

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: andrzej.sztando@ue.wroc.pl

EFEMERYDY, KATEDRY NA PUSTYNI I BALASTY W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM LOKALNYM MAŁYCH MIAST

EPHEMERIDES, CATHEDRALS IN THE DESERT AND BALLAST IN LOCAL DEVELOPMENT GOVERNANCE OF SMALL TOWNS

DOI: 10.15611/noz.2016.3.08

JEL Classification: H70, H77, H79, H83, O18, O20, O43, O47, R50, R51, R58

Streszczenie: Absorpcja czynników egzogenicznych to jeden z głównych elementów zarządzania rozwojem lokalnym. Sprzyja jej współcześnie wiele ponadlokalnych uwarunkowań, wśród których dominująca jest dystrybucja środków finansowych pochodzących głównie z funduszy Unii Europejskiej. W absorpcji tej zdarzają się jednak niepowodzenia mające różne przyczyny i skutki. Artykuł prezentuje wyniki badań dotyczących tego zagadnienia, zrealizowanych w dwóch fazach. Pierwsza obejmowała obserwacje uczestniczące poczynione w latach 2000–2014 w 61 różnych gminach, których celem była identyfikacja cech wspomnianych niepowodzeń i ich typowych wzorców. Druga ukierunkowana została na identyfikację częstości i przyczyn występowania tych wzorców w zarządzaniu rozwojem lokalnym małych miast. Wykorzystano w niej długie wywiady osobiste, które przeprowadzono w 2014 r. z burmistrzami 46 takich miast. Artykuł kończą zalecenia odnośnie do doskonalenia procesów lokalnego i ponadlokalnego zarządzania rozwojem lokalnym, ukierunkowanego na redukcję liczebności i skutków niepowodzeń w absorpcji egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: gmina, władze lokalne, rozwój lokalny, zarządzanie rozwojem lokalnym, małe miasto, egzogeniczne czynniki rozwoju lokalnego.

Summary: The absorption of exogenous factors remains one of the main components in local development governance. It is facilitated contemporarily by many supra-local determinants, among which the dominating one is the distribution of financial means originating mainly from the European Union funds. Such absorption, however, does experience failures having various reasons and effects. The article presents the research results in this matter, which were carried out in two phases. The first of them covered participant observations performed in the period 2000–2014, in 61 different municipalities, aimed at identifying the characteristics of the above-mentioned failures and their typical patterns. The second one focused on identifying both the frequency and reasons of these patterns occurrence in local development governance of small towns. Long personal interviews were used in its course, which were conducted in 2014 with the Mayors of 46 such towns. The article is concluded with recommendations

related to the improvement of local and supra-local governance of local development aimed at reducing the number and consequences of failures in absorbing exogenous factors of local development.

Keywords: commune, local authorities, local development, local development governance, small town, exogenous factors of local development.

1. Rozwój lokalny w dwóch perspektywach

Prezentacja wyników badań niepowodzeń w absorpcji egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego, stanowiąca główny cel artykułu, wymaga uprzedniego wyjaśnienia jego istoty. Rozwój lokalny definiowany był już wielokrotnie, a poszczególne definicje (np.: [Brol 1998a, s. 11; Filipiak i in. 2005, s. 107; Garofoli 2009, s. 225; Marques 2011, s. 144; Pietrzyk 1997, s. 89-90; Wojtasiewicz 1996, s. 38]) akcentowały jego różne cechy, zmieniając się wraz z ewolucją i upowszechnianiem się koncepcji lokalizmu (por. np.: [Morris, Hess 1975; Sowa 1989; *The New Localism...* 1993; Gilejko 2007]). Należy go postrzegać na dwa sposoby.

Pierwszy polega na postrzeganiu go z perspektywy lokalnej, to znaczy z perspektywy pojedynczego układu lokalnego, czyli kompozycji społeczno-terytorialnej, posiadającej zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości. Stosując uproszczenia, w wielu krajach, w tym w Polsce, kompozycję tę utożsamia się z gminą. W tym ujęciu rozwój lokalny to długookresowy, niezunifikowany, wielowymiarowy, samopodtrzymujący się proces przekształceń struktur gminy i powiązań między nimi oraz ich powiązań z otoczeniem, współformujący pożądaną procesy ponadlokalne, kreowane planowo, partycypacyjnie, w skoordynowany sposób i zgodnie z ideą ładu zintegrowanego, przede wszystkim przez społeczność lokalną i w jej interesie, przez opierającą się na konsensusie mobilizację czynników, głównie endogenicznych. Celem tak rozumianego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczności lokalnej przez zaspokojenie jej potrzeb, ale przy jednoczesnym generowaniu wartości użytecznych dla otoczenia układu lokalnego.

Rozwój lokalny widziany z perspektywy lokalnej nie jest zatem procesem autonomicznym, przebiegającym wyłącznie wewnątrz danego układu lokalnego. Jest wielowymiarowym procesem lokalnym, ale w różnorodny sposób związanym ze społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi obiektami i procesami ponadlokalnymi (regionalnymi, państwowymi, kontynentalnymi, globalnymi i charakteryzującymi związki państw, jak np. Unia Europejska) oraz należącymi do innych układów lokalnych. Oznacza to m.in., iż mimo oparcia głównie na czynnikach endogenicznych, jak kapitał ludzki, społeczny, kulturowy, finansowy, a także innowacje, informacje, zasoby naturalne, infrastruktura techniczna i społeczna oraz środki produkcji, rozwój ten bazuje również na analogicznych czynnikach egzogenicznych. Ich wpływ do układu lokalnego może przyjmować nierozłączne formy, takie jak:

- proste zasilanie przez te czynniki społecznych, gospodarczych i środowiskowych elementów układu lokalnego, czyli podtrzymywanie ich istnienia i funkcjonowania¹;
- inicjowanie lub rozruchowe podtrzymywanie albo impulsowe stymulowanie przez te czynniki lokalnych procesów rozwoju²;
- modyfikowanie społecznych, gospodarczych i środowiskowych elementów układu lokalnego przez czynniki egzogeniczne, którego efektem jest upowszechnienie danych wartości ponadlokalnych na poziomie lokalnym³;
- modyfikowanie społecznych, gospodarczych i środowiskowych elementów układu lokalnego przez czynniki egzogeniczne, którego efektem są zupełnie nowe wartości lokalne (lokalne innowacje)⁴;
- transformowanie czynników ponadlokalnych przez społeczne i gospodarcze elementy układu lokalnego w zupełnie nowe wartości lokalne⁵.

Wykorzystanie czynników egzogenicznych w rozwoju lokalnym dynamizuje go, dając możliwość szerszego, szybszego i pełniejszego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, a także potrzeb podmiotów zewnętrznych. W układach lokalnych cierpiących na silny niedostatek czynników wewnętrznych absorpcja zewnętrznych staje się koniecznością, ponieważ bez nich proces rozwoju lokalnego może zostać zahamowany, nawet przy dużych wysiłkach lokalnej społeczności (por. np. [Filipiak 2006; Gorzelak 1996; 2000]). W takich sytuacjach potrzebna jest zatem pewna masa krytyczna czynników rozwoju lokalnego, a ich źródła muszą mieć zewnętrzny charakter. Ponadto, nawet gdy czynniki endogeniczne są obecne w minimalnym lub większym stopniu, tempo procesów rozwoju lokalnego i zaspokajania potrzeb może być, zarówno z punktu widzenia społeczności lokalnej, jak i zewnętrznych beneficjentów, nieakceptowalnie niskie. Co więcej, w odniesieniu do analogicznych procesów innych układów lokalnych mogą oznaczać relatywny regres. Własności te mają szczególne znaczenie w obliczu zachodzącej między tymi układami współczesnej, wewnątrzpaństwowej i globalnej konkurencji o kapitały i innowacje. Szanse na sukces tych, które bazują na niedostatecznych czynnikach własnych i pozbawione są odpowiedniego wsparcia zewnętrznego, skutkiem czego charakteryzują się np. nieodpowiednio wykwalifikowanymi zasobami pracy, niedorozwiniętym otoczeniem biznesu czy brakami w podstawowej infrastrukturze technicznej, są po prostu małe.

Wszystko to nie oznacza jednak, że kategoria rozwoju lokalnego obejmuje sytuacje, w których długookresowe przekształcenia danego układu lokalnego i jego po-

¹ Tak działają np. transfery pieniężne pochodzące z budżetu państwa, służące utrzymaniu lokalnych: państwowego muzeum, delegatury urzędu wojewódzkiego czy szkół podstawowych.

² Chodzi zwykle o środki finansowe, których transfer na obszar gminy jest wynikiem indywidualnej decyzji władz ponadlokalnych. Współcześnie są to głównie dotacje bazujące na funduszach z UE.

³ To np. lokalne upowszechnienie ponadlokalnej wiedzy podczas szkoleń mieszkańców przeprowadzanych przez podmioty ponadlokalne albo lokalne upowszechnianie ponadlokalnej sztuki.

⁴ Na przykład nowe produkty lokalnej ceramiki, stanowiące wynik połączenia tradycyjnych, unikalnych technologii garncarskich i najnowszych technologii graficznych.

⁵ Na przykład powstanie lokalnej organizacji pozarządowej, dążącej do osiągania celów ponadlokalnych.

wiązań z otoczeniem oraz będące ich wynikiem zaspokajanie potrzeb beneficjentów to rezultat jedynie lub głównie oddziaływania czynników egzogenicznych, np. strumieni pieniędzy z budżetu państwa (proste zasilanie) lub dużych, bezpośrednich inwestycji (impulsowe stymulowanie). Takie przekształcenia można określić bardziej jako ponadlokalnie generowany rozwój w skali lokalnej niż jako rozwój lokalny. Aby mogły być uznane za rozwój lokalny, obok spełnienia innych warunków, muszą być przede wszystkim wynikiem trwałej mobilizacji materialnych i niematerialnych zasobów wewnętrznych, nawet jeśli została ona zainicjowana lub przebiega z zewnętrznym wsparciem. Warunek ten podkreśla się w międzynarodowej literaturze, zwłaszcza w ostatnich latach, a dążąc do odróżnienia wcześniejszych, pozbawionych lub nieakcentujących go koncepcji rozwoju lokalnego od współczesnych, używa się pojęć: *local sustainable development* lub *local self-development* (por. np. [Blair, Evans 2004; Graziano da Silva 2002]). Wyrażają one nie tylko wielopłaszczyznowe zintegrowanie tego rozwoju, ale właśnie również jego trwałość opierającą się na wewnętrznie samopodtrzymujących się przekształceniach. Tak rozumiany rozwój lokalny jest współcześnie określany także jako neoendogeny (por. np. [Ray 2006]).

Drugi sposób postrzegania rozwoju lokalnego to postrzeganie go z perspektywy ponadlokalnej, czyli z perspektywy układów ponadlokalnych – regionów, państw, związków państw i z perspektywy globalnej. Ponadlokalnie postrzegany rozwój lokalny to takie przekształcenia struktur układów ponadlokalnych i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, które są w dużej mierze efektem procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych, składających się na dany układ ponadlokalny. Nie chodzi jednak tylko o to, aby procesy rozwoju wielu układów lokalnych i ich efekty łączyły się w ponadlokalne, proste „sumy”. W ponadlokalnym ujęciu rozwoju lokalnego chodzi też o to, by dzięki interakcjom sieciowym zachodzącym między licznymi układami lokalnymi, a także między nimi a innymi podmiotami ponadlokalnymi (państwami, firmami, organizacjami i in.) w możliwie największym stopniu wzbudzone były nowe oraz chronione i intensyfikowane istniejące, ponadlokalne, a zatem regionalne, państwowe i globalne procesy rozwoju, które różnią się od procesów rozwoju lokalnego nie tylko wymiarem przestrzennym. Upraszczając, można powiedzieć, że rozwój lokalny w ponadlokalnej perspektywie oznacza transformację procesów rozwoju lokalnego w ponadlokalne procesy rozwoju. Celem tak rozumianego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczeństw regionalnych i państwowych oraz inaczej delimitowanych, ponadlokalnych zbiorowości ludzkich.

Obie kategorie rozwoju lokalnego – lokalna i ponadlokalna, łącznie tworzą paradygmat rozwoju, czyli zespół praw, koncepcji i modelowych rozwiązań składających się na swoistą filozofię generowania rozwoju w ogóle, to znaczy we wszystkich jego wymiarach przestrzennych i rodzajowych, opierającą się na fundamentach lokalizmu. Określić go można jako paradygmat rozwoju lokalnego w szerokim rozumieniu. Jego akceptacja nie oznacza jednak przypisania rozwojowi lokalnemu roli jedynej właściwej determinanty wszelkich procesów rozwoju. Oznacza natomiast

nadanie mu istotnej i interaktywnej pozycji wśród zajmowanych przez inne, lecz komplementarne, a nawet inkorporacyjne w stosunku do niego, teoretyczne koncepcje i rzeczywiste procesy rozwoju. Szczególne znaczenie należy tu przypisać jego relacjom ze współczesnymi paradygmatami rozwoju regionalnego i terytorialnego.

2. Pozyskiwanie czynników egzogenicznych w lokalnym i ponadlokalnym zarządzaniu rozwojem lokalnym

Racjonalne wykorzystywanie zasobów do osiągnięcia danych celów określane jest mianem zarządzania. Na przykład T. Pszczołowski zarządzaniem nazywa dysponowanie zasobami, a owo dysponowanie określa jako ich wykorzystywanie dla osiągnięcia celu [Pszczołowski 1987, s. 288, 292]. Z kolei R.W. Griffin nazywa w ten sposób „zestaw działań (...) skierowanych na zasoby organizacji (...) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny” [Griffin 2005, s. 6, 38]. J.A.F. Stoner i Ch. Wankel zarządzaniem nazywają „proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystania wszystkich innych jej zasobów dla osiągnięcia celów” [Stoner, Wankel 1996, s. 23]. A. Potoczek opisuje je jako „proces polegający na podejmowaniu przez kierujące organy wielu różnych – wzajemnie powiązanych – decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby w sposób skuteczny, efektywny i sprawny osiągnięte były jej cele” [Potoczek 2001, s. 144]. Zarządzanie jako nauka oraz jako praktyczna działalność wywodzi się z dorobku identyfikacji, kreacji i weryfikacji kierowniczych czynności, uwarunkowań oraz dążeń do sukcesów w biznesie. Działalność ta pozostaje jego tradycyjną – niejako podstawową – domeną. W ostatnich kilkudziesięciu latach zyskało ono jednak nowe domeny. Wśród nich znalazła się sfera działalności władz publicznych, w której określa się je jako zarządzanie publiczne. W polskiej systematyce nauk jest to subdyscyplina nauki o zarządzaniu, natomiast w praktyce jest to zbiór wzorców postępowania przez władze publiczne różnych szczebli, zakorzenionych nie tylko w zarządzaniu ogólnym, ale też w innych dziedzinach wiedzy związanych z procesami społecznymi, gospodarczymi oraz środowiskowymi. Początkowo zarządzanie publiczne odnoszone było (i wciąż jest) do pojedynczych instytucji publicznych, które mają osiągnąć jakieś cele. W nowszych ujęciach odnosi się je także do grup takich instytucji tworzących dany system albo zbiór, dostatecznie jednorodny funkcjonalnie lub strukturalnie, który traktuje się również jak dążącą do czegoś organizację. Podejścia takie miały i mają w części sytuacji swoje uzasadnienie. Jednak od niedawna kategoria zarządzania, tak w teorii, jak i w praktyce, przestaje być nie tylko wyłącznym dominium działalności komercyjnej, ale także organizacji tworzących spójne systemy. W różnych kontekstach coraz częściej zarządzanie łączy się również ze społeczeństwem i z jego zorganizowanymi działaniami o innych niż gospodarcze motywach, a prócz tego z przestrzenią i ze środowiskiem naturalnym oraz z procesami w nich zachodzącymi. Dlatego pojęcie zarzą-

dzania publicznego używane jest współcześnie także w odniesieniu do działań podejmowanych wobec struktur i zjawisk o niskim stopniu domknięcia, związanych z podmiotami stanowiącymi elementy organizacyjnych sieci o trudnych do jednoznacznego określenia, nawet płynnych granicach. Chodzi tu o struktury i zjawiska często różniące się istotnie i wieloaspektowo od organizacji i procesów w nich zachodzących, nawet tych nieukierunkowanych na zysk. Mianem zarządzania publicznego określa się aktualnie także starania o osiągnięcie celów zbiorowych, bazujące nie tylko na racjonalności ekonomicznej, lecz na racjonalności wyboru publicznego inkorporującej między innymi ekonomiczną, ekologiczną, naukową, a nawet religijną. Definicję oddającą to współczesne postrzeganie zarządzania publicznego podaje B. Koźuch. Według niej jest to „dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego” [Koźuch 2004, s. 59].

W tym nowym nurcie pojęciowym mieści się kategoria zarządzania rozwojem lokalnym, które prowadzone jest przez władze lokalne, czyli gminne. Jego ścisłe ujęcia definicyjne praktycznie nie występują w literaturze, ale pojęcie to można odnaleźć w publikacjach krajowych (por. [Barcik 2009; Broł 1998b; Furmankiewicz, Janc 2012; Klasik 2001; Korenik 1998; Wiatrak 2006]) i zagranicznych, w których określa się je jako *local development governance* lub *governance of local development* (por. [Messina 2011, s. 114; Vazquex-Barquero 2002, s. 101; Levy 2004, s. 7]). Zarządzanie rozwojem lokalnym odnosi się do rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie lokalnej, czyli do określonego, wielowymiarowego procesu zachodzącego w skali gminy (układu lokalnego), w którym uczestniczą lokalne przedsiębiorstwa, instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, elementy ekosystemów, osoby fizyczne i inne, a nie tylko do gminy, rozumianej jako zbiór organizacji tworzących samorządowy system instytucjonalny. Polega ono na wykorzystywaniu przez władze gminy tego systemu instytucjonalnego do stymulowania przekształceń struktur gminy (układu lokalnego), wzajemnych powiązań między nimi i ich powiązań z otoczeniem, tak by stanowiły one rozwój lokalny. Ze względu na znaczenie czynników ponadlokalnych w rozwoju lokalnym obejmuje ono – wśród wielu innych aktywności – działania służące ich napływowi do gminy w każdej z pięciu zaprezentowanych wcześniej form. Pozyskiwanie prostego, zewnętrznego zasilania elementów układu lokalnego, czyli podtrzymywanie ich istnienia i funkcjonowania, to istotna część tych działań. Jednak ze względu na omówiony wymóg trwałego oparcia rozwoju lokalnego na czynnikach endogenicznych (samopodtrzymywania się) w działaniach tych akcent należy stawiać na takie pozyskiwanie czynników egzogenicznych, aby czynniki egzogeniczne spełniały co najmniej jeden z następujących warunków:

- wiązały się z endogenicznymi, tworząc nowe, trwałe czynniki rozwoju lokalnego, trwale związane z gminą i aktywne w procesie rozwoju lokalnego,

- trwale wzbudzały wcześniej nieaktywne lub aktywne w zbyt małym stopniu endogeniczne czynniki rozwoju lokalnego,
- przyczyniały się do trwałej absorpcji innych, pożądanych czynników egzogenicznych, tworząc np. stabilne sprzężenia zwrotne między elementami układu lokalnego i jego ponadlokalnego otoczenia.

Co więcej, należy przy tym unikać sytuacji, w których pozyskane tak czynniki egzogeniczne, stymulując jedne składowe procesy rozwoju lokalnego, stają się barierami innych, wskutek czego bilans korzyści i kosztów całej operacji jest bliski zeru lub nawet wyraźnie ujemny. Istotne są również proporcje szeroko rozumianych kosztów pozyskania danego czynnika egzogenicznego do szeroko rozumianych korzyści uzyskanych dzięki temu w zakresie rozwoju lokalnego. Niezbędna do ustalenia tych proporcji identyfikacja oraz kwantyfikacja wszystkich kosztów i korzyści to zadanie złożone i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym rzadko wykonywane, ale sytuacji ewidentnie niekorzystnych należy po prostu również unikać.

We wskazany, nowym nurcie pojęciowym mieści się również kategoria zarządzania rozwojem lokalnym prowadzonego przez władze ponadlokalne. Zarządzanie to odnosi się do rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie ponadlokalnej, czyli do przekształceń struktur układów ponadlokalnych i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, będących bezpośrednimi i pośrednimi efektami procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych składających na nie. Polega ono na wykorzystywaniu przez władze ponadlokalne (regionalne, państwowe, organizacji międzypaństwowych) systemów instytucjonalnych znajdujących się w ich dyspozycji do:

- tworzenia ponadlokalnych, ustrojowych, organizacyjno-prawnych, finansowych, infrastrukturalnych, informacyjnych i innych, warunków rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie lokalnej,
- stymulowania rozwoju lokalnego w danych gminach lub ich grupach, przez dostarczenie im egzogenicznych dla nich czynników rozwoju,
- stymulowania transformacji procesów rozwoju lokalnego w ponadlokalne procesy rozwoju.

Zarządzanie rozwojem lokalnym z poziomu ponadlokalnego obejmuje zatem w swych założeniach – obok wielu innych aktywności – również działania mające na celu transfer do układów lokalnych ich egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego i wiązanie ich z czynnikami endogenicznymi. W tym zakresie omawiane zarządzanie jest zatem kompatybilne z opisanymi wcześniej działaniami władz lokalnych.

3. Syndromy niepowodzeń absorpcji czynników egzogenicznych

Mimo zaangażowania w lokalną absorpcję egzogenicznych czynników władz lokalnych i ponadlokalnych oraz wspierających je ekspertów, mimo działania intencjonalnych, publicznych, prawno-organizacyjnych systemów, w ramach których się ona odbywa, a także mimo wielu udokumentowanych, międzynarodowych doświadczeń

w działalności tej zdarzają się niepowodzenia. Ich opisy można znaleźć w literaturze naukowej, choć biorąc pod uwagę ich znaczenie, należy stwierdzić, że poświęca się im mało uwagi i zwykle przy okazji omawiania innych problemów zarządzania publicznego (por. np. [Bober i in. 2013, s. 81 i 101; Dziemianowicz, Swianiewicz (red.) 2007; Accetturo, De Blasio 2012]). Można je również odnaleźć bezpośrednio w środowisku samorządowym, co stało się udziałem autora. Począwszy od 1996 r., realizował on bowiem liczne, badawczo-wdrożeniowe i naukowo-badawcze projekty związane z zarządzaniem rozwojem lokalnym. W związku z tym w 2000 r. sytuację tę postanowił wykorzystywać do prowadzenia usystematyzowanych badań, a jednym z ich celów uczynił identyfikację cech niepowodzeń w omawianej absorpcji. Od 2010 r. wykorzystywał do badań dodatkową okazję, jaką stworzyło pełnienie funkcji członka rady powiatu. Łącznie, do połowy 2014 r., badaniami objęto 61 gmin z całego kraju⁶.

Ze względu na cel i uwarunkowania badań zastosowana została metoda jakościowych badań terenowych. Jej istotą jest usystematyzowana obserwacja przedmiotu badań w miejscu i czasie, w którym on występuje i się kształtuje. Charakteryzuje ją kompleksowość, dzięki czemu daje szansę odkrycia subtelności przedmiotu badań. Ma wysoką trafność badawczą, przez co wykorzystuje się ją w badaniach eksplorujących (por. [Kostera 2003, s. 25]). W metodzie tej stosuje się techniki neutralne i nieneutralne. Pierwsze polegają na obserwacjach, o których obserwowani nie wiedzą, i w których obserwator nie wpływa na ich działania. W drugich taka wiedza lub wpływ ma miejsce. Bezpośredni udział autora we wskazanych projektach wykluczył techniki neutralne, przesądzając o wyborze techniki obserwacji uczestniczącej, oznaczającej jego jawne uczestnictwo w obserwowanych procesach absorpcji. Literatura podaje, że wadą tej techniki, jako nieneutralnej, jest nieuchronny wpływ obserwatora na monitorowane procesy, a więc też ryzyko zaobserwowania innego ich przebiegu niż ten, który by zaobserwowano, gdyby to oddziaływanie nie miało miejsca (tzw. efekt Hawthorne'a) (por. np. [Babbie 2004, s. 313]). Nie odnotowano jednak istotnych zmian zachowań uczestników absorpcji, które wynikałyby z powzięcia przez nich informacji, że jest ona poddawana obserwacji naukowej. Zaletą omawianej techniki jest natomiast możliwość obserwowania procesów i obiektów w ich naturalnym środowisku. Cechy niepowodzeń absorpcji identyfikowano zatem w miejscach i w czasie, gdy się one najwyraźniej ujawniały. Zebrany materiał, po uzupełnieniu informacjami z literatury⁷, przetworzono metodami analizy przyczynowo-

⁶ Były nimi gminy: Biała Podlaska, Bielawa, Bogatynia, Bolków, Chocianów, Długołęka, Dobromierz, Drelów, Dzierżoniów, Grębocice, Janowiec Wielkie, Jelenia Góra, Jeżów Sudecki, Karpacz, Konin, Kowary, Łądek, Łądek-Zdrój, Leszno, Lubawka, Łomazy, Maków Mazowiecki, Mały Płock, Marciszów, Mysłakowice, Nowogrodzic, Orchowo, Osiecznica, Ostrowite, Pieńsk, Piszczac, Płock, Podgórzyn, Polkowice, Powidz, Przemków, Puławy, Radków, Radwanice, Rokitno, Rudna, Stara Kamienica, Starachowice, Stronie Śląskie, Słupca m., Słupca w., Strzałkowo, Sulików, Szklarska Poręba, Świerzawa, Tomaszów Lubelski, Urzędów, Waganiec, Wądroże Wielkie, Węglińiec, Wojcieszków, Wronki, Zagórz, Zgorzelec (gmina miejska), Zgorzelec (gmina wiejska).

⁷ Głównie z: [Ademola Olukotun 2008; Csoşz, Aftanache 2013; Boström 2012; Hardy 1998; Vale 2000; Sipikal, Pisar, Uramova 2010; Grabher 1994].

wo-skutkowej i redukcji logicznej. W efekcie uzyskano trzy grupy takich niepowodzeń, których cechy tworzyły podobne wzorce (syndromy niepowodzeń absorpcji), i które w związku z tym można określić jako niepowodzenia typowe.

Pierwszym z nich jest niepowodzenie, polegające na pozyskaniu egzogenicznego czynnika (czynników) rozwoju, który w założeniu miał:

- trwale wzbudzić dotąd nieaktywny lub aktywny w zbyt małym stopniu czynnik (czynniki) endogeniczny, aktywizując go w procesie rozwoju lokalnego, lub
- związać się z czynnikiem (czynnikami) endogenicznym, tworząc wraz z nim nowy, trwały czynnik (czynniki) rozwoju lokalnego, trwale związany z układem lokalnym i trwale aktywny w procesie rozwoju lokalnego,

ale efekty te osiągnięto tylko częściowo lub wcale ich nie osiągnięto ponieważ (odpowiednio):

- czynnik (czynniki) endogeniczny został wzbudzony, ale nietrwale (zwykle na czas równy lub niewiele dłuższy od czasu oddziaływania pozyskanego czynnika egzogenicznego), po czym powrócił do pierwotnego stanu lub nawet zanikł;
- nowy czynnik (czynniki) rozwoju lokalnego nie powstał lub okazał się nietrwale i zanikł albo opuścił układ lokalny, tracąc z nim więzi stymulujące rozwój lokalny tego układu.

Takie niepowodzenie absorpcji egzogenicznego czynnika (czynników) rozwoju lokalnego można umownie i skrótowo określić jako syndrom efemerydy. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, iż negatywny rezultat absorpcji zwykle nie ogranicza się jedynie do nieosiągnięcia jej zamierzonego celu, ale oznacza też zużycie pozyskanego czynnika egzogenicznego, np. dotacji celowej lub urządzenia. Należy mieć również na uwadze, że efemerycznym, zamierzonym efektem absorpcji towarzyszyć mogą efekty niezamierzone, wtórne czy uboczne, a jednocześnie trudne do identyfikacji, ale nieulotne i jednak w pewnym stopniu pozytywne z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Przykładowo planowany efekt dotacji mógł być nikły, ale lokalna firma, która za pieniądze z tej dotacji wykonała na rzecz jej beneficjenta usługi mające wygenerować ten efekt, mogła zostać w ten sposób istotnie dokapitalizowana.

Drugi rodzaj typowego niepowodzenia w omawianej absorpcji polega na pozyskaniu dużego, w swej szeroko rozumianej wartości i oczekiwanych skutkach, czynnika (czynników) egzogenicznego i na:

- trwałym umiejscowieniu tego czynnika (czynników) w układzie lokalnym lub
- związaniu tego czynnika (czynników) z czynnikiem (czynnikami) endogenicznym, w wyniku czego wykreowany został nowy, trwały obiekt (obiekty), trwale umiejscowiony w układzie lokalnym,

ale z długookresowym, jedynie niewielkim włączeniem go w proces rozwoju lokalnego lub w ogólne bez takiego włączenia. Taką sytuację określić można jako syndrom katedry na pustyni. Nazwa ta wydaje się czasem nieodpowiednia, ponieważ przyrównywanie każdego układu lokalnego, który pozyskał taką katedrę, do pustyni może budzić wątpliwości, ale w podobnych kontekstach jest już od dwóch dekad

używana w międzynarodowej literaturze i zakorzeniła się już w niej⁸. Dobrze również oddaje fakt, że w wielu takich sytuacjach pozyskany czynnik lub efekt jego asocjacji był relatywnie kosztowny i spektakularny. Jako przykład posłużyć tu może zabytek zrewitalizowany za duże środki zewnętrzne, który miał przyciągać do gminy rzesze turystów, ale nigdy tak się nie stało. Podobnie jak w przypadku syndromu efemerydy, tak brakowi lub mizerii oddziaływań nowego obiektu na rozwój lokalny towarzyszyć mogą efekty wprawdzie niezamierzone i trudne do identyfikacji, ale rozwój ten w jakimś stopniu dynamizujące.

Niepowodzenie trzeciego typu to sytuacja, w której pozyskano egzogeniczny czynnik (czynniki) rozwoju i:

- trwale wzbudzo nim nieaktywny lub aktywny w zbyt małym stopniu czynnik (czynniki) endogeniczny, aktywizując go w procesie rozwoju lokalnego lub/i
- związane go z czynnikiem (czynnikami) endogenicznym, tworząc w ten sposób nowy, trwały czynnik (czynniki) rozwoju lokalnego, trwale związany z układem lokalnym i trwale aktywny w procesie rozwoju lokalnego,

lecz jednocześnie ten wzbudzony stary lub aktywny, nowy czynnik (czynniki) endogeniczny, stymulując jedne składowe procesy rozwoju lokalnego, stał się istotną i trwałą destymulantą innych. Takie niepowodzenie można umownie i skrótowo określić jako syndrom balastu. Przykładem jest komunalna marina wybudowana za środki unijne, wyposażona w bogate zaplecze dla turystów i wykorzystywana przez nich, ale jednocześnie bardzo kosztowna w utrzymaniu dla jej właściciela, czyli gminy. Dodać należy również, iż określona absorpcyjna, nietrafiona inwestycja, która dla jednego samorządu jest poważnym obciążeniem, dla innego – ponadprzeciętnie zamożnego, stanowi obciążenie znacznie mniejsze.

Przedstawionych porażek w zarządzaniu rozwojem lokalnym nie należy traktować jako rozłącznych. Wynik absorpcji czynnika egzogenicznego (np. miejskie lotnisko sfinansowane głównie z dotacji) okazać się może balastem (koszty utrzymania), który w żaden istotny sposób nie stymuluje procesu rozwoju lokalnego (brak lotów), a zatem jest również katedrą na pustyni. Z kolei katedra na pustyni (np. placówka naukowo-badawcza odizolowana funkcjonalnie od układu lokalnego) może po jakimś czasie opuścić układ lokalny, zyskując w ten sposób cechy efemerydy. Nie są to również porażki, wobec których działania naprawcze nie są możliwe. W praktyce samorządowej można znaleźć wiele przykładów zakończonego sukcesem, wielowymiarowego i silnego włączania w proces rozwoju lokalnego dotychczasowych katedr na pustyni lub ograniczania obciążeń powodowanych przez dotychczasowe balasty. Restytucja efemerydy to jednak rzadkość.

⁸ Pojęcie „katedra na pustyni” po raz pierwszy zostało użyte jako wyrażające kontrast między enklawami wzrostu a ulegającym recesji regionem w [Grabher 1994, s. 185].

4. Niepowodzenia absorpcji czynników egzogenicznych w zarządzaniu rozwojem lokalnym małych miast

Jak wskazano wcześniej, wyniki badań jakościowych pozwoliły na identyfikację cech niepowodzeń absorpcji egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego oraz na wyróżnienie niepowodzeń, których cechy tworzyły podobne wzorce (syndromy niepowodzeń absorpcji), czyli niepowodzeń typowych. Umożliwiły zatem przeprowadzenie kolejnych badań omawianego fragmentu zarządzania rozwojem lokalnym, rozszerzonych w stosunku do poprzednich o aspekty ilościowe, ale zawężonych do celowo określonego zbioru władz prowadzących to zarządzanie.

Spośród dostępnych opcji autor wybrał władze małych miast. Wybór ten wynikał z faktu, że większość wspomnianych obserwacji miała miejsce właśnie podczas współpracy z takimi władzami, co ułatwiało zaprojektowanie badań, zgromadzenie materiału badawczego i jego interpretację. Był także efektem przekonania, iż rozszerzanie wiedzy o procesach zarządzania ich rozwojem małych miast może się przyczynić do pożądanej poprawy ich sytuacji społeczno-gospodarczej. Duża część z nich doświadcza bowiem współcześnie strukturalnych problemów rozwojowych i znajduje się w stanie regresu lub stagnacji. Objawia się to spadkiem liczby ludności, bezrobociem, dekapitalizacją obiektów mieszkalnych, produkcyjnych, infrastruktury technicznej oraz społecznej, bezładem przestrzeni, migracją przedsiębiorstw i ich kapitału, wzrostem przestępczości, alkoholizmu i innych patologii, redukcją dochodów mieszkańców, dostępności i jakości usług, degradacją zabytków oraz innymi negatywnymi zjawiskami. Procesom tym poświęcono w literaturze wiele uwagi, a ich kompleks określa się jako kurczenie się małych miast (por. np. [Kantor-Pietraga, Krzysztofik, Runge 2012]). Egzogeniczne czynniki rozwoju lokalnego są zatem w małych miastach szczególnie pożądane, a dyskusje i działania poświęcone ich absorpcji należą do głównych wątków prowadzonego tam zarządzania.

W kategoriach społeczno-gospodarczych małe miasto postrzegane jest zwykle jako spójny przestrzennie, lecz zdywersyfikowany rodzajowo związek społeczności lokalnej i lokalnej gospodarki, mający określone, charakterystyczne cechy społeczno-kulturowe, przestrzenne, infrastrukturalne i ekonomiczne, wyraźnie odróżniające go od miejscowości wiejskich oraz analogicznych związków średniomiejskich, a jeszcze bardziej od wielkomiejskich (por. [Trutkowski, Mandes 2005, s. 13]). Stosowane w praktyce badawczej metody określania, które z miast należą do tej klasy, są jednak zróżnicowane. W przeprowadzonych badaniach przyjęto, że są to miasta, których liczba mieszkańców zawiera się w przedziale od 5 do 20 tys. Uznano bowiem, iż dolna granica owego przedziału zadowalająco oddziela od tej klasy jednostki mające wprawdzie prawa miejskie, ale w rzeczywistości wciąż stanowiące pośrednie formy wiejsko-miejskie, natomiast górna w analogiczny sposób odseparowuje miasta mające inne, ważne cechy jakościowe i przez to uważane za średnie. Założenie takie, mimo uproszczenia złożoności zagadnienia, przyjmowane było już wielu krajowych i zagranicznych badaniach (por. np.: [Chądzyńska, Iwaszko 2012,

s. 28; Dericioğlu 1988, s. 14; Hardoy, Satterthwaite 1986, s. 15; Kok 2013, s. 20; Kurek 2006, s. 114; Rondinelli 1990, s. 81; Vogt 2012, s. 8]). Populację badawczą utworzyły zatem władze, rozumiane jako organ stanowiący i wykonawczy, wszystkich polskich miast będących gminami miejskimi lub częściami miejskimi gmin miejsko-wiejskich, spełniającymi wskazane kryterium ludnościowe. Jej liczebność, wynoszącą 369 jednostek, ustalono według stanu z 31 grudnia 2013 r., wykorzystując Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS), dostarczający informacji o liczbie ludności gmin miejskich i części miejskich gmin miejsko-wiejskich według faktycznego miejsca jej zamieszkania⁹.

Jako szczegółowe cele badań przyjęto identyfikację:

- udziału władz, które w ogóle dostrzegają, tzn. doświadczyły w ostatnich 2 kadencjach, doświadczenia lub antycypują poważne niepowodzenia absorpcji czynników egzogenicznych, występujące podczas zarządzania ich miastami;
- identyfikację częstości dostrzegania przez nie poszczególnych typów (syndromów) tych niepowodzeń;
- dostrzeganych przez nie, głównych przyczyn tych niepowodzeń;
- przykładów tych niepowodzeń.

Jako źródła informacji wybrano burmistrzów, rezygnując z pozyskiwania danych od radnych, ponieważ spośród osób tworzących władzę lokalną burmistrzowie mają największy wpływ na absorpcję egzogenicznych czynników rozwoju. Są bowiem zwykle jej pomysłodawcami i strategicznymi kreatorami, co jest efektem konstrukcji prawa skupiającego na tym stanowisku atrybuty samorządowej władzy oraz strumienie kluczowych informacji. Jest to także efekt obserwowanej nie tylko przez autora, częstej pasywności rad małych miast w zakresie polityki rozwoju oraz postrzegania burmistrzów przez społeczność lokalną jako najbardziej zobowiązanych do prowadzenia tej polityki (por. [Bober i in. 2013, s. 29, 96]). To również rezultat zwykle zbieżnej z tymi oczekiwaniami, osobistej postawy burmistrzów, której czasem towarzyszy silna motywacja do nadawania temu rozwojowi cech uważanych przez nich za pożądane. Poza tym, nawet jeśli nie uczestniczyli w danych działaniach absorpcyjnych gminy, np. dlatego że w poprzedniej kadencji nie współtworzyli władzy lokalnej, to o poważnych niepowodzeniach absorpcyjnych zwykle są poinformowani. Burmistrzowie nie tylko dysponują zatem szeroką wiedzą na temat przeszłości, teraźniejszości i prawdopodobnej przyszłości absorpcji egzogenicznych czynników rozwoju, ale jednocześnie stanowią integralny, niezwykle ważny, koncepcyjno-sprawczy jej komponent.

Spśród dostępnych metod wybrano metodę sondażu diagnostycznego. Jej stosowanie zaleca się szczególnie w badaniach opisowych, wyjaśniających i eksplora-

⁹ Dane opracowane przez GUS na podstawie bilansów stanu i struktury ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gminy na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. z uwzględnieniem zmian spowodowanych ruchem naturalnym i migracjami, różnicy między liczbą zameldowanych na pobyt stały a liczbą osób faktycznie mieszkających, rejestrów PESEL, sprawozdań urzędów stanu cywilnego i sądów.

cyjnych zjawisk niezlokalizowanych, w tym instytucjonalnych (por. np. [Babbie 2004, s. 269]). Jeśli chodzi o technikę badawczą, to odrzucono techniki ankietowe. Przesądziło o tym, zidentyfikowane podczas wcześniejszych badań, wysokie zróżnicowanie wśród władz lokalnych percepcji i nomenklatury kategorii charakterystycznych dla absorpcji czynników egzogenicznych. Wzięto także pod uwagę, zaobserwowaną wtedy, bardzo ograniczoną gotowość respondentów do wypełniania ankiet. Brak osobistego kontaktu wyeliminowałby także dialog niezbędny do osiągnięcia dwóch ostatnich celów badań. W tej sytuacji wybrano technikę długiego wywiadu osobistego, polecaną w badaniach liderów opinii oraz osób trudno dostępnych, zwłaszcza o złożonej tematyce. Wyboru próby badawczej dokonano nielosową techniką kwotową. Jako charakterystyki kontrolne wybrano wielkość miasta (trzy jej poziomy: 5000-9999, 10 000-14 999 i 15 000-20 000 mieszkańców) i zamożność jego samorządu (trzy jej poziomy: do 2999 zł, 3000-3999 zł oraz od 4000 zł i więcej na 1 mieszkańca na 1 rok). W wypadku tych cech podczas badań jakościowych odnotowano bowiem dodatnią zależność między ich poziomem a ilością oraz zróżnicowaniem absorpcyjnych wysiłków samorządów. Informacje o rozkładzie charakterystyk w populacji, a także ich wartości właściwe dla każdej jednostki z tej populacji pozyskano z BDL GUS. Dane o liczbie mieszkańców pochodziły z 31 grudnia 2013 r., a dochody budżetowe były dochodami przypadającymi na jednego mieszkańca w 2012 r. Nowsze dane nie były dostępne. Ze względu na przyjęcie nielosowej techniki wyboru próby jej liczebności nie można było ustalić, korzystając z formuł statystycznych opierających się na błędzie losowym, dlatego wykorzystano podejście bazujące na badawczych punktach odniesienia. Biorąc pod uwagę te czynniki, przyjęto, że w próbie znajdują się władze 46 małych miast¹⁰, co stanowiło 12,5% ich populacji. Wyboru jednostek populacji do kwot dokonano techniką losowania. Wywiady z tak wyselekcjonowanymi burmistrzami przeprowadzono od 9 maja do 24 lipca 2014 r. Wspomnieć również należy, że wywiady te rozszerzono również o inne zagadnienia, będące przedmiotem dwóch innych projektów badawczych, poświęconych zarządzaniu rozwojem lokalnym małych miast. Ich wyniki będą przedmiotem odrębnych publikacji.

Przeprowadzone analizy dowiodły, że udział władz, które w ogóle dostrzegają, czyli doświadczyły w ostatnich dwóch kadencjach, doświadczenia lub antycypują poważne niepowodzenia absorpcji czynników egzogenicznych, wynosi około 35%. Najczęściej dostrzegano nadmierne obciążenie miasta czynnikiem pozyskanym z ponadlokalnego otoczenia (syndrom balastu). Sytuację taką wskazało 28,3% burmistrzów. Wśród tych wskazań około połowa dotyczyła pozyskiwania przez samorząd

¹⁰ Barlinek, Boguszów-Gorce, Czarna Białostocka, Dobre Miasto, Grodków, Gubin, Kazimierza Wielka, Koluszki, Konstancin-Jeziorna, Krasnystaw, Krzyż Wielkopolski, Leżajsk, Limanowa, Lwówek Śląski, Łask, Łosice, Miastko, Milicz, Morąg, Mszana Dolna, Myślenice, Namysłów, Nasielsk, Nidzica, Nowy Tomyśl, Ostrzeszów, Otmuchów, Ozimek, Ożarów Mazowiecki, Puck, Rabka-Zdrój, Rogoźno, Sędziszów Małopolski, Sianów, Stęszew, Strzelce Opolskie, Sucha Beskidzka, Sulejówek, Szklarska Poręba, Węgrów, Wieleń, Włodawa, Wysokie Mazowieckie, Żelów, Żarów, Żychlin.

lokalny środków pochodzących głównie z europejskich funduszy pomocowych na budowę niektórych rodzajów infrastruktury społecznej i technicznej. W ramach infrastruktury społecznej najczęściej mówiono o aquaparkach i basenach rekreacyjnych, których koszty eksploatacji należą do relatywnie najwyższych ze wszystkich rodzajów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i przy niskich dochodach własnych wymagają poważnego, wieloletniego, bezpośredniego lub pośredniego dotowania. Pojawiły się także jednostkowe przykłady bardzo kosztownych w utrzymaniu hal widowiskowych i sportowych lub pełniących te funkcje jednocześnie. W ramach infrastruktury technicznej wszystkie zgłoszenia dotyczyły rozległej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wraz z oczyszczalnią, których koszty amortyzacji, eksploatacji i spłaty zobowiązań zaciągniętych na udział własny determinują konieczność ustanawiania ponadprzeciętnie wysokich taryf, wskutek czego niektórzy z przedsiębiorców (np. hotelarze) ograniczają działalność gospodarczą, a części mieszkańców trzeba udzielać dopłat do rachunków, czyli *de facto* pomocy socjalnej. Jeśli zaciągającym wspomniane zobowiązania była gmina, a nie jej spółka, to ich spłata trwale ogranicza możliwości inwestycyjne gminy, a gdy zadłużenie jest krytycznie duże, pozyskanie kolejnego wsparcia zewnętrznego na inne inwestycje jest praktycznie niemożliwe (brak możliwości zapewnienia udziału własnego). Wskazywano też, że wysokie taryfy często i skutecznie skłaniają do nierejestrowanego pobierania wody z sieci i rzutu ścieków zarówno do kanalizacji, jak i do cieków oraz zbiorników wodnych.

Przeprowadzone wywiady wraz z obserwacjami uczestniczącymi pozwalają wyróżnić pięć podstawowych przyczyn syndromu balastu. Pierwszą z nich jest presja mieszkańców wywierana na władzach lokalnych, a mająca na celu nakłonienie ich do zaangażowania się w pozyskanie dostępnego współfinansowania i zrealizowanie danej inwestycji. Jej głównymi kreatorami najczęściej bywają tzw. liderzy lokalni, w tym niektórzy radni, dla których fakt przekonania władz (grupy członków władz) do wybudowania danego obiektu – im większego, tym lepiej – stanowi triumf osobisty, ale dyskontowany w sferze publicznej, w tym często podczas najbliższych wyborów. Zasadność inwestycji argumentują od dawna niezaspokojonymi potrzebami społeczności lokalnej, lecz prezentowana ich skala jest większa niż rzeczywista. Jako powód podają również argument wskazany przez jednego z burmistrzów: „teraz jest okazja, aby otrzymać unijne dofinansowanie, a za rok, dwa, już jej nie będzie”. Wyrażają także opinię, że efekty inwestycji silnie rozwiną egzogeniczne funkcje miasta (np. że z basenu będą korzystać turyści, a z hali sportowej – kluby z innych miejscowości regionu), mimo że wiele okoliczności wskazuje, iż będzie to bardzo ograniczone. Często realizują to wszystko w przestrzeni medialnej, zachęcając kolejnych mieszkańców do przyłączania się do lokalnej batalii, np. o kryty basen, lub co najmniej do jej obserwacji. Zdarza się zatem, że władze ulegają naciskom, choć ich obawy graniczą z pewnością, że koszty utrzymania takiego czy innego obiektu długo będą niewspółmiernie duże w stosunku do oferowanych przezeń korzyści. Wszyscy burmistrzowie objęci wywiadami, którzy w takiej sytuacji oparli się przedstawionemu, absorpcyjnemu lobbingsowi, ocenili to jako strategiczny sukces swój i miasta.

Przyczyna druga różni się od pierwszej tylko tym, że taki projekt jest forsowany przez samego burmistrza – samodzielnie lub wspólnie z grupą radnych. Do jego realizacji dochodzi zatem łatwiej, a wśród prawdziwych jej motywów znajdują się gigantomania, pragnienie reelekcji oraz – jak stwierdziła jedna z burmistrzów: „pragnienie pozostawienia po sobie czegoś naprawdę ważnego”. Przyczyna trzecia to przeświadczenie niektórych członków władz, że skoro jest możliwość pozyskania środków na jakieś przedsięwzięcie, to należy ją wykorzystać w maksymalnym stopniu, kierując się przywoływanymi przez nich zasadami: „od przybytku głowa nie boli”, „nadwyżka przyda się później”, „lepiej otrzymać coś nie do końca potrzebnego, niż nie otrzymać nic”. Łączy się ono ze scharakteryzowanym już wcześniej przeświadczeniem o sprawowaniu władzy w czasach, gdy okresowo otwarte jest strategiczne okno dystrybucji środków unijnych i nierozsądne byłoby niestranie się o nie. Łączy się również z wielokrotnie wskazywanym przez burmistrzów, niepełnym dostosowaniem oferty ponadlokalnych programów wsparcia do rzeczywistych potrzeb rozwojowych małych miast i forsowaniem za ich pomocą ponadlokalnych koncepcji ich rozwoju, a także z pewnością, że społeczna i opozycyjna, kadencyjna ocena władz uwzględniać będzie liczbę i rozmiar zrealizowanych projektów oraz łączną wartość środków pozyskanych w ich ramach. Czwartą przyczyną są popełnione w dobrej wierze błędy w oszacowaniach parametrów stanowiących założenia studiów wykonalności poprzedzających absorpcyjne starania, takie jak udział dofinansowania i kwalifikowalność kosztów, popyt na dane usługi, koszty nośników energii, wysokość obciążeń podatkowych, intensywność konkurencji, cena pieniądza itp., a więc determinowane głównie przez ponadlokalne, a nie lokalne czynniki. Przyczyna piąta to wady systemów dystrybucji środków pomocowych, polegające na niewystarczająco dokładnej ocenie merytorycznej kandydujących projektów i ograniczaniu jej znaczenia, a także zbyt małych możliwościach korekt projektów już podczas ich realizacji. Należy dodać, iż poszczególne z wymienionych przyczyn mogą występować łącznie.

Druga połowa wskazań na syndrom balastu to zróżnicowane przypadki o indywidualnych przyczynach. Przywołanie kilku z nich pozwoli wyrazić szerokość ich spektrum. W Żelowie na przykład pozyskany inwestor, który miał zagospodarować na produkcję zlokalizowane w centrum miasta obiekty po zlikwidowanych zakładach przemysłu bawełnianego, obiekty te przeznaczył na składowisko odpadów tekstylnych, silnie uciążliwe dla otoczenia (tylko w 2012 r. ok. 300 mieszkańców wnioskowało do władz miasta o interwencję). Co więcej, wybuchł tam trwający kilka dni pożar. Przyczyniło się to do procesów emigracyjnych i ograniczenia innych inwestycji zewnętrznych. Z kolei samorząd Barlinka pozyskał podstrefę Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, a z nią przedsiębiorstwo Barlinek S.A. Dziś jest to jeden z głównych pracodawców, istotnie przyczyniający się do rozwoju lokalnego. Niemniej jednak silna i wieloletnia obecność jego nazwy w mediach, służąca reklamie jego produktów, spowodowała, że w ponadlokalnym otoczeniu miasto jest powszechnie kojarzone z przemysłem, a nie turystyką i rekreacją, choć ma ono wiele walorów tego typu, a władze lokalne stawiają na ich rozwój. Obciążeniem są za-

tem dodatkowe, wieloletnie nakłady, jakie samorząd musi ponosić na odzyskanie i przebudowanie w świadomości potencjalnych, ponadlokalnych użytkowników miasta, marki „Barlinek” jako turystyczno-rekreacyjnej. Są nim również utracone dochody, jakie z turystyki i rekreacji uzyskiwaliby przedsiębiorcy, mieszkańcy i samorząd, gdyby miasto to nie było błędnie postrzegane głównie jako przemysłowe.

Z kolei w latach 2013-2014 koncern Volkswagen AG rozważał możliwość budowy nowego, dużego zakładu o wartości ok. 1 mld euro na obrzeżach Stęszewa. Inwestycja ta oznaczałaby skokowy rozwój gospodarczy miasta i jego otoczenia. Przeprowadzono wiele negocjacji z władzami lokalnymi. Po ocenie zobowiązań finansowych, jakie należałoby zaciągnąć, aby spełnić infrastrukturalne oczekiwania inwestora, władze lokalne uznały jednak, że będzie to zbyt duże obciążenie dla samorządu, i odstąpiły od dalszych rozmów.

Drugi pod względem liczebności wskazań okazał się syndrom efemerydy. Zasygnalizowało go 8,7% burmistrzów. Wśród wskazań większość ponownie dotyczyła czynników pozyskiwanych w ramach projektów, zwłaszcza tzw. miękkich, finansowanych ze środków pomocowych. Do przyczyn takich sytuacji, zaobserwowanych w działalności autora i potwierdzonych w wywiadach, należą te, które wskazano jako właściwe dla pozyskanych obciążeń układu lokalnego. Rzadko były to zaś presja społeczna, ambicje organu wykonawczego lub błędy planistyczne, częściej – przekonanie o zasadności maksymalizacji wykorzystania wspomnianego, strategicznego okna, bez koncentracji na rzeczywistym zapotrzebowaniu na absorpcję danego czynnika i na faktycznych możliwościach jego trwałej integracji z miejskimi strukturami społecznymi lub gospodarczymi. Ujmując to precyzyjnie: nie dokonywano dokładnej analizy:

- zdolności i gotowości miasta do absorpcji danego czynnika na tym etapie rozwoju, na jakim w określonym momencie to miasto się znajduje,
- tego, jaki będzie „adres absorpcji”, to znaczy, czy czynnik animujący będzie skierowany do struktur miasta stanowiących przyczynę danego problemu, czy może do tych, które stanowią jego objaw (skutek),
- możliwości takiej adaptacji pozyskiwanego czynnika, aby poziom jego integracji z układem lokalnym był co najmniej zadowalający.

Skutki takiego podejścia warto zilustrować przykładami pochodzącymi z wywiadów i wcześniejszych obserwacji. Zrealizowany w jednym z małych miast projekt podnoszenia kompetencji cyfrowych licznej grupy osób długotrwale bezrobotnych i bez kwalifikacji zawodowych nie przyniósł trwałych efektów. Zabrakło rzeczywistej motywacji do edukacji i do podjęcia zatrudnienia, a także dostępnych miejsc pracy, w których można byłoby wykorzystać te kompetencje. Dlatego wkrótce nastąpiła ich utrata, o ile w ogóle zostały nabyte. W innym mieście przeprowadzona za pozyskane pieniądze rewitalizacja zespołu budynków komunalnych, zamieszkiwanych przez osoby o niskich dochodach przyniosła wyraźną poprawę ich stanu technicznego. Nie zmieniła jednak faktu, że osoby te wciąż nie były w stanie opłacać czynszów w wysokości pozwalającej na zachowanie tego stanu. Liczne, pozyskane

dotacje na założenie działalności gospodarczych w kolejnym z miast nie przyniosły trwałych efektów, gdyż wiele z nich założono przede wszystkim po to, by te dotacje pozyskać. Większość nowo utworzonych firm zakończyła swą i tak nikłą działalność natychmiast po upływie umownego, minimalnego okresu trwałości projektu. W następnym mieście, w ramach pozyskanego projektu, utworzono gminne centrum informacji i promocji turystycznej oraz dynamicznie prowadzono jego działalność przez rok. Gdy jednak projekt się skończył, aktywność ta niemal zamarła. Relatywnie niskie dochody budżetowe i sceptyczny stosunek radnych do promocji jako takiej nie pozwoliły na przydzielenie mu podobnych środków, a pierwotny plan pozyskiwania ich od miejscowych firm działających w sferze turystyki zawiódł.

Najmniej wskazań (tylko trzy) padło na syndrom katedry na pustyni. Przyczyny do tego prowadzące w obszarze absorpcji środków pomocowych są tożsame z wcześniej wskazanymi. Prócz tego powodem jest zwykle interes podmiotu decydującego o ulokowaniu na terenie miasta określonego nieintegrującego się z nim obiektu. Wśród przykładów znalazły się następujące:

- prowadzący przez miasto, wyposażony w infrastrukturę towarzyszącą, fragment międzynarodowej trasy rowerowej, sporadycznie używany przez ponadlokalnych turystów i mający niską użyteczność dla mieszkańców,
- okazała wieża z tarasem widokowym, ciesząca się, podobnie jak całe miasto, małym zainteresowaniem turystów, otwarta tylko w niektóre dni lata,
- firma prywatna o niskim zapotrzebowaniu na usługi komunalne, działająca niemal wyłącznie, wykorzystując ponadlokalne kadry i kooperantów, korzystająca z zezwolenia na prowadzenie działalności w specjalnej strefie ekonomicznej, niezainteresowana współpracą z władzami czy społecznością lokalną.

Dzięki wywiadowi zidentyfikowano dodatkowy aspekt absorpcji czynników egzogenicznych. Można go określić jako problem jej głębi i rozległości. Dotyczy on różnic między alternatywnymi wariantami prawidłowego pozyskania ponadlokalnego czynnika rozwoju. Chodzi o różnice w konfiguracji i sile jego powiązań z czynnikami endogenicznymi, a co za tym idzie – w zróżnicowaniu i sile powodowanych przez niego, pozytywnych, lokalnych zmian. Polega on zatem na dokonywaniu lepszych lub gorszych – z punktu widzenia rozwoju lokalnego – absorpcyjnych wyborów. Przykład przedstawił jeden z burmistrzów, wskazując, że spośród wielu rozpatrywanych wariantów budowy obwodnicy miasta wybrano ten, który uniemożliwia wykorzystanie jej jako osi komunikacyjnej, wokół której można by utworzyć strefy przemysłowe. Obwodnica stanie się zatem animującym czynnikiem rozwoju, redukującym uciążliwość tranzytu, ale nie będzie stymulować absorpcji nowych inwestorów.

5. Wnioski – działania usprawniające absorpcję

Wyniki badań wskazują, że niepowodzenia absorpcji egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego są istotnym problemem zarządzania rozwojem lokalnym małych miast. W szczególności dotyczy to niepowodzeń, których cechy tworzą syndrom

balastu. W świetle tych ustaleń niezbędne wydaje się podjęcie działań zaradczych. Można je podzielić na należące do obszaru lokalnego zarządzania rozwojem lokalnym i na przynależne ponadlokalnemu zarządzaniu tym rozwojem.

Wśród działań należących do pierwszego z tych obszarów przede wszystkim powinna znaleźć się stała i wielokanałowa proliferacja w środowiskach samorządowych wiedzy o absorpcji egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego. Nie chodzi tu jednak o wiedzę w zakresie formalnych jej uwarunkowań – ta bowiem do nich dociera i jest w nich obecna. Braki występują w zakresie wiedzy o mechanizmach łączenia pozyskiwanych wartości ponadlokalnych z lokalnymi, a zatem szeroko rozumianej wiedzy ekonomicznej, społecznej oraz środowiskowej, i to właśnie transfer tej wiedzy jest pożądany. W szczególności dotyczy to pozyskiwania czynników niematerialnych, takich jak *know-how*, informacje, składniki szeroko rozumianej kultury i, oczywiście, innowacje. Teorii muszą towarzyszyć jednak przejrzyste studia przypadków udanych i nie w pełni udanych absorpcji. Przedstawiony postulat należy postrzegać jako wyzwanie dla władz lokalnych, ale również i w równym stopniu dla sfery nauki i ponadlokalnych władz publicznych. O rozwijaniu współpracy między nauką a praktyką gospodarczą mówi się bowiem dziś często, ale o rozwijaniu współpracy między nauką a władzami publicznymi wszystkich szczebli – znacznie rzadziej. Po drugie, do udoskonalenia procesów absorpcji mogłyby się przyczynić zmiany statusu organów stanowiącego i wykonawczego władz lokalnych. W przypadku stanowiącego polegałyby one na zwiększeniu udziału radnych w zarządzaniu rozwojem lokalnym, ale też ich odpowiedzialności za to zarządzanie, z kolei w przypadku wykonawczego – na jego profesjonalizacji, przez rezygnację z wyboru elekcyjnego na rzecz zatrudniania w drodze konkursu przez radę. Skumulowałyby to wiedzę i doświadczenie na tym stanowisku, w tym wiedzę na temat absorpcji.

W obszarze ponadlokalnego zarządzania rozwojem lokalnym pożądane są natomiast przede wszystkim korekty systemów dystrybucji środków unijnych do samorządów gmin. Po pierwsze chodzi tu o korekty rozszerzające, a jednocześnie urealnijające wymagania dotyczące efektów, jakie mają być uzyskane dzięki udzielonemu wsparciu. Określanie np. krótkiej minimalnej trwałości efektów projektu jest niemal prowokujące do projektowania i realizacji absorpcji skutkujących syndromem efemerydy. Po drugie, pożądane są zmiany proceduralne, przenoszące nieco akcent z formalno-prawnej i finansowej oceny projektów oraz z opinii komitetów sterujących i innych, podobnych gremiów na rzecz eksperckiej oceny merytorycznej. Dotyczy to nie tylko tzw. projektów twardych, w których w grę zwykle wchodzi duże kwoty, ale również tzw. projektów miękkich, w których końcowymi adresatami absorbowanych, niematerialnych czynników egzogenicznych (np. specjalistycznej wiedzy) są podmioty i osoby wcale ich nieznające, a przez to nierozumiejące ich znaczenia. Po trzecie, potrzebne są zmiany zwiększające podmiotowość gminnych władz, w tym ich swobodę w ubieganiu się o środki pomocowe i ich wydatkowaniu. Te z kolei zmiany systemów dystrybucji środków unijnych powinny sprawić, aby

w większym niż obecnie stopniu wspierały one osiągnięcie lokalnie określonych celów rozwoju lokalnego, a w mniejszym forsowały cele wyznaczone ponadlokalnie. Powinny sprawić również, aby możliwe – a nawet konieczne – było elastyczne reagowanie na nowe uwarunkowania, pojawiające się w trakcie realizacji projektu, zamiast obowiązku czy zachęt do ścisłego wykonania jego pierwotnej wersji. Pożądany jest także rozwój podsystemów wsparcia potencjalnych beneficjentów wiedzą uwzględniającą ich specyfikę, a związaną z celami danego programu (konkursu, priorytetu itp.) i z potencjalnymi projektami do niego aplikowanymi. Warto także rozszerzyć rolę partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych z udziałem gmin w pozyskiwaniu środków pomocowych. Oba rodzaje partnerstw zwiększają prawdopodobieństwo uniknięcia sytuacji, w których absorpcja przynosi skutki inne niż zamierzone. Ponadto potrzebne są programy, których celem jest zwiększenie możliwości małych miast w absorbowaniu innych niż pieniądze, egzogenicznych czynników rozwoju, a kreowanych w miastach dużych, którym ponadlokalna polityka rozwoju przypisała rolę jego regionalnych centrów. Dotyczy to zwłaszcza tych małych miast, które są od tych centrów najbardziej przestrzennie i komunikacyjnie oddalone. Model polaryzacyjno-dyfuzyjny, przyjęty w ponadlokalnej polityce rozwoju, zakłada bowiem, że małe miasta będą je z nich absorbować, co więcej – będą stanowić przekązniki w śródregionalnej, wiejskiej dyspersji tych wartości.

Literatura

- Accetturo A., De Blasio G., 2012, *Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali"*, Regional Science and Urban Economics, no. 42, s. 15-26.
- Ademola Olukotun G., 2008, *Achieving project sustainability through community participation*, Journal of Social Sciences, no. 17(1), s. 21-29.
- Babbie E., 2004, *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Barcik A., 2009, *Dążenie do doskonałości w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym w teorii i praktyce*, [w:] *Teoria i praktyka rozwoju lokalnego i regionalnego*, Barcik R., Biesok G. (red.), Wydawnictwo Naukowe ATH w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała.
- Blair F., Evans B., 2004, *Seeing the Bigger Picture. Delivering Local Sustainable Development*, University of Northumbria, Newcastle.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Boström M., 2012, *A missing pillar? Challenges in theorizing and practicing social sustainability: Introduction to the special issue*, Sustainability: Science, Practice and Policy, no. 8, s. 3-14.
- Brol R., 1998a, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Obrębalski M. (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Brol R., 1998b, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – definicje, cele, zasady, procedury*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, Brol R. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Chądzyńska E., Iwaszko K., 2012, *Rozwój wybranych funkcji w małych miastach dolnośląskich – analiza wzorca rozkładu przestrzennego*, [w:] *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, Heffner K., Halama A. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.

- Csosz I., Aftanache M., 2013, *Types of Approaching The Issue of Local Food Through European Projects*, Editura Agroprint Timișoara, Timișoara.
- Dericioğlu K.T., 1988, *Az Gelişmiş Ülkelerde Kırsal Alanlara Yönelik Güncel Bölge Planlama Yaklaşımları*, ODTÜ MFD, no. (8:1), s. 11-21.
- Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red.), 2007, *Gmina pasywna*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Filipiak B., 2006, *Pomoc publiczna jako determinanta rozwoju lokalnego*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Filipiak B. (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny: uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Furmankiewicz M., Janc K., 2012, *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym – różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, Harańczyk A. (red.), Studia KPZK PAN, Warszawa.
- Garofoli G., 2009, *Local Development*, [w:] *International Encyclopedia of Human Geography*, vol. 6, Elsevier, Amsterdam.
- Gilejko L.K., 2007, *Renesans lokalizmu we współczesnym świecie*, [w:] *Lokalizm, problemy, instytucje i aktorzy*, Gilejko L.K. (red.), Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk.
- Gorzela G., 1996, *Rozwój lokalny: szanse i zagrożenia (na przykładach z USA)*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Obrębalski M. (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Gorzela G., 2000, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 3(3), s. 99-120.
- Grabher G., 1994, *The Disembedded Regional Economy: The Transformation of East German Industrial Complexes into Western Enclaves*, [w:] *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Amin A., Thrift N. (red.), Oxford University Press, Oxford.
- Graziano da Silva J., 2002, *Local sustainable development, globalization and agricultural restructuring in underdeveloped countries*, International Journal of Sociology of Agriculture and Food, no. 10, s. 33-39.
- Griffin R.W., 2005, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hardoy J., Satterthwaite D., 1986, *Why Small and Intermediate Urban Centres?*, [w:] *Small and Intermediate Urban Centres: Their Role in National and Regional Development in the Third World*, Hardoy J., Satterthwaite D. (red.), Hodder and Stoughton, London.
- Hardy J., 1998, *Cathedrals in the desert? Transnationals, corporate strategy and locality in Wrocław*, Regional Studies, no. 32, s. 639-652.
- Kantor-Pietraga I., Krzysztofik R., Runge J., 2012, *Kontekst geograficzny i funkcjonalny kurczenia się małych miast w Polsce południowej*, [w:] *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, Heffner K., Halama A. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Klasik A., 2001, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, Kuźnik F. (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Katowice.
- Kok S., 2013, *Town and City Jobs: Your Job is Different in Another Location*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Korenik S., 1998, *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Dolata S. (red.), Uniwersytet Opolski, Opole.
- Kostera M., 2003, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, PWN, Warszawa.
- Koźuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kurek S., 2006, *Starzenie się ludności małych miast i obszarów wiejskich w Polsce na tle pozostałych jednostek osadniczych*, [w:] *Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich*, Rydz E. (red.), Polska Akademia Nauk IGIpZ, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Warszawa.

- Levy B., 2004, *Governance of Service Delivery in ECA. Processed*, The World Bank, Washington DC.
- Marques H.R., 2011, *Local development at a human scale*, Polis. Magazine of the Universidad Bolivariana, no. 22, s. 137-158.
- Messina P., 2011, *Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: The Italian experience*, Eastern Journal of European Studies, no. 2.
- Morris D.J., Hess K., 1975, *Neighborhood power: The New Localism*, Beacon Press, Boston.
- Pietrzyk I., 1997, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Broszkiewicz R. (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Potoczek A., 2001, *Zarządzanie lokalne i regionalne*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Kosiedowski W. (red.), TNOiK, Toruń.
- Pszczółowski T., 1987, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław.
- Ray Ch., 2006, *Neo-Endogenous Rural Development in the EU*, [w:] *Handbook of Rural Studies*, Cloke P.J., Marsden T. (red.), Mooney, SAGE Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi.
- Rondinelli D.A., 1990, *Market Town Analysis For Rural Economic Growth: Applied Methods And Techniques*, [w:] *Role Of Market Towns in International Economic Development*, Rondinelli D.A. (red.), USAID, Kathmandu.
- Sipikal M., Pisar P., Uramova M., 2010, *Support of Innovation at Regional Level*, *Ekonomie a Management*, no. 13, s. 74-85.
- Sowa K.Z., 1989, *Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX stuleciu. Uwagi o politycznych uwarunkowaniach procesów społeczno-gospodarczych*, [w:] *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Jałowiecki B., Sowa K.Z., Dudkiewicz P. (red.), Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Stoner A.F., Wankel C., 1996, *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*, 1993, Clarke S.E., Goetz E.G. (red.), Sage, London.
- Trutkowski C., Mandes S., 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Vale M., 2000, *Imbricação de empresas transnacionais: uma análise do cluster automóvel em Portugal*, University of Lisbon, Centro de Estudos Geográficos, Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia, vol. XXXV, Lisbon.
- Vazquez-Barquero A., 2002, *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*, Routledge, London, New York.
- Vogt M.T., 2012, *Prolegomena to Studies in 'Brain Gain through Culture in Middle Size Cities?'*, [w:] *Brain Gain through Culture? Researching the Development of Middle Size Cities in Poland, Lithuania, Italy, Hungary, Germany, and France*, Vogt M.T., Plebańczyk K., Squillante M., Alperyte I. (red.), Institut für Kulturelle Infrastruktur Sachsen, Hochschule Zittau/Görlitz, Görlitz.
- Wiatrak A.P., 2006, *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, [w:] *Problemy zarządzania. Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Wiatrak A.P. (red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Wojtasiewicz L., 1996, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i w praktyce*, Obrębalski M. (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.