na kluczowe funkcje samorządowe, które obecnie nadzorowane są przez powiat:

(...) szkolnictwo ponadgimnazjalne, sanepid, pozwolenia na budowę, nadzór budowlany, zarząd dróg powiatowych, melioracja i gospodarka wodna. W tym momencie nie mając wpływu na te kwestie gmina dochodzi do punktu, w którym już nie może się dalej rozwijać, bo np. rozpoczęcie budowy wymaga niekiedy kilku decyzji, które są wydawane przez organ nie mający dość wiedzy o sytuacji w gminie, czy też decyzja uwarunkowana jest interesem powiatu w kontraście do interesu gminy.

Zatem w obszarze współpracy pionowej między organami administracji potrzeba wypracowania wspólnego stanowiska (porozumienia), jakkolwiek ten argument zwraca uwagę na dużo szerszy problem podziału zadań i współpracy między poszczególnymi szczeblami samorządowymi w skali całego kraju. Kolejny problem, z którym musi się zmierzyć Grodzisk Mazowiecki, to zwiększenie otwartości gminy na wszelkiego rodzaju technologie z zakresu budownictwa mieszkalnego (przykład budowy mieszkań socjalnych w Europie Zachodniej), biurowego oraz brak odpowiedniej przestrzeni dla tego typu przedsięwzięć.

5.7.3. Skórzec

5.7.3.1. Charakterystyka gminy

W latach powojennych gmina Skórzec była typową gminą rolniczą funkcjonującą głównie dzięki PGR-om. Obecnie mimo znacznego spadku zatrudnienia w rolnictwie, gminna produkcja rolna jest znacznie większa, niż przed upadkiem socjalizmu. Rozwinęły się nowe gałęzie przemysłu rolniczego, takie jak drobiarstwo i pieczarkarstwo, zdecydowanie śmiałej miejscowi przedsiębiorcy postawili na rozwój zaplecza technicznego, głównie dzięki wsparciu ze środków UE. Do największych zakładów produkcyjnych działających na terenie gminy należą: Zakład Produkcji Materiałów Budowlanych SILBET, Zakład Produkcji Podłoża do Pieczarek UNIKOST, Zakład

Ślusarsko-Montażowy ZELMET oraz piekarnia BALDWIN⁴⁶. Bezrobocie w 2012 r. stanowiło niecałe 10%, jakkolwiek w dalszym ciągu duża liczba mieszkańców korzysta z pomocy społecznej. Większość mieszkańców gminy pracuje w pobliskich Siedlcach, ale są też i tacy, którzy dojeżdżają do pracy w Warszawie czy Mińsku Mazowieckim.

W 1995 r. na terenie gminy funkcjonowało 100 podmiotów gospodarczych, w 2004 r. było ich już 298 (głównie usługi budowlane, remontowe i malarskie oraz handel). Cechy typowe dla gospodarki gminy to przede wszystkim nieobecność zakładów pracy o kluczowym znaczeniu, rosnąca liczba podmiotów gospodarczych, a także to, że wszystkie podmioty gospodarcze to zakłady osób fizycznych [*Strategia rozwoju Gminy Skórzec* 2006].

Działalność pozarządowa na terenie gminy Skórzec prowadzona jest przez 9 podmiotów skupionych głównie na zagadnieniach związanych z walką z ubóstwem, integracją oraz pomocą społeczną, a także rozwojem oświaty na obszarach wiejskich. Na terenie gminy działał również inkubator ekonomii społecznej, wchodzący w skład projektu: *Centra inicjatyw ekonomii społecznej w województwie mazowieckim*, jednak funkcjonował bardzo krótko i nie odegrał swojej roli⁴⁷. Do najważniejszych organizacji działających na terenie gminy na pewno należy zaliczyć Ochotniczą Straż Pożarną (największa w całym powiecie siedleckim), a przede wszystkim „Skórzeckie Stowarzyszenie Dobroczyńne”, które jest ważnym uzupełnieniem dla GOPS-u oraz stowarzyszenia aktywizującego kobiety w zakresie działalności kulturalnej i rekreacyjnej (najczęściej w formie kół gospodyń wiejskich). Na terenie gminy organizowane są również zajęcia sportowe i teatralne dla młodzieży pozaszkolnej. Gmina posiada także liczne tradycje ludowe, dzięki czemu odbywają się na jej terenie coroczne wydarzenia, takie jak: Święto ludowe czy też Szkolny Przegląd Twórczości Artystycznej⁴⁸.

Warta odnotowania jest wysoka frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych (jedna z wyższych w skali całego kraju). Z poziomu 48% w 2006 r. do 62% w 2010, natomiast w wyborach z 2014 r. frekwencja była nieco niższa i wyniosła 58%, jednak w skali krajowej nadal jest to wynik bardzo dobry. Wójtem gminy Skórzec jest Stanisław Kaliński, który pełni swoją funkcję od 2003 r.

5.7.3.2. Zaufanie – jego rola w rozwoju gminy

Zaufanie wewnątrz gminy Skórzec związane jest przede wszystkim z relacjami między władzami gminy a mieszkańcami. Władze w kontekście zaufania są, zdaniem wszystkich rozmówców, oceniane wysoko, jak to opisuje jeden z rozmówców⁴⁹:

⁴⁶ [<http://www.naprzodskorzec.pl/index.php/2013-12-21-13-57-26/gmina-skorzec>].

⁴⁷ Wywiad przeprowadzony 02.07.2015.

⁴⁸ [<http://www.wrotamazowska.pl/pl/c/MOBILE/samorzady/siedlecki/skorzec>].

⁴⁹ Wywiad przeprowadzony 30.07.2015.

Można spokojnie zaliczyć gminę do grupy zgodnie działających z wójtem i samorządem. Mogą liczyć na poparcie ludzi.

Ważnym czynnikiem rozwojowym jest kolejna kadencja wójta (trzecia), który przez swoje działania (inicjatywy) pozytywnie wpływa na gminę. W ostatnich wyborach wójt nie miał żadnego konkurenta. Jak wskazują rozmówcy wójt posiada odpowiednie umiejętności i kwalifikacje, wie do kogo się zgłosić, np. w razie niezbędnej pomocy finansowej. Zdaniem sołtysa, zarządzającego jednym z wchodzących w skład gminy Skórzec sołectwem, wójt jest „właściwym człowiekiem na właściwym miejscu”⁵⁰.

Obecna polityka gminy odznacza się dużym naciskiem na inwestycje poprawiające jakość życia w związku z wykorzystaniem w dużym stopniu funduszy pochodzących z Unii Europejskiej. Zaufanie w gminie przyczynia się do rozwoju ze względu na umiejętność współpracy między najważniejszymi aktorami (administracja, przedsiębiorcy) zaangażowane w rozwiązywanie problemów gminy. Istotna jest umiejętność komunikacji na linii władze lokalne – przedsiębiorcy. Każda ze stron, zdaniem rozmówców, ma świadomość dążenia do wypracowywania wspólnego stanowiska w kwestiach spornych.

Wspomniana współpraca jest jednak utrudnieniem rozwojowym w przypadku porozumienia między samymi mieszkańcami. Współpraca wewnątrz gminy jest ograniczona ze względu na istniejący podział na tych, którzy kiedyś zajmowali się produkcją, ale robili to na dużo mniejszą skalę i tych, którzy teraz się nią zajmują. Byli rolnicy nie chcą dzielić się swoimi doświadczeniami, a zarazem nie wykazują chęci podjęcia pracy u nowych przedsiębiorców, co przekłada się na problemy socjalne, bezrobocie, ale także świadczy o braku zaufania osobistego między mieszkańcami.

W opinii badanych obecnie największy wpływ na rozwój gminy ma wójt, który swoimi decyzjami i działaniami pomaga rozwijać się przedsiębiorcom oraz wpływa na rozwój infrastruktury gminnej. Dzięki temu obraz gminy w oczach mieszkańców i przyjezdnych jest bardzo pozytywny. Zaufanie do wójta jest budowane od 2003 r., kiedy to w wyniku przyspieszonych wyborów został wybrany na swój urząd. Jak sam twierdzi przyjął propozycję startu w wyborach za namową osób zaangażowanych w funkcjonowanie gminy, stąd można wyciągnąć wniosek, że od samego początku, jeszcze zanim objął urząd był darzony w gminie sporym zaufaniem, dzięki czemu przy podejmowaniu wszelkich kluczowych decyzji mógł liczyć na wsparcie. Jak to opisuje jeden z rozmówców⁵¹:

⁵⁰ Wywiad przeprowadzony 30.07.2015.

⁵¹ Wywiad przeprowadzony 02.07.2015.

Nie ma w zasadzie w gminie nikogo, kto mógłby być jakimś kontrkandydatem dla wójta, stanowić jakąś konkurencję, więc wójt na pewno będzie chciał dalej iść wyznaczoną przez siebie ścieżką.

Na terenie gminy działa niewiele organizacji pozarządowych, z których najważniejsze, to: Ochotnicza Straż Pożarna oraz Skórceckie Stowarzyszenie Dobroczynne. Pod tym względem rozwój na rzecz mieszkańców, zdaniem jednego z rozmówców działających w stowarzyszeniu i ośrodka pomocy społecznej nie jest wykorzystywany⁵²:

My w gminie (...), skupiliśmy się przede wszystkim na osobach wykluczonych społecznie i młodych. (...) wszystkie te osoby zdobyły kwalifikacje, jednak z przykrością muszą stwierdzić, że niewiele z nich, garstce właściwie, udało się potem zaistnieć na rynku pracy, wypłynąć na szersze wody, czy złapać jakąś lepszą perspektywę.

Zatem w tym obszarze gmina Skórzec musi podjąć wiele działań wzmacniających zaufanie obywateli do instytucji działających na terenie gminy.

5.7.3.3. Inne stymulanty i destymulanty w rozwoju gminy

Zdaniem wszystkich rozmówców przyszłość gminy będzie w głównej mierze zależała od lidera gminy w osobie wójta, który cieszy się coraz większym poparciem społecznym (wyniki wyborów), a także brakiem konkurencji. Ważne będzie również dalsze wykorzystywanie środków unijnych, które także obecnie bardzo mocno determinują rozwój Skórcza (jeden z najwyższych wskaźników wykorzystania środków unijnych w skali kraju). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to czy zbyt duże uzależnienie się od pomocy zewnętrznej może w momencie jej zmniejszenia mieć bardzo negatywne skutki dla gminy.

Kolejnym ważnym czynnikiem rozwoju będzie umiejętne korzystanie ze środków w ramach Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dzięki którym już teraz realizowane są inwestycje wodno-ściekowe, zakup sprzętu dla Ochotniczej Straży Pożarnej, usuwanie z terenu gminy azbestu. Dzięki inwestycjom z zakresu ochrony środowiska polepsza się wizerunek gminy w oczach mieszkańców, a także przyjezdnych (choćby z Siedlec), których jest coraz więcej (powstające na terenie gminy nowe osiedle). Właśnie wzrost liczby mieszkańców może przyczynić się do dalszej poprawy sytuacji w gminie, nawet jeśli wiązałoby się to wyłącznie z rozwojem funkcji sypialnianej względem Siedlec. Władze lokalne liczą na to, że w ten sposób nie tylko zwiększą się wpływy do budżetu, ale również zwiększony zostanie prestiż

⁵² Wywiad przeprowadzony 02.07.2015.

Skórca i w pewnym sensie wymuszona zostanie potrzeba poprawy obecnej sytuacji gminy (stan dróg, kanalizacja), a także nastąpi zmiana charakteru gminy.

Szansą na rozwój w najbliższych latach jest także zwiększająca się systematycznie produktywność w gminie, co jest powiązane z działalnością prowadzoną przez istniejące na terenie gminy przedsiębiorstwa. W przyszłości planowane jest targowisko, dzięki czemu ludność miejscowa będzie mogła ponownie zająć się dochodową uprawą na mniejszą skalę, co przyczyni się do zmniejszenia bezrobocia. Dwóch rozmówców wskazuje również rozbudowę zaplecza sportowego, jako ważny element prorozwojowy oraz modernizację świetlicy wiejskiej na gminne Centrum Kultury, w celu większego włączenia społeczności lokalnej w wydarzenia kulturowe i organizację czasu wolnego.

Elementem, o którym mówią wszyscy rozmówcy, mogącym przyczynić się w przyszłości do rozwoju gminy, jest powstanie w bliskiej odległości gminy nitki autostrady A2. Część rozmówców wiąże z tym nadzieje, takie jak przybycie nowych mieszkańców, dzięki lepszemu połączeniu z Warszawą, czy też większe szanse na ekspansję miejscowych firm. Pojawiają się jednak głosy, że autostrada niczego nie zmieni, ponieważ w obecnych planach przestrzennych ma ona omijać gminę w dość znacznej odległości.

Przyszłość gminy ma być także związana z inwestycjami w niskoemisyjne i odnawialne źródła energii. Przy współpracy kilku sąsiednich gmin inwestycje te mają stanowić swego rodzaju dopełnienie przemian infrastrukturalnych w gminie, a także pozwolą na obniżenie kosztów związanych z funkcjonowaniem samej gminy, jak i poszczególnych gospodarstw domowych.

Istotną inicjatywą w przyszłości ma być budowa domu pomocy (opieki) społecznej, gdyż obecne społeczeństwo zdaniem jednego z rozmówców się starzeje, a powstanie takiego ośrodka pozwoliłoby na podniesienie komfortu życia starszego pokolenia. Zdaniem dwóch z sześciu rozmówców istotnym problem w gminie jest także to, że wiele osób utrzymuje się tylko z rent czy emerytur, przez co w gminie zauważalny jest problem biedy i wsparcia dla najuboższych mieszkańców. Wójt wskazuje również na to, że ze względu na dużą liczbę rencistów utrudniony jest rozwój produkcji, ze względu na zbyt małą liczbę osób gotowych podjąć pracę.

Dwóch rozmówców wskazuje też na ciągłe problemy z egzekwowaniem prawa miejscowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego i w związku z tym istotność wykonania planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie wiadomo, które tereny gminne będą w przyszłości podlegały inwestycjom.

5.7.4. Zaufanie – podsumowanie studiów przypadku

Przyszłość Częstochowy będzie zależeć od stabilności obranej przez obecne władze ścieżki ukierunkowanej przede wszystkim na wzmocnienie miejscowej gospodarki, wypracowanie marki oraz jak największe zaangażowanie społeczności lokalnej do wielu inicjatyw. Częstochowa bardzo mocno liczy na rozwój specjalnej strefy

ekonomicznej. Nowe inwestycje prywatne wzmocnią pozycję gospodarczą miasta w regionie, ale także otworzą przed mieszkańcami nowe szanse rozwojowe i dzięki temu ograniczą negatywny trend odpływu ludności z Częstochowy. Na pewno ważnymi elementami mającymi na celu poprawienie jakości życia w mieście są inicjatywy związane z rewitalizacją, budżetem obywatelskim, centrum inicjatyw społecznych czy też funkcjonowaniem Częstochowskiego Centrum Organizacji Pozarządowych oraz radami społecznymi wspierającymi prezydenta.

Przy budowaniu marki pod względem wzmocnienia wizerunku gospodarczego zaufanie będzie odgrywać bardzo ważną rolę. Częstochowa musi wykazać się tym, że jest godna zaufania tego, aby inwestorzy mogli lokować tutaj swoje środki, a władza i mieszkańcy byli w stanie skutecznie spełnić oczekiwania przedsiębiorców. Z kolei na polu zaufania społecznego pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, co widać chociażby pod względem frekwencji wyborczej. Relacje władza – obywatele muszą zostać jeszcze bardziej wzmocnione po to, aby obustronne zaufanie mogło przynosić jak największe korzyści, a mieszkańcy mieli świadomość/możliwość współuczestniczenia w procesach rozwojowych.

Przyszłość Grodziska Mazowieckiego w bardzo dużym stopniu będzie zależeć od dalszego zaufania wobec burmistrza oraz w następnych latach wobec jego następców (burmistrz wspomina o tym, że obecna kadencja jest najprawdopodobniej ostatnią na tym stanowisku). W związku z tym ciekawym pomysłem burmistrza wydaje się być włączenie do struktur władzy młodych ludzi kreowanych na przyszłych liderów w gminie (zastępca burmistrza oraz jeden z radnych gminy), jednak należy mieć na uwadze to, czy społeczeństwo oraz obecni przedsiębiorcy będą chcieli zaufać nowym osobom w tak dużym stopniu, jak obecnie (zaufanie do burmistrza) i dalej podążać wyznaczoną ścieżką rozwoju. Bardzo widoczna w gminie Grodzisk Mazowiecki jest zależność funkcjonowania i rozwoju gminy od osoby burmistrza, tak więc można zadać pytanie, co się stanie z gminą w momencie jego odejścia? Czy faktycznie uda się w pewnym sensie przekazać władzę w ręce młodego pokolenia, jak to stara się kreować burmistrz?

Przyszłość zależeć będzie także od powodzenia próby stworzenia na terenie gminy parku rozrywki, z którym związane są duże oczekiwania wynikające z tego, że zapewniłyby on wpływy do budżetu i wiele nowych miejsc pracy. Kolejnym czynnikiem wpływającym na rozwój będzie dalsze budowanie marki Grodziska Mazowieckiego jako miejsca, w którym można z powodzeniem zlokalizować duże inwestycje, a więc kontynuacja obecnej polityki gminy, ukierunkowanej na dalsze pozyskiwanie inwestorów i konkurencyjność w regionie podwarszawskim. W Grodzisku Mazowieckim w przyszłości należy rozwiązać problemy socjalne z zakresu budownictwa mieszkaniowego oraz poświęcić większą uwagę takim zagadnieniom, jak edukacja lub dostęp do terenów przeznaczonych pod biura czy też nowe inwestycje.

Przyszły rozwój gminy Skórzec będzie determinowany zaufaniem do wójta oraz wypracowaniem współpracy między działającymi na terenie gminy przedsiębiorcami.

Zaufanie, jakim jest darzony wójt od ponad 12 lat ma swoje odzwierciedlenie w każdych wyborach samorządowych, w których obecny wójt miał coraz mniej konkurentów. Przez wszystkich rozmówców jest jednoznacznie wskazywany jako osoba, od której umiejętności, wiedzy i doświadczenia zależy rozwój gminy.

Skórzec w najbliższych latach liczy także na wsparcie z funduszy unijnych, w celu przyspieszenia rozwoju dzięki inwestycjom gminnym we wszelkiego rodzaju infrastrukturę. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy wraz ze zmniejszeniem wsparcia z Unii Europejskiej gmina będzie w stanie dalej poprawiać/unowocześniać swoje zaplecze infrastrukturalne.

Część osób wiąże także nadzieje z autostradą A2, jednak ze względu na jej odległość od gminy, a także brak zaplanowanego zjazdu na jej wysokości, rozwój, który ewentualnie mogłaby autostrada zapewnić, pozostaje raczej w sferze marzeń. Najważniejsze problemy do rozwiązania to przede wszystkim współpraca między samymi mieszkańcami, zaplecze socjalne oraz planowanie przestrzenne w gminie. Można wyciągnąć wniosek, że na problemy z ubóstwem w gminie nie jest do końca zwrócona uwaga władz, które przede wszystkim skupiają się na rozwoju infrastrukturalnym i na to przeznaczają większość dostępnych środków.

W kontekście przyciągnięcia ewentualnego inwestora do gminy prawo miejscowe będzie jednym z kluczowych elementów decyzyjnych, tak więc tej kwestii także należałoby poświęcić większą uwagę. Podsumowując można odnieść wrażenie, że w gminie Skórzec kluczowe dla rozwoju są środki z zewnątrz i inwestycje infrastrukturalne. Problemy gospodarczo-społeczne są przesunięte raczej na dalszy plan, co może dziwić w kontekście wysokiego zaufania, jakim darzona jest władza w gminie.

5.8. Historyczne uwarunkowania zewnętrzne jako czynnik rozwoju gminy

5.8.1. Banie Mazurskie

5.8.1.1. Charakterystyka gminy

Gmina wiejska Banie Mazurskie leży w północno-wschodniej części woj. warmińsko-mazurskiego, w zachodniej części powiatu gołdapskiego. Swoją powierzchnią obejmuje 205 km², składa się na nią 59 miejscowości, w tym 20 sołectw⁵³. Północną granicę gminy stanowi granica Państwa z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, z kolei pozostałe stanowią gminy sąsiadujące: Budry, Pozezdrze, Kruklanki, Kowale Oleckie oraz gmina Gołdap. Banie Mazurskie leżą w geograficznej krainie Mazur Garbatych, na skraju Puszczy Boreckiej, a jej powierzchnia urozmaicona jest wzniesieniami usypanymi przez lądolód. Przez obszar gminy przepływa rzeka Gołdapa – doskonały szlak spływów kajakowych oraz rzeka Węgorapa. W pobliżu gminy leży drugie, co do wielkości jezioro Polski – Mamry oraz znane miasta Krainy

⁵³ Dane GUS BDL.

Tysiąca Jezior – Giżycko i Węgorzewo. Malownicze szlaki wśród lasów oraz wzdłuż rzek służą zarówno turystyce pieszej, rowerowej, jak i turystyce związanej obszarami wiejskimi (dynamicznie rozwija się agroturystyka). Dodatkowym atutem gminy są licznie zlokalizowane na jej terenie obiekty dziedzictwa kulturowego, zalicza się do nich: kościół ewangelicki i dawną kaplicę baptystów w Baniach Mazurskich, kościół ewangelicki w Rogalach i Żabinie, zespoły budynków z początku XX w. w miejscowościach: Banie Mazurskie, Żabin, Kulsze, Lisy, Wróbel, kilka domów mieszkalnych o konstrukcji szachulcowej z początku XIX w. we wsi Wróbel, pozostałości zespołu dworca kolejowego przy linii kolejowej Gołdap-Węgorzewo oraz dawną stację kolejową Popioły z 1899 r., młyn wodny w Sapałowce, mauzoleum (w kształcie piramidy) rodu Fahrenheit z początku XIX w. we wsi Rapa, grobowiec Steinertów w Zakalczu, cmentarz przykościelny w Baniach Mazurskich oraz cmentarze z I wojny światowej w Miczulach (niemiecko-rosyjski), Surminach (rosyjski) i Żabinie (rosyjski i niemiecki).

Miejscowość gminna – Banie Mazurskie została założona w 1566 r. Pierwotnie zlokalizowana była na pograniczu etnicznym, zamieszkiwali ją osadnicy mazurscy. W wyniku działań wojennych na terenie gminy pozostała niewielka liczba rodzimej ludności. W latach 1946-1950 liczba mieszkańców wzrosła prawie siedmiokrotnie, głównie w wyniku zasiedlania w latach powojennych w ramach tzw. ziem odzyskanych. Obecnie, jak pokazują statystyki, gminę zamieszkuje 3921 osób (stan na 31 XII 2014 r.). Obserwowany jest stały spadek liczby ludności (ale różnica na przestrzeni dekady wyniosła jedynie 46 osób).

W strukturze ludności największą część stanowią osoby w wieku produkcyjnym, których liczba ulega stopniowemu zwiększeniu oraz także rosnąca liczba ludności w wieku poprodukcyjnym. Negatywnym trendem jest zmniejszająca się liczba osób w wieku przedprodukcyjnym. Struktura wieku na koniec 2014 r. przedstawiała się następująco: 673 osób w wieku przedprodukcyjnym, 2509 osób w wieku produkcyjnym oraz 744 w wieku poprodukcyjnym⁵⁴. W tym samym czasie odnotowano 229 osób zarejestrowanych jako bezrobotne, jednak ich liczba ulega systematycznemu zmniejszeniu (768 osób w 2003 r.)⁵⁵.

Gmina Banie Mazurskie jest typowo rolniczą o silnej dominacji branży rolnej. Większość mieszkańców posiada indywidualne gospodarstwa rolne. Właściciele są jednocześnie pracodawcami i pracownikami, rolnicy ci rzadko zatrudniają do pomocy w gospodarstwie dodatkowe osoby. Pod koniec lat 90. w gminie istniało 488 gospodarstw rolnych, przy czym dominowały gospodarstwa o powierzchni między 5 a 20 ha [*Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Banie Mazurskie*]. Poza rolnictwem rozwinął się handel i sektor usług. Według stanu na koniec 2013 r. zarejestrowanych było 957 podmiotów gospodarczych. Do największych pracodawców należą Urząd Gminy, jed-

⁵⁴ Dane GUS BDL.

⁵⁵ Dane GUS BDL.

nostki oświatowe (szkoły w Baniach Mazurskich, Żabinie, Lisach), ośrodek zdrowia, Gminny Ośrodek Kultury, Biblioteka Gminna, które zatrudniają razem ok. 200 osób. Obecnie bezrobocie w gminie spada, jednak wciąż wysoki pozostaje odsetek mieszkańców korzystających z pomocy społecznej.

Teren gminy Banie Mazurskie obsługują drogi: wojewódzka, powiatowe i gminne. Droga wojewódzka relacji Węgorzewo – Gołdap (nr 650), na odcinku położonym na terenie gminy ma długość 12,2 km⁵⁶. Z sąsiednimi gminami (Budry, Pozezdrze, Kruklanki, Kowale Oleckie, Gołdap) połączona jest drogami powiatowymi. Drogi gminne i wewnętrzne tworzą układ komunikacyjny bezpośrednio obsługujący rozproszoną sieć osadniczą oraz zapewniają dojazd do pól i lasów. Drogi te wymagają jednak modernizacji w celu poprawy stanu technicznego.

5.8.1.2. *Presja historyczna – jej rola w rozwoju gminy*

Dogłębna analiza czynników, jakie mają wpływ na obecny stan w gminie Banie Mazurskie, jest jedynie początkiem większych rozważań na temat powyższego problemu. Przede wszystkim należy rozważyć poszczególne ogniwa łańcucha wartości, zaczynając chronologicznie od podstawowej kwestii, jaką jest presja historyczna. W opinii dwóch rozmówców procesy historyczne, które w pewnym stopniu wpłynęły na obecną sytuację w gminie, mają związek z jej położeniem w granicach byłych Prus Wschodnich w Polsce Rozbiorowej. Na terenach wiejskich Polski Północnej ukształtowały się już w tym okresie odmienne, w stosunku do reszty kraju, struktury gospodarcze, przez co procesy tam zachodzące, przebiegały zupełnie inaczej niż na pozostałych obszarach państwa.

Kolejnym ważnym okresem w historii gminy były lata II wojny światowej i skutki działań bojowych. Przesunięcie granic po II wojnie światowej i powiązane z nimi masowe przesiedlenia ludności stanowiły istotny czynnik odpowiedzialny za obecne zróżnicowanie w strukturze i poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Jak opisuje to jeden z rozmówców⁵⁷:

w 1947 r. w wyniku akcji „Wisła”, do gminy została przymusowo przesiedlona ludność ukraińska, świadczą o tym nazwiska, używane do dzisiaj – potomkowie Ukraińców stanowią obecnie większość mieszkańców gminy.

Jednocześnie autochtoniczni Mazurzy opuszczali teren gminy wyjeżdżając do Niemiec. Po wojnie, w kolejnych latach, skoncentrowano się na rozwoju rolnictwa państwowego, opartego na najmniejszej sile roboczej, które następnie przekształcono w państwowe gospodarstwa rolne (PGR). Teren gminy, w znacznym stopniu mający

⁵⁶ Dane GUS BDL.

⁵⁷ Wywiad przeprowadzony 03.07.2015.

charakter rolniczy, z niską liczbą zaludnienia i relatywnie rozproszoną siecią osadniczą stwarzał odpowiednie warunki do działalności PGR-u.

Przełom lat 80. i 90. przyniósł ze sobą wiele zmian w środowisku lokalnej społeczności. Były to zmiany zarówno polityczne, ekonomiczne, jak i społeczne czy psychologiczne. Likwidacja PGR-u, z punktu widzenia jakości życia mieszkającej tam ludności, związana jest z pojawieniem się bezrobocia oraz biedy w osiedlach popegeerowskich. Wysokie bezrobocie było typowym przykładem bezrobocia strukturalnego, powstałego w wyniku restrukturyzacji państwowego rolnictwa. Powszechne zjawisko „bezradności społecznej” miało miejsce również w Baniach Mazurskich. Obszary uległy degradacji, a w następstwie depopulacji, co jest w chwili obecnej ogromnym problemem dla władz lokalnych. Istniejące w środowisku lokalnym ubóstwo można obecnie określić jako ubóstwo ekonomiczne, będące konsekwencją zmian ustrojowych w latach 90. Jak wskazał jeden z rozmówców⁵⁸:

konsekwencje zmian ustrojowych są odczuwalne do dzisiaj, likwidacja PGR-u okazała się tragedią dla słabo wykształconego środowiska popegeerowskiego, w szczególności dla ludzi w średnim wieku.

Zmiany, jakie dokonały się w ww. okresie miały swoje przełożenie również na sytuację w sferze samorządności, bowiem utworzenie jednostek gminnych, wybory bezpośrednie wójta oraz radnych, przybliżyło włodarzy lokalnych do mieszkańców i dało im tym samym poczucie wpływu na losy jednostki. Połowa respondentów podjęła także temat częstych zmian na stanowisku lidera lokalnego, co miało wpływ na obecną sprawność instytucjonalną samorządu. Dwóch spośród byłych liderów lokalnych zostało uznanych prawomocnym wyrokiem sądu za kłamców lustracyjnych. Zarzucono im zatajenie, że w latach 90. współpracowali ze zwiadem Wojsk Ochrony Pogranicza w Gołdapi. Dodatkowo, z inicjatywy mieszkańców, zorganizowano referendum odwoławcze wójta w 1997 r. Motywem podjęcia tego działania była chęć zmiany wójta, który w opinii mieszkańców nie był kompetentną osobą. Referendum było nieskuteczne z powodu niskiej frekwencji.

5.8.1.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Najsłabszym ogniwem łańcucha wartości jest bierna postawa większości mieszkańców w życiu publicznym oraz wyuczona postawa roszczeniowa będąca powszechną w środowisku popegeerowskim. Niski poziom kapitału społecznego jest konsekwencją zmian w strukturze gospodarki oraz efektem „mozaiki” społecznej ukształtowanej w wyniku migracji powojennych. Kapitał społeczny, determinujący spójność społeczną jest w gminie ograniczony. Powiększająca się liczba migrujących mieszkańców, wielokulturowość, bierna, a często nawet roszczeniowa postawa łączy

⁵⁸ Wywiad przeprowadzony 03.07.2015.

się z brakiem identyfikacji lokalnej z miejscem zamieszkania. Aktywność społeczna mieszkańców utrzymuje się na stałym niskim poziomie. Obserwowany wzrost aktywności wykazuje lokalne stowarzyszenie „Nadzieja”, nieliczne Koła Gospodyń Wiejskich oraz pracownicy ośrodka kultury, co można wiązać z napływem środków unijnych oraz samym wzrostem zainteresowania zorganizowaną działalnością. Obecny poziom rozwoju gminy ukazuje brak ciągłości historycznej tradycyjnych form aktywności społecznej, a młodzi mieszkańcy nie wykształcili więzi tak ważnej w małych społecznościach. Na obszarze gminy duża podaż siły roboczej (często o wyuczonej, biernej postawie i słabych kwalifikacjach) powstała na skutek likwidacji PGR-u, przy niskim popycie na pracę powoduje ogromne dysproporcje w strukturze zatrudnienia, wymagające zewnętrznej interwencji polityki spójności. Wyjazdy z gminy młodych i wykształconych ludzi powodują braki wykwalifikowanej kadry. Brakuje szkoleń w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, pomocy w podjęciu aktywności gospodarczej czy w rozwoju rolnictwa ekologicznego. Z kolei niska opłacalność produkcji rolniczej prowadzi do degradacji sektora rolniczego będącego dominującym w gminie. Mimo potencjału terenów zielonych zaledwie dwóch rolników prowadzi wielkoobszarowe gospodarstwa rolne.

Istotne jest również to, że mieszkańcy podczas rozmów często wskazywali na niewłaściwe gospodarowanie finansami gminnymi oraz funduszami unijnymi w poprzedniej perspektywie programowania. Działania w gminie uzależnione są od kierunków oraz intensywności przepływów publicznych środków finansowych inwestowanych w infrastrukturę publiczną. Gmina ekonomicznie radzi sobie dobrze, jednak spadek dochodów własnych i subwencji ogólnej powiększył jej zadłużenie, będące wynikiem inwestycji w drogę wojewódzką, przebiegającą przez centrum Bań Mazurskich.

Kolejną determinantą rozwoju jednostki jest jej położenie, które można oceniać jako barierę lub szansę rozwojową. Szansę upatruje się w bliskości przejścia granicznego oraz wielkich jezior mazurskich. Bliskość Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz miasta powiatowego – Gołdap, zapewnia miejsca pracy dla lokalnej społeczności. Bariera może wynikać z niekorzystnego położenia w powiecie gołdapskim oraz tuż przy granicy z Obwodem Kaliningradzkim, co skutkuje np. zakłóceniami w przesyłce fal radiowych. Peryferyjne położenie gminy Banie Mazurskie oraz niedostatecznie rozwinięta infrastruktura (drogi, komunikacja, gaz) zmniejszają atrakcyjność inwestycyjną tego regionu. Ponadto brakuje odpowiednich gruntów pod inwestycje oraz zachęt inwestycyjnych. Powoduje to zmniejszenie zainteresowania potencjalnych inwestorów. Rozdrobnienie administracyjne północnej terenów Polski przełożyło się na powstanie słabych jednostek o relatywnie niewielkiej powierzchni oraz liczbie mieszkańców i z niewielkimi szansami rozwojowymi.

Stymulantą rozwoju jednostki jest nowy, młody i energiczny lider lokalny. Mimo młodego wieku oraz braku doświadczenia w sprawowaniu podobnego stanowiska, obecny wójt gminy zyskał zaufanie lokalnej społeczności. Mieszkańcy postawili na

nowe spojrzenie na sprawy lokalne, wybierając na stanowisko lidera lokalnego osobę bez zaplecza politycznego, ale z własną wizją. Jak opisuje go jeden z rozmówców⁵⁹:

Sam lider jest zorientowany prospołecznie, aktywnie działa na wielu płaszczyznach, podejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi, udziela się lokalnie, a nawet prowadzi kampanie na portalu społecznościowym.

Mimo że samorząd lokalny, w obliczu ograniczonych możliwości, ukierunkowuje swoje działania na zapewnienie podstawowych potrzeb (infrastruktura, kwestie społeczne), rozmówcy nie widzą w tym problemu. Wręcz przeciwnie, wspierają działania obecnego lidera i chętnie włączają się w podejmowane inicjatywy. Mówiąc o wizji lidera, mówimy o planach na przyszłość, są one ukierunkowane na przyciągnięcie inwestorów oraz zapobieżenie masowym wyjazdom mieszkańców, a więc głównie działania poprawiające infrastrukturę lokalną.

Szansą dla tak małej jednostki jest przede wszystkim rozwój turystyki wiejskiej oraz tej związanej z jeziorami mazurskimi przez stworzenie lepszej i szerszej bazy turystycznej. Obecnie ten sektor niedostatecznie wykorzystuje walory przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe gminy Banie Mazurskie, a dodatkowym czynnikiem hamującym rozwój turystyki jest niski standard obiektów mieszkaniowych, które mogłyby wspomóc rozwój ekoturystyki. Władarze lokalni powoli wprowadzają strategiczny sposób zarządzania, jednak sprawność instytucjonalna samorządu lokalnego wymaga czasu oraz wspólnego wysiłku. Aktywność samorządu we współpracy administracyjnej jest najwyższa w przypadku budowy infrastruktury oraz promocji (w tym turystycznej). Niska aktywność odnosi się do współpracy w ramach dziedzin stymulujących rozwój gospodarczy, a więc w kontaktach międzygminnych i polityce przedsiębiorczej. Ostatnim czynnikiem, na który należy zwrócić uwagę, są uwarunkowania zewnętrzne wynikające z polityki krajowej i członkostwa Polski w UE. Są to główne determinanty rozwoju jednostki w przyszłości. Jak podkreślali wszyscy rozmówcy, za pomocą pozyskanych środków unijnych, ta mała, położona w północnej części kraju gmina, ma szansę na rozwój.

5.8.2. Dubienka

5.8.2.1. Charakterystyka gminy

Gmina wiejska Dubienka położona jest w południowo-wschodniej części woj. lubelskiego, w powiecie chełmskim, na Polesiu Lubelskim. Sąsiaduje od północy z gminą Dorohusk, od zachodu z gminą Żmudź, od południowego zachodu z gminą Białopole oraz od południa z gminą Horodło, jej naturalną, wschodnią granicę stanowi rzeka graniczna – Bug. Obszar gminy obejmuje 96 km². Gmina podzielona jest na

⁵⁹ Wywiady przeprowadzone 03.07.2015.

18 sołectw, w obrębie których znajdują się 22 miejscowości⁶⁰. Głównym ośrodkiem administracyjnym, łączącym usługi handlowe i kulturowe jest miejscowość gminna – Dubienka. Pozostałe jednostki osadnicze zlokalizowane są przy szlakach komunikacyjnych i stanowią przykład typowych ulicówek.

Gmina należy do najmniejszych, pod względem liczby mieszkańców, gmin wiejskich woj. lubelskiego. Z danych GUS wynika, że teren gminy w 2013 r. zamieszkiwało jedynie 2497 mieszkańców. Niepokojącym trendem jest wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym, według statystyk jest on od 2002 r. stale wyższy od udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym. W 2014 r. wartości tego wskaźnika przedstawiały się następująco: 20,7% mieszkańców stanowiły osoby w wieku poprodukcyjnym, 61,7% osoby w wieku produkcyjnym a 17,7% osoby w wieku przedprodukcyjnym. W gminie obserwuje się również ujemny przyrost naturalny (-23 w 2013 r.)⁶¹.

Infrastruktura społeczna i edukacyjna zapewniana jest przez Zespół Szkół w Dubience (Szkoła Podstawowa, Gimnazjum i Liceum Ogólnokształcące), Gminną Bibliotekę Publiczną oraz świetlice wiejskie. Opiekę medyczną w zakresie podstawowych usług zapewnia Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Dubience, usługi specjalistyczne z kolei są świadczone przez jednostki medyczne zlokalizowane poza terenem gminy.

Udział ludności korzystającej z sieci sanitarnych jest niższy niż średnia dla powiatu. W 2013 r. odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej wyniósł 68,9% (przy 71,2% dla powiatu), z sieci kanalizacyjnej 12,8% (przy 23% dla powiatu), z kolei z sieci gazowej korzysta zaledwie 0,1% ludności⁶². W gminie od kilku lat funkcjonuje oczyszczalnia ścieków, jednak korzystają z niej przede wszystkim mieszkańcy samej Dubienki (dalsza rozbudowa sieci kanalizacyjnej na terenie gminy jest na etapie planowania). Przez gminę przebiega droga wojewódzka nr 816 (zwana również „Nadbużanką”) łącząca przejścia graniczne Terespol, Sławatycze, Dorohusk i Zosin, oraz droga powiatowa nr 1807L, uzupełnieniem ww. dróg jest sieć dróg gminnych.

Finanse gminy obciąża wysoki dług będący konsekwencją kosztownej budowy oczyszczalni ścieków (zadłużenie na koniec 2013 r. wyniosło 63,75%⁶³). Przy niskich dochodach własnych gminy, sytuacja taka powoduje zastój w realizacji kolejnych inwestycji wymagających finansowego wkładu własnego. Kolejną kwestią jest również obniżona subwencja oświatowa, której deficyt dodatkowo obciąża budżet gminny.

Specyficzne walory przyrodniczo-krajobrazowe oraz położenie w tzw. Obszarze Poleskim stanowią potencjał zasobów naturalnych gminy. Obszary cenne zarówno ze względu na walory przyrodnicze, różnorodność form krajobrazowych i siedlisko-

⁶⁰ Dane GUS BDL.

⁶¹ Dane GUS BDL.

⁶² Dane GUS BDL.

⁶³ [http://www.myslowice.pl/data/newsFiles/nr_19_ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf, dostęp: 14.02.2016].

wych, zostały objęte ochroną prawną m.in. Strzeleckiego Parku Krajobrazowego oraz Grabowiecko-Strzeleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. W strukturze zagospodarowania największą część gminy stanowią użytki rolne – obejmują ponad dwie trzecie ogólnej jej powierzchni, pozostały obszar stanowią lasy. Rolnictwo w gminie charakteryzujące się funkcjonowaniem gospodarstw rozdrobnionych, małoobszarowych. Gospodarstwa prowadzone są zazwyczaj przez starszych mieszkańców, na glebach o niskiej klasie bonitacyjnej, powoduje to niestety powolne zanikanie tego sektora. W uprawie przeważają zboża, ziemniaki oraz rośliny pastewne, natomiast w produkcji zwierzęcej chów trzody chlewnej i bydła. Istotnym atutem gminy są jej walory turystyczne, które nie są w pełni wykorzystywane. Atrakcją turystyczną są bogate i różnorodne lasy oraz zbiorniki wodne, położone z dala od ośrodków przemysłowych. Do miejscowości o największym znaczeniu turystycznym należą wsie: Starościele, Skryhiczyn, Uchańka oraz Dubienka. Atrakcyjność gminy wspomagana jest dodatkowo przez występowanie trzech pomników przyrody oraz lokalizację dwóch ścieżek spacerowych: „Doliny Bugu” i „Starorzecze”.

5.8.2.2. Presja historyczna – jej rola w rozwoju gminy

Kluczowym w historii rozwoju gminy, wskazywanym przez wszystkich rozmówców czynnikiem, była utrata praw miejskich przez miejscowość gminną – Dubienkę. Zaznaczyć należy, że przywilej lokacyjny miasto otrzymało pod koniec XVI w., a sama Dubienka odgrywała rolę dawnej stolicy woj. bełskiego i powiatu dubienieckiego. Zniesienie praw miejskich było konsekwencją II wojny światowej i nastąpiło w 1939 r. W tym czasie szczególne znaczenie miała lokalizacja przebiegającego przez miasto szlaku handlowego prowadzącego z Ukrainy, Podola i Wołynia do Lublina, Krakowa, Warszawy i Wielkopolski. Utrata praw miejskich, które Dubienka posiadała przez ponad 300 lat, a których nie udało się odzyskać po wojnie, zmniejszyło jej rangę i uważane jest za czynnik hamujący rozwój gminy.

Procesy historyczne, które miały miejsce w gminie Dubienka, poruszane podczas wywiadów, sięgają również odległych czasów XVIII w. W 1792 r. pod Dubienką rozegrała się bitwa, w której walczył Tadeusz Kościuszko, walkę upamiętniono pomnikiem w kształcie kopca. Wydarzenie to wykorzystywane jest w promocji gminy skierowanej do potencjalnych turystów. W Dubience często podnoszona jest kwestia wydarzeń związanych z II wojną światową. W okresie tym nastąpił spadek liczby mieszkańców spowodowany masową eksterminacją ludności żydowskiej, stanowiącej przed wojną, większość mieszkańców gminy. W 1945 r., w zniszczonej po wojnie miejscowości gminnej zostało jedynie 1800 mieszkańców. Jak podsumował to jeden z mieszkańców⁶⁴:

⁶⁴ Wywiad przeprowadzony 11.05.2015.

od tego czasu liczba mieszkańców nie uległa zwiększeniu, wręcz przeciwnie, nadal ulega zmniejszeniu na skutek ciągłych wyjazdów ludzi młodych do większych miast lub zagranicznej migracji zarobkowej.

Kolejnym ważnym momentem w historii gminy były lata 70. XX w. Rozmówcy w większości wskazywali ten okres, jako mający kluczowe znaczenie w rozwoju powojennej Dubienki. Jednym z wydarzeń w tym czasie były przekształcenia na szczeblu samorządowym. W 1975 r., Dubienka należąca do powiatu hrubieszowskiego została włączona do woj. chełmskiego, a po likwidacji 49 województw pozostała w powiecie chełmskim woj. lubelskiego. Po 1975 r., nastąpił gwałtowny rozwój gminnej infrastruktury oraz sektora usług, powstał pawilon handlowy, ośrodek zdrowia, baza obrotu rolnego, magazyny, masarnia, piekarnia, wytwórnia wód gazowanych, młyn oraz warsztat mechaniczny. W każdej wiosce funkcjonowała szkoła (klasy 1-3 lub 1-7), w samej Dubience powstała szkoła z domem nauczyciela oraz internatem. Rolnictwo przynosiło dochody, w związku z tym powstała Spółka Kółek Rolniczych przekształcona następnie w Przedsiębiorstwo Usług Produkcyjnych. Dzięki możliwości zatrudnienia w miejscowych zakładach miał miejsce stan pełnego zatrudnienia. Dla rozwoju gminy kluczowe znaczenie miały również rządy premiera Piotra Jaroszewicza w latach 1970-1980. Wizytacja Jaroszewicza w gminie była impulsem do powstania nowych zakładów pracy. Kolejne lata były dla gminy Dubienka latami stabilizacji, aż do 1989 r. i okresu transformacji ustrojowej. Reformy ustrojowe na początku lat 90. XX w. wywarły istotny wpływ na obecny poziom rozwoju gminy. Sytuacja na lokalnym rynku pracy uległa załamaniu. Skutkiem wprowadzonych reform likwidacji uległo m.in. funkcjonujące jeszcze w latach 1989-1993 Państwowe Gospodarstwo Rolne w Rogatce oraz wiele zakładów produkcyjno-usługowych. Podobnie jak w całej Polsce, nastąpił spadek liczby pracujących w sektorze publicznym. Mieszkańcy gminy odczuli konsekwencje nowych rozwiązań. Zakłady zatrudniające znaczną liczbę mieszkańców zostały zamknięte lub przekształcone – tym samym społeczność lokalna utraciła miejsca pracy. Równie ważną kwestią, która miała bezpośredni wpływ na obecną sytuację w gminie jest zadłużenie spowodowane inwestycją w oczyszczalnię ścieków. Projekt zakładający poprawę komfortu życia mieszkańców gminy znacznie obciążył jej budżet, powodując tym samym wstrzymanie się władz lokalnych przed podjęciem kolejnych inwestycji, wymagających wkładu własnego.

5.8.2.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Zdecydowanie za najważniejszą destymulantę rozwoju gminy ocenia się jej peryferyjne położenie, z dala od większych ośrodków miejskich oraz poza przebiegiem głównych szlaków komunikacyjnych. Transport publiczny w gminie jest ograniczony, brakuje komisariatu policji oraz pogotowia ratunkowego, powoduje to izolację gminy i zniechęca do osiedlania się na jej obszarze. Jedyną szansą wykorzystania niekorzystnego położenia w woj. lubelskim jest możliwość skorzystania z zewnętrznych środków

interwencji publicznej. Tereny w większości rolnicze podlegają ochronie w ramach programu Natura 2000, co umożliwi zachowanie naturalnego środowiska i przyciąga zainteresowanie turystów, niestety powoduje to osłabienie rozwoju rolnictwa. Kolejną barierą, ograniczającą podejmowanie nowych inwestycji jest słaba kondycja finansowa. Zadłużenie samorządu spowodowane jest realizacją projektu oczyszczalni ścieków. Przy niskich dochodach własnych gminy inwestycja ta okazała się być, jak określił to jeden z rozmówców⁶⁵:

„strzałem w kolano” samorządu.

Finanse, dodatkowo obciążała obniżona subwencja oświatowa, z 3 mln do 2 mln, której deficyt pokrywany jest z budżetu gminnego, doprowadzając tym samym do problemu przy jego wykonaniu. Sama subwencja została zmniejszona na skutek decyzji gminnych o obniżeniu podatku rolnego oraz podatku od dróg lokalnych.

Aktywność społeczna ulega stałej zmianie, jej kierunek oceniany jest w gminie pozytywnie przez połowę rozmówców. Pod względem organizacyjno-instytucjonalnej aktywności społecznej, największą wykazuje się „Stowarzyszenie Miłośników Gminy Dubienka”, prowadzące działania najczęściej przy współpracy z parafią, mieszkańcami sąsiednich gmin oraz z organizacjami z Ukrainy. Stowarzyszenie próbuje aktywizować miejscową społeczność przez liczne imprezy kulturalno-sportowe. Aktywnością wykazują się również sami mieszkańcy, czego przykładem są liczne inicjatywy kulturalno-sportowe oraz kapela zrzeszająca mieszkańców pod nazwą „Młodzież po czterdziestce”. Władze lokalne nie pozostają obojętne na te działania i same podejmują wiele inicjatyw m.in. Turniej "Między nami sąsiadami", będący przykładem transgranicznej współpracy na szczeblu samorządowym, która sprowadza się jednak przede wszystkim do działań partnerskich. Gmina uczestniczyła w projektach współpracy z sąsiednimi gminami, prowadząc głównie działania promocyjne przy wdrażaniu funduszy unijnych, zyskała tym samym cenne doświadczenia. Jeden z rozmówców obecną sytuację w gminie podsumował w ten sposób⁶⁶:

w poszczególnych wsiach mieszkańcy mają wpływ na przeznaczenie środków funduszu sołeckiego, funkcjonują koła gospodyń wiejskich oraz ochotnicza straż pożarna. Mimo tych działań, mieszkańcy wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy, społeczeństwo się starzeje, w konsekwencji doprowadza to do wyludnienia gminy.

Ważnym czynnikiem stymulującym rozwój aktywności samorządu są czynniki zewnętrzne, głównie sposób wydatkowania środków unijnych na terenie gminy. Ak-

⁶⁵ Wywiad przeprowadzony 11.05.2015.

⁶⁶ Wywiad przeprowadzony 11.05.2015.

tywność jest uzależniona od otrzymanej pomocy, która okazałaby się „lekarstwem” na wcześniej wspomnianą, słabą kondycję finansową Dubienki.

Ważnym czynnikiem jest w gminie zaufanie, różnicuje ono kulturowy wymiar spójności społecznej. W tym przypadku występuje wyraźne zróżnicowanie poglądów na ten temat, co potwierdza podział na dwie grupy: urzędników – oceniających pozytywnie zaufanie do władz lokalnych oraz zwykłych mieszkańców – niechętnie wypowiadających się na ten temat. Samorząd lokalny nie ma wiedzy na temat zadowolenia z jakości świadczonych usług, bazuje jedynie na ocenach wystawionych przez wyborców. Zdaniem połowy rozmówców o zaufaniu świadczy wysoka frekwencja w wyborach samorządowych, a tym samym chęć wpływu na kształt władz samorządowych. Mieszkańcy nie darzą zaufaniem nowego władarza. Jeden z rozmówców krótko podsumował działania poprzedniego wójta⁶⁷:

był „beznadziejny”, trudna sytuacja w gminie doprowadziła do upadku firm, a jedynym sektorem, jaki zdołał się utrzymać było rolnictwo.

Działania poprzedniej władzy niekorzystnie odbijają się na reputacji obecnej elity, dlatego mieszkańcy są sceptycznie nastawieni do wszelkich pomysłów nowych władz. Obecny lider lokalny (pochodzący z Dubienki, ale mieszkający w oddalonym o 38 km Chełmie), stara się poprawić sytuację, jednak przy zadłużeniu gminy, obniżonej subwencji oświatowej, niemożliwości realizacji inwestycji wymagających finansowego wkładu własnego, jego działania okazują się nieskuteczne. Z zaufaniem niewątpliwie wiąże się doświadczenie, które wójt gminy Dubienka posiada. Obejmując po raz kolejny funkcję lidera lokalnego, może bazować na wnioskach wysnutych podczas poprzedniej kadencji, przekładając to na nowe i lepsze działania. Badanie wykazało słabość zarządzania strategicznego. Strategia gminy jest dokumentem, który pozostaje jedynie na papierze.

Jeden z rozmówców negatywnie ocenił jakość kształcenia w Zespole Szkół w Dubience. Wyniki egzaminów w szkole podstawowej były najniższe w porównaniu do wszystkich szkół w województwie. W gminie brakuje młodych ludzi, którzy najczęściej wyjeżdżają do większych miast, aby kontynuować edukację. Część mieszkańców wyjeżdża do pracy za granicę, a pozostali, najczęściej osoby starsze pozostają w gminie.

Na ogólną sytuację w gminie wpływ mają działania podejmowane w regionie, jak i ogólna sytuacja w kraju. Samorząd jest uzależniony od polityki krajowej. Obecny rozwój gminy determinowany jest również przez wiele czynników, a jednym z nich jest przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Środowisko lokalne dostrzega zalety tego procesu, do których zalicza możliwość otrzymania dofinansowania projektów gminnych, ale także konsekwencje dla gminy, jaką jest np. łatwy odpływ ludzi młodych do

⁶⁷ Wywiad przeprowadzony 11.05.2015.

pracy za granicę. Wyjazdy są częstsze, nowych miejsc pracy nie przybywa i w dalszej perspektywie taka sytuacja będzie się prawdopodobnie utrzymywać.

Dominującym kierunkiem działań władz samorządowych jest rolnictwo oraz turystyka. Te dwie gałęzie gospodarki stanowią potencjał, którego wykorzystanie daje szansę na polepszenie sytuacji finansowej gminy, która jest krytyczna ze względu na spłacanie zaległych zobowiązań. Finanse gminy ograniczają podjęcie zaplanowanej już inwestycji drogowej w „nadbużankę”, która przebiega wzdłuż rzeki Bug i stanowi połączenie między wschodnimi województwami Polski. Inwestycja ta ma stać się impulsem do szerszej współpracy międzygminnej oraz transgranicznej. Jak podkreślali wszyscy rozmówcy, walorem gminy jest czyste, nieskażone przemysłem powietrze, dzięki czemu gmina ma szansę stać się enklawą turystyczną. Rozwój turystyki wiejskiej opierać się będzie na stworzeniu bazy noclegowej i gastronomicznej, agroturystyki nad Jeziorem Deusze oraz rzeką Wełnianką. W planach zakłada się również realizację projektu modernizacji istniejącej nad jeziorem w Starościelu infrastruktury mogącej przyciągnąć turystów. Mimo wielu pozytywnych planów, jeden z rozmówców wyraził bardzo sceptyczną opinię na temat perspektyw rozwoju gminy, w jego opinii⁶⁸:

mimo potencjału w turystyce, gmina i tak skazana jest na „wegetację”. Jeżeli sytuacja nie ulegnie poprawie, władza się nie zmieni i nie podejmie konkretnych działań, prawdopodobne jest wprowadzenie zarządu komisarycznego, a w konsekwencji likwidacja jednostki lub połączenie z sąsiednią gminą.

5.8.3. Kietrz

5.8.3.1. Charakterystyka gminy

Gmina Kietrz położona jest w południowej części woj. opolskiego, w powiecie głubczyckim, przy granicy polsko-czeskiej. Geograficznie leży na Nizinie Śląskiej, w Bramie Morawskiej (obniżenie pomiędzy pasmami Sudetów i Karpat). Kietrz jest siedzibą gminy miejsko-wiejskiej, do której przynależy 14 miejscowości (w tym 12 sołectw) i obejmuje powierzchnię 140 km². Graniczy z gminami: Branice, Baborów, Głubczyce oraz przez Piotrowice Wielkie z woj. śląskim. Najbliższe przejście graniczne położone jest na terenie gminy, w miejscowości Pilszcz (przejście graniczne Pilszcz – Opava). Gmina położona jest w odległości 15 km od Raciborza, 45 km od Kędzierzyna-Koźle oraz 83 km od Opola. Charakter gminy można określić jako rolniczo-przemysłowy. Dzięki glebom o wysokiej bonitacji, funkcjonujące na terenie gminy wielkotowarowe gospodarstwo rolne – Kombinat Rolny, osiąga wysoką dynamikę produkcji. Dodatkowym atutem gminy jest jej korzystne położenie – bliskość do rynków zbytu, jakim są: Górny Śląsk, aglomeracja wrocławska oraz Czechy,

⁶⁸ Wywiad przeprowadzony 11.05.2015.

Niemcy czy Austria. Według danych GUS gminę zamieszkuje 11 281 osób (stan na koniec 2014 r.)⁶⁹, a gęstość zaludnienia wynosi 81 osób/km². Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad obserwowany jest spadek liczby mieszkańców gminy (z 12 588 osób w 1995 r.⁷⁰) z jednoczesnym ujemnym przyrostem naturalnym. Sytuacja ta wynika z wzrastającej liczby wyjazdów młodzieży kształcącej się w dużych miastach oraz wyjazdów mieszkańców w poszukiwaniu pracy. W strukturze wiekowej mieszkańców największą część stanowią osoby w wieku produkcyjnym (64%⁷¹). Warto zauważyć, że w ostatnich latach udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w gminie Kietrz był wyższy niż udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności. Stan ten w 2010 r. uległ jednak odwróceniu. W 2014 r. widoczna jest przewaga ludności w wieku poprodukcyjnym (19% mieszkańców) nad ludnością w wieku przedprodukcyjnym (16% mieszkańców), co jest charakterystyczne dla starzejącej się społeczności⁷².

Krajobraz gminy jest mało zróżnicowany, rolniczy z niewielkimi kompleksami leśnymi oraz równomiernie rozmieszczoną siecią osadniczą, przez którą przebiega rozwinięta sieć dróg o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. Tworzą ją przede wszystkim trzy drogi wojewódzkie – nr 416, 419 i 420, 48 km dróg powiatowych oraz drogi gminne, których uzupełnieniem są dwie linie kolejowe. Sieć dróg powiatowych oraz gminnych zapewnia powiązanie wszystkich miejscowości ze sobą oraz z miastem gminnym. Wciąż istniejący transport kolejowy wykorzystywany jest przede wszystkim na potrzeby Kombinatu (transport płodów rolnych, zaopatrzenie ciepłowni). Na obszarze gminy położone są dwa rezerваты: Góra Gipsowa oraz Rozumice, objęte programem Natura 2000, ich istnienie znacznie ogranicza rozwój przedsiębiorczości. Dostęp mieszkańców do sieci sanitarnych jest wysoki. Zasięg sieci wodociągowej utrzymuje się od dziesięciu lat na poziomie 94%, z kolei poziom skanalizowania wzrasta stopniowo z 30% w 2005 r. do 37% w 2013 r.⁷³ Wysoką wartość przyjmuje również wskaźnik udziału ludności korzystającej z sieci gazowej (na stałym poziomie 43%).

Ze względu na przewagę terenów rolniczych sektor przemysłowy oraz usługi są na terenie gminy słabo rozwinięte. Ponad 85% ogólnej powierzchni gminy stanowią grunty rolne, dlatego większość mieszkańców utrzymuje się głównie z rolnictwa, natomiast pozostali znajdują zatrudnienie w miejscowym kombinacie, sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w Kietrz oraz w przedsiębiorstwach działających w niedalekich Głubczycach, Raciborzu i Kędzierzynie-Koźlu. Gmina ma potencjał w zakresie wykorzystywania energii odnawialnej, tj. energii wiatrowej, biomasy oraz biogazu,

⁶⁹ Dane GUS BDL.

⁷⁰ Dane GUS BDL.

⁷¹ Dane GUS BDL.

⁷² Dane GUS BDL.

⁷³ Dane GUS BDL.

a tematyka związana z ochroną środowiska jest ważnym zagadnieniem w kontekście gospodarowania odpadami i ściekami.

5.8.3.2. *Presja historyczna – jej rola w rozwoju gminy*

Czynniki historyczne odpowiedzialne za obecny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Kietrz dotyczyły w głównej mierze ostatniego stulecia. W okresie tym gmina Kietrz znajdowała się w państwie pruskim, na obszarze śląska, gdzie najwcześniej rozwinęły się funkcje rolnicze i pozarolnicze.

Wśród historycznych determinant rozwoju gminy po II wojnie światowej, najczęściej wymieniany przez rozmówców był okres funkcjonowania zakładów włókienniczych – Zakładu Tkanin Dekoracyjnych „Welur” przynależących do Śląskich Zakładów Pluszu i Dywanów, z szerokim zapleczem socjalnym. Sektor ten był w gminie bardzo rozwinięty, stąd dawna nazwa Kietrz – „miasto włókienników” czy „miasto tkaczy”. Zakłady Tkanin Dekoracyjnych „Welur” były aż do początku lat 90. XX w., jednym z największych pracodawców, zatrudniających nie tylko lokalną społeczność, ale również okolicznych mieszkańców. Obecnie zakład już nie istnieje, a teren po nim, najpierw przejęty przez Skarb Państwa, został sprzedany prywatnemu przedsiębiorcy. Likwidacja tak dużego przedsiębiorstwa skutkowałą utratą pracy przez blisko 2000 osób. Opustoszałe do dziś budynki ulegają degradacji.

Odwrotna sytuacja miała miejsce w przypadku Kombinatu Rolnego Kietrz. W ocenie połowy rozmówców jego funkcjonowanie na terenie gminy ma kluczowy wpływ na obecną sytuację gminy. Powstałe w 1961 r., drugie pod względem powierzchni w Polsce, przedsiębiorstwo rolne zaliczane było do tzw. gospodarstw przykopalnianych, dostarczających artykuły rolne na potrzeby górników z pobliskich kopalń. W opinii jednego z rozmówców⁷⁴:

kombinat był jednym z pierwszych, który już w latach 60. XX w. wprowadził nowoczesne rozwiązania produkcyjne, doskonalił metody zarządzania i organizacji pracy dzięki temu prężnie się rozwijał i powiększał swój areal.

Wszystkie te czynniki spowodowały, że w okresie przekształceń ustrojowych nie został zlikwidowany, przekształcono go w strategiczną dla Skarbu Państwa spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pod tradycyjną nazwą – Kombinat Rolny Kietrz. Liczba pracujących w gospodarstwie, w okresie największego popytu na produkty rolne, wynosiła nawet 1050 osób. Obecnie ze względu na wysoką mechanizację produkcji kombinat zapewnia zatrudnienie dla niespełna 300 osób. Wkład, jaki wniósł do historii gminy, to przede wszystkim miejsca pracy dla lokalnej społeczności. Dla gospodarstwa położonego peryferyjnie, z dala od głównych szlaków komunikacyjnych oraz ośrodków miejskich, przemiany restrukturyzacyjne przyniosły pozytywne kon-

⁷⁴ Wywiad przeprowadzony 22.05.2015.

sekwencje, a sprawne zarządzanie okazało się w tym przypadku kluczem do sukcesu nawet na skalę europejską.

Kolejnym historycznym czynnikiem determinującym obecną sytuację społeczno-gospodarczą gminy, podjętym przez połowę rozmówców był temat przesiedleń. Największe z nich miały miejsce pod koniec II wojny światowej, gdy większość ludności pochodzenia niemieckiego została wysiedlona z terenów gminy, a do zniszczonego przez wojnę Kietrza zaczęła napływać ludność z południowo-wschodniej części Polski. Obecnie, jak podał jeden z rozmówców, zaledwie 5% mieszkańców gminy stanowi ludność autochtoniczną. Kolejną konsekwencją II wojny światowej było spalenie i zniszczenie miasta, w tym jego zabytkowej części, na co szczególnie zwracał uwagę burmistrz Kietrza. Materiały budowlane, jakie udało się odzyskać ze zburzonych budynków posłużyły odbudowie m.in. Warszawy.

Rozwój gminy hamowany był również przez czynniki przyrodnicze. Szczególnie tragiczne okazały się czterokrotne powodzie, spowodowane wezbraniem rzeki Troi czy oberwaniem chmury. Gminę nie ominęła również powódź tysiąclecia w 1997 r. Skutki tych katastrof odczuwane są przez mieszkańców do dzisiaj.

Istotnymi czynnikiem, ale wspomnianymi jedynie przez dwóch rozmówców, są konsekwencje wejścia Polski do UE. Fundusze unijne bezpośrednio wpłynęły głównie na rozwój potrzebnej infrastruktury technicznej, poprawiając jakość życia mieszkańców i otwierając dla nich nowe możliwości. Jedną z takich inwestycji była budowa kompleksu sportowego z basenem przy szkole w Kietrze oraz innych obiektów sportowo-rekreacyjnych, powstanie sieci kanalizacyjnej, licznie budowane i remontowane drogi.

5.8.3.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Zachodzące na obszarze gminy procesy społeczno-gospodarcze są nie tylko wynikiem historycznych doświadczeń, ale zależą również od wielu pozostałych ogniw łańcucha wartości. Na pierwszy plan, w opiniach rozmówców, wysuwa się kwestia aktywności lokalnej wyrażanej przez współpracę. Gmina Kietrz wchodzi w interakcje ze swoim otoczeniem na różnych płaszczyznach, od sformalizowanej współpracy jednostki samorządu lokalnego z jednostkami zarówno polskimi, jak i czeskimi do współpracy nieformalnej w ramach kół, wspólnych inicjatyw czy zwykłych spotkań. Poszczególne wsie podejmują się zadania organizacji wspólnych spotkań, festynów czy konkursów, jak np. konkurs „Aktywna wieś”. We wszystkich sołectwach pręźnie działają grupy odnowy wsi ukierunkowane na wzmocnienie dziedzictwa zarówno kulturowego, jak i materialnego. Grupy te biorą udział, a nawet wygrywają konkursy wojewódzkie. Ponadto decyzja o przeznaczeniu funduszu sołectkiego, pozostawiona w gestii mieszkańców, dała możliwość aktywnego włączenia się społeczności lokalnej, zacieśniając tym samym więzi lokalne. Obserwowany w ostatnich latach wzrost aktywności społecznej można wiązać ze wzmożonym zainteresowaniem działalnością stowarzyszeń czy innych organizacji pozarządowych oraz napływem funduszy euro-

pejskich. Organizacje pozarządowe zlokalizowane na terenie gminy, których jest 32⁷⁵, są ukierunkowane przede wszystkim na integrację mieszkańców oraz kultywowanie tradycji, co w kontekście domniemanego napływu nowych mieszkańców będzie mieć duże znaczenie. Kolejny czynnik – kapitał społeczny, jest w ocenie rozmówców na niskim poziomie. Ludność autochtoniczna stanowi ok. 5%, a pozostali mieszkańcy mają problem z tożsamością kulturową regionu.

Niska liczba urodzeń oraz wyjazdy młodych mieszkańców przekładają się na niekorzystną tendencję demograficzną. Coraz niższa liczba dzieci wymusza na władzy likwidację nierentownych szkół, dla których jedynym rozwiązaniem jest przekształcenie na szkołę stowarzyszeniową, która funkcjonuje dzięki pracy społecznej oraz pozyskanym środkom zewnętrznym, odciążając tym samym ograniczony budżet gminy. Nie zapomina się również o osobach starszych, dla których powstają nowe domy pomocy społecznej. Do rozwoju gminy bardzo ważne są więzi między liderem lokalnym a przedstawicielami społeczności lokalnej. Jednocześnie, w opinii jednego z rozmówców⁷⁶:

mieszkańcy są zdania, że o sukcesie gminy nie będzie decydować pojedynczy człowiek, ale cały układ relacji pomiędzy Urzędem Gminy, organizacjami pozarządowymi, jak i pozostałymi aktorami.

Kulturowy wymiar spójności społecznej różnicuje zaufanie w obrębie społeczności lokalnej, co nie było ważną kwestią poruszaną podczas rozmów. Rozmówcy zwracali uwagę, że jest to istotny czynnik, ale sami nie podejmowali tego tematu. Podkreślić należy, że zaufanie sąsiedzkie, a więc utożsamianie się z gminą jest wyrażane przez współpracę na rzecz dobra własnego sołectwa czy całej gminy. Zasadnicze znaczenie ma również doświadczenie lidera. Obecny lider piastuje swą funkcję pierwszą kadencję, ma świeże spojrzenie na sprawy gminy i jest otwarty na propozycje mieszkańców, którzy obdarzyli go swoim zaufaniem. Wygrał w drugiej turze z poprzednim wójtem z 10% przewagą głosów (w pierwszej turze startowało pięciu kandydatów⁷⁷).

Kolejną ważną kwestią warunkującą rozwój gminy jest jej lokalizacja. Położenie w obrębie woj. opolskiego tuż przy granicy z Republiką Czeską, poza głównymi szlakami komunikacyjnymi oraz miastem wojewódzkim powoduje, że określana jest jako peryferyjna szczególnie w kontekście gospodarczym. Ważną rolę odgrywa kwestia siatki powiązań transportowych, które niestety są ograniczone ze względu na zły stan techniczny dróg. W kontekście przygotowania terenów pod inwestycje ważnym problemem jest dostępność i jakość infrastruktury. Generalnie jest ona w opinii rozmówców niewystarczająca. Mimo inwestycji podejmowanych przez władze gminy

⁷⁵ Dane Urzędu Gminy.

⁷⁶ Wywiad przeprowadzony 22.05.2015.

⁷⁷ Dane Komisji Wyborczej.

i Starostwo Powiatowe, połowa rozmówców negatywnie ocenia stan infrastruktury drogowej. Problem stanu technicznego dróg jest dobrze rozumiany przez władze lokalne, które starają się angażować w modernizację dróg powiatowych. Co więcej, nie tylko drogi są krytycznie oceniane przez rozmówców, jeden z nich zwrócił uwagę na brak kolejowych połączeń pasażerskich, które ułatwiłyby dalekobieżną komunikację. Negatywnie oceniany transport zbiorowy jest znaczną luką w kontekście spójności terytorialnej. Istotność znaczenia infrastruktury drogowej i komunikacyjnej dla mieszkańców uwidacznia liczbę negatywnych ocen dotyczących możliwości podjęcia pracy na terenie gminy. Jak wskazywali rozmówcy, wysoki odsetek mieszkańców pracuje poza jej terenem, najczęściej w Kędzierzynie-Koźlu, bezproblemowy dojazd do miejsca pracy jest dla nich niezwykle istotny. Połowa rozmówców, jako jeden z najważniejszych problemów na terenie gminy, wskazuje na brak miejsc pracy. Na podstawie powyższych opinii można przypuszczać, że przeważająca część mieszkańców wolałaby podjąć prace na terenie gminy, jeśli taka by była.

Zapowiadana przez władze lokalne konkurencja o inwestorów wymaga podjęcia już teraz odpowiednich starań. O działaniach, jakie podjęto w tym kontekście świadczy wynik, jaki gmina osiągnęła pod względem przygotowania do obsługi inwestorów, było to 2. miejsce (97 na 100 możliwych do zdobycia punktów) wśród najlepiej przygotowanych gmin woj. opolskiego⁷⁸. Władze lokalne prowadziły dotychczas rozmowy z dwoma potencjalnymi inwestorami, w tym z zarządem Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Jednostka coraz więcej inwestuje w infrastrukturę techniczną, gospodarczą i społeczną ze szczególnym uwzględnieniem jakości usług świadczonych na rzecz otoczenia przedsiębiorców i potencjalnych inwestorów.

Ze względu na urodzajne gleby w gminie dominuje rolnictwo i to ono było wskazywane przez połowę respondentów, jako podstawa determinująca przyszły rozwój gminy. Wysoką wydajność produkcji uzyskuje nie tylko Kombinat Rolny Kietrz Sp. z o.o., ale również grupy producenckie, spółdzielnie produkcyjne czy rolnicy indywidualni. Istniejące walory krajobrazowe i zagospodarowanie obszaru gminy pozwalają na wykorzystanie jej w zakresie rekreacji i wypoczynku. Wzrost zainteresowania wypoczynkiem na wsi rozmówcy wskazywali jako szansę powstawania nowych i modernizację już istniejących kwater agroturystycznych. Gmina nie dysponuje szczególnymi walorami turystycznymi, obiekty zabytkowe mają w większości charakter sakralny, a z przyrodniczych walorów warto wymienić dwa rezerваты przyrody. Infrastrukturę turystyczną na terenie gminy uzupełnia 35 ofert noclegowych.

Następnym czynnikiem rozwoju wskazywanym przez rozmówców są zewnętrzne środki publiczne. Dzięki kolejnym inwestycjom finansowanym ze środków europejskich możliwy rozwój społeczno-gospodarczy gminy może okazać się szybszy. Brak środków interwencji zewnętrznej powoduje zastój w realizacji założonych inwestycji a 30-milionowy budżet gminy okazuje się być niewystarczający. Sam stan budżetu

⁷⁸ [<http://www.kietrz.pl/PL/3079/Polozenie/>].

samorządu gminy charakteryzuje się dobrą kondycją finansową, o czym świadczy brak deficytu. Wizją lidera lokalnego jest budowa obwodnicy miasta, która znacznie poprawiłaby bezpieczeństwo mieszkańców i prowadziła do zmniejszenia ruchu na drodze wojewódzkiej przebiegającej przez centrum Kietrza. Dodatkowo potencjał upatruje się w odnawialnych źródłach energii, głównie w energii wiatrowej oraz biomasie. Jak podkreślał lider lokalny wszystkie przyszłe działania będą ukierunkowane na podniesienie jakości życia mieszkańców, poprawę infrastruktury mieszkaniowej oraz stworzenie nowych miejsc pracy, a to wszystko ma być zarządzane w sposób racjonalny i zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

5.8.4. Uwarunkowania historyczne – podsumowanie studiów przypadku

Złożone procesy społeczno-gospodarcze, a zwłaszcza konsekwencje II wojny światowej oraz przemiany ustrojowe w latach 90. doprowadziły gminę Banie Mazurskie do stagnacji. Brak zakorzenienia historycznego spowodował, że struktura gospodarcza i społeczna była tworzona od podstaw, a procesy jakie zachodziły w gminie były zupełnie inne w stosunku do reszty kraju. Krytycznym czynnikiem jest również przygraniczne położenie, poza przebiegiem głównych węzłów komunikacyjnych czy centrów gospodarczych.

Z obecnych destymulant rozwoju najistotniejsze znaczenie ma peryferyjne położenie gminy, determinujące całokształt działań lokalnej społeczności. Małe wsie gminy, charakterystyczne dla obszaru północnej części Polski, zasiedlone w wyniku migracji powojennych, najmocniej odczuwają dyskomfort związany z rozproszoną siecią osadniczą, utrudniającą codzienne funkcjonowanie. Do tego niska przedsiębiorczość spowodowana silną postawą roszczeniową lokalnej popegeerowskiej społeczności i mniej korzystne warunki do działalności gospodarczej prowadzą do utraty miejsc pracy, a to z kolei skłania mieszkańców do opuszczenia gminy. Czynniki te prowadzą do powstania problemu izolacji przestrzennej.

W ten sposób formułuje się efekt „błędnego koła” oparty na kumulatywnej przyczynowości. Gminie potrzeba bodźca, którym okazać się może nowy, młody lider lokalny z własną wizją. Jego aktywne działania, przy słabej kondycji finansowej jednostki, mogą nie przynosić zakładanego efektu, ale pomocne mogą się okazać działania finansowane z zewnętrznych źródeł. Środki unijne warto zainwestować w gminie w infrastrukturę techniczną, drogową oraz związaną z ochroną środowiska przyrodniczego, szczególną uwagę zwracając na jakość usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców i potencjalnych inwestorów.

Przyszłość gminy powinna być ukierunkowana przede wszystkim na funkcje turystyczno-rekreacyjne, ale również usługowe. Przemysł nie ma tam racji bytu. W jednostce wyposażonej w instrumenty formalno-prawne oraz ekonomiczne możliwe jest stymulowanie rozwoju gminy zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Rekomendowane jest upowszechnienie dobrych praktyk samorządów w zakresie

pozyskiwania środków unijnych oraz promocja planowania strategicznego wśród przedstawicieli władz lokalnych.

Przykład gminy Dubienka pozwala na potwierdzenie założonej tezy o wpływie procesów historycznych na pojawienie się problemów gospodarczych i społecznych. Za takie w gminie uznaje się utratę praw miejskich, konsekwencje II wojny światowej, ale przede wszystkim przemiany ustrojowe w latach 90. XX w. Istotne są również pozostałe czynniki wpływające na obecną sytuację gospodarki pogrążającej się w stagnacji. Na pierwszy plan wysuwa się peryferyjność gminy związana z lokalizacją przy wschodniej granicy Polski, z dala od dużych ośrodków miejskich, niska gęstość zaludnienia oraz niski poziom lokalnej przedsiębiorczości. Warunki do rozwoju własnej przedsiębiorczości są trudne i spowodowane głównie niską atrakcyjnością obszaru, co stanowi problem w przyciągnięciu inwestorów zewnętrznych. Fatalny stan infrastruktury połączony z zadłużeniem, skutecznie izoluje gminę. Ograniczony rynek pracy wywołuje problemy sfery społecznej (wyjazdy młodych, starzejące się społeczeństwo oraz brak perspektyw).

Niewątpliwie gmina wymaga znacznego wsparcia w obszarze gospodarczym, finansowym czy administracyjnym oraz w promocji dobrych praktyk. Przyszłe działania powinny być oparte na określonej wizji rozwojowej, będącej częścią myślenia i działania strategicznego, łączącej zarówno myślenie prospołeczne, jak i progospodarcze. Pewne nadzieje, ze względu na pełną walorów turystycznych okolicę, wiąże się z rozwojem turystyki. Jednak wymaga to dużego wkładu w rozwój potrzebnej infrastruktury, niestety wymieniony wyżej wkład jest poza zasięgiem możliwości zadłużonego budżetu gminy. Aktywność mieszkańców, która przejawia się uczestnictwem w działalności kół gospodyń wiejskich, ochotniczej straży pożarnej czy jednego stowarzyszenia, przy pasywnej postawie urzędników, ograniczają szanse rozwoju kapitału ludzkiego. Zarysowane problemy ukazują, jak ważne dla przyszłego rozwoju jednostki są działania w zakresie lepszego prawa, lobbing na rzecz porozumiewania czy planowanie instrumentów rozwojowych na wyższych szczeblach samorządu. Podkreślić należy, że mimo wszystkich czynników determinujących obecną sytuację, nie oznacza to, że gmina nie ma szans na odniesienie choćby ograniczonego sukcesu w przyszłości.

Wizyta studyjna w opolskiej gminie Kietrz potwierdziła, że jest to jednostka o trudnej sytuacji społecznej, ale z dość dobrą sytuacją gospodarczą. Omawiane na początku procesy historyczne były kluczowe, ale nie okazały się jedynymi determinantami obecnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Kluczem do sukcesu była renta lokalizacji na Śląsku, umiejętność przystosowania się do nowych warunków oraz silne i sprawne przywództwo lokalne, zdolne do korzystania z zewnętrznych możliwości rozwojowych. Wykorzystanie rolnictwa niewątpliwie obrazuje Kombinat Rolny Kietrz Sp. z o.o., będący pozostałością po dawnym socjalistycznym systemie, obecnie prężnie działająca spółka o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Ponadto analiza czynników rozwojowych pokazuje, jak duże

znaczenie na ich przebieg mają takie ogniwa łańcucha wartości, jak: lider lokalny, otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne czy przyszła presja. Istotnym czynnikiem w gminie jest również potencjał kapitału społecznego – aktywnie działający mieszkańcy, stowarzyszenia czy ośrodki kultury. W najbliższym czasie można oczekiwać stopniowego wzrostu kapitału społecznego pod warunkiem zrealizowania zaplanowanych przez władze lokalne działań. Priorytetem na najbliższe lata są inwestycje zmierzające do zwiększenia konkurencyjności lokalnej gospodarki, przedsiębiorczości mieszkańców oraz ożywienie pozostałych gałęzi gospodarki. Złożone procesy społeczno-gospodarcze, a zwłaszcza spadek znaczenia rolnictwa w strukturze dochodów i zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich, zmuszają władze do podejmowania alternatywnych ścieżek rozwoju.

Dalszy rozwój gminy kojarzony jest ze wsparciem ze środków Unii Europejskiej, choć w warunkach obecnej niestabilnej gospodarki krajowej oraz przy obecnych możliwościach inwestycyjnych mapa lokalnych obszarów sukcesu prawdopodobnie nie będzie się zmieniać.

5.9. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju gminy

5.9.1. Błonie

5.9.1.1. Charakterystyka gminy

Od 2004 r. w gminie Błonie obserwowany jest stały wzrost liczby ludności, który wiąże się przede wszystkim z napływem nowych mieszkańców (średnioroczny przyrost naturalny od 2004 r. utrzymuje się na poziomie ujemnym). Saldo migracji w ostatnich dziesięciu latach wynosiło średnio 6%⁷⁹, co wiązać można ze zjawiskiem rozlewania się zabudowy w gminach podmiejskich Warszawy. Dodatkowo, zjawisko to wzmacniane jest dobrym połączeniem ze stolicą za pośrednictwem kolei oraz sieci drogowej.

Mieszkańcy gminy Błonie znajdują zatrudnienie zarówno na miejscu, jak i poza jednostką. Głównym celem dojazdów do pracy, ze względu na możliwość szybkiego dojazdu i szerokie możliwości zatrudnienia jest Warszawa. W samej gminie funkcjonuje wiele dużych podmiotów, specjalizujących się przede wszystkim w logistyce i magazynowaniu, a także przetwórstwie spożywczym. Pośród błońskich firm, 50 posiada udziały kapitału zagranicznego⁸⁰.

Ostatnie kilkanaście lat zaowocowało w gminie Błonie znaczną zmianą krajobrazu gospodarczego. Niegdyś była to jednostka zajmująca się przede wszystkim rolnictwem i sadownictwem, czemu sprzyjały warunki glebowe i klimatyczne typowe dla Równiny Łowicko-Błońskiej. Obecnie gmina Błonie jest największym w Polsce centrum

⁷⁹ Dane GUS BDL.

⁸⁰ Dane GUS BDL.

logistycznym, skupiającym 20% powierzchni magazynowej kraju⁸¹. Inwestycjom prywatnym towarzyszy proaktywna postawa władz – każdego roku ok. 30% środków budżetowych przeznaczanych jest na inwestycje. Dobra kondycja lokalnej gospodarki przyczynia się do utrzymywania poziomu bezrobocia na niskim poziomie (w 2014 r. bez pracy pozostawało 4,4% ludności w wieku produkcyjnym) oraz niewielkiego odsetka osób korzystających z pomocy społecznej (ok. 5% ludności gminy w 2014 r.)⁸².

Gmina Błonie zlokalizowana jest bardzo korzystnie względem obszarów ochrony przyrody. Wskaźnik lesistości jest najniższy w powiecie (0,2%, przy średniej dla powiatu na poziomie 25,1%), ale bliskość obszarów leśnych – w tym Kampinoskiego Parku Narodowego – pozytywnie wpływa na postrzeganie gminy i atrakcyjność zamieszkiwania. Niewielka powierzchnia obszarów chronionych związanych z Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu w peryferyjnej części gminy nie jest ograniczeniem dla rozwoju gminy zarówno ze względu na lokalizację działalności gospodarczej, jak też możliwości związane z budownictwem mieszkaniowym.

Polityka rozwojowa gminy wyrażona została w *Strategii Rozwoju Gminy Błonie 2014-2020* uchwalonej w 2013 r. Dokument jest aktualizacją poprzedniej strategii, determinowaną dynamicznymi zmianami zachodzącymi zarówno w gminie, jak i jej otoczeniu, a także nowymi wyzwaniami i potrzebami rozwojowymi. Cele dokumentu podzielone zostały na trzy obszary odnoszące się do społeczeństwa, sfery ekologiczno-przestrzennej oraz gospodarki. Wizja zapisana w dokumencie mówi natomiast o rozwijaniu jednostki z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju w kierunku zapewnianym wysoką jakością życia i zamieszkiwania oraz dostępność miejsc pracy.

5.9.1.2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – ich rola w rozwoju gminy

Okres związany z przemianami po transformacji ustrojowej to czas, kiedy gmina Błonie zupełnie odmieniła swoje oblicze. Dzięki korzystnemu położeniu jednostki w bezpośrednim sąsiedztwie kluczowych dróg, autostrad oraz linii kolejowej E20, mających znaczenie ponadregionalne, a także ponadnarodowe, możliwe było zainteresowanie lokalizacją inwestorów zewnętrznych.

Decyzje podejmowane przez burmistrza pierwszej kadencji, które ograniczały możliwości osiedlania się w gminie nowych firm, skutkowały dynamicznym rozwojem sąsiadującego Grodziska Mazowieckiego, do którego zgłosili się zainteresowani Błoniem przedsiębiorcy. W efekcie przez kolejne lata zarówno władze, jak i mieszkańcy obserwowali korzyści wynikające z posiadania na swoim terenie dużych firm, z jednoczesną stagnacją rozwoju w analizowanej jednostce. Po zmianie władzy, w czasie drugiej kadencji, doszło do reorientacji polityki samorządowej wobec zewnętrznych inwestorów.

⁸¹ [http://www.kierunekblonie.info/pl-PL/informacje_ogolne.html] (stan na 21.10.2015).

⁸² Dane GUS BDL.

Rozpoczęły się działania związane z przygotowywaniem terenów inwestycyjnych, ich promocją oraz dostosowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do nowej wizji rozwoju jednostki. Szybko zaowocowało to zainteresowaniem ze strony firm zajmujących się przede wszystkim logistyką i magazynowaniem. Dogodna lokalizacja – na skrzyżowaniu ważnych ciągów komunikacyjnych oraz realizowana przez władze polityka proinwestycyjna spowodowały, że w przeciągu niespełna dwóch dekad gmina Błonie stała się jednostką, w której koncentruje się największa w regionie powierzchnia magazynów.

Dzięki *boomowi* rozwojowemu branży logistycznej i magazynowej gmina Błonie stała się obszarem zainteresowania inwestorów również z innych branż. Zlokalizowało się tu kilka dużych firm produkcyjnych. Dodatkowo, funkcjonujące w jednostce od lat przedsiębiorstwa związane z przetwórstwem rolno-spożywczym stają się czołowymi podmiotami na rynku krajowym, co dodatkowo wzmacnia potencjał lokalnej gospodarki.

Dzięki intensywnemu rozwojowi lokalnej gospodarki przez lokalizację inwestycji zewnętrznych udało się zażegnać problemy będące wynikiem upadku Zakładów Mechaniczno-Precyzyjnych MERA. Funkcjonujące od początku lat 50. XX w. zakłady były największym pracodawcą zarówno w gminie, jak też w jej sąsiedztwie. Po zakończeniu ich działalności w 2003 r. podjęto próby wykorzystania terenów pozakładowych na inną działalność, jednak do chwili obecnej wiele z nich nie znalazło inwestora.

Mimo likwidacji wielu miejsc pracy w Zakładach MERA, wzrost bezrobocia w gminie nie był duży. Wynikało to z tego, że część pracowników nabyła prawo do świadczeń emerytalnych, a jednocześnie bliskość Warszawy oraz rozwijający się dynamicznie Grodzisk Mazowiecki dały możliwość zatrudnienia poza Błoniem. W samej gminie powstawały wówczas pierwsze inwestycje, które także gwarantowały zatrudnienie części mieszkańców.

Po wielu latach dostrzegane są pozytywne efekty działalności Zakładów MERA. Stanowiły one, w opinii wielu mieszkańców, miejsce integracji zapewniające swobodę poglądów jeszcze w okresie komunizmu. Zbudowana w czasie funkcjonowania MERY marka była rozpoznawana nie tylko w Polsce, ale także w wielu krajach Europy, przede wszystkim Środkowo-Wschodniej. Obecnie przywrócono produkcję zegarków marki Mera Błonie, które na aukcjach osiągają wysoką wartość.

Dzięki dużej liczbie podmiotów gospodarczych znacznie zwiększyły się wpływy budżetowe z tytułu podatków od nieruchomości. Umożliwiło to podejmowanie wielu inwestycji m.in. w obszarze społecznym, bez konieczności zadłużania się jednostki.

Jak podkreślali rozmówcy, katalizatorem dla zachodzących w Błoniu zmian było przystąpienie Polski do UE, które otworzyło wiele niedostępnych wcześniej możliwości. Otworzyły się rynki i ułatwione zostało podejmowanie inwestycji przez podmioty gospodarcze. Samorządy lokalne zyskały możliwość pozyskiwania środków zewnętrznych na różne cele, które znacznie przyspieszyły wiele działań inwestycyjnych realizowanych w gminie. Część rozmówców wskazała na pozytywny wymiar

zmiany krajobrazu gminy i jej rozwoju gospodarczego w kontekście budowania poczucia tożsamości lokalnej. Zmniejszone obecnie różnice rozwojowe względem sąsiadującego Grodziska Mazowieckiego pozytywnie oddziałują na nastroje społeczne lokalnej społeczności, a także zdają się być stymulantą dla aktywności obywatelskiej na rzecz gminy.

Przedstawiciele różnych środowisk lokalnych zgodzili się z tym, że ważnym aspektem dla budowania trwałego rozwoju gospodarczego jest stabilność władzy. W gminie Błonie stanowisko burmistrza od 2006 r. piastuje ta sama osoba, która – mimo opozycji w radzie gminy – realizuje swoją wizję rozwoju jednostki. W ocenie rozmówców ważna dla przyszłości gminy jest możliwość kontynuowania realizowanych obecnie i planowanych działań.

Konieczne jest jednak wskazanie na problemy związane zarówno z funkcjonowaniem przedsiębiorstw na terenie gminy, jak również samej jednostki w kontekście intensywnego rozwoju gospodarczego. Lokalizacja w Błoniu wielu firm z branży logistycznej i magazynowej spowodowała silny wzrost zapotrzebowania na pracowników posiadających określone kwalifikacje. W ocenie rozmówców w chwili obecnej panuje duży deficyt takich osób, co wiąże się z koniecznością poszukiwania kadry w odległych gminach regionu. Dodatkowym aspektem są niskie płace oferowane pracownikom oraz ograniczone możliwości rozwoju zawodowego. Ponadto lokalizacja powierzchni magazynowych determinuje nasilenie ruchu samochodowego. Doskonałe położenie komunikacyjne gminy traci na wartości ze względu na znaczne zakorkowanie najważniejszych dróg. Zjawisko to negatywnie oddziałuje także na jakość życia oraz poziom bezpieczeństwa mieszkańców. W obliczu tego wyzwaniem dla władz na kolejne lata jest finalizacja kwestii związanej z obwodnicą miasta, która w znacznym stopniu wpłynie na usprawnienie komunikacji wewnątrz gminy.

5.9.1.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

Czynnikiem wskazywanym w pierwszej kolejności przez rozmówców jako pozytywny było zadowolenie ze sprawowanej od 2006 r. przez burmistrza władzy. Wcześniejsze lata, jak podkreślano, również przynosiły gminie wymierne korzyści, jednak polityka realizowana od czterech kadencji odznacza się dużo większą efektywnością. W ocenie przedstawicieli środowisk lokalnych wybór odpowiedniego kandydata, posiadającego bardzo konkretną – i co istotne – realną wizję rozwoju gminy spowodował, że Błonie stało się zupełnie nowym miejscem. Wiele inwestycji we wszystkich obszarach funkcjonowania jednostki spowodowało wzrost zadowolenia mieszkańców. Szczególną poprawę zauważono w infrastrukturze społecznej, znacznie poprawiła się estetyka przestrzeni, wyremontowano wiele dróg i chodników gminnych. Ponadto doceniane jest to, że polityka realizowana przez samorządowców jest elastyczna wobec potrzeb mieszkańców.

Jak wskazywano w trakcie wywiadów bardzo istotnym wydarzeniem było dla gminy Błonie przystąpienie Polski do struktur UE. Dzięki dostępności funduszy

zewnątrznych możliwe było sfinansowanie wielu inwestycji, przede wszystkim infrastrukturalnych. Prawdopodobnie bez tego część z nich nie byłaby możliwa do zrealizowania, a niektóre musiałyby zostać znacznie ograniczone. Podkreślano także, że dopływ środków unijnych umożliwił zwiększenie dynamiki rozwoju gminy i przyspieszenie wielu zmian, które zaszły w Błoniu od chwili akcesji.

Ważnym obszarem funkcjonowania jednostki jest kultura. Jednostką realizującą większość zadań z tego zakresu jest Centrum Kultury, mieszczące się w nowoczesnym budynku, które stało się miejscem spotkań dla części mieszkańców gminy. Dzięki powstaniu obiektu możliwe było poszerzenie oferty zajęć pozalekcyjnych dla dzieci i młodzieży, wznowiona została także działalność kina. Dzięki dostępnej infrastrukturze odbywają się również przedstawienia grup teatralnych oraz koncerty artystów. Zlokalizowany na zapleczu Centrum Kultury Park „Bajka” stanowi natomiast atrakcję nie tylko dla lokalnej społeczności, ale także dla mieszkańców okolicznych gmin. Możliwość spędzania czasu wolnego w tej przestrzeni przyciągają coraz szersze grona, dzięki czemu w regionie rośnie świadomość marki „Błonie”.

Niektórzy rozmówcy wskazywali jednak na deficyt przestrzeni sprzyjającej integracji młodzieży. W ich ocenie Centrum Kultury w swoim oficjalnym wymiarze, nie do końca spełnia oczekiwania tej grupy. Brakuje miejsca, które – odpowiednio animowane – służyłoby wymianie doświadczeń i poglądów, a także zachęcało młodzież do podejmowania różnego rodzaju aktywności. W nawiązaniu do tego zagadnienia podkreślano także, że w gminie zauważalny jest brak inicjatyw, których autorami byłoby nastolatki. Działalność prospołeczna spolaryzowana jest wśród najmłodszych oraz między seniorami. Przekłada się to na brak efektywności funkcjonowania Młodzieżowej Rady Miejskiej. Początkowo ta inicjatywa cieszyła się dużym zainteresowaniem młodzieży szkolnej, a rada pierwszej kadencji funkcjonowała w sposób dynamiczny i widoczny w życiu gminnym. Ostatnie lata przyniosły jednak spadek entuzjazmu, a w chwili obecnej całość to w praktyce nie funkcjonuje.

Pozytywnie ocenić należy jednak stosunek Urzędu Gminy do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dynamiczny rozwój gminy w ostatnich latach przyczynił się do wzrostu zainteresowania mieszkańców najbliższym otoczeniem. Wzrastająca aktywność obywatelska przejawia się także przez wnioski składane do funkcjonującego od trzech lat budżetu obywatelskiego, jak również w zaangażowaniu w działania dobroczynne, takie jak WOŚP czy Szlachetna Paczka.

Położenie w pobliżu Warszawy generuje dla gminy wiele korzyści, ale również trudności. Dzięki bliskości dużego rynku pracy wielu mieszkańców jednostki decyduje się na podjęcie zatrudnienia w stolicy, bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania. Dzięki takiemu sąsiedztwu łatwy jest także dostęp do usług wyższego rzędu, z których korzystają zarówno mieszkańcy, jak i przedsiębiorcy z gminy. Jakkolwiek wiąże się to z koniecznością dokładania wielu starań, aby Błonie były na tyle atrakcyjne, żeby zarabiane poza jednostką pieniądze przyczyniały się do napędzania lokalnej gospodar-

ki. Wobec tego rozmówcy wskazywali na potrzebę animowania rozwoju gminy w taki sposób, aby pełniła ona funkcję centrum życia dla mieszkańców.

Bliskość Warszawy wiąże się również z podejmowaniem różnego rodzaju inwestycji we współpracy z innymi gminami, które są efektem podpisania *Porozumienia gmin Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego o współpracy w zakresie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w perspektywie finansowej UE 2014-2020*. Na najbliższe lata planowane jest m.in. utworzenie sieci ścieżek rowerowych, które sprzyjać będą zwiększaniu aktywności mieszkańców, a przypuszczalnie umocnią również pozycję gminy w regionie.

Wyzwaniem dla władz jednostki, wskazywanym przez rozmówców będzie w kolejnych latach utworzenie sprawnego systemu komunikacji zbiorowej. Poprawy wymaga zarówno częstotliwość połączeń ze stolicą, jak również jakość taboru obsługującego trasy. W chwili obecnej brakuje możliwości poruszania się transportem publicznym między gminami otoczenia.

Jeden z rozmówców wskazał na konieczność zwiększenia nacisku władz na rozwój budownictwa wielorodzinnego. W chwili obecnej w gminie nie są podejmowane inwestycje deweloperskie, które w jego ocenie mogłyby przyczynić się do zwiększenia zainteresowania gminą. Jednocześnie, mając na uwadze presję urbanizacyjną oraz zmniejszającą się powierzchnię dostępnych pod budownictwo jednorodzinne terenów, budowa osiedli wielorodzinnych pozytywnie wpłynęłaby na jakość zamieszkiwania w gminie.

W trakcie wywiadów przedstawiciele lokalnych środowisk zgodzili się, że największym zagrożeniem dla dynamicznego rozwoju jednostki byłaby zmiana władzy lokalnej. Realizowane obecnie działania rozwojowe, choć budzą dyskusje w środowisku lokalnym, przyczyniają się do rozwoju gminy oraz zmniejszania dystansu do sąsiadującego Grodziska Mazowieckiego, który bardzo często stawiany jest jako wzorzec. Pozytywnie oceniane jest wieloletnie planowanie działań inwestycyjnych, które – jak pokazały poprzednie kadencje – są konsekwentnie realizowane z wykorzystaniem możliwości zewnętrznego finansowania. W kolejnych latach kluczowe dla gminy będzie podjęcie działań służących rozwiązaniu problemów komunikacyjnych związanych z intensywnym ruchem samochodowym. Planowane jest rozpoczęcie budowy obwodnicy miasta, która w znacznym stopniu odciąży centrum i wpłynie na poziom bezpieczeństwa mieszkańców.

5.9.2. Sztum

5.9.2.1. Charakterystyka gminy

W latach 1975-1998 gmina Sztum należała do powiatu elbląskiego, obecnie jest stolicą powiatu sztumskiego. Jest to jednostka miejsko-wiejska o powierzchni 181 km² z siedzibą w mieście Sztum. Mieszkańcy gminy stanowią ponad 44% populacji powiatu. Od 2009 r. obserwowany jest wzrost liczby mieszkańców. Zjawisko to wiązać należy z pozytywnymi zmianami gospodarczymi zachodzącymi w gminie, które przy-

czynią ją do poprawy jej wizerunku oraz zwiększania atrakcyjności zamieszkania. W kolejnych latach spodziewany jest dalszy wzrost liczby mieszkańców, ze względu na rozwój lokalnej gospodarki oraz wzrost liczby miejsc pracy.

Aktywność obywatelska mieszkańców gminy jest relatywnie wysoka. Według danych GUS w rejestrze REGON w 2014 r. zarejestrowane były 73 podmioty o charakterze fundacji lub stowarzyszeń. Wiele z nich prowadzi aktywną działalność na rzecz gminy. Na wysoką aktywność obywatelską w jednostce pozytywnie wpływają działania realizowane przez władze lokalne. Oprócz budżetu obywatelskiego mieszkańcy zachęceni są do angażowania się w życie gminy przez wsparcie finansowe działań w ramach systemu małych grantów i małych inicjatyw. W gminie działa pięć zespołów szkół, trzy samodzielne szkoły podstawowe, cztery samodzielne gimnazja⁸³. Edukacja na poziomie ponadgimnazjalnym prowadzona jest przez zespoły szkół, które zaspokajają potrzeby zarówno osób chcących uczyć się w liceach, technikach, jak i szkołach zawodowych. Na terenie gminy funkcjonują także placówki edukacyjne dla dorosłych (m.in. liceum i liceum uzupełniające oraz zasadnicza szkoła zawodowa dla dorosłych).

Mieszkańcy gminy zatrudniani są w dużym stopniu przez lokalne firmy i instytucje. Wiele osób znajduje zatrudnienie poza granicami jednostki, przede wszystkim w sąsiadującym Kwidzynie. Od 2009 r. udział osób bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wahał się, jednak ogólna tendencja ma pozytywny – spadkowy – charakter. W 2014 r. wartość wskaźnika bezrobocia wyniosła 7,7%. Ze względu na trwające zagospodarowanie terenów inwestycyjnych w granicach podstrefy Sztum należącej do Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w kolejnych latach prawdopodobny jest dalszy spadek bezrobocia w gminie. Najistotniejszym walorem kształtującym atrakcyjność inwestycyjną gminy jest jej położenie. Gmina posiada walory, które stanowiąc mogą o potencjale do rozwoju działalności turystycznej. Oddalenie od dużych ośrodków miejskich, atrakcyjność krajobrazu, sąsiedztwo jezior: Barlewickiego i Sztumskiego oraz atrakcyjność zabytkowego układu architektonicznego wzmocniana obecnością rezydencji Wielkiego Mistrza Krzyżackiego (obecnie niewykorzystywane) wymieniane są w *Strategii* jako najważniejsze elementy, na podstawie których powinna być rozwijana turystyka.

5.9.2.2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – ich rola w rozwoju gminy

Na początku lat 90. XX w. sytuacja gospodarcza gminy Sztum była bardzo trudna, ze względu na konsekwencje upadku państwowych gospodarstw rolnych. PGR-y stanowiące istotny element lokalnego krajobrazu, dawały zatrudnienie znacznej części mieszkańców jednostki. Dodatkowo, część funkcjonujących w Sztumie firm przemysłowych spotkała się z problemami związanymi ze zmianami systemowymi. Konsekwencją tych wydarzeń był bardzo silny wzrost bezrobocia, który w latach 1990-2000 dotyczył realnie ok. 40% mieszkańców gminy.

⁸³ W tym gimnazjum niepubliczne oraz gimnazjum dla dorosłych.

W tym kontekście kluczowe znaczenie miał rok 2000, kiedy zaczęto obserwować pierwsze oznaki przelomu w lokalnej gospodarce. Pojawiły się pozytywne sygnały, które zapoczątkowało zagospodarowywanie majątku przez kapitał prywatny. Dodatkowo, duże możliwości otworzyło przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej.

W 2004 r. w gminie Sztum otwarta została podstrefa Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która jednak pierwszych inwestycji doczekała dopiero po dekadzie istnienia. Obecnie jest ona dla gminy najważniejszym motorem rozwojowym, gdyż po wielu latach zaczęła cieszyć się dużym zainteresowaniem inwestorów. Rozpoczęcie działalności nowych podmiotów gospodarczych, które obecnie finalizują swoje inwestycje w podstrefie, oznacza utworzenie nowych miejsc pracy, a także idący za tym spadek bezrobocia w jednostce. Zwiększenie dynamiki rozwoju lokalnego oraz zainteresowanie inwestorów lokalizacją w Sztumie determinują działania władz lokalnych, które dążą do zwiększenia powierzchni podstrefy. Większość rozmówców wskazała, że rozwój gospodarczy gminy oraz powstające miejsca pracy przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców, którzy mają coraz większą możliwość zatrudnienia w Sztumie. Dodatkowo, pozytywne zmiany zachodzące w gminie dają szansę na ograniczenie migracji.

Elementem niepewności, wskazywanym przez część rozmówców w kontekście przyciągania nowych inwestorów, jest przepustowość i stan dróg łączących Sztum z najważniejszymi ciągami komunikacyjnymi. Problem intensyfikacji ruchu kołowego już w chwili obecnej powoduje powstawanie korków w gminie. Dodatkowym problemem jest przeprawa przez Wisłę w Malborku, która stanowi istotne utrudnienie dla kierowców. Rozbudowa infrastruktury drogowej jest zagadnieniem skomplikowanym i w znacznej mierze niezależnym od działań przedstawicieli władz jednostki, ze względu na własność dróg.

Obecność w gminie firm z udziałem kapitału zagranicznego świadczy o potencjale jednostki administracyjnej do dalszego rozwoju. Jak już wspomniano, jako główny atut rozmówcy wskazywali położenie, przede wszystkim względem istotnych ciągów komunikacyjnych – zarówno drogowych, jak i kolejowych – ale także względem ośrodków miejskich oraz portów lotniczych.

Funkcjonujące przedsiębiorstwa zapewniają gminie dochody z tytułu podatków. Dzięki zwiększeniu wpływów budżetowych, możliwe było w Sztumie zwiększenie nakładów na sferę społeczną i kulturalną, podjęto także działania związane z rewitalizacją gminy. Jednocześnie spadek bezrobocia pozytywnie wpływa na integrację społeczną, a także zmniejsza wydatki ponoszone na opiekę społeczną.

W kolejnych latach duży nacisk kładziony będzie na działania w obszarze turystyki. Celem władz jest znalezienie inwestora dla zamku, a także zwiększenie zasięgu oddziaływania proponowanych atrakcji. W tym celu konieczny będzie rozwój infrastruktury, która zachęcać będzie do przyjazdu do Sztumu. Proces pozyskiwania inwestora jest jednak w ocenie wszystkich rozmówców bardzo trudny i długotrwały. W ocenie jednej z osób jest to efekt nieodpowiedniej komunikacji potrzeb ze strony

gminy oraz braku spójności koncepcji rozwoju turystyki, która opierana jest na niewłaściwych podstawach.

Od początku lat 90. XX w. charakter gminy Sztum uległ dużej zmianie. Od krajobrazu typowo rolniczego nastąpiło przejście do jednostki rozwijającej się na bazie firm produkcyjnych, które sprzedają swoje wyroby na rynku krajowym oraz na rynkach światowych. Dywersyfikacja działalności zlokalizowanej w granicach gminy daje poczucie bezpieczeństwa i relatywnie dużej niezależności od sytuacji w ramach poszczególnych gałęzi przemysłu. Dodatkowo, brak wyraźnej specjalizacji przyczynia się do zapewnienia miejsc pracy osobom posiadającym różne kwalifikacje, dzięki czemu nie wskazywano jako problemu deficytu siły roboczej. Ponadto wokół dużych przedsiębiorstw mają szansę rozwijać się mniejsze, lokalne firmy. Korzyści wynikające z tej struktury zdają się przewyższać związane z nią koszty.

Mimo początkowych trudności i wielu lat niepewności związanej z brakiem inwestycji w utworzonej w 2004 r. podstrefie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej należy wskazać determinację władz w konsekwentnym dążeniu do zaprojektowanego celu. Działania promocyjne oraz inwestycje gminy związane z wyposażeniem terenów były w ocenie większości rozmówców niezbędne do poprawy sytuacji gminy. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że bez udziału inwestycji zewnętrznych zastój rozwojowy w gminie miałby znacznie poważniejsze i bardziej długofalowe konsekwencje. Przypuszczać można, że przestój inwestycyjny w gminie Sztum związany był z niedoborami w infrastrukturze ponadlokalnej, w szczególności transportowej. Duże znaczenie dla analizowanej jednostki miały takie inwestycje, jak modernizacja linii kolejowej nr 9, łączącej Gdańsk z Warszawą, budowa przeprawy przez Wisłę w Kwidzynie, a także budowa autostrady A1 z najbliższym węzłem w Swarzędzynie.

Mimo zmian, które zaszły w otoczeniu priorytetem działań dla władz w ocenie wszystkich rozmówców powinny być starania związane z dalszym rozbudowywaniem infrastruktury transportowej nie tylko na szczeblu lokalnym. Ograniczone możliwości w tym zakresie w powiązaniu ze wzrastającymi potrzebami i zwiększającym się natężeniem ruchu samochodowego w analizowanej gminie i jej sąsiedztwie powodują, że wątpliwość budzi możliwość długofalowego rozwoju jednostki bez istotnych zmian w jej otoczeniu. Prawdopodobnie, bez znacznych inwestycji infrastrukturalnych w regionie atrakcyjność gminy Sztum stopniowo będzie spadać. Jednocześnie nastawienie gminy na intensywny rozwój gospodarczy przyczynić się może do ograniczenia atrakcyjności walorów turystycznych i realizowanych oraz planowanych działań w tym zakresie.

5.9.2.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy*

Większość rozmówców jako trudność związaną z rozwojem gminy wskazywała niski poziom poczucia tożsamości lokalnej mieszkańców. Jest to związane z historią tego obszaru, który przez kilka stuleci znajdował się poza granicami Polski. Przełomowy dla gminy był okres po 1945 r., kiedy tereny zasiedlone zostały ludnością z różnych

części kraju, a zniszczenia wojenne widoczne były jeszcze do lat 60. XX w. Brak poczucia tożsamości mieszkańców regionu był zauważalny w gminie jeszcze przez wiele lat. Obecnie jednak sytuacja uległa zasadniczej zmianie, co korzystnie wpływa na rozwój społeczny jednostki. W gminie Sztum funkcjonuje kilkadziesiąt organizacji pozarządowych, które – zgodnie z oceną rozmówców – aktywnie uczestniczą w życiu jednostki. Niewątpliwie duże znaczenie ma polityka władz, która zakłada, że jednym z podstawowych obszarów działalności powinno być wychodzenie naprzeciw potrzebom mieszkańców. Dotyczy to realizowania inwestycji kierowanych bezpośrednio do społeczeństwa, jak m.in. budowa kina czy modernizacja szkół. Drugim ważnym filarem są impulsy wysyłane do mieszkańców, które mają na celu zachęcanie ich do podejmowania działań na własną rękę. Konkretnymi działaniami są w tym zakresie m.in. budżet obywatelski, a także system małych grantów i inicjatyw, który jest rzadkością wśród polskich gmin.

Ważnym czynnikiem, który wpłynął na zwiększenie poczucia tożsamości lokalnej była walka o utworzenie powiatu sztumskiego. Dzięki tym działaniom udało się nie tylko zintegrować lokalną społeczność, ale także zażegnać wiele sporów politycznych oraz zwiększyć współpracę z gminami z otoczenia. Powodzenie działań, zwiędzone utworzeniem nowego powiatu z siedzibą w Sztumie, pozwoliło także na zwiększenie dostępu do środków unijnych, a tym samym wzrosły możliwości inwestycyjne gminy.

Istotnym elementem krajobrazu gminy jest zlokalizowany w niej Zakład Karny o zastrzyżonym rygorze. Dzięki tej instytucji jednostka wyposażona została już ponad wiek temu w infrastrukturę drogową, która umożliwiała wówczas dojazd do więzienia. Dodatkowo doprowadzono również sieć elektryczną. Obecnie zakład karny traktowany jest jako ważny pracodawca oraz istotny partner we współpracy z samorządem, a więźniowie uczestniczą w pracach społecznie użytecznych na terenie Sztumu. Ponadto od ponad dwudziestu lat organizowany jest Festiwal Sztuki Więziennej, który od przeszło dekady ma wymiar międzynarodowy.

Prawie wszyscy rozmówcy podkreślali, że dla ciągłości i stabilności rozwoju gminy dużą rolę odgrywa trwałość władzy. Dotyczy to nie tylko stanowiska burmistrza, które od 1998 r. sprawowane jest przez tę samą osobę, ale również składu rady miasta. Dzięki temu możliwe jest konsekwentne realizowanie zaplanowanych wcześniej, długofalowych działań, zamiast zmieniania wizji wraz z upływem kadencji. Brak silnej opozycji świadczy o zadowoleniu mieszkańców z aktywności wybranych polityków, dzięki czemu nie pojawiają się trudności związane z realizacją różnego rodzaju inwestycji. Oprócz silnej i ugruntowanej pozycji lidera, którą cieszy się burmistrz, pojawiają się również jednostki animujące społeczność wewnątrz gminy. Takie zmiany są wynikiem bardzo silnego wsparcia, kierowanego przez urząd w kierunku organizacji pozarządowych.

Ogólnie pozytywnie odbierane są w gminie inwestycje związane z turystyką. W chwili obecnej są to przede wszystkim atrakcje o znaczeniu rzadko wykraczającym swoim zasięgiem poza obszar najbliższego sąsiedztwa, jednak zainteresowanie

nimi mieszkańców okolicznych gmin odbierane jest przez lokalnych liderów jako potwierdzenie potencjału Sztumu do rozwoju turystyki. Szczególnym zainteresowaniem cieszy się kompleks miejskich plaż. Konieczne jest jednak animowanie działań służących rozwijaniu aktywności podmiotów prywatnych w tym obszarze. W Sztumie brakuje miejsc noclegowych oraz bazy gastronomicznej, która byłaby konkurencyjna dla oferty otoczenia. Za szczególnie duży potencjał postrzegana jest agroturystyka, która wykorzystywałaby walory gminy oraz możliwości wypoczynku w regionie, bez wywierania silnej presji na środowisko.

Jednocześnie sfera turystyki wskazywana jest przez rozmówców jako najważniejszy, niewykorzystywany potencjał. Szczególnie ważne jest w ich ocenie zagospodarowanie zamku w Sztumie, który od wielu lat nie jest wykorzystywany. W ocenie większości przedstawicieli gminy wynika to z kwestii związanych z przepisami o ochronie zabytków oraz konieczności poniesienia wysokich kosztów inwestycji związanych z zagospodarowaniem obiektu. Jeden z rozmówców jako podstawowy problem wskazał natomiast niespójność sformułowanej przez samorząd koncepcji turystyki, która opiera się na niewłaściwych podstawach i wyznacza nierealne cele.

W gminie Sztum negatywnie odbierana jest polityka władz realizowana na szczeblu regionalnym. Jak zgodnie twierdzą rozmówcy podział środków pomiędzy gminy jest silnie uzależniony od ich położenia oraz przynależności etnicznej. Trudna lokalizacja Sztumu – na terenach Powiśla oraz peryferyjnie w województwie – przyczynia się do pomijania inwestycji w tym obszarze. Dodatkowo, nierównomierny podział środków preferuje gminy związane z historycznymi Kaszubami ze względu na powiązanie z nimi Trójmiasta. Podejmowane w ten sposób na szczeblu regionalnym decyzje przyczyniają się do niedoinwestowania terenów Powiśla, a także dezintegracji całego regionu. Idea wyrównywania szans za pośrednictwem środków publicznych oceniana jest przez rozmówców jako fikcja.

W ocenie części rozmówców dużą niepewność niosą ze sobą zachodzące obecnie zmiany polityczne. Rosnące wymagania dotyczące projektów realizowanych przez gminy w praktyce ograniczają ich dostępność. Dodatkowo, konflikty polityczne spowodować mogą, że przygotowania i realizacja działań w obecnej perspektywie finansowej może zostać znacznie utrudniona. Nie bez znaczenia są także zmiany w prawie krajowym, które – zwłaszcza w zakresie polityki społecznej – praktycznie uniemożliwiają horyzontalne planowanie działań oraz wpływają destabilizująco na finanse gminy. Jako pozytywne ocenić należy to, że władze gminy są świadome potrzeb i potencjałów związanych z analizowaną jednostką, a także w swoich planach zakładają działania związane z ich zaspokajaniem i wykorzystywaniem. Poza niewykorzystywanym dotychczas potencjałem turystycznym gminy wskazane przez rozmówców destymulanty nie są zależne od działań władz lokalnych.

5.9.3. Terespol

5.9.3.1. Charakterystyka gminy

Gmina Terespol funkcjonuje samodzielnie jako jednostka wiejska od 1992 r., powstała w wyniku podziału gminy miejsko-wiejskiej Terespol [*Rozporządzenie...* 1991]. Do 1 stycznia 2014 r. siedziba władz gminy znajdowała się w mieście Terespol, obecnie mieści się w Kobylanach. Od 2010 r. obserwowany jest spadek liczby ludności. Negatywne zjawiska demograficzne są charakterystyczne zarówno dla Polski Wschodniej, jak również – w mniejszym stopniu – dla całego kraju. W kolejnych latach spodziewany jest dalszy spadek liczby ludności oraz wzrost liczebności grupy osób w wieku poprodukcyjnym.

Aktywność obywatelska mieszkańców gminy Terespol jest bardzo niska. Jedną z przyczyn takiej sytuacji może być relatywnie duża powierzchnia jednostki i niewielka liczba jej mieszkańców, co sprzyja tworzeniu oddalonych od siebie enklaw, których potrzeby zaspokajane są działalnością władz gminy oraz aktywnością kół gospodyń wiejskich.

Mieszkańcy gminy znajdują zatrudnienie zarówno w jednostce, jak i poza nią. Głównymi pracodawcami na terenie gminy są podmioty znajdujące się w Wolnym Obszarze Celnym Małaszewicze i jego otoczeniu. Istotny, z punktu widzenia lokalnego rynku pracy, jest Urząd Celny w Białej Podlaskiej z Oddziałem w Terespolu. Ruch graniczny odbywa się przez trzy przejścia zlokalizowane na obszarze gminy: dla TIR w Koroszczynie Kukurykach, dla samochodów osobowych i autobusów w Terespolu oraz przejście kolejowe Małaszewicze-Terespol. W ostatnich latach poziom bezrobocia utrzymuje się na stałym poziomie ok. 10%, który jest zbliżony do sytuacji w całym powiecie bialskim.

Ograniczeniem dla rozwoju gospodarczego gminy jest występowanie różnorodnych form ochrony przyrody, związanych z bliskością wartościowych obszarów wokół doliny Bugu. Najważniejsze z nich to Park Krajobrazowy „Podlaski Przełom Bugu” oraz Nadbużański Obszar Chronionego Krajobrazu. Dodatkowo, w kategoriach utrudnienia, traktować należy położenie części gminy w strefach zalewowych Bugu.

W gminie Terespol działają dwa zespoły szkół (w Małaszewiczach i Kobylanach) oraz szkoła podstawowa w Neplach. Objętych opieką przedszkolną w 2014 r. było blisko 45% dzieci w wieku 3-5 lat, co jest wynikiem niższym niż w trzech poprzednich latach. Pod tym względem jednostka wypada negatywnie na tle pozostałych gmin powiatu bialskiego.

Polityka rozwoju jednostki opiera się na uchwalonej w 2008 r. *Strategii Rozwoju Gminy Terespol do 2020 r.* Realizacja zadań wyznaczonych w dokumencie poparta jest lokalnymi programami, które doprecyzowują potrzeby mieszkańców. Nadrzędny cel zapisany w *Strategii* ma wymiar przede wszystkim gospodarczy i dotyczy podniesienia konkurencyjności gminy oraz wykorzystania jej potencjałów rozwojowych, w tym przygranicznego jej położenia na europejskim korytarzu transportowym A2.

Wójtem gminy, od początku jej istnienia, jest Krzysztof Iwaniuk, który przed 1992 r. związany był z burmistrzem gminy miejsko-wiejskiej Terespol. Polityk bezpartyjny, wybierany w pierwszej turze wyborów samorządowych, cieszy się dużym poparciem wśród mieszkańców jednostki. Jego aktywna działalność zaowocowała brakiem kontrkandydata w wyborach w 2014 r., w których poparcia udzieliło mu ponad 80% obywateli biorących udział w głosowaniu.

5.9.3.2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – ich rola w rozwoju gminy

Duże szanse dla Terespolu wynikają z przygranicznego położenia i przebiegu szlaków komunikacyjnych. Lokalizacja na styku dwóch systemów gospodarczych z jednoczesną dostępnością infrastruktury drogowej i przejścia granicznego daje wiele przewag dla funkcjonowania biznesu. Mając to na uwadze, władze gminy Terespol jako jeden z trzech strategicznych obszarów traktują utworzenie jak najbardziej atrakcyjnych warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych, a także przyciąganie do jednostki nowych inwestorów. Dostępne tereny inwestycyjne cieszą się zainteresowaniem przede wszystkim inwestorów z Azji Południowo-Wschodniej. Tego rodzaju inwestycje stanowiłyby potencjalnie dużą szansę na zatrudnienie osób bez wysokich kwalifikacji. Przedstawiciele gminy prowadzą rozmowy dążące do sfinalizowania transakcji, co w ocenie wszystkich rozmówców jest dla jednostki dużą szansą rozwojową.

Istotną trudnością, związaną zarówno z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i polityki lokalnej dla celów gospodarczych jest duża zależność Terespolu od decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym. Bliskość granicy wschodniej Unii Europejskiej oraz obecność przejść granicznych ma dla jednostki niewątpliwie duże znaczenie, jednak brak możliwości wpływania przez lokalnych polityków na przepisy celne czy obostrzenia w przepływie towarów i osób wpływa destabilizująco na lokalną gospodarkę.

Decyzja o nałożeniu embargo na wymianę towarową z Rosją w szybkim tempie przełożyła się na pogorszenie sytuacji firm w Terespolu. Duże straty odniosły przedsiębiorstwa związane z portem przeładunkowym Małaszewicze. Utrzymywanie się tej sytuacji zagraża pogłębieniem się negatywnych efektów, a w konsekwencji upadkiem firm związanych z transportem towarów. To z kolei doprowadzi do wzrostu bezrobocia oraz zwiększenia zapotrzebowania na pomoc społeczną. Sytuacja ta negatywnie oddziałuje również na funkcjonujące już firmy oraz decyzje potencjalnych inwestorów specjalizujących się w produkcji towarów dedykowanych rynkom wschodnim. Niepewność wynikająca z braku stabilizacji polityki centralnej oraz stosunków międzynarodowych może przyczynić się do lokalnego kryzysu.

Deficyt rozbudowanego potencjału gospodarczego będącego własnością mieszkańców gminy dodatkowo wpływa na starania władz o inwestorów zewnętrznych. W chwili obecnej w gminie Terespol nie funkcjonują duże przedsiębiorstwa, których właścicielami byłiby mieszkańcy jednostki. Zachęcenie nowych podmiotów gospo-

darczych do lokalizowania się w Terespolu zwiększy zróżnicowanie w strukturze gospodarczej gminy. Zmniejszenie wrażliwości lokalnego rynku pracy na stosunki międzynarodowe i podejmowane w ich wyniku na szczeblu centralnym decyzje, sprzyjać będzie stabilizacji dochodów, a także pozytywnie oddziaływać na atrakcyjność gminy widzianą oczami inwestorów, ale także mieszkańców.

Potencjalnie lokalizacja firm zapewniających nowe miejsca pracy to również szansa na ograniczenie liczby wyjazdów poza gminę. Jak wskazywali przedstawiciele jednostki, wyposażenie Terespolu w infrastrukturę oraz jakość życia na tym obszarze są wysokie, jednak brak możliwości zatrudnienia zmusza osoby w wieku produkcyjnym do zmiany miejsca życia. Choć obecnie natężenie zjawiska migracji ma rozmiary porównywalne do innych gmin przygranicznych, to w obliczu kryzysu w stosunkach polsko-rosyjskich oraz trudności związanych z ruchem na granicy polsko-białoruskiej prawdopodobne jest nasilenie się problemu w kolejnych latach.

Na rozwój lokalnej gospodarki korzystnie wpływa także bliskość białoruskiego Brześcia. Znacznie większy potencjał ludnościowy tego miasta przyczynia się do zwiększania obrotów handlowych w lokalnych sklepach, co wynika z konkurencyjności zarówno cenowej, jak i jakościowej części oferowanych po polskiej stronie towarów. Duży popyt na produkty codziennego użytku przyczynił się do uruchomienia sklepów wielkopowierzchniowych. Ich zyski jednak – jak już wcześniej wspomniano – są wrażliwe na różnego rodzaju napięcia polityczne. Dodatkowo, rozwijanie turystyki zakupowej stopniowo utrudniane jest podwyższaniem cen wiz do Polski dla Białorusinów. Obecność sklepów wielkopowierzchniowych ma jednak także negatywne oddziaływanie, które dotyczy możliwości i rentowności funkcjonowania lokalnego handlu.

Mimo dużej niepewności związanej z brakiem stabilności sytuacji politycznej w kraju i Europie władze gminy Terespol konsekwentnie realizują działania założone przed laty. W ich ocenie, mimo wahań nastrojów, lokalizacja jednostki ma tak korzystny charakter, że ograniczać to będzie oddziaływanie innych, negatywnych czynników, na decyzje inwestorów. Przekonanie o możliwości osiągnięcia sukcesu dzięki odpowiednio zaplanowanym i realizowanym działaniom przekłada się na inwestycje prowadzące do utworzenia strefy dla inwestorów, zlokalizowanej wzdłuż autostrady. Oferowane tam tereny, uzbrojone i przygotowane do przyjęcia inwestorów, w wizji władz przekształcić się mają w perspektywie kolejnych lat na najważniejszą w przygranicznej części kraju platformę wymiany towarowej między Wschodem a Zachodem.

Atrakcyjne położenie oraz wynikające z niego dla inwestorów korzyści ograniczane są przez uwarunkowania przyrodnicze. Gmina Terespol zlokalizowana jest w sąsiedztwie wartościowych obszarów przyrodniczych wzdłuż Bugu, które zajmują część powierzchni gminy, co wpływa negatywnie na możliwość wykorzystania gospodarczego niektórych terenów jednostki. Ponadto gmina częściowo zlokalizowana jest na terenach zalewowych.

Biorąc pod uwagę opinie wszystkich rozmówców, przygotowanie liderów gminy oraz podejmowane wewnętrznie działania dają duże nadzieje na powodzenie obranych planów związanych z rozwojem gospodarczym. Jednak mimo korzyści lokalizacji oraz wykorzystywania posiadanych potencjałów, czynnikiem decydującym okazać się może polityka krajowa i międzynarodowa.

5.9.3.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy*

Wśród najważniejszych czynników sprzyjających rozwojowi gminy Terespol wszyscy rozmówcy wskazywali pozytywne efekty wynikające ze stabilności władzy. Po oddzieleniu części wiejskiej od miasta Terespoła gmina – ze względu na wcześniejsze niedofinansowanie terenów wiejskich – musiała zostać wyposażona w podstawową infrastrukturę. Zaplanowane przez włodarzy działania były realizowane krok po kroku, aby zapewnić odpowiednie warunki życia mieszkańcom. Stabilność władzy korzystnie wpływa również na możliwość realizacji polityki formułowanej na szczeblu lokalnym. Projektowanie działań w perspektywie wieloletniej sprzyja ich realizacji, a dzięki konsekwencji w działaniu oraz wywiązywaniu się z wyborczych obietnic władze gminy Terespol cieszą się od wielu lat wysokim zaufaniem mieszkańców, co przejawia się w wynikach kolejnych wyborów.

Ważnym elementem funkcjonowania gminy jest obecność przejść granicznych z Białorusią: pieszego, samochodowego oraz kolejowego. Sąsiedztwo Brześcia, skupiającego znacznie większy potencjał ludnościowy oraz dobre relacje między gminami sprzyjają rozwijaniu współpracy. Brak istotnych barier kulturowych czy językowych ułatwia utrzymywanie kontaktów, szczególnie na płaszczyźnie edukacyjnej czy kulturalnej. Utrudnieniem są jednak ograniczenia w ruchu osobowym między państwami, które wiążą się m.in. z wysokimi cenami wiz dla Białorusinów chcących przyjechać do Polski. Władze lokalne nie mają możliwości dokonywania zmian, ze względu na brak kompetencji w tym zakresie. Ponadto, duże znaczenie mają także decyzje podejmowane po stronie białoruskiej. Bez względu jednak na napotymane trudności obydwie gminy są zdecydowane, aby kontynuować i rozszerzać dotychczasową współpracę.

Duże znaczenie dla rozwoju gminy miała decyzja o przystąpieniu Polski do struktur UE. Dzięki akcesji pojawiły się możliwości zewnętrznego finansowania różnego rodzaju działań oraz inwestycji gminnych, które władze gminy Terespol od wielu lat wykorzystują, osiągając widoczne efekty. W dużej mierze dzięki środkom europejskim, po podziale miejsko-wiejskiego Terespoła na dwie niezależne jednostki, udało się relatywnie szybko nadrobić różnice rozwojowe między terenami wiejskimi a miastem. Również obecny rozwój infrastruktury twardej ma duży związek z pozyskiwanymi środkami. Nie bez znaczenia w ocenie części rozmówców są inwestycje ponoszone na podnoszenie jakości kapitału ludzkiego. Aktywizacja społeczności przez budowę świetlic w gminnych wsiach czy organizacja wydarzeń kulturalnych pozytywnie wpływają na integrację mieszkańców.

Problemem wskazywanym przez rozmówców jest niski poziom aktywności mieszkańców. W gminie brakuje aktywnych organizacji pozarządowych, które animowałyby oddolne inicjatywy. Jedynym wyjątkiem na tym polu jest koło gospodyń wiejskich ze wsi Łobaczewo Małe. Mieszkańcy, jak wskazywali rozmówcy, funkcjonują raczej w zamkniętych enklawach, którymi są zamieszkiwane przez nich wsie. Ze względu na duże odległości między wsiami, brak możliwości komunikacyjnych oraz niewielką liczbę ludności gminy integrowanie społeczności gminnej jest bardzo trudne. Brak aktywności obywatelskiej przejawia się także przez brak opozycji politycznej.

Za ważny element życia lokalnego część rozmówców uważa sferę kulturalną. Położenie w obszarze przygranicznym wpływa na przenikanie się tradycji polskich i białoruskich. Chęć współpracy ze strony Brześcia w tym obszarze i brak istotnych barier językowych sprzyjają organizacji wspólnych przedsięwzięć. Najważniejszym z nich jest obecnie festiwal folklorystyczny „Kultura Bez Granic”, który odbywa się regularnie od 2003 r. Wydarzenie to jest przejawem poczucia tożsamości i chęci utrzymywania stałych kontaktów ze wschodnimi sąsiadami, które pozostają niezachwiane mimo sytuacji politycznej. W tym kontekście kluczowe wydają się być starania władz lokalnych o utworzenie pieszego przejścia granicznego. Zgoda na nie w znacznym stopniu ułatwiłaby kontakty polsko-białoruskie w skali lokalnej. Umożliwienie tej formy ruchu przez granicę wpływałoby pozytywnie przede wszystkim na lokalną gospodarkę, gdyż z dużym prawdopodobieństwem znacznemu zwiększeniu uległaby liczba odwiedzin, których celem byłyby zakupy w polskich sklepach. Obecnie taka możliwość jest silnie ograniczana ze względu na wysokie ceny wiz dla Białorusinów oraz obostrzenia w ruchu granicznym.

W trakcie wywiadów przedstawiciele różnych środowisk podkreślali znaczenie działań realizowanych w gminie, które służą podnoszeniu jakości życia i zamieszkiwania w jednostce. Inwestycje związane z wyposażeniem gminy w oświetlenie, system wodociągowy i kanalizację zostały dobrze ocenione przez wszystkich rozmówców. Jak wskazywali przedstawiciele samorządu lokalnego, to właśnie mieszkańcy i działania realizowane z myślą o nich są jednym z kluczowych obszarów zainteresowania władz. Ich wysiłki dążą do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej oraz ciągłego podnoszenia atrakcyjności zamieszkiwania. Niezbędnym elementem są jednak podmioty gospodarcze, które w znacznym stopniu przyczyniają się do umożliwiania realizacji zadań, przez zapewnianie dochodów budżetowych gminie. W porównaniu z innymi gminami wiejskimi, Terespol charakteryzuje się relatywnie dużą liczbą przedsiębiorstw oraz oferowanych przez nie miejsc pracy. O ile dochody budżetowe są wystarczające, aby realizować zakładaną politykę, o tyle część mieszkańców zmuszona jest do emigracji zarobkowej do większych ośrodków miejskich.

Rozmówcy wskazywali także na dobrze zorganizowany system finansowania szkół oraz dbałość o ich stan techniczny. Na ten moment wszystkie szkoły są dobrze wyposażone, rozbudowane i zapewniają komfortowe warunki zarówno dla uczniów, jak i kadry pedagogicznej. Wokół placówek edukacyjnych zaczynają rozwijać się

pierwsze oznaki współpracy z przedstawicielami różnych środowisk gminnych. Obecne funkcjonowanie gminy świadczy o tym, że jest ona dobrze zarządzana. W opinii rozmówców władze samorządowe są właściwie dobrane i realizują swoją misję zgodnie z oczekiwaniami lokalnej społeczności. Jak podkreślano, ewentualne zmiany nie są konieczne i prawdopodobnie nie byłyby dla gminy korzystne.

5.9.4. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – podsumowanie studiów przypadku

Przykład gminy Błonie pokazuje, że ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój jednostki jest polityka formułowana przez władze lokalne. Sprawny przywódca, dostrzegający i wykorzystujący potencjały wynikające z położenia oraz sąsiedztwa, przyczynić się może do znacznej zmiany w sferze gospodarczej i społecznej gminy. W tym kontekście istotnym czynnikiem wpływającym na możliwość efektywnego i kompleksowego wdrażania zmian jest ciągłość władzy.

Najważniejszym aspektem atrakcyjności inwestycyjnej analizowanej jednostki jest niewątpliwie jej lokalizacja. Pierwsze inwestycje związane z branżą logistyczną i magazynową przyczyniły się do uruchomienia samonapędzającego mechanizmu rozwojowego. *Boom* inwestycyjny w pierwszej dekadzie XXI w. znacznie zwiększył dochody budżetowe gminy, co pozwoliło na finansowanie inwestycji dedykowanych społeczności lokalnej. Działania te dodatkowo wspierane były środkami europejskimi, które władze lokalne systematycznie pozyskiwały.

Przewidywanie procesów, związanych chociażby ze zwiększaniem się liczby mieszkańców gminy, pozwoliło na zaplanowanie działań służących zrównoważonemu rozwojowi. Dzięki zapewnieniu dużej liczby miejsc w przedszkolach oraz modernizacji placówek edukacyjnych gmina Błonie dysponuje wystarczającym zapleczem infrastrukturalnym, aby zaspokajać potrzeby swoich mieszkańców.

Pozytywne zmiany w gminie, zapoczątkowane w sferze gospodarczej, przyczyniły się także do zwiększenia aktywności obywatelskiej mieszkańców. Zauważalne jest rosnące zainteresowanie lokalnej społeczności dostępnymi inicjatywami, z których część ma charakter oddolny. W tym wymiarze brakuje jednak aktywności młodzieży.

Kolejne lata z dużym prawdopodobieństwem będą dla gminy związane z dalszym rozwojem na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania. Mimo osiągniętych dotychczas sukcesów przed władzami stoi nadal wiele wyzwań, które wymagają jak najszybszego rozwiązania. Spośród nich kluczowe jest rozwiązanie kwestii komunikacyjnej, której zaniedbanie może wiązać się ze spadkiem atrakcyjności jednostki zarówno dla mieszkańców, jak też inwestorów. Gmina Sztum na przestrzeni niespełna trzech dekad diametralnie zmieniła swój charakter. Przejście od jednostki specjalizującej się przede wszystkim w rolnictwie do dynamicznie rozwijającego się ośrodka produkcyjnego nastąpiło przede wszystkim dzięki horyzontalnemu zaplanowaniu działań i nakreśleniu wizji rozwoju oraz konsekwentnej realizacji założeń. Podkreślić należy pracę wykonaną przez samorząd w obszarze integracji społeczeństwa jednostki. Złożona historia

ziem Powiśla przyczyniła się do braku poczucia lokalnej tożsamości, która budowana była przez lata przez inwestycje i działania kierowane na kapitał ludzki.

Niepewny okres, związany z zastojem w rozwoju gospodarczym gminy przełamany został intensyfikacją inwestycji w założonej w 2004 r. podstrefie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Zabudowa działek przez nowe podmioty gospodarcze daje gminie nadzieję na dalsze sukcesy związane z przyciąganiem inwestorów zewnętrznych oraz budowaniem atrakcyjności, zarówno dla biznesu, jak i mieszkańców.

Planowane działania w zakresie turystyki, które są wynikiem diagnozy posiadanych potencjałów są pomysłem na dodatkowy kierunek rozwoju gminy, który będzie równoważył działalność produkcyjną. Związane z tym obszarem trudności są w ocenie przedstawicieli gminy jednym z najważniejszych wyzwań dla władz lokalnych na kolejne lata.

Rozwój gminy Sztum uzależniony jest w znacznej mierze od działań podejmowanych na wyższych szczeblach administracyjnych. Prawdopodobnie, w perspektywie najbliższych lat, jednym z poważnych ograniczeń dla atrakcyjności inwestycyjnej gminy będzie infrastruktura transportowa. Ponadto wskazuje się na nierównomierny podział środków na szczeblu regionalnym, co powoduje zwiększanie dystansu gmin Powiśla do pozostałej części woj. pomorskiego.

Sytuacja w gminie Terespol od początku jej samodzielnego funkcjonowania znacznie się poprawiła. Jednostka jest bardzo dobrze wyposażona w nowoczesną infrastrukturę techniczną, do której dostęp ma większość mieszkańców gminy. Podejmowane w tym zakresie działania były dokładnie przemyślane i planowane w racjonalny sposób, co przyczyniło się do możliwości ich finansowania z różnych źródeł, dzięki czemu gmina nie ma w chwili obecnej problemu z zadłużeniem.

Kluczowe dla gminy jest dobre zarządzanie jej rozwojem i zasobami oraz planowanie polityki na kolejne lata. Sprzyja temu ciągłość władzy. Wizjonerski styl sprawowanego przywództwa pozwolił gminie silnie się rozwinąć, do czego pierwszym krokiem było utworzenie samodzielnej gminy wiejskiej. Duże szanse dla Terespoła wynikają z przygranicznego położenia i przebiegu linii komunikacyjnych. Lokalizacja w ważnym punkcie wymiany handlowej – na szlaku Wschód-Zachód – w wizji władz wykorzystywana będzie przede wszystkim przez zainteresowanie inwestorów zagranicznych przygotowanymi w gminie terenami inwestycyjnymi. O dużym prawdopodobieństwie powodzenia tego planu świadczą prowadzone w tej chwili rozmowy, m.in. z inwestorami z Chin.

Niestety, przygraniczne położenie, wpływa na gminę również w sposób negatywny. Ważne jest podkreślenie, że tego rodzaju oddziaływanie ma charakter niezależny od władz samorządowych i polityki prowadzonej na szczeblu lokalnym. Najlepszym tego przykładem jest embargo, które przyczyniło się do pogorszenia sytuacji wielu firm działających na lokalnym rynku. Również decyzje dotyczące ruchu granicznego między Polską a Białorusią wywierają niekorzystny wpływ na możliwości funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

Mimo obecnej niekorzystnej dla współpracy międzynarodowej sytuacji politycznej, w opinii wszystkich rozmówców kolejne lata powinny zaowocować w gminie dalszym rozwojem gospodarczym.

5.10. Innowacyjność jako czynnik rozwoju gminy

5.10.1. Nadarzyn

5.10.1.1. Charakterystyka gminy

Gmina Nadarzyn leży w południowo-zachodniej części woj. mazowieckiego w powiecie przuskowskim. Jest to gmina wiejska zlokalizowana w bliskiej odległości na południe od Warszawy (gmina jest jedną z 72 gmin Obszaru Metropolitalnego Warszawy, jej teren jest również objęty instrumentem Zintegrowane Inwestycje Terytorialne metropolii warszawskiej). W skład gminy wchodzi 15 sołectw.

Historia Nadarzyna sięga XV w., kiedy stanowił własność prywatną rodziny Nadarzyńskich. Osada otrzymała prawa miejskie w 1453 r., lecz utraciła je w ramach represji carskich z 1869 r. Do lat 80. XX w. był to obszar o charakterze rolno-rzemieślniczym, z biegiem lat tracącym swoje znaczenie i dotknięty procesami wyludniania. Późniejszy gwałtowny rozwój gminy związany był z lokowaniem się na jej terenie ważnych inwestorów oraz napływem mieszkańców z Warszawy.

Gmina jest bardzo dobrze skomunikowana z Warszawą (droga krajowa nr 8, obecność linii autobusowych ZTM Warszawa). Na jej terenie rozwinięta jest również gęsta sieć dróg niższego rzędu, nie ma natomiast linii kolejowych. Ludność gminy jest aktywna – bezrobocie wynosiło na koniec 2014 r. zaledwie 4,1% (znaczenie ma tutaj, poza bliskością Warszawy, duża liczba podmiotów gospodarczych – 1826 na 10 tys. mieszkańców). Ponadto, mieszkańcy udzielają się w działających w gminie Nadarzyn 21 organizacjach pozarządowych.

Gmina prowadzi jedno gimnazjum, sześć szkół podstawowych i trzy przedszkola. Ofertę uzupełniają podmioty prywatne. Na obszarze jednostki działa Nadarzyński Ośrodek Kultury, który organizuje dla mieszkańców imprezy, wyjazdy, wernisaże, spotkania, a w ramach działań ciągłych prowadzi liczne koła zainteresowań. Poza tym w Nadarzynie znajduje się Gminny Ośrodek Sportu i biblioteka publiczna. Na terenie gminy działają dwie jednostki ochotniczej straży pożarnej (jednostka z Nadarzyna ma też własną strażacką orkiestrę dętą).

Gmina Nadarzyn charakteryzuje się dość dobrym dostępem do infrastruktury komunalnej. Zwodociągowanie i skanalizowanie gminy jest na poziomie odpowiednio 95,2% oraz 55,3% (dane *BDL GUS* według stanu na 2014 r.). Dobrze rozbudowana jest także sieć gazowa (80,1%) i energetyczna. Gmina ma cztery lokalne oczyszczalnie ścieków (w Nadarzynie, Młochowie, Kostowcu i Walendowie).

Nadarzyn wyróżnia się ze względu na wykorzystanie środków europejskich. Szczególne sukcesy gmina Nadarzyn odnotowała w korzystaniu ze środków *Progra-*

mu *Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*. W przeliczeniu na jednego mieszkańca gmina pozyskała 19 447,7 zł, co daje jednostce trzecie miejsce w Polsce.

Gmina posiada również walory związane ze środowiskiem przyrodniczym. Atrakcyjne są tereny Lasów Młochowskich i Lasów Sękocińskich, które przynależą do Warszawskiego Obszaru Krajobrazu Chronionego. Dzięki takim walorom na terenie gminy działa kilka gospodarstw agroturystycznych i ośrodek jeździecki. Sytuacja polityczna w gminie jest stabilna. Obecny wójt – Janusz Grzyb sprawuje funkcję już trzecią z rzędu kadencję, mimo że w 2014 r. zostało przeprowadzone referendum w sprawie jego odwołania. Referendum było nieważne ze względu za zbyt niską frekwencję. W ostatnich wyborach wójt zdobył 55% głosów poparcia. W poprzednich wyborach, tj. w 2006 (87%) i w 2010 (82%) – nie miał kontrkandydata.

5.10.1.2. Innowacyjność – jej rola w rozwoju gminy

Gmina Nadarzyn, ze względu na położenie w sąsiedztwie głównego ośrodka innowacji w Polsce, jakim jest Warszawa, przypuszczalnie będzie charakteryzowała się większą rolą innowacji w rozwoju niż statystyczna gmina wiejska Mazowska. Przeprowadzone wywiady z lokalnymi liderami rzeczywiście wskazują, że tematyka związana z innowacyjnością nie jest obca rozmówcom. Wskazali na kilka różnych źródeł i przejawów innowacyjności, które mają wpływ na rozwój całej jednostki. Pierwszym obszarem innowacji są zlokalizowane na terenie gminy zakłady. Ponieważ część z nich należy do wielkich, zagranicznych koncernów, innowacje są niejako wpisane w ich funkcjonowanie. Innowacje wdrażane i stosowane nowoczesne technologie w tych firmach nie działają bezpośrednio na rozwój gminy – rozmówcy nie wskazali przykładów ich transferu do lokalnych, rodzimych przedsiębiorstw czy jednostek gminnych. Niezaprzeczalnie jednak zdobywanie przewagi konkurencyjnej przez te firmy wpływa na możliwości zatrudnienia mieszkańców oraz przychody podatkowe gminy.

Najczęściej wskazywaną jednostką innowacyjną jest zlokalizowane w Kajetanach Światowe Centrum Słuchu. Jest to kluczowy w Polsce instytut badawczy (kategoria A+) oraz wysoko wyspecjalizowany szpital. Charakteryzuje je oddziaływanie ponadnarodowe i ścisła współpraca z jednostkami badawczymi z całego świata. Centrum sprawia, że gmina jest rozpoznawalna na światowej mapie innowacji w dziedzinie fizjologii i patologii słuchu. Innym wskazywanym przykładem wprowadzania na terenie gminy innowacji była rozbudowa lokalnej sortowni odpadów. Dzięki tej inwestycji znacznie zwiększyły się możliwości przerobowe sortowni. Jednak realizacja rozbudowy spotkała się ze znacznym sprzeciwem mieszkańców, którzy organizowali lokalne protesty. Być może jednak niesłuszne – po modernizacji zakład miał być mniej uciążliwy, mimo większej skali działania. Niestety, w trakcie wywiadów nie udało się jednoznacznie ustalić, czy rzeczywiście tak się stało.

W trakcie wywiadów pogłębionych wskazano również wiele innowacyjnych inwestycji, a zwłaszcza działań typu miękkiego, których inicjatorem jest urząd gminy. Wśród inwestycji w infrastrukturę najczęściej rozmówcy wspominali o programie

rozwoju szerokopasmowej sieci Internetu mającym na celu walkę z wykluczeniem cyfrowym mieszkańców. Wśród innowacyjnych programów społecznych wskazywano m.in. powołanie Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz Młodzieżowej Rady Gminy. Organizacje tego typu są coraz bardziej powszechne w większych miastach, na terenach wiejskich działają jednak zdecydowanie rzadziej. Programy określane mianem innowacyjnych realizują również gminne szkoły. Przykładem może być współpraca jednej ze szkół podstawowych z Teatrem Guliwer i Filharmonią. Takiego typu działania służą poprawie kapitału społecznego w gminie oraz powstawaniu społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich grupach wiekowych.

W trakcie wywiadów pogłębionych jako jednostkę innowacyjną wskazano również sam urząd gminy. Wprowadzono w nim m.in. nowoczesne rozwiązania związane z komunikacją z mieszkańcami. Są to codziennie aktualizowana strona internetowa, profil na Facebooku (od ponad roku, mieszkańcy mogą zadawać władzom pytania), system powiadamiania sms-owego (komunikaty kulturalne, sportowe, wyłączenia prądu, zagrożenia). Urząd współpracuje również z przedsiębiorcami m.in. za pomocą programu „Karta Nadarzyniaka” (firmy udzielają zniżek mieszkańcom płacącym w gminie podatki w zamian za reklamę w gminnej gazecie „Wiadomości Nadarzyńskie”). W kwestii usprawnień na terenie samego urzędu wskazano na wewnętrzny obieg dokumentów oraz prace nad ePUAPem. Zmianom uległa również sama struktura jednostki – wydzielono specjalny referat oddelegowany do pozyskiwania funduszy zewnętrznych (kolejne rozwiązanie typowe raczej dla większych miast a nie gmin wiejskich). Co ważne, działania urzędu w dziedzinie innowacyjności są rzeczywiście widoczne dla osób z zewnątrz – jeden z niezwiązanych z urzędem rozmówców stwierdził, że zapoznał się z planami gminy w tym zakresie i potwierdził, że są one konsekwentnie wdrażane.

Na uwagę w kwestii innowacyjności zasługują również bardzo znaczne środki pozyskane przez gminę w *Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Biorąc pod uwagę cele stawiane przed tym programem, nierozzerwalnie związane z innowacyjnością oraz konkurencyjnością, pozycja czempiona w pozyskiwaniu z niego środków *per capita* świadczy o przykładaniu dużej wagi do działalności innowacyjnej. Wymienione sukcesy gminy Nadarzyn na polu innowacyjności doprowadziły jednostkę do kilku sukcesów w konkursach i rankingach na najlepiej zarządzaną czy najbardziej innowacyjną gminę. To z kolei pozwala na budowanie dobrej marki samorządu i ułatwia dalsze przyciąganie inwestorów. Część rozmówców pytana o kwestie innowacyjności wskazywała jednak, że należy do nich podchodzić z pewnym umiarem. Należy uważać, aby w efekcie realizacji innowacyjnych projektów nie zadłużyć nadmiernie gminy oraz pamiętać o innych ważnych dziedzinach rozwojowych.

5.10.1.3. *Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy Nadarzyn*

Podstawową stymulantą rozwoju gminy Nadarzyn jest jej położenie w pobliżu Warszawy, w przebiegu ważnego ciągu komunikacyjnego. Dzięki dobremu skomunikowaniu z Warszawą mieszkańcy gminy mogą łatwo dojeżdżać do pracy czy też w celach pobierania edukacji do stolicy. Dodatkowo, takie położenie gminy okazało się ważną zaletą branżą pod uwagę szczególnie przez inwestorów z branży logistycznej (Volvo, Scania, DB Schenker). Według części rozmówców to dalsza modernizacja drogi krajowej nr 8 będzie w największym stopniu decydowała o dalszym rozwoju gminy.

Dzięki obecności na terenie gminy lasów i terenów o bardziej wiejskim krajobrazie stała się ona popularnym miejscem osiedlania się osób opuszczających Warszawę. Gmina Nadarzyn wciąż posiada rezerwy terenów pod cele mieszkaniowe. Zachętą do osiedlania się jest również dobrze działający gminny system planowania przestrzennego. W efekcie od 2010 r. liczba mieszkańców gminy zwiększyła się o ponad 9%.

Niewątpliwie rozwój gminy jest w znacznym stopniu zasługą jej wójta – Janusza Grzyba. Wszyscy rozmówcy podkreślali jego doświadczenie (16 lat pełnienia urzędu wójta) oraz wiedzę (zwiększaną uczestnictwem w kolejnych studiach czy kursach). Wójt charakteryzuje się perspektywicznym myśleniem, konsekwencją, otwartością i skutecznością w przyciąganiu inwestorów. Udało mu się również stworzyć kompetentny i zgrany zespół współpracowników. Dowodem na popularność wóldarza było lokalne referendum, w którym obronił on swoją pozycję (mimo nacisków ze strony dobrze zorganizowanej opozycji).

Również dzięki m.in. osobie wójta gminę charakteryzuje dobra współpraca między różnymi podmiotami. Bardzo dobre są kontakty na styku urząd – przedsiębiorcy. Dzięki temu widać zaangażowanie przedsiębiorców w kwestie lokalne – duże firmy angażują się w sponsoring na rzecz społeczności (np. sport), mniejsze uczestniczą w życiu gminy i współpracują ze szkołami. Istnieją platformy wymiany poglądów i opinii mieszkańców, które pozwalają na wsłuchiwanie się w potrzeby środowiska lokalnego. Gmina zrzeszona jest także w Lokalnej Grupie Działania Nadarzyn-Raszyn, a wcześniej przez 6 lat przynależała także do Lokalnej Grupy Działania Ziemia Chełmońskiego. Współpraca jest bez wątpienia ważnym czynnikiem rozwojowym dla jednostki.

W trakcie wywiadów podkreślano również wysoki poziom oświaty w gminie, sugerując nawet, że nadarzyńskie placówki edukacyjne są konkurencyjne w skali województwa. Wskazywano także na postęp w dziedzinie kultury (rewitalizacja parku w Młochowie, dawnego dworku). Poza tym jako istotne zdarzenie określono powstanie Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury w 1999 r. Ze względu na ciągły napływ nowych mieszkańców wskazywana jest potrzeba dalszego rozwoju infrastruktury społecznej.

Rozmówcy pochlebnie wypowiadali się o wizji rozwoju gminy do 2025 r., ściśle określonej w dokumentach strategicznych. Większość z nich była przekonana, że władze wizję tę realizują we właściwy sposób. Z kolei kapitał społeczny na terenie gminy jest oceniany bardzo różnie. Część respondentów twierdzi, że nie wyróżnia

go nic specjalnego, część wskazuje jednak na zdecydowaną poprawę w kwestiach majątkowych ludności rolniczej po zmianach w planach zagospodarowania przestrzennego (możliwość zmiany przeznaczenia gruntów z rolniczych na mieszkaniowe). Jednocześnie uwidoczniła się pewna różnica w mentalności między ludnością „autochtoniczną” – związaną z gminą od wielu lat a osobami nowo osiadłymi traktującymi często gminę jako „sypialnię”.

5.10.2. Niepołomice

5.10.2.1. Charakterystyka gminy

Gmina Niepołomice to jednostka miejsko-wiejska zlokalizowana w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa, zamieszкана przez ponad 26 tys. osób. Na zachodnim jej krańcu zlokalizowany został obszar mieszkalno-przemysłowy, wschodnią część obszaru zajmuje natomiast Puszcza Niepołomicka, należąca do sieci obszarów Natura 2000.

Gmina posiada bogatą spuściznę historyczną – w centrum położony jest Zamek Królewski, którego historia sięga panowania króla Kazimierza Wielkiego. Ponadto w mieście zlokalizowane są też zabytkowe kościoły, ratusz miejski oraz Młodzieżowe Obserwatorium Astronomiczne, które jest unikatową placówką tego rodzaju w skali krajowej. Na wschodzie gminy istnieje dobrze rozwinięta infrastruktura turystyczna w postaci szlaków i ścieżek rowerowych przecinająca ponad 11 tys. ha wspomnianej Puszczy Niepołomickiej – miejsca polowań Jagiellonów. Niepołomice rozwijały się dobrze już w XIX w., korzystnym dla ich rozwoju okresem były również lata PRL (w związku z budową nieopodal Nowej Huty). Kryzys związany z transformacją gospodarczą był krótkotrwały, gdyż już na początku lat 90. nastąpiło ożywienie związane z powołaniem Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej.

Teren gminy przecina autostrada A4, droga ekspresowa E40 oraz droga krajowa nr 75, a także linie kolejowe Zgorzelec-Medyka i Kraków-Mydlniki-Podłęże. Na terenie jednostki zorganizowany jest transport zbiorowy prywatny i publiczny (realizowany przez MPK Kraków).

Mieszkańcy gminy są aktywni – na jej terenie zarejestrowanych jest aż 66⁸⁴ organizacji pozarządowych, co w odniesieniu do liczby ludności jest wynikiem bardzo dobrym. Stopa bezrobocia wynosi 4,1% (stan na 31 XII 2014 r.) co świadczy o tym, że problem braku zatrudnienia na obszarze Niepołomic jest marginalny. Przyczynia się do tego obecność Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej, w której zlokalizowane są liczne zakłady przemysłowe stanowiące bazę zatrudnienia dla mieszkańców tej i okolicznych gmin (w sumie jest to teren 520 ha z ponad 6 tys. miejsc pracy). Liczba podmiotów gospodarczych w gminie w 2014 r. wynosiła 1125 na 10 tys. mieszkańców.

Na terenie gminy Niepołomice działa dziesięć szkół podstawowych, pięć gimnazjów, Zespół Szkół Średnich (liceum i technikum) i Zasadnicza Szkoła Zawodowa. Siedzibę mają też muzeum, biblioteka publiczna, Centrum Dźwięku i Słowa oraz

⁸⁴ [<http://bazy.ngo.pl>].

wspomniane już Młodzieżowe Obserwatorium Astronomiczne. Różne instytucje kultury na terenie gminy organizują wiele koncertów, przedstawień, wystaw.

Gmina posiada miejską oczyszczalnię ścieków zmodernizowaną w latach 2005-2006 oraz dwie inne powstałe w latach 2007-2009. Dostęp do infrastruktury sieciowej jest na poziomie 96,8% (wodociąg) oraz 69,1% (kanalizacja) (stan na koniec 2014 r.). Dobrze rozbudowana jest także sieć gazowa (obsługuje 90,6% mieszkańców) oraz sieć energetyczna. Ponadto na terenie Niepołomickiej Strefy Przemysłowej został utworzony Główny Punkt Zasilania w odpowiedzi na potrzeby energetyczne tamtejszych zakładów przemysłowych. Dostęp do Internetu na obszarze gminy odbywa się za pośrednictwem sieci szerokopasmowej (oferowanej przez TP S.A. i ZETO, osiągalnej dla większości mieszkańców) lub radiowej⁸⁵.

Niepołomice były jedną z najlepszych gmin pod względem wykorzystania środków unijnych z *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wartość dofinansowania *per capita* wynosiła 6853,3 zł, co dało jednostce 23. miejsce w Polsce.

Gminę charakteryzuje duża stabilność, jeżeli chodzi o sprawowanie władzy. Poprzedni, zasłużony dla jednostki burmistrz – Stanisław Kracik urząd sprawował przez blisko 20 lat. Kiedy opuścił go ze względu na objęcie stanowiska Wojewody Małopolskiego, władzę przejął jego długoletni współpracownik i zastępca – Roman Ptak, który jest burmistrzem Niepołomic do dzisiaj.

5.10.2.2. Innowacyjność – jej rola w rozwoju gminy

Niepołomice, za sprawą polityki burmistrza Stanisława Kracika na początku lat 90., szybko uzyskały przewagę konkurencyjną dzięki powołaniu Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej. W tamtych czasach powołanie strefy było bez wątpienia dużą innowacją, która procentuje do dzisiaj. W strefie lokowały się wielkie firmy, także z kapitałem zagranicznym (m.in. Coca-Cola), które charakteryzował wysoki stopień innowacyjności. Strefa, szczególnie po nawiązaniu współpracy z Krakowskim Parkiem Technologicznym, stanowi ważny punkt w sieci instytucji rozwoju innowacyjności w regionie. Jej obecność (i związane z nią dochody stanowiące 1/5 budżetu gminy) narzuca dynamiczne tempo rozwoju. Jednocześnie kilku rozmówców skarżyło się na trudności we wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań w mniejszych, rodzinnych przedsiębiorstwach czy w samym społeczeństwie.

Innowacyjność nie jest jednak domeną jedynie biznesu. Rozmówcy często odnosili ją do działań samego urzędu czy innych jednostek publicznych. Polem, gdzie innowacyjne rozwiązania były wskazywane szczególnie często, jest edukacja. Podkreślano współpracę technikum z firmami w sprawie praktyk zawodowych oraz doradztwo zawodowe w szkole, a także rolę szkoleń kadry pedagogicznej. Namacalnymi innowacjami w systemie edukacji są również nauczanie przedmiotów w małych grupach

⁸⁵ *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Niepołomice* [2011].

(8-9 uczniów), a także powołanie klasy policyjnej. Także nowo budowana szkoła, zlokalizowana na skraju Puszczy ma być innowacyjna, o konstrukcji przypominającej kształtem plaster miodu. Innowacje dotyczące młodego pokolenia są szczególnie ważne dla rozwoju gminy, gdyż to obecni uczniowie za kilka lat będą kształtować swoją małą ojczyznę.

Również sam urząd miasta i gminy był na ogół oceniany jako dosyć innowacyjna placówka. Wiązało się to z młodą kadrą urzędniczą otwartą na nowe technologie. W efekcie Niepołomice są widoczne w Internecie – działają konta na Facebooku oraz Twitterze, rozbudowana jest strona internetowa gminy. Lokalny miesięcznik „Gazeta Niepołomicka” jest wydawany także w wersji elektronicznej. Z burmistrzem można natomiast odbyć rozmowę za pomocą czatu. Jednocześnie urzędnicy „odkrywają na nowo” zdecydowanie bardziej tradycyjne, ale skuteczne drogi docierania z informacją np. przez parafie.

Wśród samych pracowników urzędu miasta i gminy coraz częściej mówi się o idei inteligentnego miasta. Miałyby ona dotyczyć zwłaszcza sfery aplikacji mobilnych oraz wolnego czasu, a także inteligentnego transportu. Obecnie trwają prace nad aplikacją mobilną, która będzie obejmowała przewodnik po Niepołomicach czy informacje o bieżących wydarzeniach w gminie (wywózka śmieci, koncerty). W celu promocji przedsiębiorczości odpowiedzialnej społecznie ustanowiono nagrody „Dąb biznesu” dla firm wspierających rozwój społeczności lokalnej.

Do rozwoju innowacyjności w szczególny sposób przyczyniają się środki zewnętrzne. Jednym z przykładów jest program solarny realizowany w szerokim zakresie dzięki pozyskaniu środków z funduszy szwajcarskich. Rozmówca wskazujący ten przykład zaznaczył jednocześnie, że na obecnym etapie chodzi nie tyle o realne korzyści, ile o wyznaczenie pewnych trendów. Na uwagę zasługują również znaczne środki pozyskane przez gminę w *Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Biorąc pod uwagę cele stawiane przed tym programem, nierozzerwalnie związane z innowacyjnością oraz konkurencyjnością, wysoka pozycja gminy w pozyskiwaniu z niego środków *per capita* świadczy o przykładaniu dużej wagi do działalności innowacyjnej. Jednocześnie w odpowiedziach rozmówców dotyczących innowacyjności widać było pewną rezerwę. Sugerowano, że innowacyjność to zbyt słabo uchwytny i ogólne pojęcie, aby dyskutować nad jego operacjonalizacją na poziomie gminnym.

5.10.2.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy Niepołomice

Wskazując na pozostałe stymulanty rozwoju nie sposób nie zacząć od osoby Stanisława Kracika – burmistrza Niepołomic w okresie 1990-2010. Utworzenie Strefy Inwestycyjnej było jego pomysłem i szybko okazało się sukcesem. W niedługim czasie w Strefie pojawił się pierwszy ważny inwestor – Coca-Cola. Burmistrz i cały urząd odgrywali rolę sprzymierzeńca inwestora, który prowadzi go za rękę przy załatwianiu niezbędnych formalności dla rozpoczęcia działalności na terenie gminy. Jednocześnie dzięki uporowi i doświadczeniu był burmistrz był osobą, która potrafiła wynegocjo-

wać z inwestorami najlepsze dla gminy warunki. Sukces gospodarczy jednostki stawał się udziałem zwykłych mieszkańców, dlatego też burmistrz Kracik wygrywał kolejne wybory i ostatecznie wskazał swojego następcę, który kontynuuje jego wizję. Obecny burmistrz jest oceniany wyżej od poprzednika, jeśli chodzi o otwartość i dostępność dla zwykłych mieszkańców (jego poprzednikowi część rozmówców zarzucała autorytaryzm, a nawet dbanie o swoje interesy „pod przykrywką” interesów miasta).

Ważnym czynnikiem rozwoju miasta i gmin było wykorzystanie środków europejskich. Niepołomice sięgnęły szeroko już po środki przedakcesyjne, dzięki czemu szybciej niż większość pobliskich gmin rozpoczęły okres dynamicznego rozwoju infrastruktury.

Ważnym atutem gminy jest obszar chroniony Puszczy Niepołomickiej, należący do sieci Natura 2000. Puszcza wskazywana była przez rozmówców jako szansa dla rozwoju gminy w aspekcie turystycznym oraz miejsce przyjazne mieszkańcom ze względu na nieskażone środowisko naturalne, a nie jako ograniczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej, jak w wielu podobnych przypadkach.

W trakcie wywiadów pogłębionych niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na kapitał społeczny jako ważną determinantę rozwoju. Był on oceniany jako wysoki, co uzasadniano dużą liczbą organizacji pozarządowych, kół gospodyń wiejskich czy ochotniczych straży pożarnych i licznymi dofinansowaniami małych projektów z *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Jakkolwiek pojawił się głos, że mieszkańcy przez wiele lat praktycznie nie uczestniczyli w podejmowaniu ważnych dla gminy decyzji – były one konsultowane jedynie w wąskim gronie lokalnych liderów, zatem mówienie o wysokim poziomie kapitału społecznego nie jest uprawnione.

Ważnym narzędziem rozwoju w najbliższych latach mogą stać się Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. W ramach ZIT-ów mają powstać 2 parkingi Park&Ride (w Podłężu i Staniątkach). Zapytani o wizję lidera, rozmówcy potwierdzali, że jest niezbędna. Ważne jest też, aby była kreowana w porozumieniu z różnymi grupami, co zdaniem większości wypowiedziających się, funkcjonuje obecnie wzorcowo. Poza tym konieczna jest determinacja w jej realizacji, z czym również nie ma problemów.

Ważnym procesem, który objął gminę Niepołomice, jest suburbanizacja. Od 2010 r. liczba mieszkańców wzrosła o ponad 8 tys. Poza zyskami np. z podatków, rodzi to wyzwania dla gminy, takie jak doprowadzanie kanalizacji pod nowe domy czy budowa nowej szkoły.

5.10.3. Tarnowo Podgórne

5.10.3.1. Charakterystyka gminy

Gmina Tarnowo Podgórne należy do Metropolii Poznań, granicząc bezpośrednio z jej miastem centralnym. Znajduje się w ciągu bardzo ważnych dróg stanowiących część korytarza transportowego Berlin-Warszawa (droga krajowa nr 92, zachodnia obwodnica Poznania – trasa S11, przebiegająca w nieznacznym oddaleniu na południe

autostrada A2). Dzięki temu jej obszar jest bardzo atrakcyjny dla inwestorów. W skład jednostki wchodzi 16 miejscowości zamieszkałych przez blisko 24 tys. osób.

Historia dóbr leżących na obszarze gminy sięga XIII w., jednak najważniejsze dla rozwoju obszaru wydarzenia miały miejsce niedawno. Władze gminy i prowadzona przez nie polityka były oceniane wyjątkowo pozytywnie, co owocowało licznymi nagrodami, poczynając od zwycięstwa w 1979 r. w ogólnopolskim konkursie „Mistrz gospodarności”⁸⁶. Początek lat 90. był okresem intensywnej rozbudowy infrastruktury, której celem było przede wszystkim przyciąganie dużych inwestorów do gminy, która jeszcze niedawno miała typowo rolniczy charakter. Poczynione inwestycje, w połączeniu z przyjaznym podejściem urzędu do inwestorów, spowodowały gwałtowny napływ inwestycji zagranicznych do gminy. To z kolei pozwoliło na poprawę warunków życia mieszkańców przez inwestycje w infrastrukturę społeczną oraz drogową, a także działania miękkie. W ciągu ostatnich kilku lat gminie przyznano wiele tytułów za dbanie o rozwój zrównoważony, tworzenie klimatu przyjaznego przedsiębiorcom oraz sprawowanie aktywnego przywództwa.

Gmina jest również obszarem przyjaznym mieszkańcom, co jest związane z dość wysokimi walorami przyrodniczymi (jezioro Lusowskie – Obszar Chronionego Krajobrazu o powierzchni 1225 ha) [*Strategia Rozwoju Gminy Tarnowo Podgórne* 2009] i rozbudowaną infrastrukturą rekreacyjną (m.in. szlaki piesze i rowerowe, Termy Tarnowskie). Takie walory, w połączeniu z bliskością Poznania sprawiają, że gmina stała się bardzo popularnym miejscem osiedlania się nowych mieszkańców zmęczonych życiem w dużym mieście. Jest to widoczne w statystyce – od 2010 r. ludność gminy zwiększyła się o blisko 11%.

Stopa bezrobocia w gminie wynosi 2% (stan na koniec 2014 r.), co jest wskaźnikiem niezwykle niskim, świadczącym o tym, że problem braku zatrudnienia na obszarze Tarnowa Podgórne jest marginalny. Przyczynia się do tego obecność licznych firm – liczba podmiotów gospodarczych w 2014 r. wynosiła aż 2046 na 10 tys. mieszkańców. Zlokalizowane na terenie gminy zakłady potrzebują wręcz większej liczby pracowników niż może zaoferować lokalny rynek pracy – w gminie pracują licznie także mieszkańcy jednostek sąsiednich, nawet Poznania. Mieszkańcy mają także okazję bycia aktywnym przez uczestnictwo w organizacjach pozarządowych, których na terenie gminy zarejestrowanych jest 26⁸⁷.

Gmina zarządza pięcioma szkołami podstawowymi, dwoma gimnazjami oraz co ciekawe liceum ogólnokształcącym i szkołą muzyczną (a więc była gotowa ponieść koszty funkcjonowania placówek z poziomu, za który formalnie odpowiedzialne są powiaty). W gminie działają też różnorodne instytucje kultury (m.in. gminny ośrodek kultury, gminna biblioteka) organizujące wiele koncertów, przedstawień, wystaw. Bardzo dobre jest wyposażenie terenu gminy w infrastrukturę sieciową – zводociągo-

⁸⁶ [<http://www.tarnowo-podgorne.pl>].

⁸⁷ [<http://bazy.ngo.pl>].

wanie i skanalizowanie gminy jest na poziomie – 99,9%⁸⁸. Dobrze rozbudowana jest także sieć gazowa (89,1%) oraz sieć energetyczna. Gmina posiada centralną oczyszczalnię ścieków w Tarnowie Podgórnym.

Ważną rolę w rozwoju gminy odgrywają środki europejskie, m.in. z *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wartość dofinansowania w jego ramach wyniosła 8009,2 zł *per capita*, co dało jednostce 20. miejsce w Polsce.

Gmina charakteryzuje się względną stabilnością, jeśli chodzi o władze. W okresie po transformacji miała 3 wójtów: 1990-2002 Waldy Dzikowskiego, 2002-2006 Kazimierza Marchlewskiego oraz urzędującego od 2006 r. do teraz Tadeusza Czajkę. Osoba posła Waldy Dzikowskiego jest znana jako samorządowiec-przedsiębiorca, który postanowił zarządzać gminą jak firmą, czym poprowadził ją do sukcesu. Również obecny wójt jest już laureatem nagród dla najlepszych włodarzy lokalnych. W ostatnich wyborach zdobył 76,25% głosów poparcia⁸⁹.

5.10.3.2. Innowacyjność – jej rola w rozwoju gminy

W trakcie prowadzonych badań terenowych dało się odczuć trudności w odpowiedzi na pytanie dotyczące innowacyjności. Zazwyczaj pojawiały się bardzo ogólne stwierdzenia o tym, jak ważna jest innowacyjność, przy bardzo niewielkiej liczbie wskazań konkretnych działań czy obiektów będących jej przejawem na obszarze gminy. Rozmówcy najczęściej łączyli pojęcie *innowacyjności* ze środkami europejskimi. Rzeczywiście, biorąc pod uwagę wysoką wartość środków na mieszkańca pozyskanych z *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, takie podejście do tematu wydaje się mieć pewne podstawy. Wśród gminnych inwestycji, które miałyby być przykładem działania innowacyjnego, najczęściej wymieniano powstanie Term Tarnowskich. Inwestycja ta z pewnością działa korzystnie na wizerunek gminy, może służyć zarówno jej mieszkańcom, jak i osobom przyjezdnym, np. z Poznania. Jednocześnie należy zauważyć, że podobne inwestycje powstały w ostatnich latach w wielu innych jednostkach.

Jako jednostkę innowacyjną wskazywano również sam urząd gminy (przykładowo rada gminy posługuje się tabletami w trakcie obrad – wyeliminowano korzystanie z papieru). Dzięki nadążaniu za postępem technologicznym urząd ma zapewniony kontakt z mieszkańcami. Urząd gminy, prowadząc inwestycje w sieć internetową, dba również o szeroki dostęp do Internetu swoich mieszkańców. Na terenie gminy innowacje są niezaprzeczalnie obecne – przede wszystkim w zlokalizowanych na jej obszarze przedsiębiorstwach. Dzięki takim innowacjom, prowadzącym do wzrostu konkurencyjności firm, gminę charakteryzuje niskie bezrobocie oraz relatywnie wysokie płace pracowników.

⁸⁸ Dane GUS BDL.

⁸⁹ [http://epoznan.pl/sport-news-22040-Tarnowo_Podgorne_Czajka_po_raz_drugi].

Stosowanie innowacji propaguje także jedno z lokalnych stowarzyszeń na łamach swojego czasopisma „Miejsce Biznesu”, przytaczając historie sukcesu po to, aby inni mogli uczyć się od tych, którym się udało. Dodatkowo, na podstawie przeprowadzonego badania wydaje się, że rozmówcy pominęli jeden ważny przejaw innowacyjności, związany z niedaleką przeszłością. Większość z nich o tym wspominała, ale nigdy nie padło w odniesieniu do niego słowo „innowacja”. Chodzi o sposób sprawowania władzy w gminie przez wójta Waldy Dzikowskiego. Będąc osobą znającą jedynie zarządzanie w sektorze przedsiębiorstw, pierwszy wójt gminy sprawował swoje rządy zupełnie inaczej niż włodarze jednostek sąsiednich. Dzięki jego biznesowemu podejściu do zarządzania gminą to właśnie Tarnowo Podgórne (nie zapominając również o innych czynnikach, np. położeniu) okazało się jednostką najlepiej radzącą sobie ze wszystkich i tak dobrze rozwiniętych gmin otaczających Poznań. Dzisiaj wprowadzanie zasad *new public management* w urzędach gminnych nikogo już nie dziwi, ale na początku lat 90. była to rzeczywiście innowacja.

5.10.3.3. Inne stymulanty i destymulanty rozwoju gminy

W trakcie wywiadów pogłębionych rozmówcy potwierdzali, że czynnikiem szczególnie stymulującym rozwój gminy są wspomniane już położenie Tarnowa Podgórnego względem Poznania oraz doskonałe uwarunkowania komunikacyjne dzięki obecności trasy Warszawa-Poznań-Berlin. Kolejnym pojawiającym się we wszystkich rozmowach impulsem, który zapoczątkował dynamiczny rozwój jednostki, było pojawienie się osoby wójta Waldy Dzikowskiego, który jako lider-wizjoner, dzięki swojemu doświadczeniu w działalności przedsiębiorczej, postanowił zarządzać gminą właśnie jak firmą. Zdaniem wielu, sukces jednostki ukształtowało podejmowanie niepopularnych, ale korzystnych w długofalowej skali działań, co pozwoliło na myślenie perspektywiczne, kreowanie jasnej wizji oraz jej konsekwentną realizację. Ówczesny wójt miał wykazać się przede wszystkim odpowiednim podejściem w procesie pozyskiwania inwestorów, oferując im dogodną lokalizację z zapleczem infrastrukturalnym. Co ciekawe, według większości rozmówców wykształcenie i wiedza lokalnego lidera niekoniecznie są czynnikami ważnymi dla rozwoju. Jako przykład wspominało w tym kontekście osobę Kazimierza Marchlewskiego, który z powodu problemów w komunikacji z mieszkańcami był postrzegany jako osoba, która spowodowała w gminie stagnację, mimo dobrego przygotowania merytorycznego.

Dla rozwoju gminy jest również ważna postać obecnego wójta – Tadeusza Czajki. Jest to włodarz niezwykle aktywnie angażujący się w życie gminy, często przez osobiste uczestnictwo w wydarzeniach, słuchający głosów z różnych stron (praktykowany jest model zarządzania na podstawie konsultacji). Podkreślana była także jego dbałość o ciągły rozwój własny i kadry zarządzającej. W dziedzinie współpracy wyraźnie wybijają się wyjątkowy klimat, tworzony przez solidarność w działaniach między firmami i urzędem. Urząd zachęca przedsiębiorców do działania, pobudzając ich aktywność

i dbając o rozwój ich wiedzy przez organizowanie konferencji, spotkań, a także konkursów, takich jak „Dąb biznesu”.

Jako dalszy istotny dla rozwoju gminy czynnik wskazywano konsekwencje właściwej polityki władz – obecność na jej terenie dużych firm, takich jak Imperial Tobacco, MAN oraz Kraft Foods, które wykreowały renomę jednostki, zwiększając jej atrakcyjność w oczach innych inwestorów. Co oczywiste, firmy te stały się również miejscem zatrudnienia dla wielu mieszkańców gminy odchodzących, np. z sektora rolniczego. Ponadto wielkie przedsiębiorstwa często angażują się w pomoc lokalnej społeczności, np. przez sponsorowanie orkiestry dętej.

W trakcie wywiadów pogłębionych wskazane zostały również pewne destymulanty rozwoju. Są nimi duży ruch samochodowy oraz znaczne zagęszczenie zabudowy z powodu podwojenia się liczby ludności w ciągu ostatnich kilkunastu lat. W efekcie jakość życia w gminie powoli spada. Zagrożeniem jest też brak świadomości wielu mieszkańców, jak wygląda życie w innych gminach i powodowane tym narzekanie, np. na nieutwardzone drogi, braki w oświetleniu.

5.10.4. Innowacyjność – podsumowanie studiów przypadku

Gmina Nadarzyn jest z pewnością jednostką, która osiągnęła sukces. Decydującym czynnikiem jest położenie w pobliżu Warszawy, w ciągu jednej z ważnych tras wylotowych z miasta. Takie położenie sprzyjało lokalizowaniu się na jej terenie dużych inwestorów. Dość wysokie walory przyrodnicze i relatywnie tania jeszcze jakiś czas temu ziemia przyciągały z kolei nowych mieszkańców, osiedlających się tu w procesie suburbanizacji. Poza samym położeniem ważne są jednak konkretne działania i postawa gminnych władarzy. Wizyta w gminie pozwala sądzić, że Nadarzynem zarządza osoba bardzo kompetentna, doświadczona i nastawiona na współpracę, co dodatkowo wzmacnia wymienione czynniki rozwojowe. Gmina Nadarzyn jest również miejscem związanym z innowacjami. Występują one wśród zlokalizowanych tu zakładów, a przede wszystkim w Światowym Centrum Słuchu w Kajetanach (a więc są raczej konsekwencją występowania innych czynników rozwojowych – związanych z lokalizacją). Innowacyjny jest również sam urząd wdrażający w swym działaniu różne innowacyjne działania miękkie oraz szeroko sięgający po środki europejskie dedykowane innowacjom. Dzięki temu gmina bardzo dobrze wypada w różnych konkursach i rankingach. Podsumowując, rola innowacji w rozwoju na podstawie obserwacji gminy Nadarzyn jest ważna. Jednak prawdopodobnie gdyby nie inne atuty, związane przede wszystkim z doskonałym położeniem, jednostka nie wyróżniałaby się tak bardzo na tle gmin wiejskich województwa.

Gmina Niepołomice zbudowała swoją przewagę konkurencyjną w okresie, gdy wiele pobliskich samorządów lokalnych borykało się z narastającymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Jest to zasługą burmistrza – wizjonera Stanisława Kracika. Znaczenie ma również korzystne położenie gminy w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa, na ważnych szlakach komunikacyjnych. Atutem jest też obecność Puszczy

Niepołomickiej, która sprawia, że gmina Niepołomice jest przyjaznym miejscem do życia oraz atrakcyjnym obszarem rekreacyjnym. W rozwoju gminy znaczenie mają również innowacje. Są one związane z obecnością dużych inwestorów zagranicznych, ale również powstają oddolnie wśród kadry urzędniczej czy nauczycielskiej. Te drugie, o miękkim charakterze, często trudne do precyzyjnego zdefiniowania, wcale nie są mniej ważne. Są wręcz konieczne w realizacji idei miasta inteligentnego, która nie opiera się przecież wyłącznie na technologiach.

Gmina Tarnowo Podgórne jest kolejną jednostką, która rozwija się dynamicznie zarówno w warstwie gospodarczej, jak i społecznej. Na jej sukces wpłynęła kombinacja korzystnych czynników. Pierwszym jest położenie gminy w pobliżu dużego ośrodka miejskiego oraz przecięcie jej terenu bardzo ważnymi trasami drogowymi. Dzięki temu jest miejscem atrakcyjnym dla wielkich inwestorów, a także osób opuszczających Poznań w celu osiedlenia się w miejscu oferującym lepsze warunki życia. Drugim czynnikiem jest prowadzenie wyjątkowej w skali kraju polityki zgodnej z zasadami koncepcji *new public management* przez pierwszego wójtę Tarnowa Podgórnego – wójta Waldy Dzikowskiego. Takie zarządzanie gminą dodatkowo zachęciło do lokowania się właśnie w tej jednostce inwestorów, którzy są źródłem innowacji i stosują nowoczesne technologie w swojej działalności. Dzięki aktywności przedsiębiorców stopa bezrobocia w gminie jest marginalna.

6. LIDERZY LOKALNI – MIĘDZY DOŚWIADCZENIEM A WIZJAMI ROZWOJU

Bazując na wywiadach bezpośrednich z wójtami, burmistrzami i prezydentami badanych gmin można wskazać główne zagadnienia i procesy, które – zdaniem liderów – odgrywają ważną rolę w rozwoju lokalnym.

6.1. Doświadczenie, wiedza i umiejętności

O doświadczeniu badanych liderów świadczyć mogą różne czynniki. Jednym z nich, być może podstawowym, jest pełnienie funkcji wójta, burmistrza, prezydenta przez dłuższy czas. Może to być również doświadczenie wynikające z pracy w innych sferach, niż administracja⁹⁰. Badane przypadki pozwalają wyróżnić kilka źródeł doświadczenia:

- **Wielokadencyjność** – badani liderzy w dużej mierze sprawują swoją funkcję dłużej niż jedną kadencję, choć nie wszyscy (przykładem jest pani Prezydent Kędzierzyna-Koźła, która objęła urząd w ostatnich wyborach samorządowych). W przypadku Tarnowa Podgórnego i Niepołomic mamy do czynienia z przejściem „pałeczki” od wielokadencyjnych poprzedników, którzy nadali kierunki rozwoju gmin w początkowym okresie transformacji.
- **Wcześniejsze doświadczenie administracyjne** – część liderów lokalnych od lat związana jest z pracą w administracji na różnych szczeblach samorządu. Traktują oni znajomość mechanizmów funkcjonowania administracji jako swój atut, nawet jeśli poprzednio pracowali np. w starostwie lub pełnili funkcje radnych powiatowych.
- **Doświadczenie w biznesie** – traktowane jest jako przeciwność pracy samorządowca. Dlatego tego typu osoby mogą być oceniane przez pryzmat „nowego i świeżego” podejścia do pracy w administracji. Włodarze z doświadczeniem biznesowym starają się przenosić modele przedsiębiorstwa na model gminy. Dotyczy to np. takiego zachowania, jak uelastycznienie systemu pracy w urzędzie, zmiany form przekazu na linii mieszkaniec – urząd.

Poza ww. źródłami doświadczeń, należy przytoczyć dwa interesujące przykłady. Jednym z nich jest poszukiwanie doświadczeń w studiach, czyli w dalszej edukacji (jeden z liderów ukończył 8 uczelni). Drugi przypadek dotyczy wieku. Burmistrz Wojkowiec w momencie prowadzenia badań miał 28 lat i był najmłodszym w południowej

⁹⁰ Por. rozdz. z 4 z wynikami ankiet.

części Polski. Już wówczas miał w doświadczeniu pracę radnego przez poprzednią kadencję. Młody wiek traktowany jest jako atut z punktu widzenia aktywności w zabieganiu o fundusze zewnętrzne.

Zebrany materiał pozwala sformułować kilka wniosków dotyczących wiedzy i umiejętności liderów, które są potrzebne w kontekście sprawnego kierowania gminą. Należą do nich:

- przejrzystość działań – zarówno w kontekście współpracy z mieszkańcami, jak i układania relacji z biznesem;
- umiejętność słuchania innych i otwartość na pomysły innych;
- inspirowanie i zachęcanie do działania innych.

6.2. Główne czynniki rozwoju

W tej części rozdziału zaprezentowane są najważniejsze czynniki rozwoju, które są wymieniane przez liderów lokalnych.

6.2.1. Historyczne uwarunkowania rozwoju

Historyczne uwarunkowania rozwoju w oczach liderów są bardzo różne, a ich siła sprawcza ulokowana jest w różnych okresach naszej historii. Część odpowiedzi sięga wręcz założenia miasta, budowy zamku, założenia klasztoru. Jest oczywiste, że kluczowe w tym przypadku jest przełożenie uwarunkowań historycznych na dzisiejsze możliwości rozwoju – w większości przypadków chodzi o wykorzystanie atutów historycznych w kontekście atrakcyjności turystycznej (pielgrzymkowa, historyczna). Ocena wykorzystania tych atutów jest bardzo różna. Przykładowo w Częstochowie, mimo znacznej liczby pielgrzymów, zdaniem władz w pełni nie wykorzystywano dotychczas szansy, jaką daje wyjątkowość tego miejsca (brak odpowiedniej bazy noclegowej oraz słabość oferty „okołoklasztornej”, która powinna zatrzymać turystów na dłużej). Z kolei takie atrakcje, jak zamki czy ruiny są wykorzystywane w większej skali tylko wówczas, gdy organizowane są na ich terenie imprezy o charakterze bardziej masowym (np. turnieje rycerskie, inscenizacje bitew *etc.*).

Inny przykład ważnego uwarunkowania historycznego związany jest z budową linii kolejowej – Warszawa – Bydgoszcz (poł. XIX w.) i wynikający z niej rozwój przemysłu w Kutnie. Najwięcej – wśród badanych gmin – jest przykładów ważnych inwestycji, które nastąpiły w okresie PRL. Władze lokalne poruszają się w schemacie: wykonane inwestycje – ewentualne problemy – transformacja – reakcja na transformację. Zatem proces przejścia (choć nie zawsze) decyduje o tym, czy finalnie lata 1945-1989 oceniane są pozytywnie, czy negatywnie. Inwestycje, często z lat 70. ubiegłego wieku są do dziś ważne, np. w gminie Dubienka (infrastruktura), ale wśród badanych gmin znalazł się Bełchatów, który dzięki eksploatacji złóż węgla brunatnego i budowie elektrowni odnotował wzrost liczby mieszkańców z 14 tys. do prawie 60 tys. w latach 70. Również w tym kontekście można wymienić budowę Huty Częstoch-

wa, zakład Azoty w Kędzierzynie-Koźlu, przepompownię ropy naftowej ulokowaną w miejscowości Adamowo (gmina Mielnik – z tytułu podatków otrzymuje ok. 12 mln zł rocznie i jest jedną z najbogatszych w Polsce). Są także inwestycje mniej spektakularne, jak stworzenie zespołu stawów hodowlanych w Rudzie Malenieckiej, w której są ponad stuletnie tradycje rybackie. Na tej podstawie rozwija się powoli agroturystyka.

Ważne zmiany negatywne, które były i są ważne dla badanych gmin, sięgają przede wszystkim okresu transformacji, choć należy wspomnieć, że część badanych odnosi się również do czasu drugiej wojny światowej. Wówczas następowały dwa rodzaje dotkliwych zniszczeń – w tkance infrastrukturalnej (zniszczenie miast i wsi) i – przede wszystkim w tkance społecznej. Przykładowo – w Dubience eksterminowano społeczność żydowską, stanowiącą znaczną część ludności miasta. W konsekwencji miasto utraciło prawa miejskie. Innym przykładem wymiany ludności są tereny uzyskane przez Polskę po II wojnie światowej. W przypadku gminy Kietrz szacuje się, że ok. 5% ludności stanowi ludność autochtoniczna. Ludność napływowa wykazywała obawy przed „trwałością ich osiedlenia”, ale ostatecznie wykazuje znaczną aktywność społeczną.

Wracając do okresu transformacji rozpoczętej w 1989 r., podstawowym problemem było niedopasowanie struktury gospodarczej systemu nakazowego do nowych wymagań gospodarki wolnorynkowej. Konieczna restrukturyzacja oraz likwidacje zakładów przyczyniły się do poważnych problemów na rynku pracy, a w konsekwencji do znacznego ubytku liczby ludności. Transformacja to również likwidacja PGR-ów na obszarach wiejskich i upadek zakładów przemysłowych w pobliskich miastach (Dubienka). Właśnie taki los spotkał kluczowe dla Wojkovic Kopalnię Jowisz oraz Cementownię Saturn, które w czasach PRL pełniły funkcję nie tylko zakładów pracy, ale również organizatora i sponsora budowy wielu obiektów użyteczności publicznej, np. szkół. Likwidacja PGR-ów, zwana restrukturyzacją, do dziś zostawia ślad szczególnie w gminach, które w tamtym czasie były oparte na sektorze rolnym i rolnospożywczym. Liderzy wskazują przede wszystkim na konsekwencje społeczne i finansowe (dewastacja infrastruktury, wyprzedaż maszyn, wykluczenie społeczne – np. Banie Mazurskie, choć tu na bazie PGR-u założono dwie spółki prywatne).

6.2.2. Pozytywne skutki transformacji i unijne nadzieje

Okres transformacji gospodarczej nie jest oceniany wyłącznie przez pryzmat negatywnych dla gmin upadków głównych zakładów. Jak wskazuje się w Częstochowie, na miejsce zlikwidowanych zakładów zaczęły wprowadzać się nowe, wykorzystujące nowoczesne technologie i metody organizacji. Wśród pozytywnych czynników rozwoju związanych z transformacją gospodarczą należy wymienić:

- **Wzrost samorządności** i większy wpływ mieszkańców na to, co dzieje się w ich gminach (Banie Mazurskie, Tarnowo Podgórne). W Niepołomicach przygotowania do wyborów samorządowych obejmowały liczne spotkania z mieszkańcami, opracowanie raportu o stanie gminy, podpisanie deklaracji odnośnie do współpra-

cy i kierunków rozwoju. Gmina, jako pierwsza w Polsce skomunalizowała 50 ha gruntów w centrum Niepołomic. Z kolei w Chełmnie określa się ten okres po reformie samorządowej, jako „złote lata samorządów terytorialnych”.

- **Liczne inwestycje samorządowe** poprawiające jakość życia (głównie wodociągi i kanalizacja). Część tych inwestycji była realizowana przez szerokie zaangażowanie społeczne. Dzięki tym działaniom wzrastała atrakcyjność inwestycyjna gmin.
- **Wzrost przedsiębiorczości i napływ kapitału zagranicznego** – w szczególności dotyczyło to gmin, które dysponowały relatywnie dobrym położeniem geograficznym (bliskość rynków, dostępność komunikacyjna), ale również takich, gdzie zmiany (np. likwidacja PGR-ów) odblokowały pewne możliwości aktywności (np. powiększania rozdrobnionych gospodarstw rolnych – Skórzec).

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga podkreślenia, że jeszcze przed 2004 r. nasz kraj był beneficjentem środków przedakcesyjnych, których znaczenie jest zauważalne w badanych gminach. Pierwsze ważne inwestycje z przyznanych Polsce funduszy stanowiły zaczątek dalszych inwestycji w przyszłości (np. Banie Mazurskie). W Sztumie rok 2000 określa się jako przełomowy, zbieżny z ogólnym ożywieniem gospodarczym i przełamaniem problemów wynikających z początkowych konsekwencji transformacji (upadek firm, wzrost bezrobocia). Również w Niepołomicach odnotowuje się w tym okresie kilka ważnych inwestycji sektora prywatnego (przeniesienie się 3 firm z Krakowa do Niepołomic). Inwestycje ze środków europejskich mają różny charakter. W Rudzie Malenieckiej były to remonty, m.in. świetlicy szkolnej czy domu ludowego, które podniosły jakość życia mieszkańców. Obok tych niewielkich inwestycji kluczową była budowa oczyszczalni ścieków. W gminie Skórzec dostrzegany jest pozytywny wpływ środków UE na rozwój rolnictwa (hodowla bydła, drobiarstwo, pieczarkarstwo).

6.2.3. Przeinwestowanie?

Liczne inwestycje realizowane szczególnie w latach 2007-2013 już pod koniec tego okresu budżetowego UE zrodziły pytanie o zadłużenie samorządów lokalnych i ich dalsze możliwości inwestycyjne w latach 2014-2020. Zadłużenie jest ciągle postrzegane jako podstawowy hamulec kolejnych inwestycji, od których – według liderów zależy przyszły rozwój gminy, niezależnie jakie te inwestycje miałyby być. Problem zadłużenia musi być rozpatrywany w układzie dynamicznym. Nawet jeśli obecnie gminy narzekają na wysokie zadłużenie, to należy uwzględnić następujące fakty:

- Powstałe zadłużenie jest efektem zaciągania kredytów – najczęściej na cele rozwojowe lub zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców (np. oczyszczalnia ścieków, remonty świetlic, usuwanie azbestu, zakup sprzętu dla straży pożarnych). Władze lokalne mogą mieć również dodatkowe obciążenia budżetowe wynikające z inwestycji krajowych (koszty oświetlenia dróg wojewódzkich).

- Wychodzenie z zadłużenia jest utrudniane przez splot niekorzystnych zjawisk, jak procesy demograficzne i migracje idące w parze z obniżaniem subwencji oświatowej (przykładowo w wiejskiej gminie Dubienka subwencja zmniejszyła się z 3 mln zł do 2 mln zł), a także zbyt małe dochody własne. Problem niskich dochodów własnych idzie niestety czasem w parze z obniżaniem stawek w podatkach lokalnych (w szczególności dla rolników).
- Potrzeby inwestycyjne wynikają po części z chęci zaspokajania dalszych braków, ale po części także z „przyzwyczajenia” do wysokich nakładów inwestycyjnych. Presję na inwestycje wywołują kolejne budżety UE. Udostępnienie środków europejskich samorządom lokalnym otworzyło możliwości szerokiego inwestowania, ale też wytworzyło iluzję stałego zasilania zewnętrznego.

6.2.4. Blaski i cienie położenia geograficznego

Stosunek liderów do tego uwarunkowania jest różny. Położenie w regionie peryferyjnym oceniane może być jako czynnik osłabiający możliwości rozwojowe. W ten sposób argumentują liderzy gmin Kietrz i Dubienka. Zauważa się, że nie tylko negatywne jest położenie z dala od szlaków komunikacyjnych, ale również z dala od większych ośrodków miejskich.

Liderzy gmin Tarnowo Podgórne, Niepołomice, Nadarzyn wskazują z kolei jednoznacznie, że połączenie ważnych szlaków komunikacyjnych (najlepiej autostrad) z bliskością dużego ośrodka miejskiego jest niezaprzeczalnym atutem, który zachęca inwestorów krajowych i zagranicznych. Na tego typu atuty nie mogą liczyć władarze Sztumu, który położony jest w znacznej odległości od autostrady (40 km), choć w tym przypadku te niedogodności są rekompensowane położeniem względem drogi krajowej oraz aktywnością specjalnej strefy ekonomicznej.

Innym elementem sprzyjającym rozwojowi jest bliskość przejścia granicznego, jednak z krajem, z którym można prowadzić ożywioną wymianę gospodarczą. Dlatego swoje położenie starają się wykorzystywać takie gminy, jak: Dubienka (położona w odległości 15 km od kolejowego przejścia granicznego w Dorohusku), czy Kietrz (na terenie gminy znajduje się przejście graniczne Pilszcz – Opava). W zgoła odmiennej sytuacji są: Banie Mazurskie (granica polsko-rosyjska) i Mielnik (pogranicze polsko-białoruskie). W analizowanych przypadkach chyba najbardziej syntetyczne uwarunkowania związane z położeniem prezentuje Terespol. Gmina wiejska leży w sąsiedztwie autostrady A2 i otacza miasto Terespol. Powyższe atuty w połączeniu z przejściem granicznym i sąsiedztwem miasta Brześć po stronie białoruskiej są – zdaniem lidera – przyczyną sukcesu gminy, nawet jeśli występują czasowe trudności we współpracy z partnerami z Białorusi.

Liderzy gmin Białowieża, Kietrz i Mielnik zwracają uwagę na inny, interesujący aspekt położenia gospodarczego, którym są uwarunkowania przyrodnicze. Przypadek Białowieży, na terenie której znajduje się Puszcza Białowieska jest szczególny, ale tym wyraźniej obrazuje problem rozwoju opartego na wyjątkowych zasobach przy-

rodniczych. Ustanowienie Białowieskiego Parku Narodowego stanowi największą atrakcję turystyczną gminy, ale też ogranicza możliwości rozwoju przez utrudnienia w realizowaniu nowych inwestycji. Dodatkowo, wizje rozwoju gminy są ograniczane przez obawy przed pogłębianiem ograniczeń, jakie przyrodniczy chcą wprowadzać w celu ochrony puszczy.

W innym kontekście uwarunkowania przyrodnicze determinują rozwój Kietrza, który położony jest nad rzeką Troją, która w 1997 r. wylała powodując katastrofalne skutki. Rzeką stanowi stałe zagrożenie dla gminy. Z kolei zasoby naturalne Mielnika obejmują pokłady kredy wydobywane w celach gospodarczych, niestety Mielnik podlega silnej presji ekologów, jako gmina w pobliżu Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu” oraz rezerwatu przyrody „Góra Uszeście”. Jak twierdzi wójt, „ekoteroryści” nie rozumieją potrzeb lokalnych i problemów lokalnych, w odróżnieniu od mieszkańców gminy.

6.2.5. Gospodarka – kluczem do rozwoju

W tym miejscu należy wskazać różne reakcje gmin na zachodzące zmiany w okresie transformacji, będące w pewnym stopniu również pochodną zmian w otoczeniu. Zatem otoczenie gmin mogło mieć pozytywny lub negatywny wpływ, jak i reakcja na ten wpływ mogła być pozytywna lub negatywna.

Pozytywne zmiany w otoczeniu i pozytywna reakcja – w tym przypadku można wskazać przede wszystkim wzrost potencjału gospodarczego gminy będący skutkiem wykorzystywania różnych szans, takich jak: budowa autostrady, lokalizacja specjalnej strefy ekonomicznej, wzrost powiązań społecznych i gospodarczych z większymi ośrodkami (nie tylko metropolie, ale również miasta powiatowe). Zazwyczaj ten typ funkcjonowania dotyczy gmin położonych w pobliżu aglomeracji, które w czasach PRL nie miały na swoim terenie wielkich zakładów, a gospodarka oparta była na drobnej przedsiębiorczości i drobnym rolnictwie. Transformacja pozwoliła tylko w większym stopniu eksplodować przedsiębiorczość i otworzyła nasz kraj na napływ inwestorów zagranicznych⁹¹. Dzięki dogodnemu położeniu i relatywnie tanim gruntom, gminy podmiejskie stały się atrakcyjne zarówno dla inwestorów, jak i napływających mieszkańców (np. Grodzisk Mazowiecki).

Pozytywne zmiany w otoczeniu i negatywna reakcja – jednym z przykładów gmin objętych badaniem i wpisujących się w ten rodzaj reakcji jest Skórzec. W gminie tej byli rolnicy nie wykazują oczekiwanych chęci do podejmowania pracy w gospodarstwach rolnych zakładanych przez nowych przedsiębiorców.

Negatywne zmiany w otoczeniu i pozytywna reakcja – duże znaczenie dla części badanych gmin miała likwidacja PGR-ów oraz innych zakładów, które były główny-

⁹¹ Za wzór można stawiać relacje między władzami lokalnymi a przedsiębiorcami w gminie Niepołomice. Spotkania z przedsiębiorcami mają charakter cykliczny, organizowany jest konkurs dla firm, które wprowadzają programy „społecznej odpowiedzialności biznesu”.

mi pracodawcami w danej gminie. Drogą do poprawy sytuacji w tych gminach była dywersyfikacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Należą do nich: strefy ekonomiczne (Kutno, Sztum), inkubatory przedsiębiorczości (Kędzierzyn-Koźle) i parki technologiczne (Kutno). Należy podkreślić, że sama tego typu infrastruktura instytucjonalna bez odpowiedniego kapitału ludzkiego i innych możliwości, które były wykorzystywane – nie przyniosłaby obserwowanych rezultatów.

Negatywne zmiany i negatywna reakcja – taki stan jest efektem przede wszystkim małego potencjału gospodarczego i niekorzystnych cech, które obniżają zarówno atrakcyjność inwestycyjną, jak i atrakcyjność zamieszkania. Mimo starań władz lokalnych, np. rozbudowa infrastruktury technicznej, opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z terenami inwestycyjnymi, ulgi podatkowe trudno jest skłonić kapitał zewnętrzny do prowadzenia działalności właśnie w tej gminie. Trudności z pozyskaniem inwestorów i rozwojem rodzimego biznesu skutkują pauperyzacją społeczności i wysokim odsetkiem osób, korzystających z pomocy społecznej.

6.2.6. Kapitał społeczny

Przeprowadzone studia przypadków pozwalają przytoczyć przykłady pozytywne, ale i negatywnego wpływu kapitału społecznego na sytuację gmin. **Wpływ pozytywny** przejawia się m.in. w dużej aktywności społeczności we współpracy z władzami lokalnymi, np. przy realizacji inwestycjach infrastrukturalnych. Wręcz modelowym przykładem jest gmina Terespol, ale również Tarnowo Podgórne. W obu gminach na początku lat 90. powstawały stowarzyszenia realizujące budowę infrastruktury, które przetrwały w znacznej części do dziś. Wójt Tarnowa Podgórne stwierdza, że do dziś funkcjonuje w gminie 50 stowarzyszeń, które swoje korzenie mają właśnie w tamtym okresie. Z kolei w Niepołomicach działa ok. 80 organizacji pozarządowych (co roku organizowane jest dla nich święto)⁹². Budżet obywatelski w gminie opiewa na kwotę jednego mln zł, a organizacje są włączane w różnorodne działania inicjowane przez władze lokalne.

Obecna aktywność mieszkańców gmin na rzecz społeczności lokalnych jest zdaniem liderów w jakiejś części pochodną wprowadzenia funduszu sołeckiego. Innym pozytywnym instrumentem jest budżet partycypacyjny. Finansowe wsparcie – choć bardzo istotne w relacjach – władze lokalne – organizacje pozarządowe, nie jest jedyną formą poszukiwania sposobów rozwoju. Przykładowo, w Rudzie Malenieckiej urząd gminy wspiera organizacje pozarządowe w przygotowywaniu wniosków i realizowaniu projektów ze środków UE.

Kolejnym przykładem pozytywnego oddziaływania kapitału społecznego jest rozwój oparty na wielokulturowości. W Białowieży podział społeczny na katolików i pra-

⁹² Liczba organizacji pozarządowych podawana w oficjalnych statystykach powinna być rozpatrywana z ostrożnością w gminach wiejskich, w których działa kilka ochotniczych straży pożarnych zaliczanych również do NGO's.

wosławnych nie jest widoczny, a wielokulturowość i swoje położenie gmina wykorzystuje do realizacji projektów współpracy (wydarzenia kulturalno-rozrywkowe, takie jak Półmaraton na trasie Białowieża – Hajnówka czy dni muzyki cerkiewnej). Gmina wpisuje się również w wielokulturowy charakter regionu. Podobny wielokulturowy charakter ma gmina Mielnik, której mieszkańcy – zdaniem lidera – są aktywni. Około 50% mieszkańców gminy jest wyznania prawosławnego, co nie tylko nie przeszkadza w funkcjonowaniu społeczności, lecz wręcz skutkuje pozytywnymi zjawiskami, jak wspólne obchodzenie świąt, małżeństwa mieszane *etc.*

We wspomnianej już Białowieży inny podział społeczny jest również widoczny (podobnie jak w gminie Bełchatów) – to podział na mieszkańców rdzennych i „nowych”. Napływ ludności oznacza wzrost potrzeb związanych z usługami publicznymi, infrastrukturą techniczną oraz społeczną. We wspomnianych gminach podkreśla się, że nowi mieszkańcy nie tylko są aktywniejsi w swoich oczekiwaniach, ale również wykazują bardzo duże zaangażowanie w życie gminy, pobudzając do działania innych.

Negatywna strona kapitału społecznego przejawia się jako konsekwencja szerszych zmian w otoczeniu i w samych gminach. Wprawdzie wysoka aktywność, mobilność to cechy, które oceniane są jako pozytywne, ale liderzy kilku badanych gmin dostrzegają również ich negatywne konsekwencje. Skrajnym przykładem są zarobkowe migracje zagraniczne, które są szczególnie dotkliwe w gminach wiejskich. Emigranci transferują część swoich zagranicznych dochodów do kraju (budują domy, inwestują w nie i tu płacą podatki), ale w takich gminach odczuwalny jest niedobór ludzi młodych, nawarstwienie problemów rodzinnych, a także brak nowych liderów, którzy chcieliby angażować się w sprawy lokalne.

Procesy migracyjne przejawiają się również napływem nowych mieszkańców do gmin. Pojawienie się osób obcych w małych społecznościach powoduje wyzwolenie negatywnych cech – obawa przed obcymi, podział na „my – oni”, wzrost poczucia zagrożenia *etc.* W tym kontekście warto jeszcze przytoczyć bardzo interesujący przypadek miasta Kędzierzyn-Koźle, które cierpi na niedostateczną współpracę wynikającą z podziałów społecznych. Podziały te mają podłoże historyczne. Miasto powstało z połączenia dwóch mniejszych, a współpracę utrudnia np. brak jednego centrum miasta. Obecnie można mówić o trzech centrach (Koźle, Kędzierzyn i Sławięcice). Ten trójpodział powoduje trudności w organizacji imprez i spotkań o charakterze ogólnomijskim, co z kolei blokuje możliwości budowania wspólnoty i tożsamości miasta.

Innym zauważalnym problemem jest ogólnie niska aktywność społeczna, choć należy podkreślić, że niektóre gminy wiejskie i miejsko-wiejskie są wewnętrznie bardzo zróżnicowane. Niska aktywność może przejawiać się na różnych polach: brak inicjatyw społecznych, oczekiwania mobilizacji mieszkańców ze strony urzędu gminy, niska frekwencja podczas wydarzeń kulturalno-rozrywkowych, na spotkaniach gminnych, dotyczących np. konsultacji społecznych strategii rozwoju. Liderzy zwracają uwagę na jeszcze jeden element związany częściowo z kapitałem społecznym – jest to przenoszenie konfliktów politycznych z poziomu krajowego na poziom lokalny.

6.2.7. Decyzje polityczne

W tym gronie czynników mieszczą się wszelkie działania polityczne, które zdaniem liderów przyczyniły się do otwarcia nowych możliwości rozwojowych. Część z tych kluczowych procesów zachodziła jeszcze przed transformacją. Przykładowo w 1986 r. wyodrębniono jedną gminę Bełchatów, choć tereny wyłączane z miasta miały być przyłączone do innych gmin. Starania ówczesnego naczelnika gminy i miasta Bełchatów, pozwoliły stworzyć jedną jednostkę. Podobną, lecz nieco późniejszą (1992 r.) historię odnotowują Wojkowice, które zostały wydzielone z Będzina. Innych charakter, ale również z widocznymi dziś skutkami, miała wspomniana już historia połączenia dwóch ośrodków Kędzierzyna (miasto z zakładami przemysłowymi) i Koźła (miasta historycznego).

Z kolei gmina wiejska Terespol powstała z podziału gminy miejsko-wiejskiej Terespol, dzięki czemu mogła korzystać ze specjalnych środków przeznaczonych dla obszarów wiejskich. Jako jeden z powodów odłączenia się części wiejskiej, podawany jest niesprawiedliwy (skoncentrowany w granicach miasta) podział środków budżetu gminy miejsko-wiejskiej. Oddzielenie się wsi od Terespoła pozwoliło w bardzo szybkim tempie rozwinąć niezbędną infrastrukturę, a co szczególnie interesujące – ówczesny burmistrz Terespoła, który był orędownikiem podziału, został pierwszym wójtem Gminy Terespol (sprawuje w niej władzę do dziś). Problem zróżnicowania potrzeb i interesów terenów wiejskich i miejskich, a także idący za tym problem racjonalnego podziału środków widoczny jest również w Sztumie. Odmienna opinia na temat funkcjonowania gminy miejsko-wiejskiej wyrażana jest w Grodzisku Mazowieckim. Burmistrz uznaje za swój sukces właśnie nierozdzielenie miasta Grodziska Mazowieckiego i gminy wiejskiej, argumentując, że pozwoliło to dysponować władzom lokalnym większym budżetem.

6.3. Wizje liderów

Przegląd studiów przypadków pozwala wyodrębnić kilka zagadnień dotyczących wizji rozwojowych liderów. Wyróżniono zagadnienie ciągłości wizji oraz dwa odmiennie podejścia do oczekiwanej przyszłości. Pierwsze prowadzące przez likwidację barier rozwojowych, które dotyczy raczej teraźniejszych bolączek, drugie – skoncentrowane wyraźnie na przyszłości.

6.3.1. Następcy i reformatorzy

Przed wszystkim warto skoncentrować się na osobie lidera z punktu widzenia jego sytuacji względem wcześniejszych prezydentów, burmistrzów, czy wójtów. Interesująca jest relacja w gminach Tarnowo Podgórne i Niepołomice. Gminy te były już na początku lat 90. ubiegłego wieku określane jako liderzy rozwoju lokalnego, a ówcześni władarze odcisnęli swoje pozytywne piętno nie tylko w postaci zrealizo-

wanych inwestycji, ale również przez przekazanie funkcji wójta czy burmistrza swoim następcom w taki sposób, że ci określają swoje obecne działania, jako „kontynuację po swoich poprzednikach”. Ważne jest również to, że dokonane od początku transformacji inwestycje i inne działania pozwalają obecnym liderom budować swoje wizje nieco odważniej. W Tarnowie Podgórnym jako jeden z kierunków przyszłościowych określa się ograniczanie przyrostu zabudowy w celu zachowania wolnych przestrzeni – wszystko dla zachowania porządku urbanistycznego. W Niepołomicach z kolei wskazuje się – zgodnie z wcześniej nadaną wizją – trzy filary rozwoju, którymi są praca i podatki; ochrona przyrody, puszcza i turystyka oraz edukacja, czas wolny i społeczeństwo. Innym przykładem liderów silnie wpływających na sytuację swojej gminy są ci, którzy pełnią swoją funkcję już od wielu lat (np. Grodzisk Mazowiecki).

6.3.2. Wizje likwidacji podstawowych problemów

Tego typu wizje przeważają w analizowanych jednostkach. Wskazywane są różnorodne problemy rozwojowe. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można powiedzieć, że kluczowym problemem są braki infrastrukturalne. Szczególnie w gminach wiejskich w zakresie infrastruktury drogowej, technicznej, ochrony środowiska, telekomunikacyjnej, melioracyjnej, przejść granicznych, oświetleniowej, a także problemów mieszkaniowych. Braki infrastrukturalne łączone są z barierami blokującymi możliwości rozwoju pewnych funkcji gminy (np. turystycznej). Liderzy dostrzegają zależność między brakiem infrastruktury turystycznej a możliwościami napływu turystów. Niestety wizje te łączone są głównie z budową nowych miejsc noclegowych lub wykorzystaniem zasobów przyrodniczych, jak czyste powietrze, jeziora, które w połączeniu z tradycjami rolniczymi powinno sprzyjać rozwojowi agroturystyki. Rządziej o rozwoju turystyki mówi się w kontekście produktu turystycznego. Dobrym przykładem mógłby być Sztum, jednak planowane inwestycje na zamku wyraźnie uzależnione są od inwestorów prywatnych, których na razie nie ma. Nieco inna sytuacja występuje w gminie Białowieża, która skoncentrowana jest na rozwoju dotychczasowej oferty turystycznej, ale pod kątem jakości życia i tworzenia nowych miejsc pracy – aby zapobiec wyludnianiu się gminy. Przy określonej strukturze gospodarki w naturalny sposób wizje rozwoju gmin związane są z najbardziej obfitymi zasobami. Przykładowo Dubienka chce koncentrować się na rolnictwie i turystyce.

W wypowiedziach liderów lokalnych pojawia się kwestia środków unijnych w perspektywie lat 2014-2020. Dotyczy to zarówno miast, jak i obszarów wiejskich i jest czasem traktowane jako możliwość zapewnienia korzystnych warunków rozwoju na długie lata. Dlatego niektóre gminy decydują się na powołanie stanowisk pracy – nawet referatów – odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków z UE (np. Nadarzyn). Można niestety odnieść również wrażenie, że część wizji rozwojowych jest wręcz warunkowana tym, na co będą przeznaczone środki z funduszy europejskich, ponieważ bez nich (zdaniem liderów) możliwości inwestycyjne będą znacznie ograniczone. Niezależnie od oceny wizji formułowanych „pod fundusze europejskie” wydaje się,

że dwa aspekty tego zagadnienia są na pewno korzystne. Po pierwsze – ze względu na konkurencję o środki – niektóre gminy starają się przygotować do tej konkurencji i dlatego opracowują dokumentację projektową (Chełmno). Po drugie, realizacja projektów z funduszy europejskich włącza gminy w sieci współpracy, mobilizuje również mieszkańców (np. budowa Programów Odnowy Miejscowości w Bełchatowie).

Problemy gmin można rozwiązywać również przez realizację kluczowych inwestycji strategicznych. Przykładowo, w Kędzierzynie-Koźlu taką inwestycją jest jeden z największych portów śródlądowych w kraju. W kilku gminach można wskazać wyraźną troskę o rozwój gospodarki, nie tylko w kontekście „ściągnięcia jakiegoś inwestora”. Tak jest np. w Tarnowie Podgórnym, w którym hasło przedsiębiorczość obejmuje zarówno nowe podmioty, jak i już istniejące. Gmina stara się wspierać budowę relacji sieciowych między dużymi i małymi przedsiębiorstwami (przez konferencje, spotkania noworoczne, organizowanie konkursów). To właśnie z biznesem gmina wiąże swoją wizję rozwoju. Rozwój gospodarczy jest również jednym z kluczowych kierunków w przypadku Kędzierzyna-Koźla. Przypomnieć należy to, że Prezydent Miasta wywodzi się z biznesu i skupia się na przyciąganiu inwestorów. Ważna jest w tym przypadku również postawa lidera wobec relacji władze samorządowe – przedsiębiorcy.

6.3.3. Wizje rozwoju

Interesujące są różne plany rozwojowe liderów badanych gmin. Grodzisk Mazowiecki, wychodząc naprzeciw trendom demograficznym, prowadzi aktywną politykę przyciągania mieszkańców. Prognozuje się wzrost liczby ludności gminy do 65 tys. mieszkańców. Nowych mieszkańców mają przyciągać uzbrojone tereny inwestycyjne, bardzo dobre skomunikowanie z Warszawą. Częstochowa kładzie nacisk na bezpieczeństwo. Kutno koncentruje się na poprawie jakości życia (m.in. przez stworzenie marki „Kutno – miasto róż”). Kędzierzyn-Koźle z kolei dostrzega odpływ młodych, dlatego widzi potrzebę rozwoju oferty mieszkaniowej i rynku pracy (możliwości spędzania wolnego czasu w mieście są na dość dobrym poziomie). Gmina Bełchatów kładzie nacisk na zaspokajanie potrzeb infrastrukturalnych oraz budowanie więzi społecznych (organizowanie licznych imprez, sprzyja poznawaniu się, nawiązywaniu bliższych relacji i tworzenie wspólnoty). Również Wojkowice, przechodząc od modelu miasta przemysłowego, starają się skupić na funkcjach rekreacyjnych i stworzeniu dogodnych warunków zamieszkania. W Sztumie zrealizowano już inwestycje służące mieszkańcom: kino, remont szkół, a także uruchomiono i wspiera się proces partycypacji społecznej (budżet obywatelski, małe granty i małe inicjatywy). Podobne podejście charakteryzuje gminę Białowieża, w której ważna jest jakość przestrzeni publicznej oraz jakość obsługi w urzędzie.

Wszystkie wskazane powyżej wizje wiążą się z szeroko rozumianą atrakcyjnością zamieszkania. Drugim ważnym obszarem jest gospodarka. Jedną z odmian wizji ukierunkowanych na gospodarkę jest chęć włączania gminy w gospodarkę innowa-

cyjną (gospodarkę opartą na wiedzy). W Nadarzynie takie podejście wyrażane jest przez chęć rozwoju współpracy ze Światowym Instytutem Leczenia Słuchu. Gmina kładzie również nacisk na wysokiej jakości edukację dzieci i młodzieży. Niepołomice wskazują proces włączania się w nowoczesne rozwiązania – są na ukończeniu aplikacji na smartfona, która będzie obejmowała przewodnik po Niepołomicach, bieżące wydarzenia w gminie (wywózka śmieci, koncerty). Z kolei Chełmno obiera kierunek związany z fotowoltaiką. W Grodzisku Mazowieckim planowany jest rozwój centrum innowacji, który pozwoli na przyciągnięcie większej liczby firm i instytucji z branży wysokiej technologii i innowacyjności, a także umożliwi napływ młodszej ludności.

7. ZASOBY GMINY – MIĘDZY KAPITAŁEM SPOŁECZNYM A ZAUFANIEM DO LIDERA

Zasoby wewnętrzne gminy – zgodnie z koncepcją łańcucha wartości gminy – definiowane są w trzech wymiarach: kapitału społecznego, zbudowanego na bazie doświadczeń historycznych, wysokiej jakości współpracy, która ma miejsce w gminie oraz zaufania do lidera, które decyduje o realizacji jego wizji rozwoju. Rozdział napisany jest głównie na podstawie analizy wywiadów przeprowadzonych na potrzeby projektu. Główne tezy, które postawiono po analizie materiału i które zostały uszczegółowione w dalszej części rozdziału są następujące:

- mieszkańcy chętniej gromadzą się przeciwko czemuś niż za czymś;
- najskuteczniejszym narzędziem budowania zaufania jest sukces.

Tezy te nie są uogólnieniem sytuacji we wszystkich wspólnotach lokalnych, wskazują jedynie na dość wyraźne tendencje, które zidentyfikowano pośród analizowanych przypadków.

7.1. Kapitał społeczny

Na podstawie przeprowadzonego badania nie da się określić, jaki jest dominujący typ kapitału społecznego w polskich gminach. Z ilościowych badań ogólnopolskich wiadomo, że jest on dość zróżnicowany [Herbst 2007]. Przeprowadzone badanie jakościowe, pozwala na uchwycenie występujących we wspólnotach lokalnych cech charakterystycznych formujących pewne zbiory współwystępujących zjawisk, powtarzających się w różnych miejscach w Polsce. Przedstawione wnioski zbudowano na podstawie bezpośrednich wypowiedzi na temat kapitału społecznego oraz wypowiedzi na inne tematy (relacje z władzą, relacje między mieszkańcami, aktywność mieszkańców, identyfikacja terytorialna), które posłużyły do zbudowania pełniejszego obrazu analizowanego zagadnienia.

Pojęcie *kapitału społecznego* rozumiane było przez badanych bardzo różnie – niezwykle często było opisywane łącznie z kapitałem ludzkim i w ogóle odnoszone zarówno do liczby mieszkańców (emigracji), poziomu wykształcenia, bezrobocia, jak i do aktywności w działaniu na rzecz wspólnoty oraz do współpracy. Dwoma najbardziej charakterystycznymi cechami środowiska społecznego w badanych wspólnotach są: podziały oraz tęsknota za nieobecnymi. Natomiast tym, co można określić jako cechę charakterystyczną putnamowskiego kapitału społecznego zidentyfikowaną w badaniu jest ekonomiczna identyfikacja terytorialna.

W homogenicznym polskim społeczeństwie występuje różnorodność systemów wartości reprezentowanych przez mieszkańców poszczególnych wspólnot. Szczepański i Śliz [2014] piszą o Polsce „niemal” homogenicznej społecznie. Ta niecałkowita homogeniczność, udowodniana przez cytowanych autorów przez obecność przedstawicieli różnych mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce i przez stały wzrost znaczenia mniejszości jest wzmacniana przez ruchy migracyjne, które powodują mieszanie się – być może nie osób o innej kulturze czy języku – ale często przywiązanych do innego stylu życia, kultywujących odmienne zwyczaje i wyznających inne wartości. Podział na „rdzennych” i „przyjezdnych” zidentyfikowano w wielu badanych gminach. Nie tylko w wiejskich gminach podmiejskich, ale również na obszarach przyłączonych do Polski po 1945 r.; na obszarach osiedlania osób dotkniętych akcją „Wisła”; na obszarach atrakcyjnych ekonomicznie lub rekreacyjnie przyciągających nowych mieszkańców (nowe domy – „bogaci z Warszawy”); w miastach stworzonych lub zmienionych w wyniku lokowania tam przemysłu w latach PRL, co pociągnęło za sobą napływ ludności, która nie zintegrowała się z autochtonami, a dzisiaj często pozbawiona została pierwotnego powodu imigracji do miasta – lub w wyniku kilku tych procesów, które nałożyły się na siebie. W niektórych wypowiedziach pojawiają się nawet głosy o utracie tożsamości wspólnoty lokalnej w wyniku wydarzeń historycznych.

Część z procesów migracyjnych – szczególnie tych, które miały miejsce dawno temu – być może nie miałaby znaczenia, gdyby występowała pojedynczo (i zidentyfikowaliśmy również takie przykłady). Jednak migracje współwystępujące z procesami negatywnie wpływającymi na jakość życia mieszkańców, np. z procesem ubożenia społeczeństwa w wyniku przemian transformacyjnych lub procesem ubytku ludności w danej wspólnocie, pozostają czynnikiem kształtującym opinie mieszkańców na temat cech charakterystycznych wspólnoty.

Na ten podział często nakłada się inny, czasami występujący odrębnie, podział na bardziej i mniej aktywnych mieszkańców. Aktywni mieszkańcy – w opinii badanych – to ci, którzy angażują się w lokalne spotkania, w wydawanie lokalnych pieniędzy i przygotowywanie wydarzeń lokalnych, ale czasami również ci, którzy po prostu biorą w nich udział. Jest to pewna część mieszkańców – „zawsze ta sama” – odróżniająca się od biernej większości. W badanych gminach ten trwały podział przełamany jest sporadycznie, gdy mieszkańcy gromadzą się wokół jakiegoś problemu.

Mieszkańcy sami organizują się łatwiej w wyniku sprzeciwu wobec czegoś – flagowym przykładem tego typu mobilizacji była rezygnacja z kilkusetmilionowego projektu, który miał być finansowany ze środków *Regionalnego Programu Operacyjnego* w wyniku sprzeciwu mieszkańców. Mieszkańcy zorganizowali referendum odwoławcze wójta, które okazało się nieskuteczne, ale w kolejnych wyborach wybrali „sprawdzonego” lidera, który piastował funkcję wójta przez pięć kadencji wcześniej. „Obalony” wójt mimo to, że doprowadził do podpisania umowy z urzędem marszałkowskim na dofinansowanie tej dużej inwestycji stracił swoje stanowisko w wyniku

obaw mieszkańców przed nadmiernym zadłużeniem gminy i braku konsultacji swojego pomysłu z mieszkańcami.

Ten typ postawy mieszkańców wydaje się być niewystarczający do budowania kapitału społecznego we wspólnocie, gdyż jest tymczasowy i mobilizowany przez negatywne emocje. Można go jednak identyfikować z dość szeroko opisanymi tendencjami obecnymi na całym świecie. Po pierwsze, wydaje się być odmianą zjawiska NIMBY (*Not In My BackYard*), według którego mobilizacja mieszkańców jest łatwiejsza, gdy jej motywem jest sprzeciw wobec jakiejś decyzji lokalizacyjnej. Są to najczęściej sytuacje konfliktu, które przejawiają się protestami przeciwko decyzjom legalnej władzy. To zjawisko w kontekście sił wspólnototwórczych nie jest jednak jednoznacznie oceniane jako negatywne. Według badań – również prowadzonych w Polsce – są one przejawem domagania się mieszkańców głosu w podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnoty, stymulują one kreowanie lokalnych liderów i służą upowszechnianiu wiedzy na temat działania samorządu lokalnego [Michałowska 2008]. Szczególnie ten ostatni aspekt udało się uchwycić w analizowanych studiach przypadków w tym badaniu.

Po drugie, mobilizowanie się mieszkańców jako efekt sprzeciwu wobec czegoś może być też analizowane jako element szerszego trendu obecnego w europejskiej demokracji. Szlaszyńska [2008] opisuje – szeroko omawiane w dyskursie publicznym – poglądy francuskiego historyka Rosanvallona, według których nieufność w demokracji jest tak samo ważna jak zaufanie. Przy czym, istnieją dwa typy nieufności – populistyczna, która prowadzi do krytyki wszelkiej władzy oraz pozytywna nieufność obywatelska, która jest przejawem wolności obywateli do wyrażania swojego sprzeciwu wobec decyzji, które im się nie podobają. Okazywanie niezadowolenia jest więc naturalnym elementem kontrademokracji [Rosanvallon 2011]. Stało się częścią funkcjonowania społeczeństw w wyniku erozji systemu przedstawicielskiego oraz większej świadomości mieszkańców na temat tego co było im obiecane, a tego co otrzymali [Szlaszyńska 2008]. Na poziomie lokalnym w Polsce ten drugi czynnik jest zdecydowanie częściej artykułowany.

Analizując to zjawisko jeszcze szerzej można je opisać zgodnie z nurtem myśli liberalnej, że jest to przejaw konkurencji i umiejętności rozwiązywania sporów, który jest immanentną cechą demokracji i kapitalizmu. Warunkiem uznania tych postaw i ruchów za twórcze jest ocena sposobu, w jaki są rozwiązywane i cel, do którego prowadzą, gdyż gotowość do ciągłej konkurencji oraz umiejętność instytucjonalnego, prawnego i systemowego rozwiązywania związanych z tym konfliktów należą do najbardziej twórczych sił zachodniej cywilizacji [Sowiński 2006, s. 2]. Muszą być one jednak formowane nie jako jako przejaw walki z wrogiem, ale jako przejaw świadomości prawa do wypowiedzania się w sprawie i do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji [Sowiński 2006]. Gromadzenie się mieszkańców przeciw czemuś, będące elementem lokalnej wolności do samodecydowania zostało zidentyfikowane w badanych przypadkach – mieszkańcy sięgali po instrument referendum lokalnego,

odwoływali władze w wyborach lub protestowali, pikietowali czy pisali petycje albo zwyczajnie szukali bezpośredniego kontaktu z liderem, aby wyrazić swój sprzeciw. Nie jest ta postawa, według cytowanego tutaj nurtu, przejawem bezradności czy braku postaw obywatelskich w polskich gminach, ale jest współczesnym elementem demokracji w społeczeństwie nieufności. W badaniach zidentyfikowano typ społeczności, która na co dzień nie interesuje się sprawami gminy pozostając w przeświadczeniu, że „skoro sobie wybraliśmy przedstawicieli, to niech podejmują decyzje”, ale jednocześnie potrafi zmobilizować się, aby wyrazić swój sprzeciw wobec polityki lokalnej – posługując się nazwą zaproponowaną przez Rosanvallona [2011] można ten rodzaj społeczności nazwać – *kontrwspólnotą*.

Wspólne występowanie za czymś, a nie przeciw czemuś jest procesem bardziej skomplikowanym, ewolucyjnym, tworzonym w procesach długiego trwania [Braudel 1971]. W badanych gminach ten rodzaj relacji, który najbardziej odpowiada definicji kapitału społecznego stworzonej przez Putnama [1995] zidentyfikowano w miejscach, gdzie kapitał polityczny władzy lokalnej budowany jest w relacjach z przedsiębiorcami. W wielu badanych miejscach w takiej postawie władzy mieszkańcy upatrywali sukcesu rozwojowego, a tym samym brak takiej postawy podawali jako przyczynę niepowodzeń w rozwoju społecznym i gospodarczym jednostki obwiniając za niego lidera lokalnego i szerzej – polityków.

W badaniu zidentyfikowano wiele przykładów miejsc, w których wyborcy albo zrezygnowali z dotychczasowego lidera, gdyż nie był wystarczająco otwarty na rozwój gospodarczy, albo lider utrzymuje się w nich przez wiele kadencji, właśnie dzięki otwartej postawie wobec przedsiębiorców i aktywności we wspieraniu rozwoju firm. W tych miejscach występują cechy, które można przypisać putnamowskiemu rozumieniu kapitału społecznego – ludzie jednoczą się wobec swoich miejsc pracy, zatrudnienie w określonym zakładzie lub branży wpływa na ich poczucie wspólnoty a także na sposób postrzegania miejsca zamieszkania. Ten typ terytorialnej identyfikacji – terytorialna identyfikacja ekonomiczna sprzyja przełamywaniu negatywnych konsekwencji zróżnicowania społecznego dla procesów tworzenia wspólnoty lokalnej. Nawet mimo to, że w niektórych miejscach ten typ postępowania władzy – skupianie się głównie na potrzebach sektora przedsiębiorczości – budził krytykę za zaniedbywanie sfery społecznej. Przykład miejsc, które są prekursorami takiego podejścia w Polsce, jak Tarnowo Podgórne, pokazuje że jeśli ta polityka jest konsekwentnie realizowana przez dziesięciolecia, sukces w sferze ekonomicznej przekłada się, ale w następnej kolejności, na inwestycje w sferze społecznej i kulturalnej, które podejmowane są we współpracy ze zlokalizowanymi w gminie przedsiębiorstwami.

Drugą najważniejszą cechą badanych społeczności jest dominująca tęsknota za nieobecnymi i przeświadczenie o tym, że wyjechali młodzi, zdolni i kreatywni. Przy obecnej ogólnokrajowej sytuacji w Polsce dotyczącej emigracji zagranicznej jest zrozumiałe, że konsekwencje tego procesu przekładają się na kapitał społeczny w poszczególnych gminach. Tym bardziej, że część gmin wiejskich dotknięta jest również

emigracją do ośrodków miejskich położonych w innych częściach kraju. Procesy migracyjne rozrywają tradycyjne więzi rodzinne – nasi rozmówcy wielokrotnie wskazywali na brak wielopokoleniowych rodzin, jako na przyczynę problemów społecznych w gminach. Dodatkowo – ze względu na strukturę wiekową emigrantów – proces ten przyspiesza starzenie się poszczególnych wspólnot. Szczególnie na wsi, ale nie tylko, gdyż niektóre mniejsze miasta również doświadczają dotkliwych skutków emigracji.

Najczęściej podnoszonym problemem w tym kontekście nie jest to, że mieszkańcy wyjeżdżają, to było przez respondentów do zaakceptowania – jadą na studia, do pracy – ale, że nie wracają. Za brak powrotów bywają obwinione władze lokalne, które zdaniem respondentów niewystarczająco wpływają na rozwój ekonomiczny i poprawę jakości życia.

Drugi typ miejsc dotkniętych emigracją to miejsca na terenach przygranicznych, ale rozumianych w szerszej przestrzeni kategorii podregionów, a nie w skali lokalnej, głównie na południu i zachodzie Polski, gdzie mieszkańcy w tygodniu pracują za granicą, a na weekend lub rzadziej wracają do Polski. Cechy tych społeczności kształtują się zgodnie ze schematem zjawiska nazywanego transmigracją [Schiller *et al.* 1995; Sassen 1999] lub migracją niepełną [Okólski 2001, za: Grzymała-Kazłowska 2013]; interesujące omówienie rozwoju tych pojęć [por. Grzymała-Kazłowska 2013]. Mieszkańcy pracują za granicą, ale inwestują w miejscu pochodzenia – w gminach powstają nowe, nowoczesne domy. Transmigranci pozostają związani z miejscem swojego pochodzenia również w relacjach rodzinnych, często nie decydują się na przeprowadzkę całą rodziną, ale na częściową rozłąkę. Taki typ relacji w rodzinie i relacji ekonomicznych istotnie wpływa na życie wspólnoty lokalnej. Daje mieszkańcom nadzieję na to, że te osoby nie wyjechały na stałe i powoduje napływ kapitału, ale też generuje problemy społeczne i poczucie, że wspólnota „opustoszała”.

Wśród badanych w studiach przypadków gmin zidentyfikowano takie, w których władze lokalne próbują świadomie budować kapitał społeczny wobec – jak sami to określali – napływowego statusu mieszkańców. W tym celu organizują wydarzenia kulturalne o mniej lub bardziej formalnym charakterze i różnym poziomie organizacji (np. czasami jest to „tylko” stworzenie miejsca spotkań) oraz przez „programy lojalnościowe” (przykłady z badania: karta dużej rodziny, karta mieszkańca, karta seniora). Jak wyraził się jeden z respondentów, kapitał społeczny, aby miał znaczenie musi być „dobrze zagospodarowany przez władzę”. Narzędziem gospodarowania kapitałem społecznym w gminach jest bieżąca współpraca.

7.2. Współpraca

Współpraca jest wyrazem teraźniejszej polityki lidera wobec otoczenia wewnętrznego w gminie. W badaniu zidentyfikowano wiele instrumentów, które służą władzom do wzmacniania współpracy we wspólnocie lokalnej oraz schemat działania liderów najaktywniejszych we współpracy wśród diagnozowanych przypadków.

Najczęściej wskazywany były instrumenty współpracy między władzą a mieszkańcami, które służą przekazywaniu mieszkańcom inicjatywy inwestycyjnej – fundusz sołecki i budżet partycypacyjny. Fundusz sołecki – w wielu miejscach jest entuzjastycznie oceniany, ale warunkiem tego, czy za jego pomocą kreowana jest pozytywna opinia na temat kierunku rozwoju gminy jest istnienie aktywnej współpracy między liderem lokalnym a sołtysami i mieszkańcami. Przy braku wymiany informacji między tymi środowiskami fundusze sołeckie oceniane są jako nieefektywne. Otrzymują one również negatywną ocenę w przypadku, gdy gmina jest w bardzo trudnej sytuacji finansowej (pojawiają się wtedy np. pomysły, że te środki powinny służyć zdobywaniu zewnętrznych źródeł finansowych). Budżet partycypacyjny – oceniany jest podobnie, jak fundusz sołecki, przy czym temu instrumentowi nadawane jest dodatkowo znaczenie łagodzenia zróżnicowań społecznych, gdyż skłania różne środowiska w mieście do współpracy nad wspólnymi projektami.

Innymi instrumentami wskazywanymi, zarówno przez władze, jak i mieszkańców jako narzędzia współpracy w gminach są:

- Regularne spotkania z mieszkańcami (przykłady z badania: charytatywny bal przedsiębiorców organizowany dorocznie, wigilia dla przedsiębiorców, spotkania noworoczne, dyżury wójta określoną liczbę razy w tygodniu, zebrania wiejskie, spotkania sołeckie).
- Koła gospodyń wiejskich i ochotnicze straże pożarne – na terenach wiejskich są aktywnym elementem kapitału społecznego. Znaczenie kół gospodyń wiejskich potwierdzają również badania ilościowe prowadzone w Polsce – są one instrumentem aktywizacji kobiet, przełamywania ich marginalizacji na rynku pracy, ale również krzewienia kultury lokalnej i podtrzymywania tradycji [Krzyszkowski 2008].
- Rady – spotykające się regularnie organizacje wspierające aktywność wybranych środowisk, służące również lobbingowi na rzecz interesów wybranych, często marginalizowanych grup (przykłady z badania: rady seniorów, rady osób niepełnosprawnych, rady rodziców zastępczych, rady sołeckie).
- Organizacje skupiające organizacje pozarządowe – fora wymiany informacji na temat działania tego sektora, szczególnie w większych gminach, w których uczestniczą przedstawiciele samorządu.
- Nowoczesne media – facebook, twitter, sms, czat, fora dyskusyjne – liderzy, którzy wypowiedzieli się w badaniu wielokrotnie podkreślali jednak znaczenie bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami dla budowania porozumienia co do wizji rozwoju i konkretnych projektów.

Największy efekt dla współpracy ma synergiczne wykorzystywanie tych instrumentów. Regularne spotkania, najpierw organizowane przez władzę sprzyjają również przejmowaniu inicjatywy przez mieszkańców w zakresie inicjowania spotkań. Współpracy sprzyja jednocześnie jasno zdefiniowany cel (przykłady z badania: powstanie szkoły, organizacja wydarzeń masowych i kulturalnych), a także osobiste zaangażowanie lidera lokalnego. Aktywnym środowiskiem w gminach, które stanowi często źródło

aktywności kulturalnej i sportowej są rodzice dzieci w wieku szkolnym. Spotykają się oni w radach rodziców, na obowiązkowych zebraniach, a poza tym pozostają w częstym kontakcie z organizacją samorządu, jakim jest szkoła, co sprzyja angażowaniu ich w aktywność na rzecz wspólnoty.

Z punktu widzenia liderów ww. formy współpracy – w szczególności różny typ spotkań z mieszkańcami – służy wymianie informacji. Argumenty podawane za takim modelem postępowania można ocenić na skali od najbardziej koncyliacyjnych: „*zadaniem władzy jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców, więc władza musi je znać*” do najbardziej konfrontacyjnych: „*trudno uszczęśliwić kogoś na siłę, a dzięki spotkaniom ludzie mniej krytykują władzę, bo władza mówi: co chcieliście to macie, więc po co narzekać*”.

W niektórych badanych gminach zidentyfikowano schemat działania oparty na szerokiej współpracy, gdzie sformułowanie: „*kierunek rozwoju gminy jest wyznaczany przez potrzeby mieszkańców*” wykorzystywane jest jako rodzaj hasła i powtarzane przez większość rozmówców w gminie. Ten sposób myślenia oparty jest na założeniu, że wciąganie mieszkańców w bieżące wydarzenia w gminie pozwala poznać potrzeby mieszkańców i ukierunkować inwestycje. W tych gminach według deklaracji polityków zakres działania gminy warunkowany jest długoterminowymi celami nakreślonymi przez UE – a zestawienie tych dwóch perspektyw – mieszkańców i europejskiej – wpływa na polepszanie wskaźników rozwojowych badanej gminy oraz na kapitał polityczny wójta (potwierdzany wynikiem wyborczym w kolejnych kadencjach). Ten zidentyfikowany w gminach schemat pokazuje, jak zewnętrzna (krajowa, europejska) zintegrowana polityka rozwoju uzupełnia działania lokalne motywowane zaspokajaniem bieżących potrzeb.

W kontekście bieżącej współpracy w zakresie oceny zasobów wewnętrznych gminy w łańcuchu wartości istotne jest, że brak współpracy jest często powodem do bardzo złej oceny działań lidera lokalnego lub szerzej samorządu. Skutkuje określeniem władzy jako pasywnej, nieskutecznej lub wręcz niechętnej. Taką perspektywę częściej niż inni rozmówcy przyjmują przedstawiciele stowarzyszeń i innych organizacji pozarządowych działających na terenie gminy.

7.3. Zaufanie do lidera

Obecność zaufania do lidera w gminie utożsamiana była często z możliwością skutecznego działania. Liderzy mówili o tym, że jeśli mieszkańcy im ufają – zaufanie egzemplifikowane było głównie przez frekwencję wyborczą oraz liczbę piastowanych kadencji – to mają oni mandat do podejmowania trudnych, a czasem niepopularnych decyzji. Mają mandat do realizowania śmiałych wizji, które wykraczają poza okres jednej kadencji. Jak wyraził się jeden z rozmówców: „*pozwalają na istnienie perspektywy planistycznej*”.

Właściwie wszyscy rozmówcy mówili o tym, że zaufanie jest ważne. Zgodnie z teorią ufności i zaufania [Sztompka 2007; Hardin 2009] w badanych przypadkach kluczowy dla budowania tych postaw w gminach był rodzaj doświadczenia zdobytego we wzajemnej relacji oraz czas jej trwania. Zaufanie do lidera budowane jest latami i jego brak może uniemożliwić realizację dużych projektów, nawet jeśli mają one silne wsparcie zewnętrznych organizacji. Pejoratywnym określeniem w lokalnej polityce, przywoływanym na określenie polityka w trakcie tych badań było „bujanie w obłokach” – kreowanie zbyt śmiałych wizji.

Nowym liderom, zaraz po wyborach bywa udzielany kredyt zaufania – nawet mimo negatywnych doświadczeń mieszkańców z wcześniejszą władzą. Natomiast do spadku zaufania, nawet do długotrwałych liderów przyczynia się zadłużenie gminy spowodowane korzystaniem ze środków unijnych. Powstaje obawa mieszkańców przed zarządem komisarycznym lub jeszcze bardziej dotkliwymi dla nich konsekwencjami w postaci spadku jakości usług komunalnych.

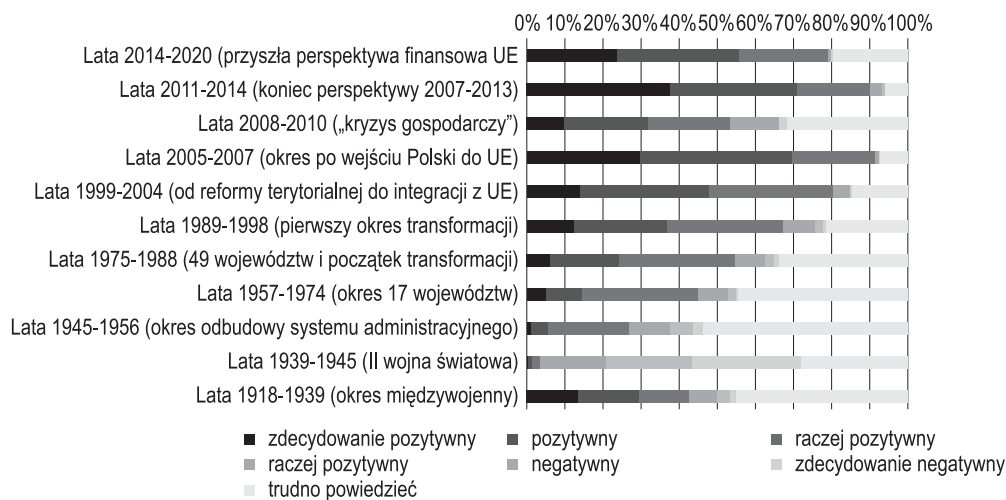
W niektórych analizowanych przypadkach liderzy nie tyle muszą zmagać się z brakiem zaufania co do ich wizji rozwojowej, ile z brakiem wiary w możliwości władzy lokalnej lub wręcz z niechęcią mieszkańców do miejsca, w którym żyją (brak identyfikacji terytorialnej lub rozczarowanie długotrwałą stagnacją w zakresie rozwoju ekonomicznego). Taka sytuacja miała m.in. miejsce w gminie, gdzie nastąpiło przejście władzy po liderze, który rządził wiele lat, ale rozczarował i został odsunięty w referendum. Następny wybrany lider piastuje urząd już drugą kadencję, ale to nie zmieniło istotnie poziomu ufności, co do potencjału zmian w gminie, mimo pozytywnej oceny podjętych działań przez nowego lidera.

Zaufanie do lidera nie jest budowane przez świadomość jego wizji rozwoju gminy wśród mieszkańców, ale przez doświadczenie wskazujące na to, że wójt, burmistrz, czy prezydent jest skuteczny. Przy czym jest to cecha wspólnot charakteryzujących się również stabilnością władzy lokalnej wobec satysfakcjonującego mieszkańców poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (potwierzonego wskaźnikami statystycznymi), ponieważ to doświadczenie działa przez pozytywne lub negatywne sprzężenie – jeżeli doświadczenie jest pozytywne, mieszkańcy skłonni są wierzyć nawet nowemu liderowi, nawet w wizję, której nie znają. Jeśli doświadczenie jest negatywne, ani wymiana lidera, ani poznanie wizji rozwojowej nie przełamują braku zaufania do władzy lokalnej.

8. PRESJA ZEWNĘTRZNA – MIĘDZY HISTORIAĄ A PRZYSZŁOŚCIĄ

Zgodnie z koncepcją łańcucha wartości gminy na rozwój jednostki samorządu terytorialnego oddziałuje osoba lidera, jego otoczenie wewnętrzne oraz otoczenie zewnętrzne. W rozdziale została podjęta próba oceny znaczenia otoczenia zewnętrznego dla rozwoju lokalnego (osoby i instytucje będące poza granicami gminy, ale których działalność ma bezpośredni lub pośredni wpływ na to co się w niej dzieje). Ocena dokonana została na podstawie badań pogłębionych przeprowadzonych w 27 polskich gminach, uzupełniona ogólnopolskimi wynikami ankiety. Różne czynniki w różnych okresach historycznych silniej lub słabiej oddziałują na gminę, dlatego struktura rozdziału uwzględnia podział na czynniki presji historycznej, obecnej i przyszłej.

Zanim jednak przedstawiono najważniejsze elementy otoczenia zewnętrznego oddziałującego na rozwój polskich gmin, warto przytoczyć wyniki oceny okresów historycznych dokonane w badaniu ankietowym. Władze lokalne zdecydowanie najlepiej oceniły okresy najbliższej historii, po 1989 r., a w szczególności lata od wstąpienia Polski do UE (ryc. 16).



Ryc. 16. Ocena wpływu okresów historycznych na rozwój gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet (ryc. 16-26).

Interesujące jest to, że lata 2008-2010, czyli ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego są oceniane gorzej niż choćby lata transformacji ustrojowej, co niekoniecz-

nie ma odzwierciedlenie w gorszej sytuacji finansowej i gospodarczej samych gmin w tym okresie, a raczej związane jest z okresem odniesienia (lata prosperity, korzyści wynikające z integracji Polski z UE), a także przekazem medialnym towarzyszącym wydarzeniom lat kryzysu. Obecna perspektywa finansowa UE (lata 2014-2020) i wiele stojących przed nią niewiadomych powoduje zwiększenie odsetka odpowiedzi „trudno powiedzieć”, choć ogólnie należy stwierdzić, że przedstawiciele samorządów lokalnych pozytywnie patrzą w przyszłość.

8.1. Presja historyczna

Na obecną sytuację społeczno-gospodarczą gmin miało wpływ bardzo wiele wydarzeń historycznych. Ogólnie wśród czynników wymienianych jako kluczowe dla rozwoju gmin są te związane z powstawaniem miast, rewolucja przemysłowa, okres zaborów, wojny światowe, rozwój przemysłu w PRL, reforma administracyjna z 1975 i 1998 r. oraz transformacja gospodarcza i wstąpienie Polski do Unii Europejskiej [Dziemianowicz *et al.* 2011]. Różne wydarzenia w różnym stopniu wpływały na zróżnicowanie poziomu rozwoju lokalnego. Do dziś często wyjaśnia się je za pomocą hipotezy położenia w różnych zaborach. Jednak z wydarzeń bliższej historii, które miały i nadal mają wpływ na rozwój gmin należy wymienić przed wszystkim okres międzywojenny oraz powojenny okres dynamicznego rozwoju przemysłu w Polsce. Decyzje polityczne podejmowane w tamtych latach dotyczące lokalizacji w wybranych gminach strategicznych inwestycji, np. jednostki wojskowej, zakładów przemysłowych czy innych przedsiębiorstw państwowych zdeterminowały rozwój tych jednostek terytorialnych na długie dziesięciolecia. W gminach, w których w ubiegłym wieku zlokalizowano ważne obiekty przemysłowe, rozwój jednego zakładu pociągał za sobą rozwój całego miasta czy gminy. Bardzo wymiernym przykładem jest Stalowa Wola, która swoje istnienie zawdzięcza planom Eugeniusza Kwiatkowskiego o utworzeniu Centralnego Okręgu Przemysłowego i lokalizacji we wsi Pławo (dzisiejszej dzielnicy Stalowej Woli) Zakładów Południowych, czyli późniejszej Huty Stalowa Wola. Dzięki lokalizacji Huty w mieście rozwijały się osiedla mieszkaniowe, powstawały szkoły, instytucje ochrony zdrowia, instytucje kultury i sportu oraz urzędy. Do pracy w mieście przyjeżdżali pracownicy z całej Polski, dzięki czemu liczba mieszkańców dynamicznie rosła. Podobne znaczenie odegrała w Częstochowie Huta Częstochowa, Zakłady Azotowe w Kędzierzynie-Koźlu czy Zakłady Podzespołów Radiowych Miflex w Kutnie. O ile jednak takie „monomiasta” z powodzeniem funkcjonowały w czasach gospodarki centralnie planowanej, o tyle okres transformacji gospodarczej szybko ukazał ich słabości. Zarówno Stalowa Wola, Kutno, jak i inne miasta, których gospodarka bazowała na przemyśle, w szczególności ciężkim doświadczyły na początku lat 90. XX w. bardzo poważanych problemów. Restrukturyzacja zakładów pracy, zwolnienia grupowe, trudności w znalezieniu pracy, a wreszcie problemy społeczne i emigracja to problemy, które w różnej skali dotknęły większość gmin przemysłowych

w Polsce. Zewnętrzne trendy związane z przejściem z gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy stanowiły dodatkowe wyzwanie dla gmin i miast, w których przemysł był silnie zakorzeniony. W gminach, których rozwój był uzależniony od jednego państwowego zakładu pracy często do dziś widoczne są negatywne skutki transformacji, w postaci wysokiego natężenia różnych problemów społecznych i gospodarczych. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (2011) wskazuje nawet takie miasta jako *obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze*. Wśród badanych miast znalazły się w tej grupie: Częstochowa, Kędzierzyn-Koźle, Kutno i Stalowa Wola [zob. mapa 37, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego... 2010*].

Duże znacznie dla rozwoju wielu gmin w Polsce miała lokalizacja garnizonów wojskowych. W wybranych do badania gminach, w których funkcjonują jednostki wojskowe (Żagań i Goleniów) to właśnie ich obecność wywarła silny wpływ na rozwój ośrodków miejskich. O ile w Goleniowie Wojsko Polskie odgrywa już mniejszą rolę, o tyle jednostka wojskowa w Żaganiu nadal jest bardzo ważnym pracodawcą w mieście. Lokalizacja garnizonów miała w obu przypadkach również bardzo istotny wpływ na strukturę społeczną. W Żaganiu do dziś istnieją duże osiedla mieszkaniowe zamieszkiwane przez wojskowych oraz ich rodziny. Budowa tożsamości lokalnej i kapitału społecznego w sytuacji poczucia tymczasowości była jednak w obu tych miastach bardzo trudna.

Równie ważną determinantą dla rozwoju wielu gmin w Polsce było tworzenie w okresie PRL Państwowych Gospodarstw Rolnych i decyzja z początku lat 90. o ich rozwiązaniu. Nie były to jednostki, które efektywnie działały na rynku rolnym, jednak decyzja o ich likwidacji spowodowała wzrost bezrobocia, brak możliwości znalezienia innej pracy przez mieszkańców, problemy społeczne. Przedstawiciele blisko 1/3 samorządów lokalnych, w których funkcjonowały PGR-y stwierdzili w ankiecie, że upadek PGR-u w gminie istotnie zahamował rozwój gospodarczy. Jeszcze większy odsetek uważa, że upadek PGR-u spowodował problemy społeczne (54%). W dosyć dużej liczbie gmin skutki likwidacji PGR-u są, zdaniem przedstawicieli gmin, odczuwane do dzisiaj (41%). Respondenci ze wszystkich gmin popegeerowskich, w których prowadzone były pogłębione badania również potwierdzali te opinie. Zwracali uwagę na to, że decyzja o likwidacji PGR-ów podjęta była pochopnie i bez konsultacji. Przywoływali również nastroje panujące w tamtym okresie:

Kiedy upadły PGR-y wydawało się, że dla gminy brakuje perspektyw. Upadek PGR-ów zaowocował kilkoma latami marazmu, kiedy ludzie nastawieni byli przede wszystkim na odbieranie świadczeń socjalnych i korzystanie z pomocy gminnej.

W wielu popegeerowskich gminach, szczególnie położonych peryferyjnie do dziś jedynym większym pracodawcą są instytucje publiczne (urząd gminy wraz

z jednostkami pomocniczymi). Problem bezrobocia powoduje odpływ mieszkańców, w szczególności osób młodych, do większych ośrodków lub wręcz za granicę. Gminy te podlegają procesom depopulacji i starzenia się mieszkańców. Gminom peryferyjnym, w których PGR był właściwie jedynym zakładem pracy, często nie udało się już wejść na nową ścieżkę rozwoju [por. Olejniczak, Płoszaj 2008]. O ile w gminach przemysłowych, zdominowanych przez jeden zakład pracy, jeszcze w latach 90. XX w. pojawiali się inwestorzy, którzy woleli lokować swój kapitał na terenach już uzbrojonych i wyposażonych w infrastrukturę techniczną niż budować zakłady od podstaw, o tyle w gminach rolniczych było to rzadkością [Dziemianowicz, Łukomska 2012]. Są jednak przypadki jednostek, dla których decyzja o likwidacji PGR-ów była bodźcem do działania. Blisko 20% samorządów, w których istniał PGR uważa, że jego likwidacja wywołała raczej pozytywne zmiany w gminie. Przykładowo w Kietrze, istniejący od 1961 r., Kombinat Rolny został na początku transformacji przekształcony w spółkę z o.o., zrestrukturyzowany i zmodernizowany. Obecnie utrzymuje co prawda tylko 1/3 zatrudnienia całkowitego z czasów swojej świetności, ale jest to zakład bardzo nowoczesny, o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Kluczem do sukcesu była w tym przypadku renta lokalizacji (bliskość Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, dostępność dobrych jakościowo gleb), ale i silne i sprawne przywództwo lokalne, zdolne do korzystania z zewnętrznych możliwości rozwojowych i potrafiące przystosować się do nowych warunków gospodarczych. W Sztumie z kolei władze miasta podjęły decyzję o lokalizacji specjalnej strefy ekonomicznej, która przyciągnęła inwestorów dobrymi warunkami technicznymi oraz zwolnieniami i ulgami w podatkach. Na bazie wielkoobszarowych terenów rolnych powstały natomiast nowoczesne przedsiębiorstwa rolnicze. Nawet w peryferyjnie położonej w woj. mazowieckim gminie Skórzec upadek PGR był impulsem dla mieszkańców do wzięcia spraw w swoje ręce. Część mieszkańców oczywiście wyjechała za pracą do innych gmin, ale część zakładała w gminie własną działalność gospodarczą.

Trzecim czynnikiem historycznym oddziałującym silnie na rozwój gmin w Polsce była reforma administracyjna z 1998 r. Szczególne znaczenie miała ona dla miast, które w latach 1975-1998 pełniły funkcję miasta wojewódzkiego. Wszystkie ankietowane miasta – byłe stolice województw zdecydowanie pozytywniej oceniają okres do 1998 r. niż po nim. Ocena lat po 1999 r. jest dobra (jedynie w 4 z 15 dawnych miast wojewódzkich ocena z pozytywnej zmieniała się na negatywną), ale już nie tak dobra, jak we wcześniejszych latach. Badania w subregionalnych biegunach wzrostu potwierdzają, że pełnienie funkcji administracyjnej przez większość z tych miast należy uznać za pozytywny czynnik rozwojowy [Dąbrowska *et al.* 2011]. Wśród gmin objętych studium przypadku w ramach prezentowanego projektu znalazło się jedno miasto, które utraciło status ośrodka wojewódzkiego – Częstochowa. Jej przedstawiciele potwierdzają negatywne konsekwencje reformy z 1998 r. dla rozwoju miasta. Częstochowa została włączona do innego kulturowo regionu – Śląska, z którym jej mieszkańcy nigdy się nie utożsamiali (w 2007 r. chcąc podkreślić swoje historyczne i kulturowe związki

z Małopolską Częstochowa wstąpiła do Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, skupiającego obszary, które historycznie należały do tego regionu, ale po reformie administracyjnej znalazły się w innych województwach). Oczywiście w nowym województwie miasto odgrywa już znacznie mniejszą rolę administracyjną, znacznie mniejsze są też wpływy polityczne przedstawicieli miasta w regionie (Częstochowa, która jest stolicą subregionu i drugim miastem co do wielkości w województwie nie ma nikogo w pięcioosobowym zarządzie regionu). Trudno jest jej też konkurować z innymi ważnymi ośrodkami miejskimi województwa, chociażby o środki unijne, ale jak podkreślali respondenci to już się powoli zmienia.

8.2. Presja terażniejsza

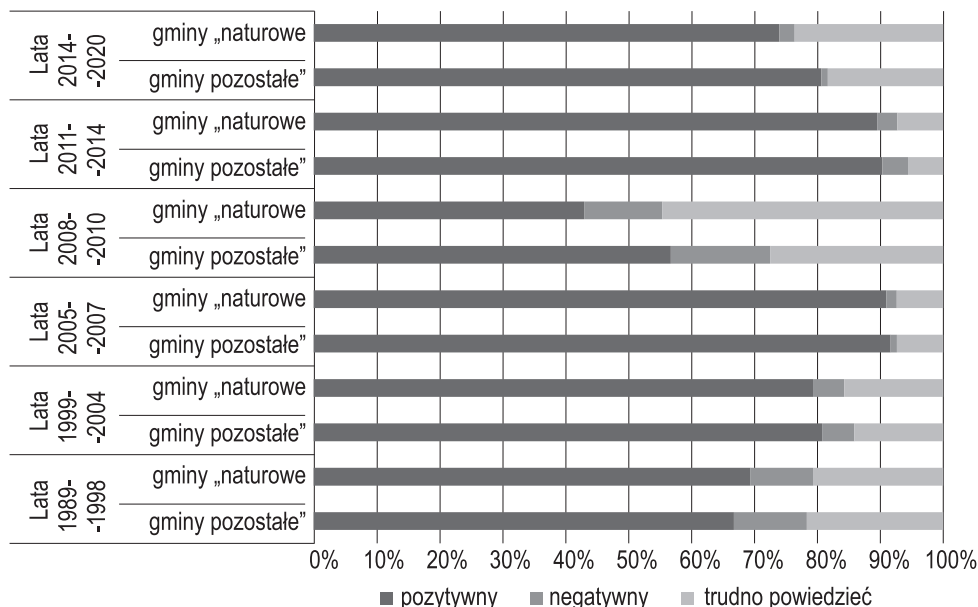
Najczęściej wskazywanym w badaniu czynnikiem zewnętrznym, który w największym stopniu oddziałuje obecnie na rozwój polskich gmin jest dostępność środków unijnych. Większość liderów lokalnych wskazywała na możliwości realizacji inwestycji dzięki funduszom unijnym. Wielu wymieniało również konkretne inwestycje, które powstały lub powstają w ich gminach z wykorzystaniem tych środków. Jednak mimo formalnie rozpoczętej nowej perspektywy finansowej UE jeszcze w czasie przeprowadzania badań terenowych w 2015 r. ze strony przedstawicieli administracji publicznej pojawiały się obawy wobec nowej polityki regionalnej UE. Jak to określił jeden z rozmówców z małej gminy wiejskiej:

Zbyt mało jest konkretów, gminy nie wiedzą jak się przygotować. Wobec tego gmina już w tym roku przygotowała dokumentację dla wielu różnych potencjalnych projektów. Nigdy nie stworzono tak wielkiej ilości dokumentacji jak teraz, chodzi o to, żeby można było sięgać po różnorodne środki i wyprzedzić w tym inne gminy. Przygotowano nawet dokumentację pod większe inwestycje liniowe, co wymagało sporo pracy i środków.

Rozmówcy zwracali uwagę na duże zainteresowanie mieszkańców projektami realizowanymi z funduszy unijnych i tłumaczyli, że długotrwała procedura aplikowania o środki zewnętrzne, w tym także odłożone w dłuższym horyzoncie czasu efekty sprawiają, że mieszkańcy, w szczególności gmin peryferyjnych, na tej podstawie szybko wydają ocenę o skuteczności władz lokalnych.

Istotne znacznie dla rozwoju gmin mają również decyzje zapadające na szczeblu krajowym lub europejskim, w szczególności decyzje środowiskowe (np. o ustanowieniu sieci Natura 2000). Obecność różnych prawnych form ochrony przyrody jest traktowana jako szansa dla rozwoju turystyki, ale też jako bariera rozwoju gospodarczego. Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. zostało bardzo pozytywnie ocenione przez zdecydowaną większość gmin w Polsce. Był to jednak również czas wprowadzenia nowej prawnej ochrony przyrody – Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000.

Obszary te od samego początku ich ustanawiania są przez liczne samorządy lokalne uważane za barierę rozwoju społeczno-gospodarczego, przede wszystkim ze względu na ograniczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz realizacją zadań własnych samorządu. Porównanie oceny okresów historycznych przed wstąpieniem Polski do UE i po niej [Brzozowska *et al.* 2008; Dziemianowicz *et al.* 2015] (od 1989 r. do 2020 r.) w gminach o wysokim udziale obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy⁹³ z gminami o niewielkim udziale tej formy ochrony przyrody pokazuje, że odsetek ocen negatywnych dla okresu po wstąpieniu Polski do UE jest nieco większy w gminach „naturowych” (ryc. 17). Wśród gmin objętych studiami przypadków, w których istnieją różne formy ochrony przyrody zdecydowanie przeważały opinie negatywne dotyczące ich obecności. Respondenci z Białowieży zwracali uwagę na to, że ograniczone na skutek obecności Białowieskiego Parku Narodowego perspektywy rozwoju gminy mają bezpośrednie przełożenie na spadającą liczbę mieszkańców. Mieszkańcy gminy wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy, nierzadko zabierając ze sobą całe rodziny, a gmina się wyludnia.



Ryc. 17. Ocena wpływu okresów historycznych na rozwój gminy w zależności od udziału w powierzchni gminy obszarów Natura 2000

Pojawiały się również kwestie dotyczące współpracy z zarządcami tych terenów. W Karpaczu poruszano zagadnienia związane ze współpracą z Karkonoskim Parkiem

⁹³ Na potrzeby prezentowanego badania są to gminy, w których ponad 20% powierzchni stanowią obszary należące do Sieci Natura 2000.

Narodowym, która jest utrudniona nie tylko ze względu na rozbieżne wizje dotyczące tego terenu, ale także z powodu centralnego charakteru organizacji, jaką jest Park Narodowy, co często przekłada się na wydłużenie procesów inwestycyjnych. Ponadto w gminach, w których istnieją różne formy ochrony przyrody często w lokalne konflikty angażują się ogólnopolskie organizacje ekologiczne. Rozwiązywanie sporów lokalnych jest więc w takich sytuacjach bardzo utrudnione.

Część samorządów dostrzega także pozytywne aspekty związane z istnieniem na ich terenie obszarów atrakcyjnych przyrodniczo, zarówno ze względu na możliwości rozwoju turystyki, jak i podejmowania działalności gospodarczej, w tym np. produkcji żywności wysokiej jakości i produktów ekologicznych (np. powidła śliwkowe z Doliny Dolnej Wisły w gminie Chełmno wpisane na Listę Produktów Tradycyjnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Obecność terenów zielonych jest również jednym z ważniejszych czynników wpływających na jakość życia, szczególnie docenianym przez mieszkańców dużych aglomeracji, którzy obecnie coraz częściej poszukują miejsca zamieszkania kierując się dobrym dostępem do miejsc wypoczynku i spędzania czasu wolnego [por. koncepcja klasy kreatywnej, Florida 2010 i „maszyny rozrywki”, Clark 2003 za: Swianiewicz 2005]. Niepołomice od wielu lat skutecznie wykorzystują swoją rentę położenia (bliskość Krakowa, a jednocześnie dostęp do obszarów o wysokich walorach przyrodniczych – dolina Wisły, Puszcza Niepołomicka) w przyciąganiu nowych mieszkańców. Władze gminy Błonie podkreślają natomiast bardzo dobre położenie gminy w stosunku do zwartych kompleksów leśnych Kampinoskiego Parku Narodowego, ale jednocześnie niekolidujące z rozwojem gospodarczym. Jedynie niewielki fragment gminy jest bowiem objęty prawną ochroną przyrody, co powoduje, że w gminie może się również lokować przemysł. Konkurencja gmin, które „korzystają” ze zjawiska suburbanizacji jest jednak tak duża, że władze lokalne starają się tworzyć coraz bardziej atrakcyjne warunki zamieszkania przez budowę hal sportowych, aquaparków czy centrów rozrywki. Przykładowo w podpoznańskim Tarnowie Podgórnym w 2015 r. wybudowano Termy Tarnowskie, które, jak promują władze, *nie są tylko nowoczesnym Parkiem Wodnym, ale miejscem spotkań*⁹⁴. Podobne plany ma podwarszawski Grodzisk Mazowiecki, który po raz drugi wraca do koncepcji budowy parku rozrywki. Obecnie podjęte zostały już działania na rzecz przygotowania odpowiednich terenów.

Do czynników zewnętrznych, które obecnie mają duży wpływ na rozwój gmin i ich sytuację gospodarczą należy również rozwój sklepów wielkopowierzchniowych i centrów handlowych. Zjawisko lokowania sieciowych sklepów dyskontowych występuje na coraz większą skalę w małych i średniej wielkości miastach. Jak wskazują badania Wilka [2013] sieci dyskontowe w Polsce poszukują lokalizacji z minimalnym zapleczem 8-10 tys. mieszkańców, czemu odpowiada potencjał ludnościowy praktycznie każdego miasta. Sklepy dyskontowe wykorzystując strategię niskich cen

⁹⁴ [<http://www.tarnowskie-termyn.pl/o-termach>, dostęp: 4.03.2016].

dynamicznie zdobywają nowe rynki. Często powoduje to poważne kłopoty finansowe rodzimych kupców. W wielu miastach, w których prowadzone były badania pojawiały się kwestie związane z przegrywaniem konkurencji lokalnych biznesów z podmiotami działającymi w takim formacie handlu. Wielu respondentów zwracało uwagę na, ich zdaniem, zbyt pochopne decyzje władz lokalnych umożliwiające niekontrolowany rozwój sieci handlowych, „wyniszczających” rodzimy handel. W kilku przypadkach dochodziło nawet do dużych protestów, jakkolwiek czasem był to bodziec do większej współpracy miejscowych przedsiębiorców. W Stalowej Woli np. zawiązało się stowarzyszenie kupców, które nie tylko podejmuje wspólne akcje protestacyjne, ale w swoich planach ma wybudowanie własnego centrum handlowego.

8.3. Presja przyszła

Wśród czynników otoczenia zewnętrznego, które w przyszłości będą miały wpływ na rozwój lokalny wymienia się przede wszystkim zmianę modelu rozwoju na promujący konkurencyjność przez innowacyjność. Szczególnie pozytywnego oddziaływania w środowiskach lokalnych oczekuje się po środkach unijnych, które mają wspierać projekty innowacyjne i rozwój sektora B+R. Gminy, których liderzy są świadomi dużej konkurencji w zakresie tanich czynników produkcji już dziś intensywnie działają na rzecz rozwoju gospodarki innowacyjnej. Nawet w gminach, które nie mają obecnie większych problemów gospodarczych i w których występuje niskie bezrobocie widoczne jest myślenie długofalowe związane z przestawianiem gospodarki lokalnej na inne tory. Przykładowo, w Goleniowie działania związane z poszukiwaniem inwestorów koncentrują się już nie na przedsiębiorcach, którzy wybudują montownie dające dużą liczbę tanich miejsc pracy, ale na przyciąganiu firm, w tym małych i średnich, które będą prowadziły działalność innowacyjną. Podobne podejście mają władze Grodziska Mazowieckiego, które planują budowę Interdyscyplinarnego Centrum Innowacji – miejsca, w którym naukowcy wspólnie z przedsiębiorcami będą mogli pracować nad rozwiązaniami technologicznymi dla miejscowych firm. W centrum mają się znaleźć laboratoria, sale seminaryjne oraz pomieszczenia biurowe. Ma być ono również zachętą do inwestowania w Grodzisku Mazowieckim dla nowych firm, w szczególności z branży wysokich technologii, jak również rozwiązaniem na rzecz zatrzymania młodych wykształconych mieszkańców gminy. W Kutnie rozważana jest budowa parku naukowo-technologicznego, który również mógłby przyciągać innowacyjny biznes. Świadomość obecności wielu podobnych ośrodków innowacji w Polsce sprawia jednak, że władze lokalne uzależniają realizację tego przedsięwzięcia od opracowania dobrej koncepcji działania tego parku, tak aby był on jednostką wyróżniającą się na tle innych, tego typu, obiektów w Polsce. W wielu gminach działają szkoły wyższe oraz jednostki naukowo-badawcze, które nie są w wystarczającym stopniu wykorzystywane na szczeblu lokalnym. Władze coraz częściej widzą jednak

potrzebę zacieśniania współpracy z nimi na rzecz rozwoju lokalnego (np. Światowe Centrum Słuchu i Mowy zlokalizowane w gminie Nadarzyn).

Z kwestią innowacji ściśle związana jest polityka regionalna. Regionalna polityka innowacyjna w perspektywie finansowej 2014-2020 opiera się na koncepcji inteligentnych specjalizacji [zob. Foray *et al.* 2012; Dziemianowicz *et al.* 2014]. Koncepcja ta jest wdrażana na poziomie regionalnym, choć jej znaczenie jest i można przypuszczać, że będzie coraz większe również dla rozwoju gospodarek lokalnych. Na poziomie lokalnym polityka ta jest jednak na razie słabo dostrzegana. Żaden z rozmówców nie wymienił „wpisywania się” przedsiębiorstw lokalnych w inteligentne specjalizacje regionalne jako szczególnego czynnika rozwoju gminy w kolejnych latach. Być może to jeszcze zbyt nowy temat, niedawno zakończony pierwszy etap procesu tworzenia Regionalnych Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3) i słabo rozpowszechniona idea spowodowały brak świadomości władz lokalnych w zakresie roli tej polityki w budowaniu gospodarek innowacyjnych, ale z całą pewnością można stwierdzić, że ta świadomość i działania w zakresie wspierania budowania regionalnych inteligentnych specjalizacji będą w gminach rosły.

Wśród innych czynników zewnętrznych, które w przyszłości będą jeszcze mocniej oddziaływały na rozwój gmin jest rozwój i upowszechnienie stosowania różnych rozwiązań ekologicznych. Już dziś w wielu gminach tradycyjne źródła energii zastępowane są źródłami odnawialnymi, rozwijany jest niskoemisyjny transport zbiorowy, budowane trasy rowerowe oraz prowadzone działania w ramach edukacji ekologicznej. Nie jest to też już domena dużych miast, bowiem nawet takie gminy, jak niespełna 6-tysięczna gmina wiejska Chełmno obierają kierunki związane np. z fotowoltaiką. Impulsem do przykładania większej wagi do ekologii jest oczywiście polityka unijna, która wspiera wszelkie przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie zużycia energii oraz negatywny wpływ działalności człowieka na środowisko.

Krajowa polityka miejska jest kolejnym elementem otoczenia zewnętrznego, który wywiera olbrzymią presję na polskie samorządy w zakresie tworzenia partnerstw i budowania wspólnych strategii rozwoju z sąsiednimi gminami. Instrument polityki miejskiej, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jest dodatkową zachętą do współpracy zarówno dla miast wojewódzkich, jak i ośrodków regionalnych czy subregionalnych. Przedstawiciele władz lokalnych różnie podchodzą do tego typu zachęt współpracy międzygminnej. Część z entuzjazmem przyjmuje ten instrument, postrzegając go przez pryzmat możliwości sięgnięcia po dodatkowe środki unijne, w tym możliwość realizacji inwestycji rozwiązujących problemy „na styku” kilku gmin (transport publiczny, gospodarka ściekowa, wspólna promocja). Nie brakuje jednak i głosów krytycznych. W wywiadach zwracano uwagę przede wszystkim na nadmierne zbiurokratyzowanie procedur, brak swobody w zakresie decydowania o priorytetach inwestycyjnych, dominację miasta centralnego czy w końcu wydłużenie procesu inwestycji międzygminnych, które w niektórych gminach dzięki wypracowanym formom współpracy nie stanowiły problemu. Jeden z liderów lokalnych stwierdził, że:

to jest takie sztuczne poszukiwanie wspólnych inwestycji.

Liderzy lokalni dostrzegają jednak konieczność rozwiązywania problemów wykraczających poza granice administracyjne jednej jednostki i w Zintegrowanych Inwestycjach Terytorialnych upatruje również możliwości nawiązania lepszej współpracy międzygminnej.

Ważnym czynnikiem zewnętrznym, który w niedalekiej przyszłości może mieć istotny wpływ na rozwój polskich samorządów lokalnych jest powierzanie gminom kolejnych zadań bez zabezpieczenia środków finansowych. Dla wielu samorządów lokalnych takim problemem może być zmiana w *Prawie wodnym* nakładająca na gminy obowiązek utrzymania rowów melioracyjnych, za które do tej pory był odpowiedzialny poziom powiatu. Obawy dotyczące przejmowania nowych zadań przez samorządy lokalne są powszechne.

CZĘŚĆ III.

WNIOSKI

CONCLUSIONS

9. POLSKA LOKALNA A WYZWANIA EUROPEJSKIE I GLOBALNE

9.1. Międzynarodowe podstawy rozwoju Polski lokalnej

W części drugiej publikacji zilustrowano bardzo zróżnicowany potencjał rozwojowy, jakim w Polsce dysponują jednostki samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Badania terenowe przeprowadzone przez zespół badawczy w wybranych gminach naszego kraju udokumentowały bardzo różną pozycję społeczno-gospodarczą poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, m.in. ze względu na: wielkość, liczbę ludności, potencjał społeczno-gospodarczy, położenie geograficzne, bariery rozwojowe, zakres i jakość powiązań z otoczeniem.

W rozdziale przedstawiono ogólne wyzwania, jakie dotyczą wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, chociaż ich wpływ na sytuację poszczególnych obszarów jest zróżnicowany. Jeśli chodzi o klasyfikację najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoją polskie gminy, to zostały one podzielone na te o znaczeniu globalnym oraz te o znaczeniu europejskim, ogólnie identyfikowanym z Unią Europejską. W rozdziale wyzwania o charakterze krajowym zasadniczo pominięto.

Poszczególne wyzwania odniesiono do sytuacji występującej w Polsce po dwóch reformach administracyjnych, przede wszystkim pierwszej z nich, wprowadzającej samorządy terytorialne na poziomie lokalnym na początku lat 90. ubiegłego wieku oraz w wyniku drugiej, polegającej na wprowadzeniu samorządów terytorialnych na poziomie powiatowym i wojewódzkim od 1 stycznia 1999 r. [*Dziennik Ustaw* 1990]. Rozwiązania te pozwoliły na odtworzenie po kilku dekadach centralizacji podmiotowych samorządów lokalnych, dysponujących własnymi budżetami, powoływanych na podstawie demokratycznych wyborów samorządowych. Ta ustawa była w kolejnych latach wielokrotnie nowelizowana, po raz ostatni w 2015 r. [*Dziennik Ustaw* 2015].

Polska, jako kraj wypełniający standardy demokratycznego państwa prawa, 26 listopada 1991 r. została przyjęta do Rady Europy. Podstawowym dokumentem regulującym kwestie samorządów terytorialnych w relacji do władz państwa w Europie jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, przyjęta 15 października 1985 r., która weszła w życie 1 września 1988 r. 26 kwietnia 1994 r. Polska, jako jeden z niewielu krajów europejskich, w całości ratyfikowała kartę, która normuje w sposób właściwy dla demokratycznego państwa prawa status samorządów terytorialnych [*Dziennik Ustaw* 1994]. W 2006 r. skorygowano jej nazwę po polsku na: Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL). Karta ta wyznacza podstawowe standardy funkcjonowania samorządów terytorialnych w Europie.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego promuje ideę samorządu lokalnego, jako kluczowego elementu demokratycznego państwa prawa oraz wspiera wprowadzenie zasady subsydiarności (zwanej także zasadą pomocniczości), która polega na delegowaniu na poziom lokalny uprawnień, w których przypadku ten poziom administracji publicznej jest najbardziej kompetentny. Według EKSL do zakresu uprawnień społeczności lokalnych powinna zostać dostosowana wielkość ich własnych zasobów finansowych, które powinny być adekwatne do podejmowanych zadań, a przynajmniej ich część powinna pochodzić z opłat i podatków. Preambuła tej karty podkreśla znaczenie samorządności terytorialnej dla Europy, wskazuje na demokrację i decentralizację, jako podstawę konstrukcyjną samorządności terytorialnej, podkreśla prawo gmin do samorządności. Znaczenie tej regulacji Rady Europy dla funkcjonowania i rozwoju obszarów Polski na poziomie lokalnym polega przede wszystkim na określeniu europejskich standardów samorządu lokalnego. W karcie zdefiniowano pojęcie *samorządu lokalnego*, opisanego jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Kluczowe znaczenie ma wspomniana już zasada subsydiarności (pomocniczości), zakładająca przesunięcie zarządzania na najniższy, możliwy ze względu na sprawność i efektywność, poziom administracyjny.

Już od 1957 r. przy Radzie Europy została powołana, jako ciało pomocnicze Stała Konferencja Gmin i Regionów Europy. W 1994 r. podwyższono rangę tego podmiotu, nadając mu nową nazwę Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (obecnie Rady Europy). Składa się z dwóch ciał: Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów. Działa w układzie czterech komisji statutowych, które ilustrują priorytety aktywności: instytucjonalnej; kultury i edukacji; zrównoważonego rozwoju oraz ds. spójności społecznej. Rolą kongresu jest m.in. upowszechnianie w krajach Europy skutecznych struktur władzy na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Polska uzyskała status państwa kandydackiego na początku lat 90. ubiegłego wieku, w wyniku podpisania 16 grudnia 1991 r. Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r.. Jednak dopiero akcesja Polski do Unii Europejskiej, jaka nastąpiła 1 maja 2004 r., miała zasadniczy wpływ na zmianę charakteru wielu wyzwań europejskich dla polskich gmin, bowiem w warunkach kraju członkowskiego mają one zupełnie inne znaczenie, niż w państwie stowarzyszonym, kandydującym do członkostwa w Unii Europejskiej.

Kluczowe znaczenie ma uczestnictwo Polski w Europejskiej Polityce Spójności, uzupełniające we Wspólnej Polityce Rolnej – filarze drugim, zorientowanym na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Europejska polityka spójności jest obecna we wszystkich regionach UE, jednak jej podstawowymi beneficjentami są obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Wspierane ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) UE przedsięwzięcia doty-

czą: infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz sektora przedsiębiorstw, przede wszystkim małych i średnich. Najważniejszymi beneficjentami tej polityki UE są samorządy terytorialne. Dzięki temu po akcesji polskie gminy zyskały możliwość realizacji wielu przedsięwzięć cywilizacyjnych, ale także rozwojowych oraz ambitnych projektów. Dzięki Europejskim Funduszom Strukturalnym i Inwestycyjnym sytuacja polska na poziomie lokalnym zmieniła się zasadniczo na korzyść po 2004 r. [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju* 2014]. Po akcesji ok. 50% inwestycji publicznych w Polsce jest finansowane ze środków UE [*Komisja Europejska* 2014].

Jeśli chodzi o wyzwania globalne, to podstawowym ich wyznacznikiem stał się obecnie globalny kryzys gospodarczy, jaki rozpoczął się w 2008 r. Wskutek głębokości i długotrwałości tego kryzysu zasadniczo osłabiona została pozycja gospodarcza Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, przede wszystkim w porównaniu z nowymi państwami przemysłowymi (*New Industrial States*), takimi jak: Brazylia, Chiny, Indie. Mimo to, że Polska, jej województwa, powiaty oraz miasta i gminy zostały dotknięte zjawiskami kryzysowymi w znacznie mniejszym stopniu niż w innych krajach europejskich, oznaczało to jednak zasadniczą korektę kontekstu rozwojowego jednostek samorządu terytorialnego w naszym kraju. Wystąpiło bowiem zjawisko zarażania, polegające na przenoszeniu negatywnych zjawiska kryzysowych do innych krajów i regionów [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Na tym tle pojawiły się propozycje zasadniczego przeorientowania polityki publicznej [Geodecki *et al.* 2012]. Istotne znaczenie mają także propozycje reindustrializacji [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Nowym elementem kształtowania struktur gospodarczych jest koncept inteligentnej specjalizacji [Dziemianowicz *et al.* 2014].

Podstawowym wyrazem uwarunkowań zewnętrznych rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym stały się nowe, albo zasadniczo zmodyfikowane w porównaniu z wcześniejszymi latami megatrendy. Generalnie są one znacznie mniej przyjazne dla państw członkowskich UE i całej tej organizacji niż były megatrendy przedkryzysowe. Głębokość kryzysu gospodarczego, jego długotrwałe skutki dla społeczeństwa i gospodarki, a także jego wpływ na zasadniczą modyfikację polityk publicznych w różnych skalach terytorialnych: europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych oznaczają zasadniczą zmianę kontekstu rozwojowego w Polsce na poziomie regionalnym i lokalnym. Paradoksalnie w Polsce, w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego, znacznie bardziej odporne na zakłócenia procesów rozwojowych okazały się obszary najsilniejsze gospodarczo [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Dotyczy to nie tylko poziomu regionalnego, będącego podstawowym poziomem interwencji strukturalnej Unii Europejskiej, ale także sytuacji mającej miejsce na poziomie Polski lokalnej [Szlachta 2014a].

Istotne znaczenie dla skutecznego zaadresowania interesów układu regionalnego i lokalnego na poziomie całej Unii mają rozwiązania instytucjonalne. Dla jednostek samorządu terytorialnego kluczową instytucją jest Komitet Regionów, który został powołany w 1994 r. w wyniku wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej, który

zwany jest traktatem z Maastricht. Jest to jeden z dwóch komitetów Unii, reprezentujący samorządy lokalne i regionalne wszystkich państw członkowskich, liczący w sumie 353 członków, mianowanych na pięcioletnią kadencję. Podstawową misją Komitetu Regionów jest adresowanie interesów układu terytorialnego (regionalnych i lokalnych samorządów), dzięki uczestnictwie we wszystkich europejskich procedurach legislacyjnych oraz możliwości podejmowania z własnej inicjatywy wszystkich spraw dotyczących układu lokalnego i regionalnego w Unii Europejskiej.

Podstawowe znaczenie dla kształtowania polityki spójności UE mają obszary typu NUTS 2 – w Polsce są to województwa i NUTS 3 – w Polsce są to grupy powiatów, tworzące podregiony (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), czyli Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej. Poziom poszczególnych gmin nazywany jest LAU 2 (*Local Administration Units*), czyli Lokalne Jednostki Administracyjne⁹⁵. Rosnąca rola polityki Unii Europejskiej, służąca generowaniu rozwoju lokalnego została przedstawiona w jednym z wcześniejszych rozdziałów. Także w Polsce najważniejszym beneficjentem europejskiej polityki spójności są jednostki samorządu terytorialnego. Polityka ta umożliwia współfinansowanie ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych projektów rozwojowych na poziomie lokalnym, dotyczących: infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz sektora przedsiębiorstw – przede wszystkim mikro-, małych i średnich, które odgrywają istotną rolę w układach lokalnych.

9.2. Nowe wyzwania globalne i ich znaczenie dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce

Dla kształtowania uwarunkowań rozwojowych Polski kluczowe znaczenie ma zasadnicza zmiana paradygmatu rozwoju społeczno-gospodarczego, jaka nastąpiła na przełomie XX i XXI w. Tradycyjnie podstawą siły ekonomicznej poszczególnych państw i regionów były twarde czynniki, takie jak: infrastruktura, surowce, tradycyjna energia, a także przemysł ciężki. Obecnie taką podstawą stały się czynniki miękkie: informacja, technologie, patenty, umiejętności ludzkie, kapitał społeczny itd. Konsekwencją tych zmian jest m.in.: priorytet dla sfery B+R, pobudzanie innowacyjności gospodarki, wzrost znaczenia nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, działania na rzecz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, wspieranie sektora wysokiej techniki. Generuje to nie tylko zasadniczy wzrost wydatków na badania i rozwój, ale także zmiany na rynku pracy, rosnące znaczenie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, a także modyfikację kontekstu społecznego i politycznego polityk publicznych.

Te jakościowe zmiany w postrzeganiu czynników generujących rozwój społeczno-gospodarczy miały znaczenie nie tylko na poziomie całego kraju i regionów, ale także

⁹⁵ LAU 1 – tworzą w Polsce powiaty.

na poziomie lokalnym, zasadniczo modyfikując zachowania jednostek samorządu terytorialnego. W lokalnych strategiach i realizowanych na ich podstawie politykach ekonomicznych zaczęto poszukiwać takich nisz rozwojowych nowej generacji. Pojawiły się nowe, bardzo często używane pojęcia, takie jak: *klimat przedsiębiorczości*, *życzliwa dla biznesu administracja publiczna*, *sprzyjające środowisko biznesowe*, *inteligentna specjalizacja*.

Polska ze względu na już osiągnięty, ale jednak bardzo umiarkowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca w 2014 r. stanowiący zaledwie ok. 38% średniej UE dla 28 krajów członkowskich), ale także ze względu na tradycyjną strukturę gospodarki, pozostawała do niedawna w starym paradygmacie rozwoju. Jednak w wyniku zmian strukturalnych i oddziaływania Unii, która w latach 2014-2020 przesunęła środki europejskiej polityki spójności na rzecz konkurencyjności, także w Polsce następują jakościowe zmiany. Polegają one m.in. na: szerszym wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych, eliminacji wykluczenia informacyjnego, rozwijaniu edukacji w dyscyplinach politechnicznych i informatycznych, zwiększeniu wydatków na B+R i ich lepszym ukierunkowaniu. Definiują to priorytety i cele *Strategii Europa 2020*, będącej podstawą kształtowania wszystkich polityk Unii, w tym także europejskiej polityki spójności, w drugiej dekadzie XXI w. [European Commission 2010]. Trzy priorytety tej strategii to: 1) Rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; 2) Promocja gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej, a także 3) Sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną. Priorytety i cele tej strategii zostały przełożone na zadania dla Polski w kolejnych Krajowych Programach Reform [Ministerstwo Gospodarki 2015].

Kluczowe znaczenie dla regionów miast i gmin Unii ma europejska polityka spójności. Komisja Europejska przedstawiła 14 marca 2012 r., jako ramowy dokument Wspólne Ramy Strategiczne [Komisja Europejska 2012]. Przełożenie tych zapisów na krajowy, regionalny i lokalny poziom administracji publicznej nastąpiło w Umowie Partnerstwa dla Polski, podpisanej przez Komisję Europejską i Rząd Polski w maju 2014 r. [Ministerstwo Rozwoju 2015].

Najlepszą pozycję konkurencyjną mają te miasta i gminy, które dysponują rozwiniętym sektorem wysokiej techniki oraz wysokim zatrudnieniem w sektorze nowoczesnych usług i przemysłu. W szczególnie uprzywilejowanej sytuacji znajdują się najsilniejsze metropolie i inne duże gminy miejskie. Wiele strategii lokalnych jest zorientowanych na wsparcie takich sektorów gospodarki i poprawę pozycji konkurencyjnej gminy. Umiejętność wchodzenia we współpracę typu sieciowego jest także silnym atutem rozwojowym, jest to element szczególnie istotny w najsłabszych gminach.

Dla analiz, jakie podjęto w tej pracy kluczowe znaczenie ma termin *globalizacja*. Procesy globalizacji wciągają nawet peryferyjne jednostki terytorialne w orbitę powiązań światowych. Wydarzenia mające miejsce nawet na drugim końcu świata mogą zasadniczo zmieniać sytuację wielu lokalnych miejsc w Polsce. Jakkolwiek uwarun-

kowania lokalne, korzystne lub niekorzystne, stają się kluczowe dla generowania rozwoju społeczno-gospodarczego, także na poziomie krajowym i regionalnym.

Wyzwania makroekonomiczne mają istotne konsekwencje dla sytuacji gmin w Polsce. Po 2008 r. wszystkie kraje OECD, w tym także kraje członkowskie UE należące do strefy euro, w ramach działań antykryzysowych zwiększyły emisję pieniądza oraz wydatki budżetowe, co spowodowało duże i rosnące deficyty budżetowe w sytuacji malejących dochodów oraz znaczny wzrost długu publicznego. W kolejnych latach w ramach sanacji polityki fiskalnej ponownie zaostrzono politykę makroekonomiczną, dążąc do obniżenia deficytu budżetowego poniżej 3% produktu krajowego brutto (PKB). Ważnym elementem takich programów były działania oszczędnościowe, które odbijały się negatywnie na wydatkach budżetowych samorządów lokalnych. Nastąpiło także zasadnicze ograniczenie skali i zakresu programów interwencyjnych na rzecz samorządów lokalnych, uruchamianych na poziomie krajowym i regionalnym.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach OECD, po 2008 r. początkowo istotnie zwiększono deficyt budżetowy. W kolejnych latach działania oszczędnościowe służące obniżeniu deficytu budżetowego poniżej 3% produktu krajowego brutto dotknęły szczególnie boleśnie najsłabsze ekonomicznie jednostki samorządu terytorialnego. Także w ramach europejskiej polityki spójności wprowadzono tzw. warunkowość makroekonomiczną, uzależniając finansowanie w ramach tej polityki od ograniczenia deficytu budżetowego poniżej 3% PKB.

Zmiany klimatyczne mają obecnie kluczowe znaczenie dla przewartościowania polityki ekonomicznej w globalnej skali. Jest to obecnie uważane za najpoważniejsze wyzwanie, przed jakim stoi Świat. W ostatnich kilku dekadach rejestrujemy bardzo szybkie ocieplanie się klimatu Ziemi. Konieczność przeciwdziałania zmianom klimatycznym będzie generowała wysokie koszty w gospodarce światowej. Działania podejmowane w skali globalnej i poszczególnych krajów będą zorientowane na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych oraz łagodzenie negatywnych skutków zmian klimatycznych. Dla Polski kluczowe znacznie ma zasadniczo zwiększona częstotliwość zjawisk ekstremalnych, takich jak: huragany, powodzie, susze, co oznacza dodatkowe koszty zabezpieczenia się przed tymi sytuacjami. Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego oznacza to także dodatkowe koszty, nawet jeśli globalny bilans zmian klimatycznych jest dla Polski obojętny.

Nowe elementy, jakie pojawiły się w świecie w ostatnich dekadach to: zielona gospodarka – bazująca na rozwoju produkcji i wykorzystaniu przyjaznych dla środowiska przyrodniczego technologii oraz niebieska gospodarka – korzystająca racjonalnie z zasobów morza, traktowanego jako istotny element przestrzeni. W skali lokalnej coraz częściej adresuje się kwestie ładu przestrzennego, który stał się istotnym zasobem rozwojowym, współdecydującym o pozycji konkurencyjnej poszczególnych gmin.

Kolejnym istotnym uwarunkowaniem światowym są globalne kryzysy polityczne. Polska była po 1990 r. w bardzo korzystnej sytuacji, bowiem wówczas negatywne zjawiska polityczne w świecie miały niewielki wpływ na trajektorię rozwojową

naszego kraju. W drugiej dekadzie XXI w. mamy do czynienia z kumulacją negatywnych zjawisk na świecie, które oddziałują negatywnie na gospodarkę Polski. Są to m.in.: konfrontacyjna polityka Rosji, konflikty zbrojne w krajach sąsiadujących z Polską, wojny domowe i gwałtowne procesy migracyjne na obrzeżu Europy, a także wszechobecny terroryzm. Wszystko to oznacza dodatkowe koszty dla państw OECD oraz konieczność ponoszenia dodatkowych nakładów, co ogranicza w konsekwencji skalę i zakres polityki regionalnej podejmowanej w tych krajach. Także Polska jest narażona na takie wydatki, co ma jednoznacznie negatywny wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego. W zdecydowanie najgorszej sytuacji znalazły się gminy Polski Wschodniej, bowiem położone są w pobliżu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Z kolei duże miasta są w największym stopniu narażone na zjawiska terrorystyczne, które koncentrują się w takich ośrodkach. Także największe miasta Europy i Polski są miejscami koncentracji migrantów i ponoszonych wydatków w tym zakresie [ESPON 2015].

9.3. Megatrendy występujące w Unii Europejskiej i ich znaczenie dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce

W latach 2011-2014 w ramach programu ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) został realizowany międzynarodowy projekt naukowy Europejskie Terytorium 2050 [European Union ESPON 2014]. Podstawowym celem badawczym tego projektu było zbudowanie wizji i scenariuszy europejskiego terytorium do 2050 r. Elementem prac było określenie najważniejszych megatrendów, jakie mają kluczowe znaczenie dla rozwoju terytorium Europy w różnych skalach przestrzennych, przede wszystkim europejskiej, krajowej i regionalnej, ale także lokalnej. W toku tych prac analitycznych zidentyfikowano najważniejsze megatrendy oraz określono ich znaczenie dla Europy, wskazując przede wszystkim na istotne dowartościowanie znaczenia czynników terytorialnych w różnych skalach przestrzennych (*territory matters*).

9.3.1. Megatrend 1 – Starzejąca się ludność Europy

Wskutek niskiej stopy przyrostu naturalnego, rejestrowanej już od kilku dekad, postępuje systematycznie proces starzenia się ludności oraz niedostatku siły roboczej. Towarzyszy temu rosnąca presja migracyjna z południa i wschodu (Bliski Wschód, Afryka, Azja). Procesy te mają bardzo zróżnicowany wpływ na poszczególne kraje i regiony Unii Europejskiej. Wielkość ludności w wieku produkcyjnym zmniejsza się, co wpływa negatywnie na wzrost gospodarczy i konkurencyjność wielu regionów europejskich. Zniekształcone piramidy demograficzne oznaczają brak równowagi międzypokoleniowej. Zmniejszanie się liczby ludności w wielu miejscach oraz istotne zmiany jej struktury według wieku oznaczają problemy w sferze lokalnych usług publicznych oraz dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Problemy takie rejestrowane są w wielu miejscach Polski. Wiele gmin Polski jest miejscem intensywnej

jednokierunkowej emigracji, co dotyczy przede wszystkim młodzieży, a procentowo oznacza dwucyfrowy ubytek ludności rejestrowany zaledwie w dwóch dekadach. Wiele gmin straciło dużą część najważniejszego zasobu rozwojowego, jakim jest przedsiębiorczy kapitał ludzki. Presja migracyjna pochodząca spoza Unii Europejskiej dotyczy przede wszystkim najbogatszych państw i największych ośrodków miejskich. Generuje to dodatkowe koszty oraz napięcia społeczne.

9.3.2. Megatrend 2 – Cofająca się gospodarka Europy

Różnica w wielkości Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca i w poziomie dobrobytu między Europą a innymi kontynentami w ostatnich kilkunastu latach zmniejsza się systematycznie. Europejska gospodarka jest w znacznie większym stopniu zależna od usług i zaawansowanej turystyki. Reindustrializacja jest ograniczona do tradycyjnych stref przemysłowych, chociaż po 2008 r. występują pozytywne zmiany strukturalne w przemyśle Europy, zwane renesansem przemysłu [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Pozytywnie rejestrujemy wzrost znaczenia lokalnych rynków produktów rolniczych. Transport, przetwórstwo żywności, wzornictwo mogą pozostać konkurencyjne, jednak UE w wielu sektorach gospodarki może utracić kluczową pozycję, a przykładem mogą być: mikroelektronika, komputery, software, medycyna, nanotechnologia. Zakłada się odbudowanie pozycji gospodarczej Unii dzięki zwiększeniu nakładów na B+R, jednak krytycznym problemem są zbyt niskie nakłady generowane w ramach sektora prywatnego. Jest to podstawowym elementem *Strategii Europa 2020* [European Commission 2010]. Ponieważ kraje członkowskie UE są głównymi partnerami gospodarczymi Polski ich niekorzystna sytuacja gospodarcza pośrednio jest niekorzystna dla dynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju w różnych skalach przestrzennych. Polskie gminy są w zdecydowanej większości miejscami lokalizacji podmiotów gospodarczych reprezentujących niską i średnią technikę, wysoka technika występuje w nich wyjątkowo rzadko. Oznacza to wyjątkową wrażliwość większości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na erozję pozycji gospodarczej Europy. Nowoczesna reindustrializacja stanowi z kolei szansę dla wielu polskich gmin.

9.3.3. Megatrend 3 – Ewolucja postaw społecznych

W ostatnich kilku dekadach obserwujemy niekorzystne tendencje w zakresie postaw społecznych. W wielu krajach świata ma miejsce kontynuacja postaw sprzyjających zadłużaniu się na koszt przyszłych pokoleń. Występuje zwiększona niechęć do podejmowania ryzyka. Społeczeństwa stają się bardziej wrażliwe na problemy jakości środowiska przyrodniczego i zmiany klimatyczne. Następuje wzrost poziomu identyfikacji z terytoriami, co paradoksalnie prowadzi do ograniczenia otwartości na wpływy zewnętrzne, wzrasta protekcyjność i bazowanie na własnych zasobach. W bogatszych jednostkach terytorialnych pojawiają się zorientowane na miejsca strategie ochrony przed otoczeniem. Nieformalne relacje są w dalszym ciągu dominujące

w słabiej rozwiniętych peryferyjnych strefach i dzielnicach. Postawy populistyczne są adresowane w wielu miejscach Europy. W wielu lokalnych miejscach niekorzystna ewolucja postaw społecznych staje się barierą rozwoju społeczno-gospodarczego.

9.3.4. Megatrend 4 – Spowolniona innowacyjność

Prawdopodobnie nowa fala technologiczna związana m.in. z nanotechnologiami, biomedycyną, energetyką i sztuczną inteligencją będzie przebiegała wolniej niż oczekuje się obecnie. W takiej sytuacji wolniejsze będzie tempo wdrażania dostępnych obecnie technologii nowej generacji. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że w szerszym niż oczekiwano zakresie będą realizowane nieefektywne i nieproduktywne badania naukowe wskutek trudności ich proefektywnościowego ukierunkowania. Ograniczeniem będzie najprawdopodobniej nieefektywne planowanie w tej sferze. Podstawowym problemem Unii jest w dalszym ciągu zwiększenie wydatków na badania i rozwój, przede wszystkim ze środków prywatnych. W większości gmin Polski wydatki na badania i rozwój są w dalszym ciągu śladowe, co nie będzie sprzyjało szeroko definiowanej konkurencyjności i innowacyjności wielu jednostek samorządu terytorialnego.

9.3.5. Megatrend 5 – Zmiany klimatyczne i niedostatek taniej energii w Europie

Zmiany klimatyczne stały się podstawowym długookresowym wyzwaniem dla Unii Europejskiej i całego świata. Mitygowanie zmian klimatycznych wymusi bardziej restrykcyjną politykę redukcji emisji zanieczyszczeń, dalej obniżając wzrost gospodarczy. Zależność UE od zewnętrznych źródeł energii wzrośnie. Relatywnie wysokie ceny energii w Unii stają się barierą dla konkurencyjności Europy. W wyniku tego będą pojawiały się konflikty w układach terytorialnych, związane z zasobami i ryzykiem. W Polsce nawet mimo znacznego wzrostu skali energetyki pochodzącej ze źródeł odnawialnych istotną rolę będą odgrywały paliwa węglowe. Relatywnie droga energia będzie niekorzystnie wpływała na rozwój społeczno-gospodarczy polskich gmin. Polityki dotyczące zmian klimatycznych także w Polsce będą generowały dodatkowe koszty na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

9.3.6. Megatrend 6 – Odwrócone dostępności terytorialne

W globalnym świecie niektóre centralne ośrodki miejskie Unii Europejskiej zyskują doskonałą dostępność komunikacyjną, także z kluczowymi ośrodkami w świecie. Różnego rodzaju sieci perfekcyjnie łączą najważniejsze lokalizacje w świecie, co oznacza, że zyskują dodatkowe impulsy rozwojowe. Jednak w tym samym czasie pozycja wielu geograficznie pobliskich miejsc ulega degradacji. W UE rejestrujemy klasyczny układ centrum – peryferie. Polska jest położona peryferyjnie w Unii Europejskiej, wzdłuż zewnętrznej granicy tej organizacji. Dlatego w przypadku zdecydowanej większości gmin polskich ich relatywna dostępność, zarówno wewnętrzna (w ramach Polski), jak też zewnętrzna (w ramach Europy), ulega relatywnemu pogorszeniu. Prze-

kłada się to na parametry rozwojowe wielu polskich gmin, bowiem niska dostępność terytorialna nie sprzyja przyciąganiu zewnętrznych podmiotów gospodarczych (inwestorów), turystów. Niska dostępność staje się ograniczeniem dla poprawy jakości życia mieszkańców. W szczególnie trudnej sytuacji są gminy Polski Wschodniej.

9.3.7. Megatrend 7 – Spolaryzowany rozwój

Dane statystyczne wskazują na załamanie się procesu konwergencji po 2008 r., co oznacza rosnące zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w układach terytorialnych. W Unii Europejskiej dotyczy to: obszarów na poziomie regionalnym – NUTS 2 i subregionalnym – NUTS 3 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), czyli Nomenklatury Jednostek Statystyki Terytorialnej. Kryzys gospodarczy dotknął w znacznie silniejszym stopniu jednostki terytorialne o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce najistotniejsze zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego występują w następujących układach: metropolie – reszta kraju, miasto – wieś, Polska Zachodnia – Polska Wschodnia. Oczywiście położenie geograficzne nie determinuje jednoznacznie pozycji społeczno-gospodarczej gminy, bowiem rejestrujemy korzystną sytuację także w wielu gminach wiejskich, pozametropolitalnych lub położonych na wschodzie kraju. Jednak wiele gmin Polski znajduje się w tzw. zakętym kręgu zacofania, co negatywnie wpływa na ich możliwości rozwojowe. Biedne jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie finansować wielu niezbędnych przedsięwzięć o charakterze cywilizacyjnym, nie mówiąc o inwestycjach o charakterze rozwojowym. Zmiana priorytetów europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 ze spójności na konkurencyjność ogranicza możliwości oddziaływania na poziomie gmin, w tym w szczególności tych najsłabszych ekonomicznie.

9.3.8. Megatrend 8 – Hybrydowa geografia

W Europie ma miejsce ewolucja zagospodarowania przestrzennego z modelu zwartej metropolii i punktów aktywności społeczno-gospodarczej rozmieszczonych wokół przystanków komunikacyjnych, do znacznie luźniejszych i rozproszonych form przestrzennych oraz znacznie mniej oszczędnego zagospodarowania przestrzeni. Oznacza to presję na tereny dotychczas niezagospodarowane (tzw. *greenfields*), zamiast rekultywacji terenów już zagospodarowanych, wymagających rewitalizacji (tzw. *braunfields*), często bardzo kosztownej. Brak czytelności rozmieszczenia różnych funkcji w przestrzeni, w tym brak rozróżnień między obszarami miejskimi i wiejskimi jest zagrożeniem dla ładu przestrzennego. Planowanie miejscowe w wielu krajach UE, w tym także w Polsce, nie radzi sobie z tym wyzwaniem. W Polsce generuje to wyższe koszty funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa oraz oznacza wyzwania dla poziomu lokalnego, jakimi są: niska jakość życia społeczeństwa, zagrożenia dla środowiska przyrodniczego, dodatkowe koszty funkcjonowania w takich układach terytorialnych itd.

9.3.9. Megatrend 9 – Zablokowane reformy europejskie

Unia Europejska, aby przetrwała w znacznie mniej sprzyjającym otoczeniu globalnym, w tym także makroekonomicznym, wymaga głębokiej reformy dostosowującej jej funkcjonowanie do zasadniczo zmienionego kontekstu rozwojowego Europy i Świata. Wiele wyzwań w tym zakresie wymaga podjęcia przez polityki publiczne na poziomie nie tylko unijnym i krajowym, ale także regionalnym i lokalnym. Bez takich reform terytorialne jurysdykcje są mniej efektywne we wszystkich skalach przestrzennych. Populiści lub technokraci coraz częściej sprawujący władzę są jednak niechętni reformom. Siła polityczna częściowo przesunęła się do korporacji ponadnarodowych, rabunkowo eksploatujących różne miejsca. Często brakuje czytelnych uzasadnień dla kierunków reformowania polityk publicznych, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak też całej Unii Europejskiej. W latach 2014-2020 recentralizacja stała się faktem w przypadku europejskiej polityki spójności. W Polsce powstaje niebezpieczeństwo zasadniczego osłabienia pozycji układu terytorialnego, w tym także na poziomie lokalnym.

9.3.10. Megatrend 10 – Europejskie zakleszczenie

Od dłuższego czasu rejestrujemy brak istotnego postępu w integracji europejskiej, co najwyżej ma miejsce rosnąca koordynacja polityki fiskalnej i polityki rynku pracy. Towarzyszą temu wstrząsy wewnętrzne w UE, uwarunkowane politycznie i gospodarczo. Zmniejsza się wielkość budżetu Unii, który w latach 2014-2020 jest mniejszy niż w latach 2007-2013. Pojawił się wniosek ze strony Wielkiej Brytanii odnośnie do referendum na temat opuszczenia UE, a także w innych krajach członkowskich odbywają się referenda przeciw pogłębianiu integracji europejskiej. Ma miejsce kryzys strefy euro, wynikający m.in. z perturbacji gospodarczych w Grecji. Procesy decyzyjne w Unii są niesprawne, co dokumentuje brak decyzyjności w sytuacji największej od II wojny światowej wędrowności ludów skierowanej do Europy. W ramach Unii coraz częściej mamy model zarządzania kryzysowego, zamiast przewidywania nowych wyzwań będących zarówno szansami, jak też zagrożeniami dla rozwoju. Wskazuje się także na brak legitymizacji politycznej dla wielu aktywności urzędników Komisji Europejskiej i innych instytucji brukselskich. Pojawiają się propozycje modelu UE różnych prędkości, państw tworzących twarde jądro integracji europejskiej oraz krajów bardziej lub mniej peryferyjnych. Pojawiają się propozycje dwóch równoległych budżetów, jednego dla strefy euro, drugiego ogólnego. Można stwierdzić, że bezpośrednio po akcesji, czyli od 2004 r. UE była dla układu terytorialnego w Polsce przewidywalnym elementem otoczenia międzynarodowego. Obecnie dla gmin, powiatów i województw Polski UE stała się otoczeniem znacznie słabiej przewidywalnym, co wymaga wdrożenia nawet na poziomie lokalnym modelu szybkiego reagowania na zmiany sytuacji.

W sumie oznacza to, że w nadchodzących latach Unia nie będzie stymulatorem pozytywnych zmian na poziomie lokalnym w takim stopniu, jak miało to miejsce

w poprzednich dekadach. Należy się spodziewać silnych tendencji recentralizacyjnych w europejskiej polityce spójności, czego wyrazem, zarejestrowanym już w latach 2014-2020, jest istotne przesunięcie, w porównaniu z latami 2007-2013, środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych z programów regionalnych na rzecz programów krajowych. W okresie programowania obejmującym lata 2014-2020 Polska jest jednym z nielicznych wyjątków wzrostu znaczenia Regionalnych Programów Operacyjnych.

9.4. Wnioski dla polityk publicznych prowadzonych w układach terytorialnych

W warunkach zasadniczej modyfikacji kontekstu rozwoju społeczno-gospodarczego świata, Unii Europejskiej i Polski uwarunkowania zewnętrzne rozwoju polskich gmin zmieniły się zasadniczo po 2008 r. Istotny wpływ miały uwarunkowania zewnętrzne, wynikające ze zmian, jakie nastąpiły w skali światowej, ale także w ramach Unii. Polityka spójności UE, polityka ekonomiczna, polityka społeczna, polityka regionalna i inne polityki publiczne na poziomie kraju, a także polityka regionalna właściwego województwa tworzą ramę dla działań podejmowanych na poziomie poszczególnych gmin. Zarejestrowane trajektorie i prawidłowości rozwojowe Polski i jej regionów wskazują, że nie ma jednej uniwersalnej recepty na rozwój, bowiem kontekst rozwojowy poszczególnych regionów i gmin jest odmienny. Najważniejsze rekomendacje dotyczące kształtowania polityk publicznych w Polsce w nadchodzących latach są następujące:

1. Obserwowana jest stopniowa erozja wsparcia ze strony Unii Europejskiej na rzecz Polski w ramach europejskiej polityki spójności. Zmienia się także charakter tego wsparcia, zorientowanego w coraz większym stopniu na konkurencyjność, w coraz mniejszym na spójność. Oznacza to, że wsparcie z EFSI i programów europejskich musi zostać stopniowo zastąpione środkami krajowymi. W przypadku najsłabszych gmin Polski najpóźniej od 2020 r. trzeba kreować krajowe instrumenty zorientowane na spójność, co dotyczy przede wszystkim Polski Wschodniej oraz gmin wiejskich nie będących obszarami suburbanizacji.
2. Ze względu na traktatowy charakter spójności terytorialnej należy się spodziewać po 2020 r. uruchamiania nowych instrumentów UE w ramach wspierania rozwoju lokalnego oraz polityki miejskiej. Wymaga to aktywności po stronie polskiej, polegającej na przygotowaniu strategii polityki miejskiej w Polsce oraz propozycji nowych instrumentów m.in. ułatwiających sieciowanie; współpracę gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego; skuteczne podjęcie problemów obszarów peryferyjnych, w tym położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE.
3. Dla generowania wysokiej dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego w nadchodzących latach oraz uniknięcia pułapki średniego rozwoju niezbędne jest wykorzystanie potencjału terytorialnego Polski, nie tylko na poziomie regionalnym, ale także na poziomie lokalnym. Oznacza to potrzebę kształtowania na poziomie

krajowym nowoczesnych ram dla terytorialnych polityk publicznych. W Polsce dotyczy to m.in.: sprzyjających terytorializacji polityk rozwiązań legislacyjnych, kształtowania sprzyjającego decentralizacji systemu finansów publicznych, wprowadzenia stosownych instrumentów terytorialnych, takich jak m.in. Terytorialna Ocena Oddziaływania (*Territorial Impact Assessment*).

4. Ze względu na bardzo różne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego, specyfikę potencjałów terytorialnych, typ i charakter barier rozwojowych, położenie geograficzne itd. polityki publiczne w układach terytorialnych powinny być zróżnicowane. Także w Polsce na poziomie lokalnym niezbędne jest dopasowanie lokalnej polityki rozwojowej do lokalnego kontekstu rozwojowego. Powinna nastąpić weryfikacja wyłonionych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Obszarów Strategicznej Interwencji, w znacznie szerszym zakresie dokonana na poziomie lokalnym [*Ministerstwo Rozwoju Regionalnego* 2010].
5. Wzrost poziomu niepewności oznacza, że niezbędna jest duża elastyczność oraz gotowość wprowadzania niezbędnych modyfikacji, co wynika z pojawiania się nieprzewidywanych wcześniej szans i zagrożeń, opisywanych w literaturze przedmiotu, jako *black swan* (czarny łabędź), względnie jako *wild card* (dzika karta) [Taleb 2007]. Są to wyjątkowe, wcześniej nieprzewidywane szanse rozwojowe. Ponieważ pojawiają się one niespodziewanie ich wykorzystanie wymaga wyjątkowej sprawności i elastyczności polityki gospodarczej. Kraje, regiony i gminy, które potrafią takie możliwości zidentyfikować, a następnie wykorzystać stają się zwycięzcami w konkurencji z innymi jednostkami terytorialnymi.
6. Niezbędne jest zasadnicze uproszczenie modelu programowania rozwoju na poziomie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie na poziomie gminy powinien obowiązywać model jednej strategii, będącej wyrazem strategicznego myślenia o rozwoju społeczno-gospodarczym na poziomie lokalnym. Sytuacja przygotowywania wielu sektorowych strategii przez gminy utrudnia prowadzenie polityki rozwojowej, co często uniemożliwia wykorzystanie potencjałów terytorialnych. Problemem jest także zasadnicze zróżnicowanie potencjału myślenia strategicznego między poszczególnymi gminami, w tym przede wszystkim miejskimi i wiejskimi.

10. ROZWÓJ LOKALNY W POLSCE – SPOJRZENIE W PRZYSZŁOŚĆ

10.1. Polska lokalna „2016”

Przeprowadzone badanie skoncentrowane było na procesach rozwoju lokalnego widzianych oczami liderów lokalnych, ale też przez pryzmat przedstawicieli środowisk lokalnych. W tej części oprócz podsumowania pozyskanej wiedzy, skoncentrowano się na charakterystyce najważniejszych procesów dokumentowanych analizą danych ze statystyki publicznej.

10.1.1. Zróżnicowana przestrzeń

Trudno jest jednoznacznie określić prawidłowości przestrzenne bardzo zróżnicowanej sytuacji rozwojowej poszczególnych gmin. Zazwyczaj położenie geograficzne gminy w Polsce Zachodniej tworzy bardziej sprzyjający społeczno-gospodarczy kontekst rozwojowy niż lokalizacja w Polsce Wschodniej, chociaż nie determinuje to jednoznacznie trajektorii rozwojowej. Dlatego miejsca lokalnego sukcesu rozwojowego znajdują się także w Polsce Wschodniej, a miejsca porażki społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnej jednostki samorządu terytorialnego występują także w Polsce Zachodniej (przykładem zbankrutowana gmina Ostrowice w woj. zachodniopomorskim). Ogólnie gminy położone w północnej części kraju są większe niż na południu Polski i cechują się niższą gęstością zaludnienia, co oznacza pewną odmienność uwarunkowań rozwojowych. Pewna specyfika dotyczy także gmin podgórskich Polski Południowej, gmin przygranicznych położonych wzdłuż zewnętrznych granic Unii Europejskiej o syndromie peryferyjności, gmin popegeerowskich, w których nastąpiło załamanie funkcji gospodarczych, a także gmin nadmorskich (presja antropogenna, ochrona środowiska przyrodniczego, konflikty między różnymi funkcjami).

Na ogół w szczególnie korzystnej sytuacji znajdują się gminy zlokalizowane w strefie zewnętrznej dużych ośrodków metropolitalnych, które są istotnymi beneficjentami procesu suburbanizacji, co oznacza m.in.: napływ nowych obywateli, nowe miejsca pracy, a także dodatkowe dochody budżetowe [Czapiewski 2010; Łukomska 2012]. Małe wiejskie gminy oddalone od aglomeracji miejskich, bazujące na rolnictwie lub leśnictwie znajdują się w znacznie mniej korzystnej sytuacji. Degradacja potencjału rozwojowego wielu gmin po transformacji ustrojowej z początku lat 90. ubiegłego wieku dotyczy jednak także wielu gmin miejskich, bazujących na tradycyjnym przemyśle zlokalizowanym w przeskalanowanych podmiotach, który nie wytrzymał

konkurencji globalnej lub europejskiej, wynikającej z obowiązujących rozwiązań Wspólnego Rynku Unii Europejskiej.

Warto zwrócić uwagę na to, że w wielu gminach, przede wszystkim położonych w Polsce Zachodniej, nastąpiła w ostatnich kilkunastu latach znaczna poprawa dostępności terytorialnej, co powinno teoretycznie zasadniczo poprawiać parametry rozwojowe tych gmin [Rosik, Kowalczyk 2015]. Jednak w wielu z nich zarejestrowano wymienione już wcześniej negatywne konsekwencje, związane z wymywaniem potencjału rozwojowego do większych ośrodków. Znacznie rzadziej niż kiedyś występuje syndrom izolacji przestrzennej gminy, wynikającej z peryferyjnego położenia geograficznego. Formułowane w trakcie badania opinie wskazują, że siła ekonomiczna województwa nie miała kluczowego znaczenia dla generowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym, chociaż niektóre gminy czują się pokrzywdzone, ze względu na położenie geograficzne w biednym regionie. Podmiotowość województw wynikająca z reformy administracyjnej wprowadzonej od 1999 r. była niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym rozwojowi społeczno-gospodarczemu gmin (ogólnie ocenia się, że ma miejsce bardzo dobra znajomość ze strony samorządu województwa lokalnego kontekstu rozwojowego na poziomie poszczególnych powiatów i gmin). Należy jednak pamiętać o wciąż artykułowanych problemach, będących konsekwencją utraty przez kilkadziesiąt miast statusu miasta wojewódzkiego w styczniu 1999 r. Grupa byłych stolic wojewódzkich jest również zróżnicowana i trudne jest do obrony jednoznaczne stwierdzenie, że utrata statusu miasta wojewódzkiego jest jednoznaczna z degradacją społeczno-gospodarczą ośrodka [por. Łukomska 2011; Kurniewicz, Swianiewicz 2016].

Dane na temat zróżnicowania przestrzeni Polski pozwalają sformułować kilka wniosków (tab. 11). Poza oczywistym stwierdzeniem, że różne zjawiska i procesy społeczno-gospodarcze nie zachodzą w przestrzeni z równym natężeniem można wskazać te zjawiska, które wykazują największą zmienność (są najbardziej zróżnicowane). Ocenę zróżnicowania należy przeprowadzić mając na uwadze wartości referencyjne. Można założyć, że takie wartości prezentują dane dotyczące rozmieszczenia ludności – mieszkańcy w dobie wolnych przepływów w naturalny sposób decydują, gdzie będą mieszkali, gdzie chcą żyć. W przypadku wartości bezwzględnych, wartością referencyjną może być zatem liczba ludności, zaś dla wartości względnych – wskaźnik gęstości zaludnienia.

Główne wnioski, przy powyższych założeniach, można sformułować następująco:

1. Przestrzeń Polski jest znacznie zróżnicowana i zróżnicowanie to jest stabilne. Potencjał ludnościowy jest bardziej rozproszony, niż finansowy. Również środki pomocowe UE wykazują bardzo wysoką koncentrację, która skalą odpowiada wskaźnikowi koncentracji zamożności polskich gmin.
2. Aktywność inwestorów zagranicznych mierzona liczbą zarejestrowanych spółek z udziałem zagranicznym jest bardzo silnie skoncentrowana przestrzennie, co wynika nie tylko z utrzymujących się preferencji lokalizacyjnych, ale również ze

specyfiki polskiego systemu transportowego i podatkowego. Miejsce rejestracji spółki w dużym mieście obniża możliwości kontroli podatkowej, duże aglomeracje są także najlepszym miejscem na lokalizację głównej siedziby w Polsce ze względu na powiązania komunikacyjne, wysoką jakość siły roboczej *etc.* – [Domański 2001; Dziemianowicz *et al.* 2014].

3. Spadek zróżnicowania dochodów własnych wynika w części ze zmiany w systemie finansowania zadań miast na prawach powiatu (w 1999 r.), ale bardziej istotny jest spadek zróżnicowań w okresie „pokryzysowym”. Miasta – rdzenie metropolii – prawdopodobnie najsilniej odczuły skutki kryzysu (spadek wpływów z PIT, CIT i VAT), przy relatywnie słabszym jego oddziaływaniu na gminy w obszarze metropolitalnym, które zyskując nowych mieszkańców, zwiększają również swoją bazę podatkową.
4. W powyższym kontekście również ważny jest spadek zróżnicowania pomocy publicznej ze środków europejskich. W tym przypadku można mówić o wpływie wyrównawczym pomocy publicznej, choć wciąż najwięcej środków pozyskują gminy najbardziej zamożne, najsprawniejsze instytucjonalnie [Swianiewicz 2007].
5. Relatywnie najslabiej różnicują polską przestrzeń: rozmieszczenie organizacji pozarządowych oraz aktywność osób fizycznych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Prowadzenie organizacji pozarządowej lub mikroprzedsiębiorstwa nie wymaga szczególnych uwarunkowań, a wynika raczej z predyspozycji ludzkich. Zatem często niekorzystne czynniki zewnętrzne nie oddziałują na tego typu działalność w tak dużym stopniu, jak w przypadku dużych firm lub dużych innych organizacji.

Tabela 11

Współczynnik zmienności* podstawowych statystyk dla wszystkich gmin w Polsce

Wskaźniki	1995	2010	2013	2014
Wartości bezwzględne				
Liczba ludności	326,60	328,79	325,12	325,90
Dochody własne budżetów gmin	673,80	724,23	707,55	714,46
Środki z budżetu UE w budżetach gmin	b.d.	401,44	638,23	573,02
Spółki z udziałem zagranicznym	1587,78	1565,23	1638,55	1673,37
Organizacje pozarządowe	705,34	550,42	559,40	566,39
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	502,98	484,84	481,48	482,24
Pracujący	542,64	596,35	594,93	598,71
Wartości względne				
Liczba ludności na km ²	216,74	212,01	211,08	210,80

Wskaźniki	1995	2010	2013	2014
Dochody własne budżetów gmin na mieszkańca	160,84	106,72	91,05	83,36
Środki z budżetu UE na mieszkańca	b.d.	139,96	90,38	131,13
Spółki z udziałem zagranicznym na 10 tys. mieszkańców	187,61	255,69	317,03	288,11
Organizacje pozarządowe na 1000 mieszkańców	56,79	34,12	33,36	33,49
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców	62,65	44,08	41,27	40,45
Pracujący na 1000 mieszkańców	115,14	92,26	87,21	85,20

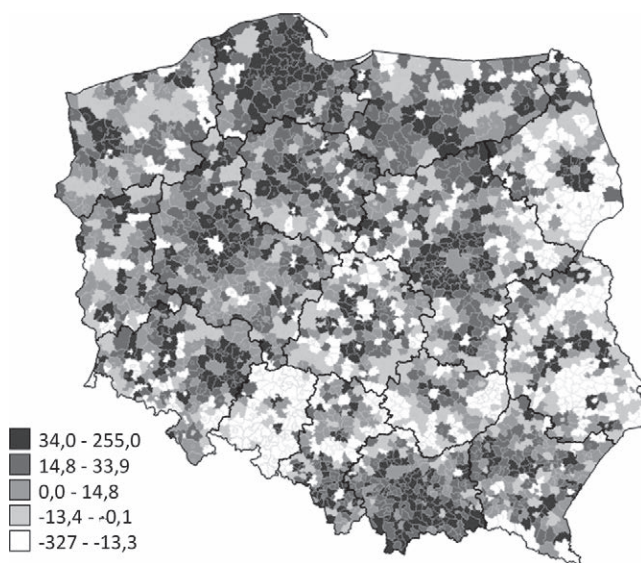
* stosunek odchylenia standardowego do średniej arytmetycznej wyrażony w procentach

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

10.1.2. Demografia, demografia, demografia...

W Polsce odnotowywane są w ostatnich dwóch dekadach bardzo niskie stopy przyrostu naturalnego, negatywne saldo migracji zagranicznych oraz istotne zniekształcenia struktur demograficznych, polegające na znacznym wzroście udziału ludności w wieku poprodukcyjnym. Na poziomie lokalnym tylko bardzo niewiele jednostek terytorialnych jest beneficjentami zmian demograficznych, w znakomitej większości gmin rejestrujemy istotne pogorszenie struktury demograficznej ludności oraz bardzo duży odpływ ludności do większych miast i zagranicę. Po akcesji Polski do UE ten niekorzystny proces uległ przyspieszeniu. Stwarza to liczne problemy społeczne i kulturowe, takie jak: eurosieroty, rozbite rodziny, zerwane więzi społeczne itd. Migracje, w tym także zagraniczne, dotyczą przede wszystkim młodzieży, czyli najbardziej mobilnej części potencjału ludzkiego. Spotyka się instrumenty wprowadzane na poziomie lokalnym służące powstrzymaniu odpływu ludności i zwiększenia stopy przyrostu naturalnego. W niektórych gminach rejestrowane są migracje powrotne ludzi starszych.

Współczynnik zmienności liczby ludności i gęstości zaludnienia jest stabilny (tab. 11), mimo ruchów migracyjnych i *de facto* ubytku potencjału ludnościowego w wielu gminach Polski. Dotyczy to w jaskrawym stopniu gmin woj. opolskiego oraz znacznych obszarów również w innych regionach (np. w woj. podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim – ryc. 18).



Ryc. 18. Zmiana liczby ludności (2009-2014) w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

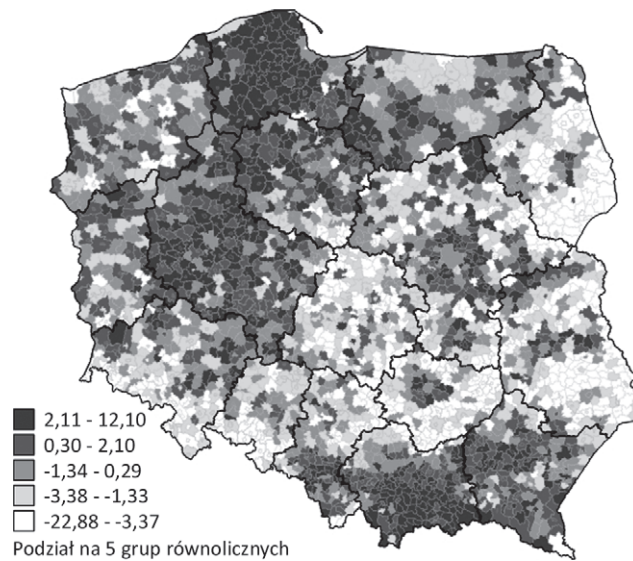
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (ryc. 18-26).

Spadek potencjału ludnościowego dotyka również największe miasta, a także miasta mniejsze, jednak jest on w znacznej mierze konsekwencją procesu suburbanizacji (zwiększa się liczba ludności gmin położonych w obszarach metropolitalnych i obszarach miejskich (ryc. 19).

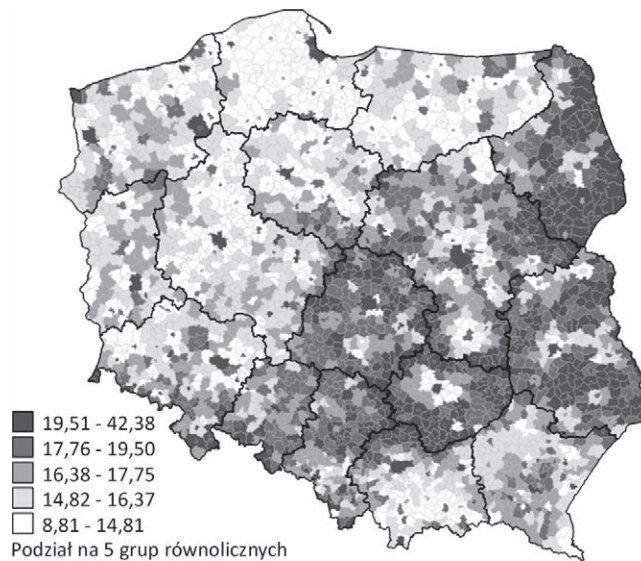


Ryc. 19. Zmiana liczby ludności w różnych obszarach Polski w latach 2010-2014

Gminy o najniższym przyroście naturalnym są również gminami o już bardzo niekorzystnej strukturze wieku (ryc. 20 i 21). Klin problemów demograficznych obejmuje: wschodnie województwa podlaskie i lubelskie, centralną część (woj. mazowieckie, łódzkie i świętokrzyskie) oraz południowe woj. opolskie i śląskie.



Ryc. 20. Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców (2013 r.)

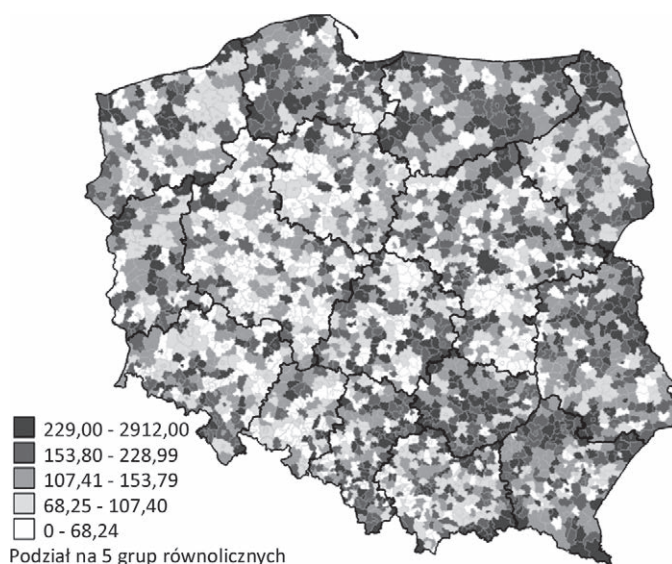


Ryc. 21. Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym (2013 r.)

10.1.3. Wsparcie europejskie

Po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska stała się stopniowo najważniejszym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W dwóch okresach programowania, dotyczących lat 2000-2006 i 2007-2013 jednostki samorządu terytorialnego były

głównymi beneficjentami funduszy strukturalnych UE w Polsce. Polityka ta skupiała ok. połowę środków przeznaczanych w Polsce na inwestycje publiczne, a ok. 40% Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych było i jest zarządzane na poziomie regionalnym. Uczestnictwo Polski w europejskiej polityce spójności umożliwiło wprowadzenie do polityki rozwojowej nowoczesnego warsztatu związanego m.in. z: programowaniem, finansowaniem, monitoringiem, ewaluacją oraz wyborem projektów. Dla lokalnego poziomu samorządowego kluczowe znaczenie miały umiejętności w zakresie przygotowania pakietu projektów inwestycyjnych. Projekty te miały istotne znaczenie cywilizacyjne, społeczne, kulturowe oraz gospodarcze. Można stwierdzić, że rozkład środków unijnych w budżetach samorządów lokalnych miał charakter wyrównawczy (ryc. 22), tzn. że trafiały one w znacznej części do słabiej rozwiniętych gmin. Istotne znaczenie miały umiejętności montażu finansowego środków własnych (centralnych i lokalnych) oraz europejskich. Problemy wygenerowania odpowiedniej jakości projektów oraz ich współfinansowanie ze środków własnych ze szczególną ostrością występowały w najsłabszych ekonomicznie gminach. W niektórych regionach Polski znacznie częściej występował syndrom pasywnych gmin, gdzie występowały ograniczenia wynikające z braku kompleksowego podejścia do rozwoju lokalnego.



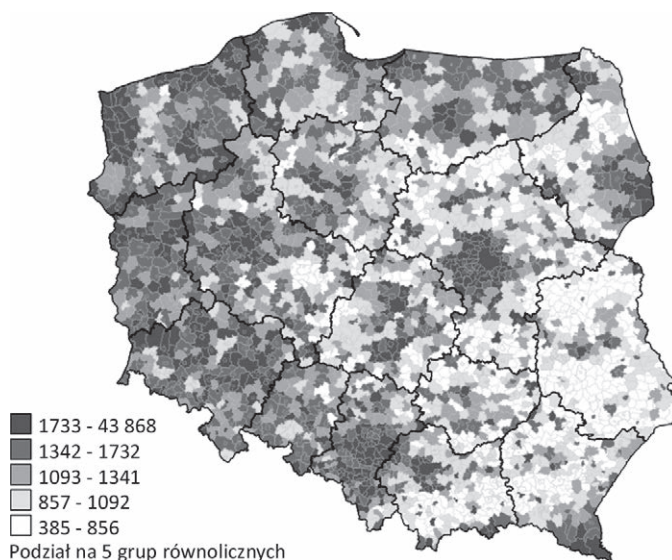
Ryc. 22. Środki z budżetu UE w latach 2007-2013 *per capita*

10.1.4. Uwarunkowania finansowe

Konieczność równoważenia dochodów i wydatków budżetowych jest olbrzymim wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego. W wielu gminach Polski zakumulowany lokalny dług publiczny utrudnia, a czasami nawet uniemożliwia podejmowanie

przedsięwzięć rozwojowych. Bardzo subtelnym wyborem stojącym przed lokalnymi władzami samorządowymi jest określenie proporcji między wydatkami samorządu lokalnego kreującymi potencjał rozwojowy (efekt podażowy) a nakładami bezpośrednio poprawiającymi jakość życia mieszkańców (efekt popytowy), co dokonywane jest w trudnych warunkach deficytu niezbędnych środków publicznych i konieczności bilansowania budżetu lokalnego, a wybory są często dramatyczne. Ogólnie przyjęty w Polsce model samorządowych finansów publicznych oznacza wypchnięcie wielu lokalnych projektów rozwojowych, ale także cywilizacyjnych do finansowania ze środków europejskiej polityki spójności. Taki model pozabudżetowego finansowania będący wyrazem słabości segmentu finansów publicznych w Polsce słusznie oceniany jest negatywnie. W najuboższych ekonomicznie gminach konieczność współfinansowania ze środków własnych staje się poważnym ograniczeniem takiej aktywności. Należy podkreślić, że układ zamożności wyrażany wielkością dochodów własnych na mieszkańca (ryc. 23) jest trwały. Od początku transformacji najbiedniejsze gminy w Polsce skupione są na terenie byłej Kongresówki i Galicji.

Pozytywnie ocenia się wprowadzenie budżetów obywatelskich w wielu miastach oraz rolę odgrywaną przez zdecentralizowany fundusz sołecki w gminach wiejskich. Zmiany w europejskiej polityce spójności wyznaczają potrzebę zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, niezbędną zarówno na poziomie regionalnym, jak też lokalnym. Wzrost skali instrumentów zwrotnych oraz coraz wyższe współfinansowanie wymagane dla projektów finansowanych z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych staje się wyzwaniem dla słabszych ekonomicznie gmin.



Ryc. 23. Dochody własne budżetów gminnych *per capita* (2013 r.)

10.1.5. Strategie rozwoju lokalnego

W mniejszym stopniu chodzi tutaj o formalny dokument lokalnej strategii rozwojowej, w znacznie większym stopniu o uruchomienie procesu oraz partycypacji społecznej w kształtowaniu wizji danej gminy oraz identyfikacji pakietu niezbędnych projektów. Wiele gmin polskich jeszcze do niedawna nie dysponowało formalnie zatwierdzoną wieloletnią strategią. Do podjęcia takiego procesu istotne znaczenie ma jakość lokalnego przywództwa, wyrażającego się m.in. w przyciągnięciu wszystkich istotnych lokalnych aktorów do procesu kreowania wizji danej gminy i poszukiwania niezbędnych aktywności generujących nowe miejsca pracy, dochody mieszkańców i samorządu, wysoką jakość usług publicznych, a także pakiety projektów inwestycyjnych itd.

Trudno byłoby jednoznacznie ocenić poziom poszczególnych strategii gminnych, jednak coraz częściej są one: owskaźnikowane, systematycznie monitorowane, a także budowane w formule uspołecznionej. Bardzo rzadko pojawiają się w nich jakieś innowacje metodyczne, polegające na podejściu scenariuszowym, wprowadzeniu kategorii *czarnych łabędzi* czy *dzikich kart*, nowatorstwie systemu monitoringu itp.

Jednak w wielu miejscach Polski rejestrujemy w dalszym ciągu syndrom pasywnych gmin, adresujących problemy i deficyty rozwojowe na wyższy szczebel administracji publicznej oraz akcentujących niemożność przełamania na poziomie lokalnym negatywnych uwarunkowań zewnętrznych.

Jednym z często poruszanych w przeprowadzonych wywiadach tematów jest stabilność władzy na poziomie lokalnym. Wskazuje się na korzyści wynikające z długotrwanie sprawowanej władzy, co związane jest z szeroko definiowaną stabilnością i możliwościami realizacji długoterminowych wizji rozwoju. Wskazuje się jednak także na często występujący syndrom pasywnych gmin, w których władza lokalna od wielu lat nie zmienia się, co tylko pogłębia problemy lokalne. Kwestia ta wymaga rzetelnej dyskusji na temat ewentualności wprowadzenia ustawowego ograniczenia liczby kadencji władz jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającej różnorodne argumenty za i przeciw takiej kadencyjności.

Pojawienie się istotnych elementów strategicznego myślenia na poziomie wielu gmin dokumentuje pozytywne efekty zmian ustrojowych podjętych w Polsce na początku lat 90. ubiegłego wieku oraz konsekwencji integracji europejskiej, wymuszającej strategiczne myślenie i działanie także na poziomie lokalnym. Ogólnie w przeprowadzonym badaniu zarejestrowano bardzo optymistyczną percepcję aktualnie rządzących władz, szczególnie przy porównywaniu z poprzednikami. Świadczyłoby to o sprawności procesów demokratycznych na poziomie lokalnym, ale może też być wyrazem konformizmu lokalnych aktorów. W małych gminach zdecydowanie dominuje model komitetów obywatelskich lub nieformalnych inicjatyw skupionych wokół lokalnych liderów. W miastach średniej wielkości często są to najsilniejsze w kraju partie polityczne. W coraz większej liczbie gmin ma miejsce myślenie pro-

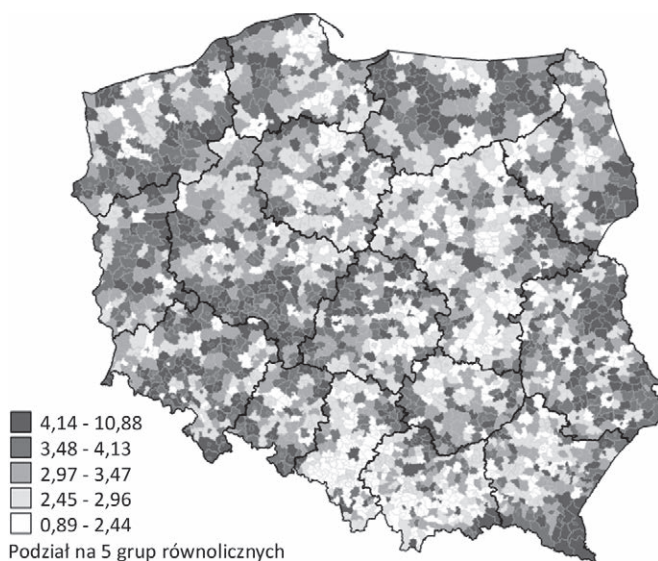
jektowe, sprzyjające generowaniu zintegrowanych pakietów inicjatyw rozwojowych. W strategiach lokalnych coraz częściej wskazuje się na znaczenie elementów, które są kształtowane na poziomie lokalnym, takich jak: wysokiej jakości przestrzeni publicznej zapewniającej korzystne warunki życia mieszkańców, dobrej dostępności do wysokiej jakości usług publicznych, a także szeroko definiowany ład przestrzenny, co w sumie może powstrzymać lub ograniczyć migrację do innych gmin.

10.1.6. Wzrost partycypacji społecznej

Doświadczenia historyczne społeczeństwa Polski miały negatywny wpływ na występujący w dalszym ciągu syndrom bardzo niskiej aktywności społecznej oraz bardzo niski poziom zaufania społecznego. Problem „uśpionego” kapitału społecznego dotyczy wszystkich regionów Polski, niezależnie od specyficznych doświadczeń historycznych. Mimo pozytywnych zmian, jakie nastąpiły w ostatnich dekadach, w Polsce w dalszym ciągu mamy do czynienia z niskim zaangażowaniem i aktywnością różnych partnerów na poziomie lokalnym. Samorząd lokalny znajduje się w Polsce bardzo często w sytuacji pewnej próżni instytucjonalnej, a wyrazem tego są przede wszystkim jakościowe i ilościowe deficyty sektora organizacji pozarządowych. Ogólnie sądzi się, że bardziej aktywne zaangażowanie różnych partnerów społecznych, takich jak: przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, środowiska lokalne oraz organizacje pozarządowe sprzyja osiągnięciu wysokiej jakości działań rozwojowych podejmowanych na poziomie poszczególnych gmin.

W wielu gminach podejmowane są różnorodne działania służące przełamaniu pasywności mieszkańców i mobilizacji sektora organizacji pozarządowych. Pozytywnie jest oceniana praktyka budżetów obywatelskich (gminy miejskie) oraz funduszu sołeckiego (gminy wiejskie), niestety uruchamianych tylko w części badanych gmin. Jednak w wielu gminach Polski głębokie i długotrwałe konflikty na poziomie lokalnym paraliżują możliwości prowadzenia aktywnej lokalnej polityki rozwojowej, a niekorzystna sytuacja może być opisywana, jako gra o sumie ujemnej. Deficyty relacji najczęściej dotyczą sektora przedsiębiorców, co jest zadziwiające, ale może być tłumaczone twierdzeniem, że przedsiębiorcy są częścią społeczeństwa, dlatego nie należy w tej grupie oczekiwać szczególnie różnych typów zachowań społecznych. Nowe inicjatywy rozwojowe, jakie wymagają konsensusu mieszkańców gminy, często nie przebijają się przez silny opór społeczny wobec zmian.

W skali kraju rozkład organizacji pozarządowych (ryc. 24) jest dość równomierny, przy czym najslabiej tego rodzaju aktywność wypada w gminach województw śląskiego, mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego.



Ryc. 24. Organizacje pozarządowe na 1000 mieszkańców (2013 r.)

10.1.7. Rozwój oparty na...

W Polsce gminy są ogólnie małe lub bardzo małe, m.in. ze względu na: liczbę ludności, powierzchnię, potencjał gospodarczy, a także wielkość budżetu gminy. Mała skala oznacza, że w większości z nich możliwe jest budowanie sieci i partnerstwa różnych aktorów na poziomie lokalnym ze względu na zbieżność interesów i mało skomplikowany kontekst rozwojowy. Jednak skala kosztów stałych niezbędnych do sfinansowania podstawowego pakietu interwencyjnego jest w takich miejscach wysoka, co oznacza, że bardzo trudno jest w większości z nich zaprojektować i sfinansować odpowiednią kompozycję takich niezbędnych działań rozwojowych. Dlatego warto postawić pytanie o możliwości wykorzystania poziomu powiatowego. Niskie gęstości zaludnienia wielu gmin wiejskich są dodatkowym ograniczeniem dla polityki stymulującej rozwój lokalny. Zmiana niekorzystnej sytuacji wymaga dobrej współpracy z sąsiednimi gminami, miastami w przypadku gmin wiejskich otaczających ośrodki średniej wielkości lub w ramach powiatu. Niski poziom zaufania społecznego i deficyt umiejętności sieciowania oznaczają ograniczone możliwości zaplanowania, a następnie skutecznego zrealizowania takich działań. Dlatego budowanie kultury sieciowania oraz tworzenie mechanizmów skłaniających do takiej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, także w układach międzynarodowych, ma tak istotne znaczenie [Lackowska 2014; Łukomska, Szmigiel-Rawska 2015]. Bardzo często potencjalne miejsca pracy i możliwości rozwojowe są zlokalizowane w pobliżu, jednak już poza obszarem danej gminy.

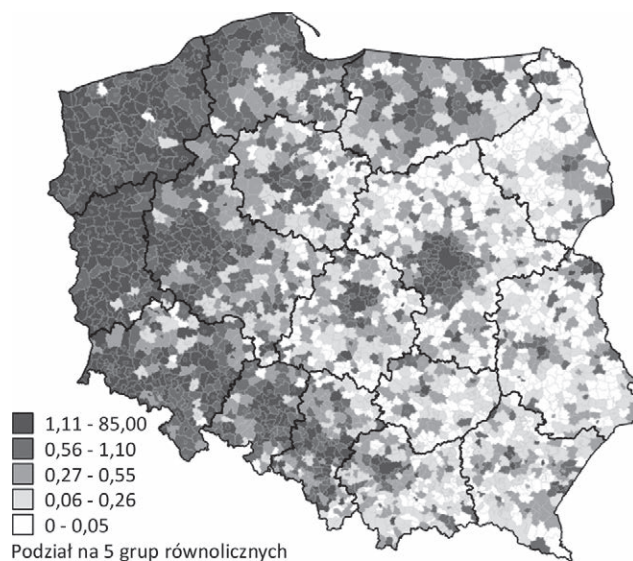
W wyniku transformacji ustrojowej zmniejszyły się możliwości kreowania dochodów i miejsc pracy na bazie przemysłu, rolnictwa i leśnictwa, szczególnie w branżach tradycyjnych, co bardzo silnie dotknęło większość gmin w Polsce. Nowoczesne teorie rozwoju regionalnego i lokalnego akcentują znaczenie gospodarki opartej na wiedzy, innowacyjności, kwestię intensywności pozytywnych zmian strukturalnych oraz rosnące znaczenie wysokiej jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Wskazuje się także na znaczenie rozwijania potencjału w zakresie badań i rozwoju. Taka strategia jest podstawą programowania rozwoju największych ośrodków metropolitalnych i ich stref podmiejskich. Jednak większość gmin Polski nie ma szans na nową *dolinę silikonową*, a nawet na inteligentną specjalizację krajową lub regionalną, czyli budowanie potencjału rozwoju gminy na silnych relacjach między lokalnymi przedsiębiorcami a ośrodkami badawczo-rozwojowymi i naukowymi. W większości gmin odpowiednie funkcje egzogeniczne nie występują lub są rejestrowane jedynie w śladowej skali. Brak podmiotów gospodarczych chcących czerpać przewagi z innowacji czy brak sektorów tego typu jest bardzo poważną słabością profilu ekonomicznego wielu gmin.

Liczne gminy wykazują bardzo dużą aktywność w celu przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych m.in. za pomocą: wyznaczenia i uzbrojenia terenów przemysłowych, działań służących poprawie dostępności terytorialnej, zwalniania potencjalnych inwestorów z opłat lokalnych, kreowania podstref Specjalnych Stref Ekonomicznych wszędzie tam, gdzie pojawiają się poważni inwestorzy, wsparcia procesu przygotowania niezbędnych kadr itd. [por. Dziemianowicz 2008; Jarczewski 2012; Ambroziak 2014]. Jednak w bardzo niewielu gminach udało się poszerzyć i zdywersyfikować strukturę gospodarczą o nowe sektory i aktywności, jeśli to się udało, to na ogół związane było ze Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi. Ponadto preferencje inwestorów zagranicznych są trwale, dlatego najbardziej atrakcyjne miejsca to: duże miasta i ich otoczenie oraz Polska Zachodnia i gminy posiadające bardzo dobre połączenia transportowe (ryc. 25).

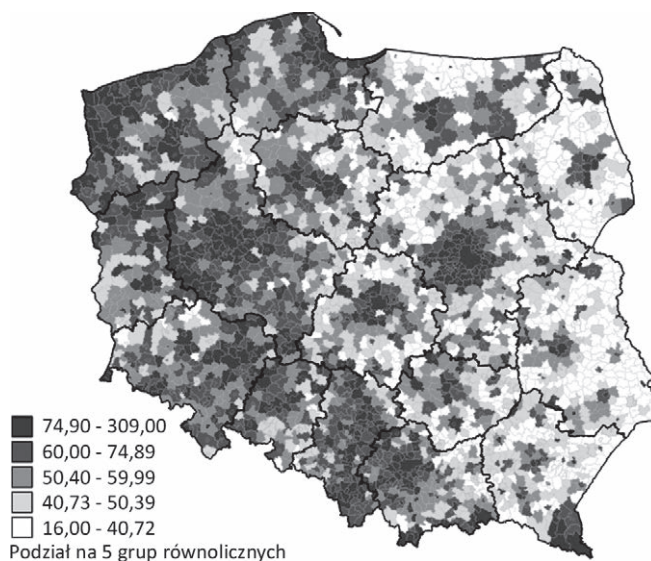
Niezależnie od tego w niektórych miejscach Polski rejestrujemy aktywną politykę lokalną wobec mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz pobudzanie przedsiębiorczości (ryc. 26). W miastach średniej wielkości przywiązuje się wagę do rozwoju i utrzymania kształcenia na poziomie akademickim.

Bardzo wiele gmin jedyne możliwości kreowania dochodów i tworzenia miejsc pracy widzi w turystyce. Jest to uzasadnione, gdy takie oczekiwania wynikają z rozwiniętych funkcji turystycznych [Derek 2008]. Jednak często „funkcje turystyczne” kojarzone są przede wszystkim z czystym powietrzem i możliwościami rozwoju agroturystyki. W znaczącej części gmin wskazuje się, że ortodoksyjne podejście do ochrony obszarów Natura 2000 uniemożliwia rozwój gospodarczy [Dziemianowicz *et al.* 2015], co jest przejawem problemu sprzeczności między ochroną środowiska przyrodniczego, ochroną zabytków a funkcjami gospodarczymi. W wielu miejscach Polski ma miejsce oczekiwanie (czasami pasywne) na dużego inwestora. Najczęściej wiara w pojawienie się dużego inwestora, najlepiej zagranicznego, który pomoże w rozwiązaniu problemów społeczno-gospodarczych gminy nie ma specjalnego uza-

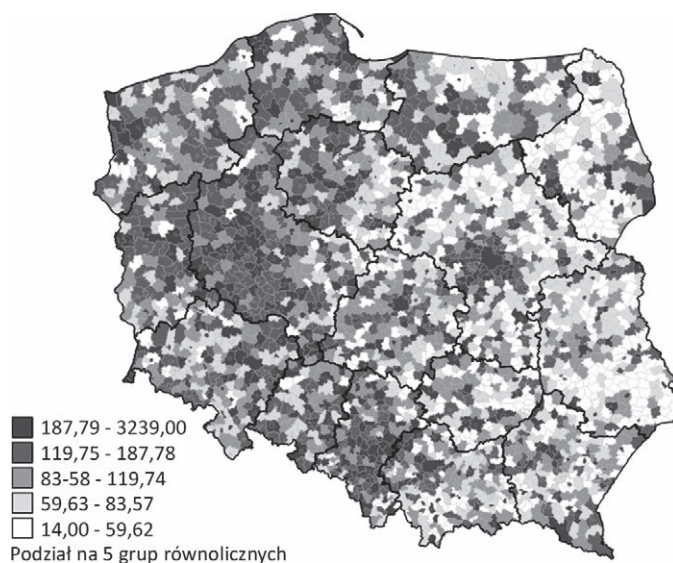
sadnienia, a ewentualna reindustrializacja oznacza na ogół zasadniczą modyfikację profilu gospodarczego danej gminy. Wskaźnik liczby pracujących na 1000 mieszkańców (ryc. 27) obrazuje dość dobrą sytuację w gminach woj. wielkopolskiego i śląskiego, ale w skali całego kraju najlepiej rozwinięty jest rynek pracy w ośrodkach miejskich – ważną funkcję pełnią również mniejsze miasta.



Ryc. 25. Spółki z udziałem zagranicznym zarejestrowane w systemie Regon na 1000 mieszkańców (2013 r.)



Ryc. 26. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców (2013 r.)



Ryc. 27. Pracujący na 1000 mieszkańców (2013 r.)

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 27-29).

Gminy pozbawione funkcji gospodarczych, a dobrze skomunikowane, pełnią obecnie funkcje sypialni dla większych ośrodków. Brak niezbędnych instrumentów polityki regionalnej zorientowanych na słabe, małe i peryferyjne gminy, o tradycyjnej strukturze gospodarki, sprzyja trwałej dualizacji struktur społeczno-gospodarczych Polski, także na poziomie lokalnym.

Przeprowadzone badanie potwierdziło, że bardziej dynamicznemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu sprzyjają unikalne specjalizacje i potencjały rozwojowe gmin, nawet tak specyficzne, jak: wojskowy, uzdrowiskowy, pielgrzymkowy, transportowy (takie jak: logistyka, magazynowanie, lotnisko) oraz związany z przejściami granicznymi (kontrola w zakresie towarów, ludzi, fitosanitarna i weterynaryjna). Pozytywne znaczenie mają także unikalne podstawy generowania dochodów budżetowych niektórych gmin. Jednak ogólnie na poziomie gmin dominuje tradycyjne podejście do rozwoju oraz występuje deficyt innowacyjnego myślenia o rozwoju społeczno-gospodarczym.

10.2. Polska lokalna „2014-2020”

Spośród ww. kluczowych cech zróżnicowania przestrzeni Polski, kilka ma charakter tak trwały, że można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć występowanie ich również w okresie 2014-2020. Omawiany niżej scenariusz rozwoju łańcuchów wartości gmin opiera się w dużej mierze na uzyskanych wynikach ankiety i pogłębionych wywiadach.

Kluczowe znaczenie w dekadzie lat 20. XXI w., mają dwie prawidłowości, determinujące warunki rozwoju większości gmin w Polsce, które przyjęliśmy jako warunki brzegowe rozwoju na poziomie lokalnym. Są one następujące:

- **Negatywne długookresowe prognozy demograficzne dla Polski sprawdzą się w omawianym czasie.** Zdecydowana większość gmin będzie w nadchodzących dekadach traciła potencjał ludnościowy w bardzo znacznej skali. Pogarszać się będzie również struktura demograficzna.
- **Główne czynniki lokalizacji nie ulegną zmianie,** przy czym wysoka konkurencja o prywatny kapitał inwestycyjny w dalszym ciągu będzie dawała przewagę obszarom metropolitalnym oraz tym, które potrafią zapewnić wysoką jakość i różnorodność czynników gwarantujących efekty aglomeracji z miękkimi czynnikami lokalizacji [Dziemianowicz 1997].

Tak określone warunki wstępne będą wpływały na próby realizacji celów rozwojowych polskich gmin. Bazując na zebranych materiale i doświadczeniach z obserwacji prac nad strategiami rozwoju, można wskazać kilka procesów, które będą obserwowane w najbliższych latach.

10.2.1. Uzależnienie od środków UE i tego konsekwencje

Realizacja wielu inwestycji ze środków UE bez wątpienia przyczyniła się do zmniejszania luki cywilizacyjnej, jaka powstała na skutek szybkiego rozwoju Europy Zachodniej po II wojnie światowej oraz rozwoju „socjalistycznego” w Polsce i innych krajach będących pod wpływem ZSRR. Proces absorpcji funduszy unijnych spowodował, opisany wyżej, wzrost sprawności administracyjnej części samorządów. Jednak pomoc publiczna, za jaką należy uważać napływ środków z UE ma silny charakter uzależniający. Widoczne jest to w dwóch wymiarach. Po pierwsze, obserwowane ostatnio próby wyłączenia Warszawy z Mazowsza podyktowane są przede wszystkim „ustawieniem się” pod kolejne fundusze europejskie, bez których – podobno – gminy mazowieckie nie będą się rozwijały. O scenariuszach „wyjścia ze strefy wsparcia unijnego” myślą też inne regiony z dużymi aglomeracjami, czego wyrazem była inicjatywa pięciu województw Polski Zachodniej, które zdają sobie sprawę z tego, że okres 2014-2020 to dla woj. wielkopolskiego i dolnośląskiego prawdopodobnie „ostatnia szansa” na istotną pomoc zewnętrzną. Dlatego wspólnie z województwami opolskim, lubuskim i zachodniopomorskim zainicjowano oddolnie prace nad strategią makroregionu Polski Zachodniej. Efektem tej oddolnej inicjatywy były założenia do strategii makroregionu (formalnie za przygotowanie strategii makroregionalnej w Polsce odpowiedzialny jest rząd), ale u jej podstaw było zagwarantowanie interwencji z poziomu rządowego, na wzór *Programu Operacyjnego Polska Wschodnia*. Znamienne jest, że również pozostałe województwa zaczęły podążać tym tokiem myślenia. Dlatego obecnie jedynie woj. pomorskie i kujawsko-pomorskie nie są objęte strategiami makroregionalnymi (Polskę Południową tworzą woj. małopolskie i śląskie, a Polskę Centralną mazowieckie i łódzkie).

Również na poziomie gmin wyrażane są obawy związane z trudnościami z zabezpieczeniem wkładu własnego do planowanych przyszłych projektów. Część z tych trudności wynika jednak nie z niskiej zamożności, ale z przeinwestowania w okresie 2007-2013. Poniesione inwestycje nie tylko wymagały znacznych nakładów własnych, były czasem realizowane z niepotrzebnym rozmachem, ale również wymagają wysokich kosztów utrzymania.

Drugi wymiar uzależnienia wiąże się z kierunkami inwestycji realizowanych ze środków unijnych. Nie wszyscy są przekonani do zasady, że środki europejskie służą przede wszystkim realizacji polityki europejskiej. Dlatego falę oburzenia wzbudziły np. decyzje o znacznym ograniczeniu środków na drogi lokalne. Dlatego też nie wszyscy zgadzają się z wydatkami na innowacje, nowe technologie, walkę ze zmianami klimatycznymi.

Powyższe fakty są podstawą do twierdzenia, że już dziś należy myśleć o polityce krajowej, która skutecznie zastąpi środki europejskie. Rejestrowana w Polsce olbrzymia presja samorządów na środki UE wynika także z konieczności poszukiwania środków zewnętrznych na realizację często podstawowych przedsięwzięć i brak możliwości ich sfinansowania ze środków budżetowych. Dylematem jest przyszłość zorientowanego na kohezję segmentu europejskiej polityki spójności w sytuacji zwiększających się różnicowań terytorialnych w różnych skalach przestrzennych. Bardzo pozytywnie oceniany jest segment europejskiej polityki spójności dedykowany wspieraniu współpracy transgranicznej, co pozwoliło na sfinansowanie wielu wartościowych projektów. Znaczenie mają działania samorządów gminnych służące rozwijaniu takich kontaktów na poziomie lokalnym, co sprzyja adaptowaniu dobrych praktyk zagranicznych.

10.2.2. Między asfaltem a grafenem – wymiar przedmiotowy polityki lokalnej

W latach 2014-2020 będą widoczne dwa kluczowe podejścia do realizacji polityk lokalnych. Pierwsze z nich przejawiać się będzie koncentracją na powolnym zaspokajaniu podstawowych potrzeb związanych z niedoborami – głównie w infrastrukturze technicznej. Gminy z problemami budżetowymi będą starały się choćby w minimalnym stopniu realizować jakiegokolwiek modernizacje, ale oprócz dróg lokalnych, kanalizacji, wodociągów, chodników, czy oczyszczalni ścieków, w obszarze zainteresowania władz lokalnych coraz częściej będą zagadnienia edukacji, możliwości spędzania wolnego czasu, czy rozwoju infrastruktury i usług świadczonych dla osób starszych. Ważną rolę będą odgrywały w takim przypadku organizacje pozarządowe potrafiące wygenerować interesujące inicjatywy społeczne, wzmacniające więzi lokalne i aktywizujące szczególnie osoby starsze.

Drugie podejście będzie charakteryzowało się zdecydowanym ukierunkowaniem na wychodzenie naprzeciw wyzwaniom, które teraz rysują się w kontekście procesów europejskich i globalnych. Jest oczywiste, że gminy, które rozważają wykorzystanie szans, za jakie uważają: rozwój oparty na innowacjach, postęp technologiczny wywołany zmianami klimatycznymi, silne ruchy migracyjne, czy nowe idee, które nakazują

koncentrować się politykom lokalnym na jakości życia już teraz operują na nieco innym poziomie percepcji problemów.

Nie ulega wątpliwości, że gminy starające się wykorzystać „modę na innowacje” mają w tej sferze rozwinięty już – przynajmniej w formie załączkowej – potencjał. Dotyczy to oczywiście największych miast, a i w tym gronie można zauważyć znaczne zróżnicowanie [Siłka 2012]. Dlatego inne ośrodki o wysokim potencjale rozwoju – niekoniecznie *stricte* innowacyjnego – będą wzmacniały import dobrych (odpowiednich dla nich) praktyk z kraju i zagranicy. Wciąż będą narzucały pewien standard zachowań w swojej klasie. Paleta „innowacji” będzie obejmowała zarówno nowoczesne sposoby pozyskiwania energii elektrycznej, innowacje procesowe w zakresie zarządzania, a także nowości w relacjach społecznych.

10.2.3. Między osamotnieniem a sieciami – wymiar relacyjny polityki lokalnej

Realizacja polityki rozwoju, nawiązując do omówionej na początku książki teorii zarządzania, może odbywać się przez poleganie na zasobach własnych lub mobilizację zasobów z różnych źródeł. W latach 2014–2020 widoczne będą te dwa skrajne sposoby działań w samorządach lokalnych.

Pierwsza grupa, ta która ma już duże doświadczenie we współpracy z partnerami krajowymi i zagranicznymi, będzie starała się nie tylko utrzymać dotychczasowe relacje, ale wręcz rozszerzyć zasięg sieci, w których dana gmina jest obecna. Służyć będą temu środki unijne, które „zmuszają” także niechętnych do współpracy samorządowców do podejmowania działań wspólnych (strategie zintegrowanych inwestycji terytorialnych – ZIT, strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność – RLKS). W tych „partnerstwach interesu” są zazwyczaj gminy mniej i bardziej aktywne. Również zróżnicowana będzie wartość dodana, jaką poszczególne gminy wyciągną z tego wspólnego doświadczenia. Co istotne w tej grupie będzie obserwowany również rozwój i intensyfikacja sieci wewnętrznych. W najlepszych gminach relacje biznes – administracja – nauka staną się faktem, który będzie można coraz częściej nazywać lokalnymi systemami innowacji (niezależnie, czy gmina posiada na swoim terenie uczelnię wyższą, czy „tylko” technikum zawodowe). Władze lokalne będą też coraz aktywniej inspirować otoczenie wewnętrzne w budowaniu więzi, na podstawie transparentności oraz relacji opartych na zaufaniu.

Na drugim biegunie będą gminy, które charakteryzuje „niski potencjał kooperacji”. Wciąż do znacznej liczby włodarzy nie będzie docierało to, że współpraca nie zależy od zamożności, a przyłączanie się do sieci współpracy ułatwia pozyskiwanie wiedzy. W dalszym ciągu problemem dla takich gmin będzie podejrzliwość i brak zaufania wobec potencjalnych kooperantów. Małe doświadczenie lub kompletny brak doświadczenia we współpracy ma zazwyczaj podłoże społeczne, dlatego zarówno cechy liderów, jak i kierowanych przez nich urzędów nie pozwolą patrzeć z nadzieją w rok 2020. W tych przypadkach również trudno jest oczekiwać, że środowisko lokalne będzie motorem zmian w nastawieniu do świata zewnętrznego. Inicjatywy kół gospodyń

wiejskich czy ochotniczych straży pożarnych będą miały charakter raczej festynów i spotkań towarzyskich. Dlatego bardzo ważne mogą okazać się dobrze przemyślane programy społeczne dla takich – inkluzyjnych – środowisk.

10.2.4. Łańcuchy wartości 2014-2020

Nawiązując do powyższych dwóch wymiarów „przedmiotowego” i „relacyjnego” nie można zakładać, zgodnie z koncepcją łańcucha wartości gminy, że któryś z nich jest lepszy lub gorszy. Nie wszystkie gminy w Polsce będą bogate, nie wszystkie będą innowacyjne, aktywne, a w okresie 2014-2020 na pewno nie zostaną zlikwidowane wszystkie problemy dostrzegane na poziomie lokalnym.

Zakładając, że funkcjonowanie w tych wymiarach może przynieść oczekiwane efekty dla społeczności lokalnych, kluczowe wydaje się sformułowanie hipotez, jakiego rodzaju cechy poszczególnych ogniw łańcucha mogą decydować o pozytywnym wejściu gmin w okres po 2020 r. Bazując na tych dwóch wymiarach zróżnicowań można wskazać dwa skrajne scenariusze rozwoju gmin, które analogicznie do zaprezentowanych wymiarów można nazwać: „asfalt i osamotnienie” oraz „grafen i sieci”. Te dwa scenariusze wydają się być skrajne i między nimi jest olbrzymia przestrzeń dla „własnych ścieżek rozwoju” gmin. Jednak koncentracja na skrajnościach pozwala określić warunki brzegowe, jakie mogą zachodzić w polskich gminach w łańcuchach ich wartości.

Liderzy w gminach „poza głównym nurtem rozwojowym” są w trudnej sytuacji. Historycznie ich niska zamożność uwarunkowana jest czynnikami zewnętrznymi, często kapitał społeczny w gminie nie daje szans na programy dynamicznych zmian, zaś sami liderzy – wywodzący się ze środowisk lokalnych również są zakotwiczeni w starych i utartych schematach myślowych funkcjonujących w danej gminie. Hipoteza oczekiwań wobec lidera w tego typu gminach zakłada, że (ryc. 28) będzie on potrafił, mimo trudnej sytuacji gminy, wzbudzić pozytywną reakcję w środowisku lokalnym. Chyba najlepszym tego przykładem jest obecnie prezydent Słupska, który wygrał wybory prezentując się, jako ten, który naprawdę chce coś dla miasta zrobić. W przypadku wielokadencyjnych włodarzy ważne będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, co jest sukcesem, a co nie i jakie są tego przyczyny. W końcu, również ważna jest ocena własnego doświadczenia w kontekście możliwości dokonywania zmian. Lider w małych środowiskach, szczególnie w tych, gdzie mają następować zmiany musi umieć zarządzać emocjami. Środowiska lokalne są często zamknięte na nowości i odmienności, czasem wewnętrznie skłócone. Do obszaru umiejętności lidera należy również zaliczyć kwestię doboru współpracowników, którzy wesprą go w planowanych zmianach. Niezależnie od specyfiki wizji lidera, wydaje się, że zawsze jednym z elementów racjonalnego podejścia do kreowania przyszłości w gminach biednych, bez perspektyw, będzie umacnianie lokalnej wspólnoty. Zarówno w kontekście starzejącego się społeczeństwa, jak i w kontekście nowych – „obcych” mieszkańców gminy.

Otoczenie wewnętrzne, zakładając pozytywną zmianę, powinno wyraźnie określić wspólne wartości, które będą potencjałem rozwojowym. Ów potencjał historyczny powinien być oceniony w kontekście tego, co jest obecnie ważne w każdej gminie – nawiązywania relacji na rzecz rozwoju danej jednostki. Każda forma współpracy (nawet *stricte* lokalnej) daje możliwości osiągnięcia synergii, ale też uczy współpracy również ze światem zewnętrznym. W świecie gmin peryferyjnych często przebija się stwierdzenie, że „nic się nie da zrobić”. Wydaje się, że te władze lokalne będą mogły cieszyć się sukcesem, które wywołają powszechne zaufanie, że „zrobimy wszystko, co jest możliwe”, aby osiągnąć zaplanowany sukces. W tym miejscu warto zaznaczyć, że sukces ten określono nie jako „dogonienie najlepszych”, czy „wzrost konkurencyjności”, ale jako „jakość życia określona przez społeczność lokalną”.

Lider	doświadczenie „rozpalanie energii”	wiedza i umiejętności „zarządzanie emocjami”	wizja „lokalne wspólnoty”	Jakość życia definiowana przez społeczność lokalną
Otoczenie wewnętrzne	kapitał społeczny „odnalezienie wspólnych wartości”	współpraca „relacje na rzecz rozwoju”	zaufanie „zrobimy wszystko, co jest możliwe”	
Otoczenie zewnętrzne	presja historyczna „zależność od ścieżki”	presja teraźniejsza (2014-2020) „falszywa definicja rozwoju”	presja przyszła „pomoc ostatniej szansy”	

Ryc. 28. Łańcuch wartości w scenariuszu „asfalt i osamotnienie – 2014-2020”

Takiemu scenariuszowi wciąż nie sprzyjają uwarunkowania zewnętrzne. Teoria zależności od ścieżki rozwojowej wyraźnie przejawia się w stabilnym podziale kraju na Polskę „A” i Polskę „B”. Trudno jest oczekiwać, aby masowo gminy posiadały zdolność „wyskakiwania” z danej ścieżki na „inną, lepszą”. Dlatego najlepszym rozwiązaniem wydaje się być odpowiedź na pytanie: co zrobić, aby jak najlepiej odnaleźć się na tej ścieżce? Mało sprzyjający jest również paradygmat rozwoju podporządkowany rankingowi PKB lub innemu wskaźnikowi zamożności. Z punktu widzenia wielu gmin rozwój w tym rozumieniu jest mało skuteczny, ale to władze lokalne i otoczenie wewnętrzne określają dla siebie cele, które nie muszą być tożsame z przytoczonymi zestawieniami zamożności. Ostatni z elementów presji zewnętrznej, na który należy zwrócić uwagę w kontekście przyszłości, to obawa, że lata 2014-2020 są często ostatnią szansą na pomoc zewnętrzną w takim zakresie. Powinno to wywołać określoną reakcję w każdej z gmin. Należy robić wszystko, aby uniezależnić się od pomocy zewnętrznej, wykorzystując ją w sposób maksymalnie racjonalny obecnie. Przy takim podejściu konieczne jest zwrócenie uwagi na wzmacnianie własnego – nawet ograniczonego – potencjału gospodarczego.

W drugim scenariuszu, nazwanym „grafen i sieci – 2014-2020” położono nacisk na problemy miast i gmin, które sąsiadują z największymi ośrodkami miejskimi. Hipotetycznym celem takich gmin jest „dynamizm i różnorodność”. Konsekwentnie nie zastosowano sformułowania „wzrost gospodarczy”, ponieważ można założyć, że istotą rozwoju dynamicznych ośrodków miejskich jest dynamika życia społeczno-gospodarczego oraz różnorodność form przestrzennych, społecznych i gospodarczych skoncentrowanych w danym miejscu. Miasto nie musi rosnąć, aby się rozwijać.

W tego typu ośrodkach lider powinien charakteryzować się doświadczeniem w uprawianiu otwartych relacji z różnymi podmiotami. Ta otwartość powinna skłaniać go do myślenia w kategoriach sukcesu „przez współpracę”. Z punktu widzenia zarządzania gminą kluczowa wydaje się być umiejętność zarządzania różnorodnością. W dużych ośrodkach miejskich mowa jest już o „hiperróżnorodności” [Korcellini-Olejniczak, Piotrowski 2016]. Dynamiczne ośrodki miejskie i nie tylko, przyciągają zarówno nowych mieszkańców, jak i przedsiębiorców. Obie grupy społeczne są często bardzo wymagające, zarówno w kontekście warunków życia, jak i prowadzenia biznesu. Dlatego tak często wizje w obecnych strategiach formułowane są pod kątem tych dwóch wymiarów – jakości życia i klimatu dla biznesu. Liderzy zdają sobie sprawę z tego, że budowanie przyszłości dynamicznej gminy często musi zapewniać napływ mieszkańców, dla których jednym z najważniejszych elementów jakości życia jest – praca dająca możliwości rozwoju osobistego i zapewniająca bezpieczeństwo rodziny.

Lider	doświadczenie „otwartość”	wiedza i umiejętności „zarządzanie różnorodnością”	wizja „najlepszy mix jakości życia i klimatu dla biznesu”	Dynamizm i różnorodność
Otoczenie wewnętrzne	kapitał społeczny „otwarcie na różnorodność”	współpraca „współzarządzanie sieciowe”	zaufanie „profesjonalizm”	
Otoczenie zewnętrzne	presja historyczna „wykorzystywane szanse”	presja teraźniejsza (2014-2020) „liczą się tylko najlepsi”	presja przyszła „innowacje i innowacyjność”	

Ryc. 29. Łańcuch wartości w scenariuszu „grafen i sieci – 2014-2020”

Otoczenie wewnętrzne powinno charakteryzować się otwartością na różnorodność. Ta cecha kapitału społecznego nie musi wcale wyrastać z dalekiej historii. Przemiany społeczno-gospodarcze, ruchy migracyjne i sam rozwój miast spowodowały już zmiany kapitału społecznego w wielu gminach, które skutkują otwartością na różne idee, różne zachowania, różne procesy. Potencjał otwartości powinien być wykorzystywany przez szeroką współpracę wielopoziomową, odbywającą się na zasadzie współodpowiedzialności za podejmowane wspólne działania. Idea współzarządzania

sieciowego wydaje się być nie tylko dobrą odpowiedzią na złożoność problemów, jakie występują w miastach, ale również na presję środowisk lokalnych, aby mieć większy wpływ na sytuację w ich ośrodkach. Wydaje się, że kluczowym elementem, który powinien wspierać zaufanie w tego typu ośrodkach jest profesjonalizm w działaniu wszystkich uczestników sieci współpracy.

Presję zewnętrzną traktuje się w omawianym scenariuszu jako obszar szans, które należy wykorzystywać. Historycznie ośrodki innowacyjne często były w stanie korzystać z nadarzających się szans, dlatego obecny trend dający liderom możliwość wyznaczania kierunków rozwoju różnych procesów traktowany może być jako kolejna szansa. Prężne ośrodki mają doświadczenie w odnajdywaniu swoich przewag nawet wśród silnej konkurencji. Przyszła presja dotyczy głównie innowacji i innowacyjności, ale właśnie w tych ośrodkach można zidentyfikować najwięcej elementów, które tworzą lokalne systemy innowacji.

10.3. Polska lokalna „2020 i dalej”

Niech zakończenie prezentowanej publikacji będzie swego rodzaju wizją okresu, który rozpocznie się po 2020 r. Wizja ta nie jest ani nader optymistyczna, ani nader pesymistyczna. Próba odpowiedzi na pytanie o wygląd Polski lokalnej po 2020 r. uwzględnia procesy zaobserwowane w trakcie prowadzonych badań oraz opiera się na szerokim przeglądzie literatury. Obraz Polski lokalnej po 2020 r. można nakreślić przez kilka hipotez.

10.3.1. Hipoteza pospiesznych wydatków

Można założyć, że lata 2020-2023 będą na pewno charakteryzowały się intensywnymi wydatkami związanymi z końcową fazą realizacji środków z UE. Jednocześnie będzie znany już nowy budżet UE na lata „2021+” (zakładając, że Unia Europejska przetrwa kolejne kryzysy i Polska będzie wciąż członkiem Unii). Zapoczątkowana w okresie 2014-2020 ewolucja europejskiej polityki spójności w kierunku przesunięcia środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) do sektora przedsiębiorstw będzie prawdopodobnie kontynuowana. Wciąż alokacje dla tego sektora będą zorientowane na innowacyjność, konkurencyjność, powiązane z rozwijaniem krajowych i regionalnych specjalizacji (choć nie wiadomo, czy dalej będą nazywały się inteligentnymi). Po 2020 r. proporcje wydatków EFSI przeznaczanych na spójność i konkurencyjność będą się dalej zmieniały na niekorzyść tej pierwszej. Nowe wyzwania i priorytety Unii będą wymagały finansowania w ramach europejskiej polityki spójności, czego konsekwencją będzie ograniczenie środków dla jednostek samorządu terytorialnego oraz szczególnie trudną sytuację słabych ekonomicznie samorządów lokalnych.

Po 2020 r. poza Mazowszem kilka kolejnych województw Polski, takich jak: dolnośląskie, wielkopolskie i śląskie, a być może także pomorskie i łódzkie, osiągnie

poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej powyżej 75% średniej Unii Europejskiej, co zasadniczo obniży skalę transferów dostępnych z UE. Oznacza to, że po 2020 r. w przynajmniej kilku regionach Polski będzie konieczne uruchomienie w znacznie szerszej niż dotąd skali środków polskich, zamiast erodujących alokacji EFSI, co wymaga już obecnie (2016 r.) wprowadzania stosownych zmian w systemie finansów publicznych.

10.3.2. Hipoteza nowego modelu pomiaru rozwoju

Po 2020 r. przestrzeń Polski będzie nadal zróżnicowana w skali podobnej do obecnej. Okres po kryzysie zostanie wykorzystany przez metropolie do „odrobienia strat” i ponownie będą rosły zróżnicowania niektórych zjawisk mierzonych na poziomie lokalnym. W starym paradygmacie analitycznym, będzie obserwowany dualny układ bogatej Polski „A” i najbiedniejszej Polski „C”, ale tylko statystycznie. Jakimś pocieszeniem będzie to, że poziom życia w Polsce „C” i tak będzie wyższy niż w ich odpowiednikach w Hiszpanii, Portugalii, czy Grecji. Jednak tradycyjna statystyka będzie wpędzała w przygnębienie i ukierunkowywała zainteresowanie biznesu w stronę Polski „A”. Dlatego można założyć, że w obliczu coraz silniejszej krytyki tradycyjnych miar rozwoju nastąpi przełom i zostanie opracowany nie nowy wskaźnik, ale nowy model pomiaru rozwoju. Odbiegający od podstaw narzucanych przez modele ekonomiczne, uwzględniający wartości lokalne.

10.3.3. Hipoteza większej różnorodności

W hipotezie tej nie chodzi o zróżnicowanie, ale różnorodność, która sama w sobie jest wartością. Polska w skali lokalnej będzie bardziej różnorodna. Gminy, które włączyły się w procesy innowacji w okresie 2014-2020, będą jeszcze silniej wykorzystywać relacje instytucjonalne – lokalne i zewnętrzne – w celu dynamizowania swoich układów terytorialnych. W tych gminach testowane będą nowości technologiczne (podobnie jak miało to miejsce w okresie 2014-2020 i w latach wcześniejszych). Otwartość miast i odpowiednie warunki życia dla wybranych grup społecznych spowodują nasilenie zjawiska, które dziś określane jest jako hiperróżnorodność.

Mozaika lokalna będzie wypełniana wieloma gminami, które w końcu znajdą swoje własne ścieżki rozwoju, niezależnie od mód i trendów narzucanych przez świat zewnętrzny. Prawdopodobnie do wielu gmin nie zawita żaden inwestor, tym bardziej zagraniczny, w wielu gminach turyści będą „tylko przejazdem”, zaś młodzi ludzie będą kojarzyć się z odwiedzinami rodziców i dziadków. Należy jednak oczekiwać, że mądrość liderów lokalnych pozwoli wypracować w takich gminach własny, skuteczny model osiągania indywidualnej wartości bazującej na lokalności. Być może będzie on związany z nowymi politykami rozwoju tworzonymi na poziomie rządowym i unijnym, a może będzie wynikał z odpowiedniego dostosowania się do tych polityk. Można założyć, że jednym z czynników decydujących o przyszłości części gmin będzie „lo-

kalna reakcja na problem migracji zagranicznych”. Oczywiście chodzi o emigracje, jak i imigracje uwzględniające zarówno bliskość, jak i oddalenie kulturowe.

10.3.4. Hipoteza wzrostu znaczenia polityki miejskiej i metropolitalnej

Polityka Unii Europejskiej będzie najprawdopodobniej dalej ukierunkowana na konkurencyjność i innowacyjność, dlatego terytorialny wymiar tej polityki będzie koncentrował się na miastach – szczególnie dużych, z silnie rozwiniętym zapleczem innowacyjnym i edukacją na wysokim poziomie. Dlatego można założyć rozwój polityki miejskiej, w której polityka metropolitalna może będzie stanowić jądro zainteresowania. Doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji „strategii” zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) w okresie 2014-2020 będą musiały być wykorzystane tym razem na cele związane ze wzmacnianiem lokalnych systemów innowacji.

Jednocześnie, już dziś widoczny wzrost znaczenia terytorializacji różnych polityk rozwoju pozwala założyć, że dojdzie do przełomu w paradygmacie rozwoju regionalnego i lokalnego, wskazującego na znaczenie budowania odporności terytoriów na zakłócenia procesów rozwojowych oraz potrzebę szerszego wykorzystania tzw. kluczy terytorialnych.

10.3.5. Hipoteza likwidacji części gmin

Po 2020 r. nadal będą występowały tak silne problemy w niektórych jednostkach, że dojdzie do ich likwidacji. Wskutek bankructw lub wyludnienia część gmin zniknie z mapy administracyjnej Polski. Najprawdopodobniej zostanie przyłączona do sąsiadów, jednak jeśli procesy te będą powszechne, można spodziewać się jeśli nie reformy, to przynajmniej modyfikacji obecnego sposobu podziału administracyjnego na większą skalę. Optymistycznie należy założyć, że zmiana ta będzie poprzedzona rzetelną dyskusją na temat np. słabych gmin wiejskich wokół dość słabych ośrodków miejskich, granic obszarów metropolitalnych.

10.3.6. Hipoteza wzrostu znaczenia wymiaru społecznego w procesach rozwojowych

Czy po 2020 r. będą możliwe zmiany funkcjonowania systemu politycznego w Polsce? Rok 2016 pokazuje, że w zasadzie każdy scenariusz jest możliwy. Jednak warto oczekiwać od przyszłości humanizacji nie tylko polityk rozwoju, ale również humanizacji postępu technologicznego. W dobie trendu do maksymalizacji robotyzacji i automatyzacji przyszłość należeć będzie do dronów, bezzałogowych pojazdów (niekoniecznie samochodów), hologramów, wirtualnej rzeczywistości w okularach 3D. Opory, z jakimi część narzucanych innowacji jest przyjmowana przez społeczeństwo wskazują, że „kosmiczna przyszłość” nadejdzie później, niż tego oczekują optymistyczni futurologowie. Można spodziewać się wręcz trendów odwrotnych, będących realizacją zasady: akcja wzbudza reakcję. Dla części społeczności wartością będą relacje międzyludzkie, oparte na rzeczywistych kontaktach, przeżyciach, doświadczeniach.

Będzie to wymagało od innowacji i technologii, aby miały one w sobie jak najwięcej pierwiastka społecznego.

Jednocześnie ulegać powinna dalsza transformacja dotychczasowej potrójnej helisy w helisę poczwórną, gdzie społeczność lokalna będzie w coraz większym stopniu angażowana w proces zarządzania gminą. Oznaczać to będzie zdecydowane wyjście poza dotychczasowe praktyki konsultacji społecznych i rozwój rzeczywistego zarządzania wielopoziomowego.

10.3.7. Hipoteza kreatywnych liderów

Przedstawione powyżej sześć hipotez, jeżeli zostaną zweryfikowane pozytywnie, będą wymagały od liderów lokalnych specyficznych umiejętności odnalezienia się w nowej sytuacji. Kładziony w tej publikacji nacisk na lokalne uwarunkowania rozwoju, poszukiwanie własnej ścieżki prowadzi do ostatniej hipotezy – kreatywnych liderów. Kreatywność w tym przypadku może być tożsama z innowacyjnością i przedsiębiorczością, szczególnie w znaczeniu schumpeterowskim. Można założyć, że zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne – które oczywiście miały zawsze miejsce – będą tworzyły presję na władzę lokalną, która będzie eliminowała zachowania pasywne, naśladowcze. Będzie to również efektem coraz większej świadomości społecznej o różnych inicjatywach, mechanizmach i sposobach radzenia sobie z trudnościami, jakie mogą spotkać gminy. Dlatego w najlepszej sytuacji będą te jednostki lokalne, na czele których będą stali kreatywni liderzy mogący twórczo zagospodarować gminny potencjał do celów rozwojowych.

Bibliografia

- Adair J., 2009, *Effective Leadership. How to Be a Successful Leader. New Revised Edition*. Pan Books, London.
- Akerloff G. A., Shiller r. J., 2010, *Zwierzęce instynkty*. Studio EMKA, Warszawa.
- Ambroziak A. A., 2014, *Efekty udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej*, G. Wojtkowska-Lodej, H. Bąk (red.). *Bilans dziesięciu lat członkostwa*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa.
- Ambroziak A. A., 2015, *Theoretical Aspects of Regional Intervention*, [w:] *Regional Dimension of the EU Economic Policies in Poland*, A. A. Ambroziak (red.). Warsaw School of Economic Press, Warsaw.
- Arnstein S. r., 2012, *Drabina partycypacji. Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*. Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Baldersheim H., Bucek J. Swianiewicz P., 2002, *Mayors Learning across Borders: the International Networks of Municipalities in East-Central Europe*. *Regional & Federal Studies*, 12(1), s. 126-137.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*. Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Bil M., 2012, *Związki międzygminne jako przykład współpracy samorządów lokalnych w Polsce*, Praca licencjacka na kierunku *Gospodarka przestrzenna*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, UW.
- Blakely E. J., 1994, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. SAGE Publications, Thousand Oaks – London – New Delhi.
- Blakely E. J., Bradshaw T. K., 2002, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. SAGE Publications, Thousand Oaks – London – New Delhi.
- Bodio T., Załęski P., 2007, *Przywództwo i elity polityczne*, [w:] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.). Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Bourdieu P., 1986, *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J. Richardson (red.). Greenwood, New York.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D., 2011, *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy*. Ministry of Regional Development. Warsaw.
- Braudel F., 1971, *Historia i trwanie*. Czytelnik, Warszawa.
- Brzozowska M., Kozłowska E., Molewski K., 2008, *Natura 2000 – szansa czy bariera dla rozwoju lokalnego i regionalnego*. Polskie Towarzystwo Ochrony Ptaków.
- Bukowska X., Jewdokimow M., Markowska B., Winiarski P., 2013, *Kapitał kulturowy w działaniu. Studium światów społecznych Białowieży*. Collegium Civitas, Instytut Studiów Politycznych PAN, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa.

- Chesbrough H. W., 2003, *The Era of Open Innovation*. MIT Sloan Management Review, 44(3).
- Chojnicki Z., 1996, *Region w ujęciu geograficzno-systemowym*, [w:] *Podstawy regionalizacji geograficznej*, T. Czyż (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Churski P., Dominiak J., 2014, *The Impact of Innovations on Growth and Stagnation Regions in Poland*. European Planning Studies, 22(6), s. 1143-1164.
- Clark T. N., 2003, *The City as an Entertainment Machine*. Elsevier.
- Copus C., 2011, *Elected Mayors in English Local Government: Mayoral Leadership and Creating a New Political Dynamic*. Lex Localis-Journal of Local Self-Government, 9(4), s. 335-351.
- Copus C., Dadd M., 2014, *'It's a Proper Job': Process, People and Power in an English City*. Public Money & Management, 34(5), s. 323-330.
- Covey S. R., 2008, *Zasady skutecznego przywództwa*. Dom Wydawniczy REBIS Sp. z o.o., Poznań, (tłum. K. Pawłowski).
- Czapiewski K., 2010, *Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim*. Studia Obszarów Wiejskich, t. XXII, Warszawa.
- Czapiński J., 2014, *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.). Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- David P. A., 2007, *Path Dependence: a Foundational Concept for Historical Social Science*. Cliometrica, 1(2), s. 91-114.
- Dąbrowska A., Błajet P., Charkiewicz J., Ostrowska A., Pawluczuk M., Nowicka P., Łukomska J., Kępczyńska A., Krawczyszyn O., Dziemianowicz W., 2011, *Subregionalne bieguny wzrostu w świetle studiów przypadku*, [w:] *Subregionalne bieguny wzrostu*, W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.). Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.
- Dąbrowska A., Szmigiel-Rawska K., 2015, *Postawy liderów lokalnych wobec współpracy w Obszarze Metropolitalnym Warszawy. Mazowsze*. Studia Regionalne, 16.
- Derek M., 2008, *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*. Praca doktorska, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.
- de Wit B., Meyer R., 2010, *Strategy. Process, Content, Context*. CENGAGE Learning EMEA, Hampshire.
- Domański B., 2001, *Kapitał zagraniczny w przemyśle Polski. Prawidłowości rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki*. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, UJ, Kraków.
- Domański B., 2004, *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*. „Studia regionalne i lokalne”, nr 16.
- Dunning J. H., 1992, *The Competitive Advantage of Countries and the Activities of Transnational Corporations*. „Transnational Corporations”, t. 1, nr 1.
- Dyer J. H., Singh H., 1998, *The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage*. Academy of Management Review, 23(4), s. 660-679.

- Dziemianowicz W., 1997, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*. Studia Regionalne i Lokalne, EUROREG, Warszawa.
- Dziemianowicz W., 2007, *Łańcuch aktywności zerowej*, [w:] *Gmina pasywna*, W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz (red.). Studia KPZK PAN, t. CXVII, Warszawa.
- Dziemianowicz W., 2007a, *Wymiary pasywności lokalnej – wyniki badań ankietowych*, [w:] *Gmina pasywna, op. cit.*
- Dziemianowicz W., 2008, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne-inwestorzy zagraniczni*. Wyd. UW, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red.), 2007, *Gmina pasywna*. Studia KPZK PAN, t. CXVII, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., 2010, *Sieci gospodarcze – ujęcie teoretyczne*, [w:] *Samorząd lokalny w sieciach... op. cit.*
- Dziemianowicz W., Łukomska J., 2012, *Obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze wskazane indykatywnie w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. MRR, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Peszat K., 2014, *Smart Specialisations for Voivodeships – the First Steps toward Improvement?* *Miscellanea Geographica, Regional Studies on Development*, t. 18, nr 1.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Szmigiel-Rawska K., 2010, *Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych – synteza*, [w:] *Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych*, K. Szmigiel-Rawska, W. Dziemianowicz, J. Szlachta (red.). Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, UW, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Szmigiel-Rawska K. (red.), 2011, *Subregionalne bieguny wzrostu*. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne – poradnik dla pracowników administracji publicznej*. MRR, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Peszat K., 2014, *Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Peszat K., Przyborowski K., 2015, *Natura 2000 w kontekście konkurencyjności i możliwości rozwojowych gmin w Polsce*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 1(59).
- Dziennik Ustaw 1990, Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku*, Nr 16 poz. 95.
- Dziennik Ustaw 1994, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku*, Rada Europy w Strasburgu, Nr 124, poz. 607.
- Dziennik Ustaw, 2015, Ustawa o samorządzie gminnym, tekst jednolity*, Poz. 1515, 1 październik.
- Dzierżanowski M. (red.), 2012, *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku*. PARP, Warszawa.
- ESPON, 2015, *Territorial and Urban Aspects of Migration and Refugee Inflow*, ESPON Policy Brief, Luxembourg.
- Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu Społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 2010.

- European Commission* 2010, *Communication to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument wydany po polsku jako: *Komisja Europejska*, 2010, *Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- European Commission* 2010, *Communication to the European Council. Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument ten został wydany po polsku jako: *Komisja Europejska*, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- European Commission* 2012, *Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the Period 2014-2020*, Brussels, 28.09.
- European Union* 1992, *Treaty on European Union (Treaty of Maastricht)*, Official Journal of European Communities, No 191 of 29.7.
- European Union* 1999, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Ministers for Spatial Planning, Potsdam.
- European Union* 2010, *Investing in Europe's Future. A Regional Development Strategy for 2020*. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, November.
- European Union ESPON* 2014, *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Strategies for the European Territory towards 2050*, Luxembourg.
- Florida R., 2002, *The Rise of The Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. Basic Books, New York.
- Florida R., 2010, *Narodziny klasy kreatywnej*. Wyd. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa (przeł. T. Krzyżanowski, M. Penkala).
- Foray D., 2009, *Understanding „Smart Specialisation”*. The questions of R&D Specialisation: Perspectives and policy implications, Institute for Perspective Technological Studies – Joint Research Centre, Seville.
- Foray D., 2015, *Smart Specialization. Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Routledge, London and New York.
- Foray D., Goddard J., Beldarrain X. G., Landabaso M., McCann P., Morgan K., Nauwelaers C., Ortega-Argilé R., 2012, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*. Smart Specialisation Platform S3.
- Foresight technologiczny przemysłu* 2012 – *InSight2030: aktualizacja wyników oraz krajowa strategia inteligentnej specjalizacji* (smart specialization), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Frey C. B., Osborne M. A., 2013, *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?* publikacja internetowa: http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf (dostęp: 29.03.2016).

- Gaczek W. M., 2009, *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*. Studia KPZK PAN, t. CXVIII, Warszawa.
- Gancarczyk M., Gancarczyk J., 2013, *Structural Change in Industrial Clusters – Scenarios and Policy Implications*, [w:] *Programming Regional Development in Poland. Theory and Practice*, T. Kudłacz, D. Woźniak (red.). Studia Regionalia KPZK, t. 33, Warszawa.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gawlikowska-Hueckel K. 2014, *Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*. Gospodarka Narodowa, 5 (273), s. 53-80.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej UE, Kraków, s. 106.
- Giddens A., 2012, *Socjologia*. Wydanie 6, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Gillis W. E., Combs J. G., Ketchen D. J., 2014, *Using Resource-Based Theory to Help Explain Plural Form Franchising*. Entrepreneurship Theory and Practice, 38(3), 449-472.
- Goldsmith M., Larsen H., 2004, *Local Political Leadership: Nordic Style*. International Journal of Urban and Regional Research, 28(1), s. 121-133.
- Goleniów 1268-2008. 740-ta rocznica nadania praw miejskich*, Urząd Gminy i Miasta w Goleniowie, Goleniów 2012.
- Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.), 1996, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95*. EUROREG, UW, Warszawa.
- Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.), 1998, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. EUROREG, UW, Warszawa.
- Grant R. M., 1991, *The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*. Knowledge and Strategy, 33(3), s. 3-23.
- Griffin R. W., 2004, *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, (tłum. M Rusiński).
- Grochowski M., 2010, *Rozwój miast i regionów – między logiką paradygmatu konkurencyjności a terytorialnymi uwarunkowaniami polityki rozwoju*, [w:] *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.). MRR, Warszawa.
- Gronowski P., 2012, *Motywy podejmowania współpracy zagranicznej przez polskie samorządy gminne*. Praca magisterska, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, UW.
- Grzeszczak J., 1999, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*. IGiPZ PAN, Prace Geograficzne, nr 173, Wyd. Continuo, Wrocław.
- Grzybowska B., 2012, *Innowacyjność przemysłu spożywczego w Polsce – ujęcie regionalne*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

- Grzymała-Kazłowska A., 2013, *Ku socjologii mobilnego społeczeństwa? Rozwój nowych koncepcji migracji i integracji a socjologia*. Studia Socjologiczne, (3 (210)).
- Hambleton R., Sweeting D., 2004, *US-Style Leadership for English Local Government?* Public Administration Review, 64(4), s. 474-488.
- Hardin R., 2009, *Zaufanie*. Wyd. Sic!, Warszawa.
- Hatch M. J., 2002, *Teoria lokalizacji*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, tłum. P. Łukow.
- Herbst M. (red.), 2007, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hitt M. A., Dacin M. T., Levitas E., Arregle J. L., Borza A., 2000, *Partner Selection in Emerging and Developed Market Contexts: Resource-based and Organizational Learning Perspectives*. Academy of Management Journal, 43(3), s. 449-467.
- <http://rudamaleniecka.pl/> dostęp 02.2015.
- <http://www.bialowieza.gmina.pl/>, dostęp 02.2015
- <https://www.mojapolis.pl/> dostęp 02.2015.
- <https://www.mojapolis.pl/>, dostęp 02.2015
- Huxham C., 2003, *Theorizing Collaboration Practice*. Public Management Review, 5(3), s. 401-423.
- Innovation Union Competitiveness Report*, European Union, 2011.
- Invest in Częstochowa*, Urząd Miasta Częstochowy, Częstochowa, 2014.
- Inwestowanie w przyszłość. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2010.
- Jarczewski W., 2006, *Powstanie symbolicznego reżimu miejskiego na przykładzie gry o specjalną strefę ekonomiczną w Mielcu*. Studia Regionalne i Lokalne, nr 23.
- Jarczewski W., 2011, *Czynniki sukcesu polityki proinwestycyjnej*, [w:] *Sukces polityki proinwestycyjnej. Niepołomice 1990-2010. Wnioski dla władz lokalnych*, W. Jarczeski, M. Huculak (red.). Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jarczewski W., 2012, *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Kjær A. M., 2009, *Rządzenie*. Wyd. Sic! s.c., Warszawa (tłum. M Dera).
- Klasik A. (red.), 2015, *Badania miejskie i regionalne. Potencjały rozwojowe oraz kierunki przemian w miastach i regionach*. Wyd. UE, Katowice.
- Komisja Europejska*, 2008, *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*, SEC(2008)2550, COM(2008)616 wersja ostateczna, Bruksela, 6 października.
- Komisja Europejska*, 2012, *Wspólne Ramy Strategiczne*, Bruksela, 14 marzec.
- Komisja Europejska*, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Bruksela.

- Korcelli-Olejniczak E., Piotrowski F., 2016, *Hiperróżnorodność społeczna w mieście – znaczenie, wyzwanie, zasób*. XXVIII Konwersatorium wiedzy o mieście, Warszawa (w druku).
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, MRR, Warszawa, 2010.
- Krzyszkowski J., (red.), 2008, *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Kukliński A., 1991, *Korporacje rozwoju regionalnego. Idea dla Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, A. Kukliński, B. Jałowiecki (red.). T. 1, Euroreg, Warszawa.
- Kurczewska U., 2014, *Partycypacja obywatelska w zarządzaniu politykami publicznymi w Unii Europejskiej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, A. Przybylska, A. Giza (red.). Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P., 2016, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*. Prace i Studia Geograficzne (w druku).
- Lackowska M., 2010, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki wielkomiejskiej*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 2(40).
- Lackowska M., 2014, *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*. Wyd. UW, Warszawa.
- Lackowska-Madurowicz M., 2012, *Polityka przestrzenna i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. J. Nowak, T. Skotarczak (red.). Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Lorenzoni G., Lipparini A., 1999, *The Leveraging of Interfirm Relationships as a Distinctive Organizational Capability: a Longitudinal Study*. Strategic Management Journal, 20(4), s. 317-338.
- Łukomska J., 2012, *Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce*, [w:] *Badania regionalnych i lokalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, D. Ilnicki, K. Janc (red.). Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego 29, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Łukomska J., Szmigiel-Rawska K., 2015, *Finansowe aspekty współpracy samorządów*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 3 (61).
- Malizia E. E., Feser E. J., 1999, *Understanding Local Economic Development*, Center for Urban Policy Research, Rutgers. The State University of New Jersey, New Jersey.
- Martin R., Simmie J., 2008, *Path Dependence and Local Innovation Systems in City-regions*. Innovation-Management Policy&Practice, 10(2–3), 183–196.
- Mazur S., 2015, *Współzarządzanie a administracja publiczna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Michałowska E., 2008, *Syndrom NIM BY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 1(31).
- Ministerstwo Gospodarki, 2015, *Krajowy Program Reform 2015-2016*, Warszawa, kwiecień.

- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005, *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2. COM(2005)24 końcowy, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014B, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju, 2015, *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009, *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030*, Warszawa.
- Ministry of Regional Development, 2011A, *Territorial Dimension of EU Policies. Strategic Programming, Coordination and Institutions Territorially Sensitive for an Efficient Delivery of the New Growth Agenda. 'Who Does What and Where?'*, Warsaw.
- Ministry of Regional Development, 2011B, *Territorial Dimension of Development Policies. Post seminar publication*, Ostróda, 18-19 July.
- Ministry of Regional Development, 2011C, *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy. Background Report*, Warsaw, September.
- Ministry of Regional Development, 2011D, *Effective Instruments Supporting Territorial Development. Strengthening Urban Dimension and Local Development within Cohesion Policy. Issue paper*, October.
- Montgomery C., 2015, *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miast*. Wysoki Zamek, Kraków (tłum. T. Teszner).
- Mrówka R., 2010, *Przywództwo w organizacjach. Analiza najlepszych praktyk*. Wolters Kluwers, Warszawa.
- Obłąkowska K., 2015, *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju lokalnego na przykładzie gmin Mielnik, Białowieża i Ruda Maleniecka*. Praca magisterska, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, UW.
- Obłój K., 2007, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi organizacyjnej*. PWE, Warszawa.
- Okólski M., 2001, *Mobilność przestrzenna z perspektywy koncepcji migracji niepełnej*, [w:] *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, E. Jaźwińska i M. Okólski (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Olejniczak K., Płoszaj A., 2008, *Gminy postpegeerowskie*, [w:] *Polska lokalna 2007*, G. Gorzelak (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

- Pauget B., Wald A., 2013, *Relational Competence in Complex Temporary Organizations: The Case of a French Hospital Construction Project Network*. International Journal of Project Management, 31(2).
- Perry M., 2010, *Controversies in Local Economic Development. Stories, Strategies, Solutions*. Routledge, London and New York.
- Porter M. E. 1995, *Competitive Advantage*. Free Press, New York.
- Porter M. E. 2001, *Porter o konkurencji*. PWE, Warszawa, tłum. Andrzej Ehrlich.
- Porter M. E., 2006, *Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymywanie lepszych wyników*. Wyd. HELION, Gliwice, (tłum. M. Witkowska).
- Powell W. W., 1998, *Learning from Collaboration*. California Management Review, 40(3), s. 228-240.
- Prezydencja Węgier. Spotkanie ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego*, 2011, *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Godollo na Węgrzech, 19 maj.
- Przeździecki A., 1995, *Osadnictwo oraz integracja i dezintegracja ludności na ziemi goleniowskiej w pierwszych latach po II wojnie światowej*. Goleniów.
- Putnam R. D., 1995, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Wyd. Znak, Kraków.
- Ramy Strategiczne dla Inteligentnych Specjalizacji*, 2013, Ścieżka dojścia, MRR, maszyn., Warszawa.
- Rist G., 2015, *Urojenia ekonomii*. Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Rhodes R. A. W., 1999, *Foreword*, [w:] *The New Management of British Local Level Governance*, G. Stoker (red.). Plagrave Macmillan, Basingstoke.
- Rosanvallón P., 2011, *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*. Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP, Wrocław
- Rosik P., Kowalczyk K., 2015, *Rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej a przesunięcie modalne w Polsce w latach 2000-2010*. IGiPZ PAN, Prace Geograficzne, nr 248.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib z 26 września 1991 r.*
- Sagan I., 2000, *Miasto: scena konfliktów i współpracy*. Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- Sassen S., 1999, *Globalization and Its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*. T. 9, New Press, New York.
- Schiller N. G., Basch L., Blanc C. S., 1995, *From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration*. Anthropological Quarterly, s. 48-63.
- Scott J., 2006, *Władza*. Wyd. Sic! s.c., Warszawa, (tłum. S. Królak).
- Siłka P. 2012, *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*. Prace Geograficzne, nr 236, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Smolik A., 2012, *Etapy międzynarodowego partnerstwa regionów na przykładzie województwa dolnośląskiego*. Praca magisterska, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, UW.

- Sowiński S., 2006, *Solidarność bez egoizmu i wrogości, Wokół Debat Tischnerowskich*. [www.erazm.uw.edu.pl, dostęp luty].
- Stieglitz J. E., Sen A., Fitoussi J-P., 2013, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*. PWE, Warszawa.
- Storper M., 1997, *The Regional World. Territorial Development in Global Economy*. The Guildford Press, New York – London.
- Strategia Lizbońska*, 2000, *Droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Strategia Rozwoju Gminy Białowieża z uwzględnieniem turystyki na lata 2007-2013*.
- Strategia Rozwoju Gminy Goleniów na lata 2014-2023*, UM Goleniów, 2015.
- Strategia Rozwoju Gminy Grodzisk Mazowiecki 2014–2024*, Grodzisk Mazowiecki, 2013.
- Strategia Rozwoju Gminy Mielnik na lata 2001-2010*.
- Strategia Rozwoju Gminy Niwiska na lata 2014-2020*, s. 29,
http://niwiska.biuletyn.net/fls/bip_pliki/2014_08/BIPF5016EDA3AD1CEZ/strategia_2014-2020.pdf.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego*, Olsztyn, 2000.
- Strategia Rozwoju Gminy Ruda Maleniecka na lata 2012–2020*, 2012.
- Strategia Rozwoju Gminy Skórzec do 2024 r.*, Skórzec, wrzesień 2006.
- Strategia Rozwoju Gminy Tarnowo Podgórne*, Tarnowowo Podgórne, 2009.
- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Niepołomice*, Niepołomice 2011.
- Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Tarnowo Podgórne 2009-2020*.
- Sullivan H., Williams P., Jeffares S., 2012, *Leadership for Collaboration: Situated Agency in Practice*. *Public Management Review*, 14(1), s. 41-66.
- Swianiewicz P., 2005, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*. „*Studia regionalne i lokalne*”, nr 4.
- Swianiewicz P., 2007, *Wydatki ze środków unijnych w budżetach samorządowych – doświadczenia lat 2002-2006*, [w:] *Gmina pasywna*, op. cit.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., 2004, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., 2008, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Sydow J., Schreyoegg G., Koch J., 2009, *Organizational Path Dependence: Opening the Black Box*. *Academy of Management Review*, 34(4), s. 689–709.
- Szczepański M. S., Śliz A., 2014, *Wartości etniczne w (niemal) homogenicznym społeczeństwie. Próba analizy porównawczej*. *Górnośląskie Studia Socjologiczne*, Seria Nowa, (5).
- Szlachta J., 2009, *Kreatywność i innowacyjność polityki spójności Unii Europejskiej w kolejnym okresie programowania po roku 2013*, [w:] *Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. I, Kraków.

- Szlachta J., 2010, *Wizja i strategia rozwoju w systemie zarządzania regionem w Polsce*, [w:] *Polonia quo vadis?*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. III, Kraków.
- Szlachta J., 2011, *Polityka spójności w Unii Europejskiej po kryzysie*, [w:] *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, Z. Strzelecki (red.). SGH, Warszawa, s. 55-72.
- Szlachta J., 2011, *Wpływ UE na ścieżkę rozwojową polskich regionów*, [w:] *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. IV, Kraków.
- Szlachta J., 2013, *Europejskie uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce – poziom województw*, [w:] *Polityka rozwoju regionów oparta na specjalizacjach inteligentnych*, K. Malik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLV, Warszawa.
- Szlachta J. 2014a, *Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] *Polityka rozwoju jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, J. Staciewicz (red.). Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH nr 94, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Szlachta J., 2014b, *Europejski wymiar polityki miejskiej w Polsce*, [w:] *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLIII, Warszawa, s. 24-42.
- Szlachta J., Zaleski J., 2009, *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*. *Gospodarka Narodowa*, nr 4, s. 81-110.
- Szlaszyńska A., 2008, *Społeczeństwo nieufności w dobie kontr-demokracji. Wprowadzenie do myśli Pierre'a Rosanvallon'a*. *Dialogi Polityczne*, (10).
- Szmigiel-Rawska K., Dołzbłasz S., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Sztompka P., 2007, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Wyd. Znak, Kraków.
- Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*, PARP, Warszawa, 2013.
- Taleb N. N., 2007, *The Black Swan: The Impact of Highly Improbable*. Penguin, London.
- The Role of Community Research Policy in the Knowledge-based Economy, Raport Grupy Eksperckiej* (przewodniczący prof. L. Soete), Bruksela, 2009.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95.
- Verheul J. W., Schaap L. 2010, *Strong Leaders? The Challenges and Pitfalls in Mayoral Leadership*. *Public Administration*, 88(2), s. 439-454.
- Weckroth M., Kempainen T., Sørensen J. F. L., 2015, *Predicting the Gross Domestic Product (GDP) of 289 NUTS Regions in Europe with Subjective Indicators for Human and Social Capital*. *Regional Studies, Regional Science*, 2, s. 1.
- Wernerfelt B., 1984, *A Resource-based View of the Firm*. *Strategic Management Journal*, 5(2), s. 171-180.
- Wilk W., 2013, *Miasta zbyt małe na handel z dyskontem*. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*.

Woźniak J.. 2012, *Polskie województwa jako potencjalne ośrodki regionalnej myśli strategicznej*, [w:] *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. V, Kraków.

Zawicki M., 2015, *Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Informacje o Autorach

Michał Bil, mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Paweł Dembiński, lic., Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Wojciech Dziemianowicz, dr hab. prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Róża Fajks, mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Adam Górecki, mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Agnieszka Laskowska, mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Magda Lewandowska, mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Ewelina Matura, lic. Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Katarzyna Obląkowska, mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Klaudia Peszat, mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Jacek Szlachta, prof. zw. dr hab., Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego; al. Niepodległości 162, 02-544 Warszawa.

Katarzyna Szmigiel-Rawska, dr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych; ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa.

Zasady recenzowania w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki, w której afiliowani są autorzy publikacji.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej, innej niż narodowość autora pracy.
3. W procesie recenzowania stosowane jest rozwiązanie, w którym autor (zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*).
4. Wyznaczając recenzentów redakcja wydawnictw KPZK PAN zachowuje ponadto zasadę zapobiegania konfliktom interesów między recenzentem a autorem; za konflikt interesów między autorem a recenzentem uznaje się:
 - a) bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt personalny),
 - b) relacje podległości zawodowej,
 - c) nawiązanie bezpośredniej współpracy naukowej w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzje mają formę pisemną i kończą się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia, albo warunkowego dopuszczenia tekstu do publikacji po jego poprawieniu przez autora według uwag zawartych w recenzji. W takiej sytuacji, recenzent może zastrzec sobie prawo do ponownego zrecenzowania pracy, po dokonaniu przez autora poprawek wskazanych w pierwszej recenzji. Do publikacji dopuszczane będą prace posiadające dwie pozytywne recenzje (zawierające wniosek o dopuszczenie do publikacji).
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji oraz formularz recenzji, który stanowi załącznik do niniejszego dokumentu, są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej wydawnictw KPZK PAN (zasady recenzowania publikacji podawane są również w każdym numerze czasopisma).
7. W przypadku wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) mających charakter monografii naukowej nazwiska recenzentów są ujawniane.
8. W przypadku wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) mających charakter wydawnictw zbiorowych (zbiór artykułów poświęconych zagadnieniu określone w tytule tomu), nazwiska recenzentów poszczególnych artykułów nie są ujawniane. Raz w roku w ostatnim tomie każdego z wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) podaje się do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących z redakcją w danym roku. Lista stałych recenzentów zamieszczona zostaje również na stronach internetowych KPZK PAN.

Zasady przygotowania publikacji w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Dotyczy redaktorów tomów:

Materiały przeznaczone do Biuletynu KPZK PAN, Studiów KPZK PAN i serii anglojęzycznej Studia Regionalia KPZK PAN powinny być kompletne, obejmować stronę tytułową, spis treści wskazujący kolejność artykułów, przedmowę oraz wszystkie artykuły wraz z abstraktami w jęz. angielskim, tabelami i rycinami.

Dotyczy autorów artykułów:

I. Wytyczne i uwagi edytorskie

1. Struktura artykułu naukowego składanego do publikacji w wydawnictwach KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) powinna przedstawiać się w sposób następujący:
 - tytuł – maksymalnie 2–3 linijki maszynopisu;
 - abstrakt – nie więcej niż pół strony maszynopisu standardowego (ok. 100 słów), powinien zawierać: sformułowanie celu pracy/badań, identyfikację obiektu badań, przedmiotu rozważań, istotę stosowanej metody, najważniejsze wyniki i wnioski; abstrakt powinien zawierać słowa kluczowe (5–10 słów);
 - wstęp – zawierający np. identyfikację problemu badawczego, pytania badawcze, hipotezy, cele pracy, opis wykorzystanych materiałów, zastosowanych metod badawczych itp.;
 - zasadnicza część pracy (rozwińcie) – zawierająca: wyniki badań, studiów, analiz, wnioski, dyskusję, polemikę z innymi pracami, rekomendacje zaadresowane przedmiotowo, podmiotowo itp.;
 - zakończenie – będące rodzajem podsumowania przeprowadzonych rozważań, zawierające np. zestawienie najistotniejszych wniosków, rekomendacji itp.;
 - streszczenie w języku angielskim – nie więcej niż pół strony maszynopisu standardowego;
 - podziękowania – opcjonalnie oraz ewentualna informacja o źródłach finansowania publikacji i wkładzie innych podmiotów w opracowanie publikacji (zgodnie z wymogami jakościowymi i standardami etycznymi opisanymi niżej);
 - spis literatury (bibliografii) – tylko pozycji cytowanych/przywoływanych w tekście artykułu;
 - afiliacja autora/współautorów (informacja o autorze/autorach powinna zawierać następujące dane: stopień naukowy, nazwa uczelni, wydziału, instytutu, katedry, adres uczelni, e-mail, telefon kontaktowy);
 - załączniki/dodatki/suplementy – opcjonalnie (będą publikowane tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach po uzgodnieniu z Redakcją wydawnictw KPZK PAN);
 - indeksy – opcjonalnie (głównie do wydawnictw w formie monografii naukowej).
2. Prace powinny mieć objętość ok. 1 ark. wydawniczego (1 ark. = 40 000 znaków); prace o większej objętości powinny być uzgadniane i zaakceptowane przez Redakcję Wydawnictw KPZK PAN.
3. Strona tekstu w dostarczonej pracy powinna być zgodna z maszynopisem standardowym – liczyć ok. 1800 znaków – tzn. 30 wierszy po 60 znaków (spacje to też znaki). Strony powinny być ponumerowane.
4. Prace powinny być dostarczone na nośniku typu CDR lub przesłane drogą elektroniczną w programie uzgodnionym z Redakcją (np. MS Word, Word Perfect). W przypadku stosowania nietypowego edytora tekstu należy przygotować plik w formacie RTF lub ASCII.

5. Uwagi dotyczące przygotowania map, rycin i zdjęć:
- Jakość ilustracji powinna pozwalać na ich bezpośrednią reprodukcję. Ilustracje w formie map bitowych muszą mieć rozdzielczość wynoszącą co najmniej 300 dpi i być zapisane w typowym formacie graficznym. Materiał ilustracyjny powinien być dostarczony na foliach, kalkach lub dobrej jakości odbitkach, nie wymagających przerysowania, nadających się do skanowania lub też na dyskietce w plikach.
 - Najlepszą formą są ryciny zapisane wektorowo w programie Corel Draw, Adobe Illustrator, MS Word, MS Excel lub podobnych, dających się odczytać w wymienionych programach. Ryciny wektorowe pozwalają na zmianę czcionki i jej wielkość na przyjętą w publikacjach KPZK PAN, ewentualnie zmianę kolorów na szrafy (w druku czarnobiałym).
 - Ryciny bitmapowe (fotografie, mapy, reprodukcje, skany, ryciny postscriptowe) powinny być przygotowane w rozdzielczości co najmniej 300 dpi i podstawie 130 mm dających się odczytać w programie Adobe Photoshop lub Adobe Acrobat (np.:tif, .jpg, .eps, .pdf).
 - Materiał ilustracyjny ściągnięty z Internetu nie nadaje się do druku, ze względu na małą rozdzielczość.
6. Notki (odsyłacze, przypisy) w tekście powinny mieć jednolitą numerację.
7. Przypisy dolne służą wyłącznie do komentowania pewnych wątków pobocznych zaanonsowanych w tekście głównym pracy – tzn. odnoszą się do pewnego fragmentu tekstu głównego, zawierającego objaśnienia do tego fragmentu, np. informacje o innych pracach, komentarze, dygresje, polemiki. Nie mogą natomiast służyć jako odnośniki do literatury (tzn. zamiast odnośników w nawiasach w tekście głównym pracy).
8. Cytaty zawarte w pracy muszą być wyraźnie oznaczone w tekście – „wzięte w cudzysłów”. Cytaty muszą być udokumentowane: należy wskazać, skąd pochodzą.
9. Powiązania cytatu z opisem bibliograficznym cytowanego dzieła/dokumentu, zawartym w spisie literatury na końcu pracy, dokonuje się przez wstawienie w odpowiednim miejscu tekstu odnośnika do literatury, w nawiasie, w którym podaje się: nazwisko autora cytowanej pracy, rok wydania cytowanej pracy, stronę lub zakres stron, z których cytat zacerpnięto. Przykład: [Tyrała 2001, s. 10] lub [*Strategia...* 2000, s. 10] Jeżeli nazwisko autora pojawia się jako naturalny element tekstu, w nawiasie podaje się tylko rok wydania cytowanej pracy – np.: Według Tyrały [2001, s. 10] lub Zgodnie z zapisami *Strategii...* [2000, s. 10]. Cytując dwie prace tego samego autora wydane w tym samym roku, dla uniknięcia nieporozumień, przy roku wydania dodaje się małe literki „a”, „b”, „c” itd., np.: [Tyrała 2001a, s. 10], a w innym miejscu tekstu [Tyrała 2001b, s. 33]. Pełen opis bibliograficzny cytowanej pozycji zamieszczany jest w spisie literatury przedmiotu na końcu pracy.
- Uwaga:** w wydawnictwach KPZK PAN nie stosuje się powoływania literatury w tekście przez zastosowanie odnośników numerycznych w nawiasach kwadratowych [#] lub w postaci indeksu górnego # lub [#], odsyłającego do przypisu dolnego lub przypisów końcowych, gdzie umieszczane byłyby wówczas opisy bibliograficzne cytowanych prac.
10. Spis literatury przedmiotu (spis bibliografii) powinien być umieszczony na końcu pracy i obejmować tylko pozycje, na które powołuje się autor publikacji w tekście, w wykazie ułożonym alfabetycznie. Poszczególne opisy bibliograficzne powoływanych prac (książek, artykułów, rozdziałów w monografiach, dokumentów itp.) powinny zawierać kolejno: nazwisko i pierwszą literę imienia autora, rok wydania, tytuł pracy napisany kursywą, nazwę wydawcy, miejsce wydania. Przykład: Artykuł: Besala J., 2002, *Żywioty sterują historią*. „Focus”, nr 4 (79).

Książka: Tyrała P., 2001, *Zarządzanie kryzysowe*. Wydawnictwo PWE, Toruń.

Rozdział w książce: Berliński T., 2000, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, P. Tyrała (red.). Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Dokument: *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, 2000, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

11. Teksty powinny być przygotowane tak starannie, aby mogły być drukowane bez zmian, z wyjątkiem rutynowych poprawek edytorskich.

II. Wymogi jakościowe i standardy etyczne

W trosce o dochowanie najwyższych standardów redakcyjnych oraz w celu zapobieżenia nierzetelności w publikacjach naukowych określanych jako tzw. ghostwriting¹ i guest authorship² redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN wymaga od autorów ujawniania informacji o podmiotach przyczyniających się do powstania publikacji (wkład merytoryczny, rzeczowy, finansowy etc.). W tym celu zobowiązuje się autorów do zachowania następujących standardów podczas przygotowywania tekstów składanych do publikacji w Biuletynie KPZK PAN, Studiach KPZK PAN, oraz serii Studia Regionalia KPZK PAN:

1. W przypadku publikacji naukowych, które nie zostały wykonane samodzielnie, tzn. opracowano je we współautorstwie lub z wykorzystaniem pomocy wyspecjalizowanego podmiotu (osoby fizycznej lub prawnej), w końcowej części pracy (w punktach: „podziękowania”, „afiliacje autorów”) należy zawrzeć notę, w której ujawniany jest wkład poszczególnych autorów (współautorów) w powstanie publikacji (artykułu, monografii). Oznacza to konieczność podania ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji kto jest autorem koncepcji, założeń, zastosowanych metod, protokołu itp., wykorzystywanych w toku pracy badawczej – przygotowywania publikacji; główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający manuskrypt.
2. Autor/współautorzy podają ponadto informację o ewentualnych źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów w opracowanie publikacji (financial disclosure).

Redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN informuje, że wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce, w tym wykryte przypadki *ghostwriting*, *guest authorship* będą dokumentowane i oficjalnie demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Redaktor Naczelny
Redakcji Wydawnictw KPZK PAN

Prof. dr hab. Tadeusz Markowski

¹ Z *ghostwriting* mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z *guest authorship* (*honorary authorship*) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a mimo to jest wykazywany jako autor/współautor publikacji.

Szanowni Państwo,

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN uprzejmie informuje o możliwości zakupu i zaprenumerowania prac Komitetu wydawanych w 3 seriach: Biuletyn KPZK PAN, Studia KPZK PAN i Studia Regionalia w jęz. ang. Wydawnictwa można zamówić w dowolnym czasie, zamówienie może obejmować zarówno wszystkie pozycje, jak i pojedyncze zeszyty Biuletynów i tomy Studiów.

Ze względu na ograniczone nakłady jedynie złożenie imiennego zamówienia w Redakcji Wydawnictw KPZK PAN zapewni Państwu zakupienie naszych wydawnictw. Wielkość nakładu zależy od liczby zgłoszonych zamówień. Pozycje wydawnicze KPZK PAN można kupić lub zamówić w Redakcji KPZK PAN.

Uprzejmie informujemy, że w 2015 r. wydaliśmy następujące pozycje:

Biuletyn KPZK PAN

- z. 256 Uwarunkowania rozwoju turystyki. Wybrane problemy. W. Kamińska red.
- z. 257/258 Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce. J. Martyniuk-Pęczek i M. Nowak red.
- z. 259 Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych. P. Lorens i S. Ledwoń red.

Studia KPZK PAN

- T. CLXI Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki. T. Kudłacz i P. Lityński red.
- T. CLXII Turystyka wiejska i agroturystyka – nowe paradygmaty dla XXI w. W. Kamińska, M. Wilk-Grzywna red.
- T. CLXIII Innowacyjność w turystyce wiejskiej a nowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich. W. Kamińska red.
- T. CLXIV Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów. A. Klasik, F. Kuźnik red.
- T. CLXV Procesy gentryfikacji w obszarach śródmiejskich wielkich miast na przykładzie Warszawy, Łodzi i Gdańska. J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz red.
- T. CLXVI Uwarunkowania rozwoju turystyki aktywnej na obszarach wiejskich. W. Kamińska red.

Studia Regionalia KPZK PAN

- Vol. 41/42 Modern Challenges of Regional Research – European, National, Regional and Local Perspective. Eds. P. Churski, K. Kopczevska, Warsaw 2015
- Vol. 43/44 Integrated Development and Spatial Management of Urban Areas. Polish Experience. A. Klasik, T. Kudłacz Eds.

W 2016 r. przewidujemy wydanie następujących pozycji: Obszary wiejskie – wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość. K. Heffner i B. Klemens red.; Izabela Siekierska-Rosiak: Miasta w polityce regionalnej Polski w okresie programowania 2007-2013; Powrót do centrum miasta – wyzwanie dla Krajowej Polityki Miejskiej. T. Markowski red.; Specjalizacja regionalna – współczesne podejścia. A. Klasik red.; Gospodarka przestrzenna miast i regionów. Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych, T. Kudłacz red.; Kłustry turystyczne. W. Kamińska red.; Anna Gołędzinowska: Procesy przekształceń przestrzeni publicznych miast średniej wielkości w Polsce (1989-2013); Łańcuch wartości gminy. J. Szlachta, W. Dziemianowicz red.; Gospodarka przestrzenna – potrzeby praktyki i nowoczesne formy kształcenia – T. Kudłacz red.; Obszary metropolitalne w Polsce – delimitacja, planowanie i rozwój. T. Kaczmarek, P. Lorens red.; The Socio-Spatial Dimension of the Quality of Life in the City. M. Mularska-Kucharek, K. Brzeziński Eds.

Lista recenzentów wydawnictw KPZK PAN

Bożena Degórska, Bolesław Domański, Ryszard Domański, Marek Dutkowski,
Wojciech Dziemianowicz, Wanda Gaczek, Krystian Heffner, Andrzej Hopfer,
Ryszard Janikowski, Michał Jasiulewicz, Wioletta Kamińska, Mariusz Kistowski,
Piotr Korcelli, Stanisław Korenik, Marek Kozak, Tadeusz Kudłacz, Florian
Kuźnik, Krzysztof Malik, Andrzej Miszczuk, Bogdan Ney, Ewa Pancer-Cybulska,
Feliks Pankau, Dominika Rogalińska, Janusz Słodczyk, Grzegorz Ślusarz,
Zbigniew Ziolo, Piotr Żuber, Maciej Żurkowski

Ark wyd. 21
Nakład 300 egz.
Wyd. 1