

Iwona Pomianek¹

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Warszawa

Aktywność samorządów i partycypacja społeczna w kreowaniu warunków sprzyjających rozwojowi lokalnemu

Self-governments' activity and social participation in creation of favourable conditions for the local development

Synopsis. Celem opracowania jest określenie roli jakości kapitału ludzkiego przedstawicieli lokalnych samorządów w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin. Badania empiryczne przeprowadzono w 2008 r. w województwie warmińsko-mazurskim. Dla wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich obliczono syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno gospodarczego przy zastosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga, a następnie jednostki zaszeregowano w 3 klasy. Następnie badaniem ankietowym objęto obszar wiejski powiatów ziemskich, w których udział ludności wiejskiej w ludności ogółem (wskaźnik ruralizacji) przekraczał 50%. Badania wykazały, iż jakość kapitału ludzkiego przedstawicieli samorządów gminnych (mierzonego za pomocą posiadanego wykształcenia i reprezentowanej grupy zawodowej), a także aktywność obywatelska (wyrażona frekwencją w wyborach) oraz gospodarcza (mierzona wskaźnikami przedsiębiorczości) mieszkańców badanych gmin są dodatnio powiązane z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. W gminach, gdzie strategię rozwoju przygotowywano przy współdziałaniu lokalnych liderów, odnotowywano większe sukcesy w ich realizacji.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, samorząd lokalny, gmina.

Abstract. The aim of the paper is to determine the role of human capital quality of local authorities in the local socio-economic development. The research was carried out in Warmia and Mazury Province in 2008. A synthetic socio-economic development Hellwig index was calculated for all urban-rural and rural communes, grouping them into 3 classes. Further research was carried out in the rural area of land poviats with lower level of urbanisation. The analyses showed that the human capital quality of local authorities (measured by their education level and professional affiliation) as well as the social (expressed in elections attendance) and economic activity (measured with entrepreneurship indices) of population were positively correlated with the level of socio-economic development. Relatively greater successes in their plans' realization were noticed in communes, where development strategies were worked out with local leaders.

Key words: human capital, local government, commune.

Wstęp

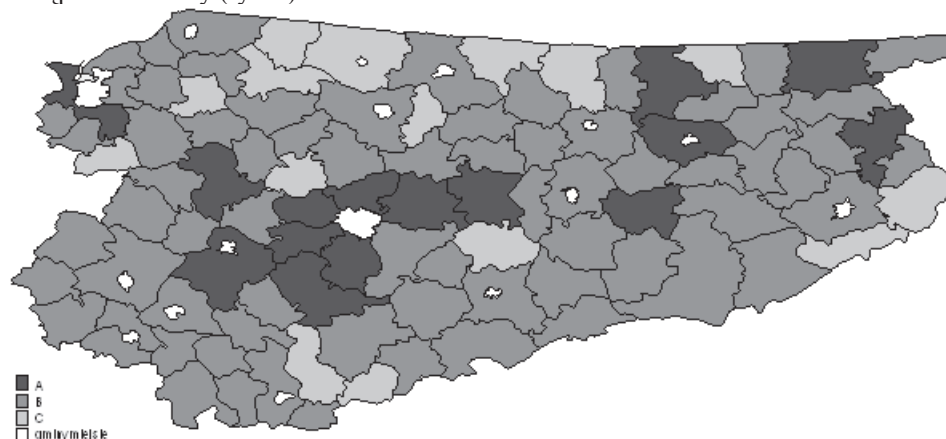
Samorząd lokalny podejmuje decyzje w sprawach swoich mieszkańców, pamiętając jednak, że sukces podejmowanych działań zależy od tego, czy społeczność lokalna uczestniczy bezpośrednio w sprawowaniu władzy [Woźniak 2003, s. 102]. Radni gmin dysponują istotnymi instrumentami oddziaływania na gospodarke lokalną. Mogą wspierać

¹ Dr inż., e-mail: iwona_pomianek@sggw.pl.

lub odmawiać wsparcia inicjatywom gospodarczym mieszkańców gminy, mogą zachować lub przekształcić strukturę gospodarki gminy. Samorządy lokalne są uprawnione do tworzenia strategicznych planów rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, mają możliwość promowania jej zasobów i osiągnięć, a także występowania o dodatkowe środki z funduszy strukturalnych wspierające lokalne projekty. Faktyczna działalność samorządów lokalnych wyznaczana jest z jednej strony przez istniejące warunki oraz skalę niezaspokojonych potrzeb mieszkańców, z drugiej natomiast przez poglądy konkretnych osób wchodzących w skład rady gminy, stopień ich kreatywności i aktywności, a także kryteria, jakimi się kierują przy podejmowaniu decyzji [Krzyżanowska 2006, s. 321].

Cele, metody i źródła badań

Badania empiryczne przeprowadzono w 2008 r. w województwie warmińsko-mazurskim² [Pomianek 2009]. Dla wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich obliczono syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno gospodarczego przy zastosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga [Hellwig 1968]. Gminy zaszerogowano następnie w 3 klasy (rys. 1).



Rys. 1. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie województwa warmińsko-mazurskiego w podziale na 3 klasy według miernika rozwoju Hellwiga

Fig. 1. Urban-rural communes and rural communes in Warmińsko-Mazurskie voivodeship in three classes of Hellwig development indicator

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Do klasy A zakwalifikowano gminy o wyższym poziomie rozwoju (15 jednostek), miejsko-wiejskie lub wiejskie o charakterze podmiejskim, sąsiadujące bezpośrednio z granicami miast na prawach powiatu (Olsztynem i Elblągiem) lub otaczające gminy miejskie Giżycko oraz Ostróda. Przez obszar prawie wszystkich jednostek klasy A przebiegały główne krajowe szlaki drogowe. Do klasy B zakwalifikowano jednostki o

² Grant promotorski MNiSW nr N N 114 0295 33, pt. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego).

przeciętnym poziomie rozwoju (70 gmin). W klasie C, do której zakwalifikowano gminy o niższym poziomie rozwoju, znalazło się ogółem 15 jednostek, głównie o statusie gminy wiejskiej. Były to gminy nie sąsiadujące bezpośrednio z miastami województwa warmińsko-mazurskiego. Pięć jednostek sąsiadowało z granicą polsko-rosyjską, a dwie należały do powiatów przygranicznych. Przez obszar siedmiu jednostek z klasy C przebiegały główne drogi krajowe, pozostałe zaś były położone w pewnym oddaleniu od układu komunikacyjnego kraju, a połączenie z innymi gminami umożliwiały drogi wojewódzkie i powiatowe. Były to więc w znacznym stopniu jednostki peryferyjne. Badaniem ankietowym objęto obszar wiejski powiatów ziemskich, w których udział ludności wiejskiej w ludności ogółem (wskaźnik ruralizacji) przekraczał 50%. W ten sposób do dalszych badań wybrano 51 urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast informacje zwrotne uzyskano z 30 jednostek samorządowych.

Celem opracowania jest określenie roli lokalnych samorządów i społeczności w kreowaniu warunków sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu gmin.

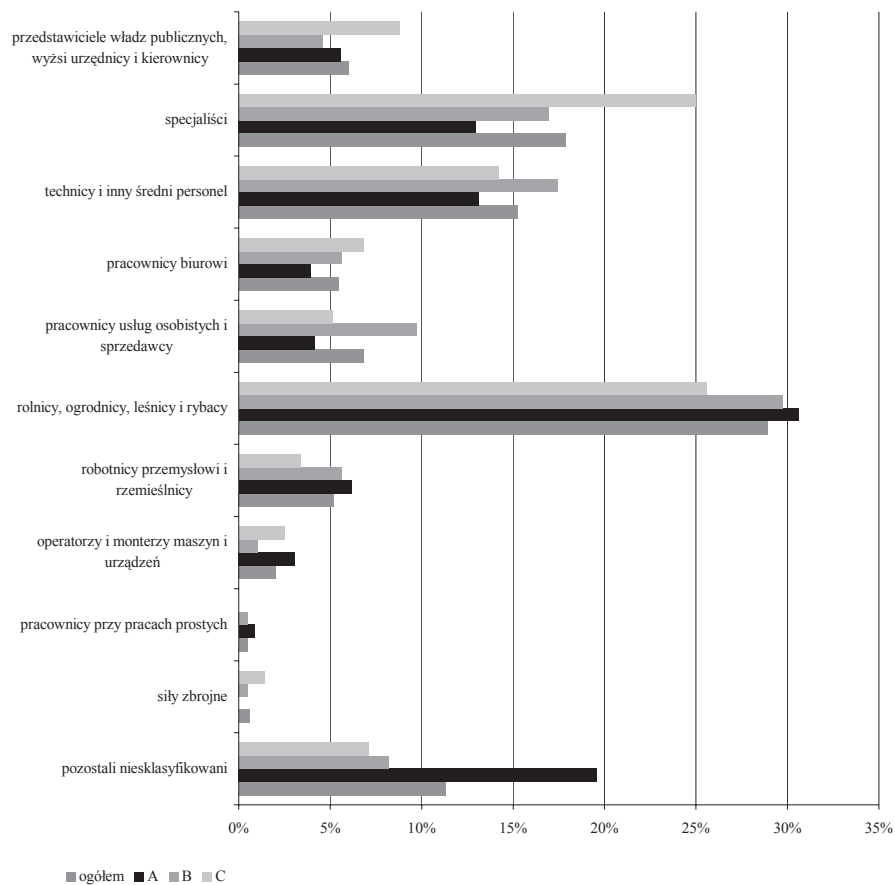
Wyniki badań i dyskusja

Jednym z celów badań było określenie predyspozycji władz samorządowych w zarządzaniu rozwojem lokalnym. W 2007 roku wśród radnych w badanych gminach zdecydowanie dominowali mężczyźni (71%). Udział procentowy kobiet w radzie gminy był najwyższy w gminach klasy C (31%), a następnie w klasie B (29%). W gminach klasy A kobiety stanowiły przeciętnie 28% ogółu radnych. Najliczniejszy odsetek radnych w badanych gminach stanowiły osoby w wieku 40-59 lat (70%). Podobny rozkład grup wiekowych wśród radnych oraz wójtów podaje m.in. Rosner [2007, s. 225]. W gminach o wyższym poziomie rozwoju pracowali relatywnie starsi radni (w tym 12% w wieku 60 lat i więcej).

W badanych gminach najliczniejszą grupę stanowili radni z wykształceniem średnim (42%). Osoby z wykształceniem wyższym stanowiły przeciętnie 27% ogółu zasiadających w radzie gminy. W gminach o wyższym poziomie rozwoju analogiczny odsetek wynosił 45%, podczas gdy w gminach o niższym poziomie rozwoju jedynie 13%. W gminach o średnim i niższym poziomie rozwoju znaczący odsetek radnych posiadał wykształcenie zasadnicze zawodowe (odpowiednio 24% i 34%). Zaobserwowaną prawidłowość potwierdzają wyniki badań Rosnera i Stannej [2007, s. 115-152] co do poziomu wykształcenia radnych na obszarach wiejskich całego kraju. Z obserwacji wynika, że w gminach o niższym poziomie rozwoju wykształcenie kandydatów na radnych może nie stanowić czynnika decydującego o ich wyborze. Jednocześnie może to sugerować mniejsze zainteresowanie lokalnych społeczności działalnością rady w tych gminach oraz niechęć osób wykształconych do zasiadania w radzie lub po prostu niższy poziom wykształcenia osób tam zamieszkałych.

Na jakość decyzji podejmowanych przez radę w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy mogą mieć wpływ również kompetencje i zawody wykonywane przez jej członków. Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy stanowili największy odsetek wśród radnych w gminach o średnim i niższym poziomie rozwoju (B i C), odpowiednio 30% i 42%, podczas gdy w gminach o wyższym poziomie rozwoju (A) stanowili oni przeciętnie 23% radnych. Wyższy udział osób z tych grup zawodowych w jednostkach

klasy B i C świadczy o tym, że w gminach tych działalność rolnicza odgrywa wciąż ważną rolę (rys. 2).



Rys. 2. Struktura radnych w 3 klasach badanych gmin według zawodu w 2007 roku (n=51), %

Fig. 2. Distribution of the councilors in the three classes of municipalities by occupation in 2007 (n=51), %

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

W samorządach lokalnych gmin o wyższym poziomie rozwoju przeważali specjaliści³ (25%), których odsetek w gminach o średnim poziomie rozwoju wynosił 16%, zaś w gminach o niższym poziomie rozwoju 9%. Na kolejnych miejscach znaleźli się technicy oraz pracownicy usług osobistych i sprzedawcy, tj. przedstawiciele najpopularniejszych działalności gospodarczych prowadzonych w tych gminach. Otrzymane wyniki znajdują potwierdzenie w badaniach prowadzonych przez Kozłowskiego i Czaplicką-Kozłowską [2004], zgodnie z którymi wójtowie, pełniący funkcje organu wykonawczego, w gminach województwa warmińsko-mazurskiego wywodzili się zwykle spośród pracowników gminnych jednostek organizacyjnych sektora publicznego, a więc byli to najczęściej nauczyciele, urzędnicy administracji samorządowej lub rządowej, pracownicy jednostek i zakładów budżetowych podlegających gminie, lekarze oraz rolnicy. Funkcje radnych gmin pełnili natomiast przede wszystkim rolnicy, nauczyciele oraz urzędnicy.

Przeprowadzona analiza współzależności przy pomocy współczynnika korelacji liniowej Pearsona wykazała umiarkowaną korelację dodatnią ($r=0,557$; $p\text{-value}=0,01$) pomiędzy cechami takimi, jak odsetek radnych z wykształceniem wyższym i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, obliczony przy zastosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga. Można zatem stwierdzić, że większy odsetek radnych z wykształceniem wyższym wpływa dodatnio na poziom rozwoju lokalnego. Jeszcze wyższą zależność wykazała analiza cech takich, jak frekwencja wyborcza w wyborach do Sejmu RP w 2007 r. oraz poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obliczony przy zastosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga ($r=0,769$; $p\text{-value}=0,01$).

Efektywne zarządzanie rozwojem lokalnym prowadzone powinno być w oparciu o szereg dokumentów programowych. Do najważniejszych należy zaliczyć: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), program ochrony środowiska, strategię rozwoju gminy (plan rozwoju lokalnego), plany finansowe i inwestycyjne. Dokumenty planistyczne umożliwiają precyzyjne określenie kierunków rozwoju lokalnego, a także koordynację i komplementarność ogółu działań prowadzonych przez władze gminne.

Najważniejszym dokumentem dla programowania rozwoju lokalnego jest strategia rozwoju gminy. Stanowi ona dokument koordynujący zarówno gospodarczy, jak i społeczny rozwój jednostki, na którym opiera się zarządzanie gminą. Powinna ona, obok charakterystyki ekonomiczno-społecznej obszaru gminy, przedstawiać konkretne cele wraz harmonogramem ich realizacji. Strategię rozwoju opracowuje rada gminy, zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym⁴. Wszystkie badane jednostki posiadały taki dokument. W czterech gminach strategię opracowano przed rokiem 2000 (13%), w piętnastu (50%) w latach 2000-2002, zaś w jedenastu (37%) po roku 2003. W ponad połowie badanych gmin strategia rozwoju była opracowana na okres dłuższy niż 10 lat. Około 37% ankietowanych jednostek posiadało strategię o horyzoncie czasowym 6-10 lat, zaś w co dziesiątej jednostce gminnej strategia została opracowana na okres od 3 do 5 lat.

Aż w 77% przypadków strategia gminna opracowana została przez ekspertów spoza gminy. W połowie badanych jednostek w przygotowaniu strategii brali udział pracownicy urzędu gminy. W prace nad strategią zaangażowano również gminnych liderów⁵ (ogółem w

³ M.in. lokalni menedżerowie, kierownicy takich instytucji, jak szkoła, bank, ośrodek zdrowia itp. [por. Heffner i Rosner 2002].

⁴ Art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Ustawa... 1990].

⁵ Osoby znane, poważane i odznaczające się aktywnością w lokalnym środowisku.

30% jednostek). W gminach o wyższym poziomie rozwoju (A) strategie były przygotowywane najczęściej przy współpracy ekspertów, pracowników urzędu gminy i lokalnych liderów, podczas gdy w pozostałych klasach gmin najczęściej zadanie to zlecano firmom specjalistycznym z zewnątrz.

Dość powszechne deklarowanie korzystania przez gminy z usług eksperckich potwierdzają badania przeprowadzone na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego oraz w wybranych gminach z obszaru całego kraju [Konkurencyjność... 2006, s. 137]. Z usług ekspertów zewnętrznych korzystano w ponad połowie gmin. Eksperti w przeważającej części opłacani byli z budżetu gminy, nie zaś ze środków unijnych programów pomocowych. Również Błaszczyk [2004, s. 33] zwraca uwagę na fakt, iż decydującą rolę w funkcjonowaniu społeczności lokalnych obok organów samorządowych odgrywają zespoły eksperckie. Podobne wyniki badań przedstawiają Podstawka i Babuchowska [2006, s. 100], badając wybrane gminy województwa warmińsko-mazurskiego w podziale na cztery stopnie rozwoju, gdzie na przygotowywanie strategii przy współudziale mieszkańców gmin (liderów) oraz pracowników urzędu zdecydowano się najczęściej w jednostkach o wysokim poziomie rozwoju. Jak podkreśla Fedyszak-Radziejowska [2006, s. 101-102], liderzy lokalni jako osoby mające uznanie w lokalnym środowisku i znane ze szczególnej aktywności na rzecz innych, cenieni są za zaangażowanie w przygotowanie dokumentów strategicznych. Wyniki badań tej autorki wskazują, iż najbardziej znaczącą grupę liderów lokalnych stanowią przedstawiciele struktur samorządowych: radni, członkowie władz gminy, sołtysi oraz delegaci izb rolniczych, co może wynikać m.in. z faktu, iż do rad gminnych oraz innych struktur samorządowych wybiera się często osoby odgrywające w społecznościach lokalnych rolę przywódców lub organizatorów życia społecznego i gospodarczego.

Badania empiryczne w 3 klasach gmin wskazują, iż dla 76% jednostek jednym z głównych powodów opracowania strategii rozwoju była potrzeba praktycznego jej zastosowania w programowaniu rozwoju (w tym we wszystkich gminach klasy A). Na potrzeby uzyskania środków z programów i funduszy Unii Europejskiej wskazano w 59% gmin (jedynie gminy klas A i B). Potrzebami planistycznymi kierowano się w 55% jednostek.

W prawie wszystkich jednostkach strategia rozwoju była przedłożona do wglądu przez mieszkańców w urzędzie gminy, przy czym w przypadku jednostek o niższym poziomie rozwoju (gminy klasy C) była to jedyna forma upublicznienia strategii gminnej. W większości gmin o wyższym i średnim poziomie rozwoju strategia została opublikowana na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej lub na innej oficjalnej stronie internetowej gminy. W 17% jednostek strategię przedstawiano podczas różnego rodzaju lokalnych zebrań, uroczystości itp.

Celami strategicznymi wybieranymi najczęściej były rozwój infrastruktury społecznej (57%) i technicznej (50%). Warto zauważyć, że cele te wskazywano tylko w klasach gmin o wyższym i średnim poziomie rozwoju. Rozwój turystyki, a także tworzenie korzystnych warunków inwestowania i rozwoju przedsiębiorczości oraz wspieranie przedsiębiorczości wskazano w 40% jednostek, najczęściej w gminach o skrajnych wartościach wskaźnika rozwoju Hellwiga. Aktywizacja społeczno-gospodarcza gminy stanowiła jeden z najważniejszych priorytetów w strategiach 37% badanych jednostek (gminy o średnim i niższym poziomie rozwoju). W 17% gmin do najważniejszych celów zaliczono kreowanie nowych miejsc pracy, w 13% ochronę środowiska naturalnego (tylko gminy klasy B), a w

7% modernizację i rozwój rolnictwa (głównie gminy klasy C, o niższym poziomie rozwoju).

W większości jednostek (87%) udawało się osiągać cele wytyczone w strategii rozwoju. Jako przyczynę nieosiągnięcia celów zamierzonych w strategii pracownicy urzędów gmin wskazywali trudności finansowe i krótki termin realizacji strategii.

Strategia rozwoju była wdrażana całkowicie jedynie w 37% badanych jednostek, w tym w większości gmin klasy A. Ogółem w 60% jednostek wdrażano strategię częściowo (głównie w gminach klasy B i C), co ankietowani uzasadniali przede wszystkim ograniczonymi środkami finansowymi (jedna trzecia gmin, w których udzielono takiej odpowiedzi), jak również koniecznością aktualizacji niektórych celów strategii w miarę upływu czasu oraz zmiennością władz gminnych. W gminach, gdzie wdrażanie strategii rozwoju gminy jest monitorowane (po 40% gmin o wyższym i średnim poziomie rozwoju), jako osoby odpowiedzialne za monitoring wskazywano najczęściej radę lub pracowników urzędu gminy. W zdecydowanej większości gmin nie prowadzono działań w tym zakresie. Aktualizacji strategii dokonywano w 60% gmin o wyższym poziomie rozwoju oraz w 48% gmin „przeciętnych”. Niepodejmowanie działań aktualizacyjnych uzasadniano najczęściej brakiem potrzeby oraz zbyt krótkim dotychczasowym okresem realizacji strategii rozwoju.

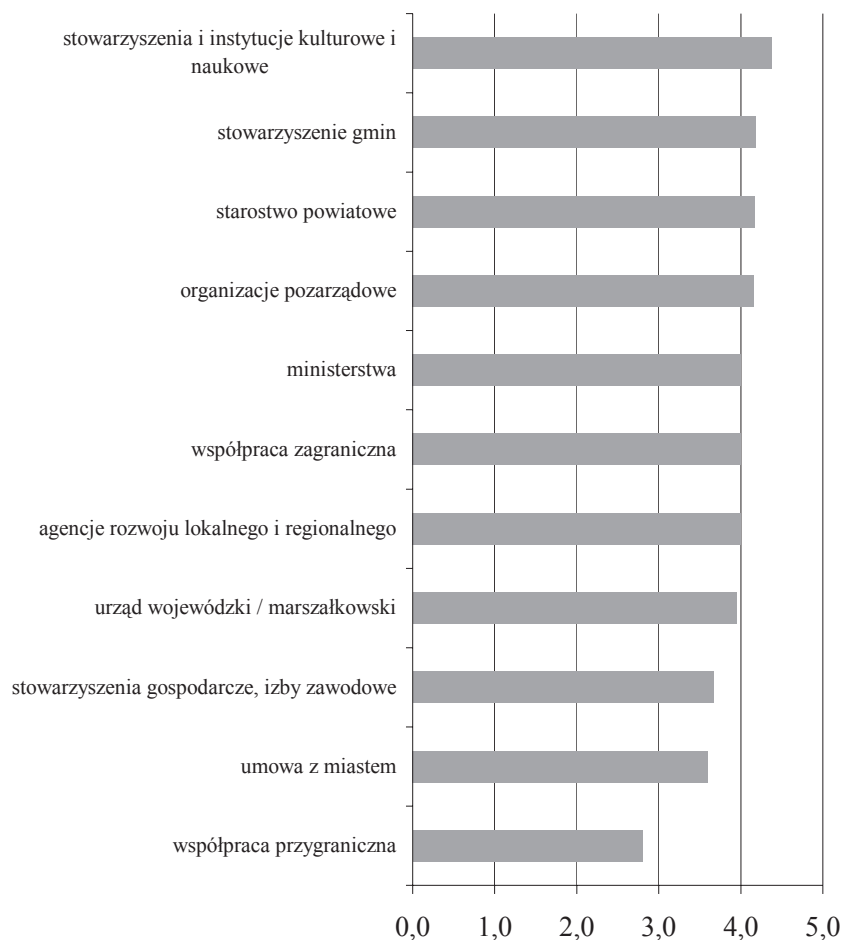
W 80% gmin zapisano cele związane z rozwojem przedsiębiorczości, m.in. dotyczące różnego rodzaju szkoleń, systemu zachęt ekonomicznych dla podmiotów gospodarczych tworzących nowe miejsca pracy, promowania przedsiębiorstw działających w wybranych branżach (turystyka, produkcja ekologiczna, przemysł przetwórczy itp.). W jednej gminie z klasy B utworzono inkubator przedsiębiorczości. Jedynie w 9% gmin klasy B takich celów nie przewidziano w strategii, tłumacząc że są to gminy typowo rolnicze. Jest to o tyle istotne, że jak pisze Niedzielski [2000, s. 29], samorządy lokalne wspierając jednostki gospodarcze, w rezultacie pomagają samym sobie, gdyż drobne podmioty gospodarcze są w stanie uruchomić niewykorzystane zasoby i odegrać decydującą rolę w rozwoju regionu. Na tym tle następuje bowiem ożywienie lokalnych źródeł rozwoju gospodarczego⁶.

Dla 63% badanych jednostek (tj. większości gmin o wyższym i średnim poziomie rozwoju) strategia rozwoju stanowiła podstawowy dokument wytyczający zakres planowania przedsięwzięć. W pozostałych jednostkach strategię wykorzystywano jedynie czasami, przy planowaniu i realizacji działań operacyjnych w gminie (tak było m.in. w gminach o niższym poziomie rozwoju).

Miarą aktywności samorządów jest również współpraca z innymi jednostkami administracyjnymi oraz instytucjami. Na rolę organizacji pozarządowych oraz lokalnych grup działania wskazuje m.in. Ardanowski [2005, s. 29-30]. Podkreśla on, iż liczne przykłady krajowe i zagraniczne dowodzą, że społeczeństwo zorganizowane w dobrowolne, demokratyczne organizacje samorządowe cechuje się większą siłą, aktywnością i skutecznością działania oraz może stanowić godnego partnera dla władz lokalnych. Podobnie Raszeja [2005, s. 196] dowodzi na podstawie tendencji zaobserwowanych w Europie Zachodniej, iż szansę dla społecznej partycypacji i zaangażowania w proces kształtowania ładu przestrzennego obszarów wiejskich stanowić może odradzająca się rola społeczności lokalnych. Tezę tę potwierdzają pozytywne

⁶ Badania ponadto wykazały, że gminy o wyższym poziomie rozwoju charakteryzowały się wyższymi wartościami wskaźnika przedsiębiorczości (wyrażonego liczbą przedsiębiorstw przypadających na 1000 mieszkańców), a w rezultacie realizacji założeń strategii rozwoju gminy wartości te ulegały zwiększeniu z roku na rok. W gminach najsłabszych wartości te były kilkakrotnie niższe.

doświadczenia z tych krajów, gdzie wdrażana od dawna idea społeczeństwa obywatelskiego zakłada m.in. indywidualną i zbiorową odpowiedzialność za zamieszkiwaną przestrzeń, a więc powszechny, dobrowolny udział społeczności lokalnych w tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (ankiety, debaty, negocjacje) gwarantuje przestrzeganie przyjętych ustaleń, uznawanych za wspólną umowę społeczną.



Rys. 3. Ocena współpracy badanych samorządów lokalnych z innymi jednostkami i instytucjami (n=30), skala 0-5.

Fig. 3. Evaluation of local governments cooperation with other social agents (n=30), scale 0-5.

Źródło: badania własne.

Z kolei Potok [2005, s. 57] oraz Budzich-Szukała [2005, s. 27] podkreślają znaczenie zdecentralizowanego podejścia terytorialnego w rozwiązywaniu problemów lokalnych, jakie umożliwia oś Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Potok wskazuje również na nieodzowność współpracy i organizowania się mieszkańców wsi z zachowaniem poczucia tożsamości. Adamowicz zakłada, iż rola kapitału społecznego w rozwoju wsi będzie wzrastać [2005, s. 125]. Organizacje pozarządowe oraz lokalne grupy działania funkcjonowały na terenie 70% badanych gmin. Wśród głównych obszarów ich działań wyróżniano sport i rekreację, edukację, turystykę i przedsiębiorczość, ekologię, promocję gminy oraz pomoc niepełnosprawnym. Partnerów w realizacji celów zawartych w strategiach rozwoju gminy poszukiwano w ponad trzech czwartych badanych jednostek. Świadczy to o aktywności samorządów lokalnych oraz o świadomości, że w partnerstwie łatwiej jest przeprowadzić inwestycje. Wśród partnerów wskazywano m.in. na organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i związki międzygminne, lokalne grupy działania, organizacje społeczne i prywatnych przedsiębiorców.

Najwyżej oceniano współpracę ze stowarzyszeniami oraz instytucjami kulturowymi i naukowymi oraz ze stowarzyszeniami gmin, starostwami powiatowymi i organizacjami pozarządowymi (rys. 3).

Najgorzej w ocenie respondentów wypadła współpraca przygraniczna oraz współpraca z miastami (z czego wynika, iż przygraniczne gminy nie wykorzystują w pełni renty swojego położenia, na co poważny wpływ ma sytuacja geopolityczna kraju).

Podsumowanie

Cechy charakteryzujące przedstawicieli samorządów gminnych (poziom wykształcenia i reprezentowana grupa zawodowa), a także aktywność obywatelska (wyrażona frekwencją w wyborach) oraz gospodarcza (mierzona wskaźnikami przedsiębiorczości) mieszkańców badanych gmin są dodatnio powiązane z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. W samorządach gmin lepiej rozwiniętych gospodarczo najliczniejszą grupę stanowiły osoby z wyższymi kwalifikacjami (specjaliści, wyżsi urzędnicy i kierownicy oraz przedstawiciele władz publicznych reprezentowali 35% radnych), podczas gdy w pozostałych klasach gmin najliczniejszą grupę radnych tworzyli rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy (m.in. w klasie gmin o niższym poziomie rozwoju stanowili oni 42% radnych). Jednocześnie odsetek radnych z wykształceniem wyższym w gminach o niższym poziomie rozwoju był 3,5 razy mniejszy w porównaniu z grupą gmin najbardziej rozwiniętych.

W gminach o wyższym poziomie rozwoju potrafią również lepiej wykorzystać potencjał ludzki, co wyrażało się m.in. w przygotowywaniu gminnych strategii rozwoju częściej przy współpracy ekspertów, pracowników urzędu gminy i lokalnych liderów, podczas gdy w pozostałych klasach gmin zwykle zadanie to zlecano firmom specjalistycznym z zewnątrz.

Przygotowywane dokumenty planistyczne przy współudziale lokalnych społeczności i liderów były najprawdopodobniej bliższe rzeczywistej sytuacji społeczno-gospodarczej gminy, stąd również odnotowywano większe sukcesy w ich realizacji.

Literatura

Adamowicz M. [2005]: Zjawiska i procesy globalne a rozwój wsi i rolnictwa w Polsce. [W:] Polska wieś 2025. Wizja rozwoju. J. Wilkin (red.). Fundusz Współpracy, Warszawa.

- Ardanowski J.K. [2005]: Czy można zmienić wieś bez udziału jej mieszkańców? *Wiś Jutra* nr 87.
- Błaszczuk A. [2004]: Kształtowanie samorządu lokalnego w Europie. [W:] *Turystyka w rozwoju lokalnym*. I. Sikorska-Wolak (red.). Wyd. SGGW, Warszawa.
- Budzich-Szukała U. [2005]: Czy wieś uratuje cywilizację? Wizja polskiej wsi w perspektywie 20-lecia. [W:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. J. Wilkin (red.). Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki Warmii i Mazur. [2006]. Dziemianowicz W., Juchniewicz M., Samulowski W., Szmigiel K. (red.). Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Warszawa-Olsztyn.
- Fedyszak-Radziejowska B. [2006]: Kapitał społeczny wsi – w poszukiwaniu utraconego zaufania. [W:] *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. Ludzie – społeczność lokalna – edukacja*. K. Szafranec (red.). Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Heffner K., Rosner A. [2002]: Czynniki specyficzne wywierające wpływ na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich. [W:] *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*. Rosner A. (red.). IRWiR PAN, Warszawa.
- Hellwig Z. [1968]: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny* nr 4.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I. [2004]: Zasady wyboru i kompetencje wójta jako kierownika gminy. [W:] *Przedsiębiorstwo i jego otoczenie w warunkach integracji europejskiej. Problematyka zasobów ludzkich*. Niedzielski E. (red.). Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.
- Krzyżanowska K. [2006]: Rola stowarzyszeń agroturystycznych i samorządów lokalnych w rozwoju turystyki wiejskiej. [W:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*. M. Adamowicz (red.). Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.
- Niedzielski E. [2000]: *Przedsiębiorczość gospodarcza i bezrobocie na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo UWM, Olsztyn.
- Podstawka M., Babuchowska K. [2006]: Wykorzystanie instrumentów planistycznych w zarządzaniu gminą. [W:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*. M. Adamowicz (red.). Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.
- Pomianek I. [2009]: *Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)*. Maszynopis rozprawy doktorskiej, Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.
- Potok A. [2005]: Obszary wiejskie jako miejsce zamieszkania i pracy. [W:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. J. Wilkin (red.). Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Raszeja E. [2005]: W poszukiwaniu ładu i autentyczności. Refleksje na temat kształtowania krajobrazu i architektury polskiej wsi. [W:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. J. Wilkin (red.). Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Rosner A. [2007]: Władze lokalne gmin czterech wyróżnionych typów. [W:] *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*. A. Rosner (red.). IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M. [2007]: Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego. [W:] *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*. A. Rosner (red.). IRWiR PAN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. *Dz. U.* nr 16 poz. 95 z późn. zm.
- Woźniak M. [2003]: Rola samorządu w systemie kształtowania ekologicznego wizerunku gminy. [W:] *Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*. A. Czudec (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.