

Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Euroreg,
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: g.gorzelak@uw.edu.pl;
jalowiecki@post.pl

KONIUNKTURA W POLSCE LOKALNEJ 2013*

Streszczenie: Artykuł przedstawia wyniki ankiet przeprowadzonych wśród polskich gmin do 50 tys. mieszkańców pod koniec 2013 r. Uzyskany na podstawie ok. 1300 wypełnionych ankiet materiał z dużą dokładnością przedstawia aktywność samorządów lokalnych w promowaniu rozwoju gospodarczego gmin, a także daje dość dobry obraz postaw i opinii samorządowców na tematy związane z rozwojem lokalnym. Badanie nawiązuje do wcześniejszych analiz prowadzonych w połowie lat dziewięćdziesiątych i potwierdza, iż przestrzenne zróżnicowanie sprawności samorządów ma swoje uwarunkowania historyczne.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, samorząd terytorialny, sprawność, zróżnicowania regionalne.

ECONOMIC PERFORMANCE IN POLISH REGIONS IN 2013

Abstract: The article presents the results of a questionnaire received in Autumn 2013 from over 1,300 Polish municipalities whose population does not exceed 50 thousand people. The material obtained from this questionnaire offers exact data concerning the performance of local governments in promoting local economic development, as well as opinions and values shared by these governments. The research is related to a similar undertaking performed in mid-1990s, and confirms earlier hypotheses indicating that spatial differentiation of performance of the local governments in Poland has deep historical roots.

Keywords: Local development, local government, performance, regional differentiation.

Badania zespołu EUROREG nad „Polską Lokalną” zostały zapoczątkowane ówczesnie sławnym – dziś już trudno zrozumiałym dla nowych pokoleń – artykułem Antoniego Kuklińskiego opublikowanym w 1984 r. w *Życiu Gospodarczym* pt. „Uśpiony potencjał”. Teza artykułu była jasna: oto stagnację gospodarczą i polityczną Polski po stanie wojennym może przełamać „obudzenie” potencjału drzemącego „na dole” – w układach lokalnych, w małych społecznościach i miejscowościach, w małej przedsiębiorczości i w aktywności mieszkańców. Artykuł ten zawierał także dyrektywę badawczą: proponował podjęcie studiów zmierzających do spojrzenia na procesy społeczne, gospodarcze, polityczne i administracyjne właśnie „od dołu”, w ujęciu mikro, w przeciwieństwie do tradycyjnych ujęć makro (ogólnokrajowych) czy mezo (w skali regionalnej).

To nowe ujęcie zostało dobrze odczytane przez ówczesny *establishment* administracyjno-polityczny pilnujących prawomyślności polskich nauk społecznych. Otóż proponowana nazwa programu badawczego „Polska Lokalna” zosta-

* Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2012/05/B/HS5/01034 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

ła zakwestionowana jako sugerująca przeciwstawienie lokalności i centralności, a wręcz jako próba podania w wątpliwość prymatu tej drugiej nad wszelkimi innymi skalami i płaszczyznami. W rezultacie uruchomiono program badawczy pod bezpieczną nazwą „Rozwój lokalny – rozwój regionalny – samorząd terytorialny”, w którym ostatni człon był nieco na wyrost, ponieważ samorządność terytorialna miała dopiero się odrodzić po przełomie 1989 r. (o początkach samorządności lokalnej w Polsce zob. Jałowiecki 1990).

Nie jest naszym zamiarem przedstawianie dorobku tego programu, jest on prawie w całości dostępny w Internecie¹, został także omówiony w innych opracowaniach (zob. np. Starosta 2006). Sięgamy do tych dość odległych czasów po to, by wskazać początki refleksji nad lokalnymi ujęciami złożonej materii rozwoju i zmiany.

Kolejnym projektem badawczym poświęconym problematyce lokalnej było badanie „Koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej w gminach” przeprowadzone w latach 1995–1997, którego wyniki ukazały się w trzech pozycjach wydanych w serii *Studia Regionalne i Lokalne* (tomy 16, 18, 25²). Uzyskano wtedy ponad 1 tys. ankiet z gmin (w 1995 r., w kolejnych latach zwroty były nieco mniejsze). Ówczesne badania „Koniunktury...” dostarczyły nowej wiedzy o polskich gminach, pokazując, że samorząd terytorialny coraz lepiej radzi sobie z otwartą gospodarką rynkową, choć nie w pełni jeszcze wykorzystuje wszystkie jej możliwości.

Pierwsze lata transformacji były okresem intensywnej modernizacji infrastruktury. Budowano wodociągi, kanalizacje, naprawiano drogi, zaczęto dbać o estetykę otoczenia. Badania pokazały także, że zdolność do podejmowania działań na rzecz rozwoju lokalnego jest silnie przestrzennie zróżnicowana. Najbardziej aktywne okazały się samorządy Ziemi Zachodnich i Północnych, a szczególnie te z województw, które graniczyły z Niemcami. W gminach tych najczęściej stosowano zachęty dla przedsiębiorców, utrzymywano zagraniczne kontakty gospodarcze i kulturalne, podejmowano działania promocyjne. Jednocześnie było w nich najwięcej przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Obserwacje te skłoniły autorów do zakwestionowania ciągle powtarzanych, a przebrzmiałych już wtedy tez o dezintegracji społeczności lokalnych ziem Polski północnej i zachodniej i panującej tam frustracji popegeerowskiej. Okazało się, że właśnie przemieszanie się ludności i otwarcie na modernizacyjne wpływy Zachodu wzmagają aktywność, która znacznie bardziej sprzyja rozwojowi lokalnemu niż zasiedziałość i brak stymulujących bodźców zewnętrznych charakterystycznych dla centralnych i wschodnich regionów Polski.

W bardziej pogłębionych badaniach monograficznych podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, co jest przyczyną przełamania przez niektóre układy lokalne obiektywnych ograniczeń, takich jak: peryferyjne położenie, słabe wyposażenie w infrastrukturę, nikle wykształcenie mieszkańców, brak potencjału gospodarczego lub trudności wynikające z konieczności głębokiej restrukturyzacji go-

¹ Zob. <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje>, lata 1986–1991.

² Pozycje te są dostępne w wersji elektronicznej: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje>.

spodarki lokalnej. Badania w Biłgoraju, Iławie i Tarnowie Podgórnym i nieco późniejsze w Dzierzgoniu (zob. Gorzelak et al. 1999a), przeprowadzone jesienią 1997 r., pokazały, że społeczności te odniosły znaczne sukcesy w dziedzinie rozwoju gospodarczego oraz kształtowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Sukcesy te oczywiście mają charakter względny, a ich miarą jest osiągnięcie lepszej pozycji od gmin sąsiednich w kilku szczególnie ważnych dla rozwoju dziedzinach (zob. Gorzelak et al. 1999b). Szerokie badania prowadzone w 2007 r. wskazały na znaczną odporność układów lokalnych na perturbacje ekonomiczne, na wyrost nazywane „kryzysem” (zob. Gorzelak 2008).

Niniejszy artykuł prezentuje wybrane wyniki ankiety przeprowadzonej wśród gmin do 50 tys. mieszkańców pod koniec 2013 r. (otrzymano ponad 1300 wypełnionych ankiet³, zob. rycinę 1). Zamierzenie badawcze obejmowało dwa wąt-



Ryc. 1. Gminy, które zwróciły ankiety

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

³ Badanie jest prowadzone w ramach grantu NCN nr 184057 przez zespół w składzie G. Gorzelak, J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, A. Płoszaj, M. Smętkowski. Otrzymane odpowiedzi można uznać za reprezentatywne dla typów gmin (miejskie – miejsko-wiejskie – wiejskie), ich położenia w wielkich regionach historycznych i klas zamożności mierzonej wielkością środków własnych na mieszkańca.

ki: poznanie obecnej sytuacji samorządów lokalnych i opinii ich przedstawicieli na temat wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań ich funkcjonowania oraz przeprowadzanie – tam, gdzie jest to możliwe – porównań z wcześniejszym badaniem⁴.

Porównanie sytuacji z połowy lat 90. XX w. i obecnej było możliwe w ograniczonym zakresie, co wynika z niepełnej porównywalności ankiet z lat 1995–1997 i z 2013 r. Powodem jest odmienna sytuacja kraju i samorządów lokalnych w tych dwóch momentach – nieliczne wtedy były np. strategie gmin, które teraz są powszechne; zanikł problem zagospodarowania terenów po PGR-ach; nie było wtedy środków europejskich – różnic tych można wymieniać wiele. Natomiast rodzaje aktywności samorządów, bariery ich funkcjonowania oraz ich samoocena stanowiły przedmiot ankiet w obydwu przypadkach i końcowa część mniejszego raportu porównanie takie prezentuje. Możliwość dokonywania porównań z poprzednią sytuacją gmin wzrosło po przeprowadzeniu kolejnej ankiety w 2015 roku.

Gospodarka, rynek pracy

Blisko dwie trzecie polskich gmin deklaruje profil rolniczy. Najwięcej tego typu gmin jest w b. Kongresówce, najmniej – nieco tylko więcej niż jedna trzecia – w b. Galicji. Profil przemysłowy najczęściej deklarowały gminy Wielkopolski oraz Ziemi Zachodnich i Północnych (mniej więcej co dziesiąta gmina), a usługowy – Wielkopolski i Galicji (również co dziesiąta). Najwięcej gmin (co ósma) określających się jako turystyczne było na Ziemiach Zachodnich i Północnych, co wynika z takiego profilu gmin pobraża Bałtyku i Pojezierza Mazurskiego, oraz w Galicji (co dziesiąta). Brak wiodącego sektora najczęściej deklarowano w Galicji, a najrzadziej w Kongresówce.

Charakterystyka głównych pracodawców uzupełnia informacje o profilu gospodarczym gminy. Największym pracodawcą – w dwóch piątych polskich gmin – jest urząd gminy i zależne od niego placówki. Najwięcej takich gmin jest w Kongresówce (ok. połowy), natomiast najmniej – w Wielkopolsce (dotyczy to jedynie nieco częściej niż co czwartej gminy). Przedsiębiorstwo przemysłowe jest największym pracodawcą w ok. jednej trzeciej polskich gmin, najczęściej, bo w połowie jednostek, w Wielkopolsce, na Ziemiach Zachodnich i Północnych (ponad jedna trzecia), najrzadziej zaś w Kongresówce. Przedsiębiorstw turystycznych jako największych pracodawców nieco więcej niż w pozostałych dwóch regionach jest w Galicji oraz na Ziemiach Zachodnich i Północnych, co pozostaje zgodne z profilem deklarowanym przez te gminy. Rynek pracy w gminach, w których głównym pracodawcą jest administracja samorządowa, ma co prawda charakter bardziej stabilny, ale jednocześnie stwarza mniejsze możliwości znalezienia na miejscu pracy, ponieważ tego rodzaju zatrudnienie nie rośnie, a rotacja pracowników jest mniejsza niż w sektorach rynkowych. Ponadto dominacja sek-

⁴ W artykule zamieszczamy jedynie kilka najważniejszych tabel. Pełna dokumentacja tabelaryczna zostanie przedstawiona w raporcie końcowym, który ukaże się w 2015 r.

tora publicznego ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego i reagowania na pojawiające się szanse rozwojowe.

W okresie 2002–2008 w blisko jednej trzeciej polskich gmin wzrosła liczba miejsc pracy. Wyjątkiem była jedynie Kongresówka, gdzie liczba miejsc pracy zwiększyła się zaledwie w jednej czwartej jednostek – mimo że niepubliczny sektor pozarolniczy jest w tym regionie najsłabiej rozwinięty, można by więc liczyć na pewne rezerwy rozwojowe. Równocześnie w prawie jednej piątej jednostek zanotowano obniżenie liczby miejsc prac, w Kongresówce nieco większe niż w pozostałych regionach. Nieco inny obraz rysował się w latach 2008–2012, kiedy to nastąpił podobny wzrost liczby miejsc pracy we wszystkich regionach, z wyjątkiem Kongresówki, natomiast jej spadek w polskich gminach był większy niż poprzednio, a różnice między regionami – nieco bardziej wyraźne. Najmniej obniżyła się liczba miejsc pracy w Wielkopolsce (w ok. jednej piątej gmin), a najwięcej w Galicji i Kongresówce. Regiony najsłabsze gospodarczo najsilniej ucierpiały więc w wyniku spowolnienia rozwoju spowodowanego globalnym kryzysem. Z powyższych danych wynika, że w wielu gminach rynek pracy jest niestabilny, czego przyczyną – oprócz ogólnych zjawisk wywołanych kryzysem (pamiętajmy, że w otwartej postaci w Polsce kryzys nie wystąpił) – może być wrażliwość słabych ekonomicznie przedsiębiorstw.

Sytuacja na rynku pracy jest zarówno dynamiczna, jak i regionalnie zróżnicowana. Po 2004 r. sytuacja ta najpierw radykalnie się poprawiała, by w okresie spowolnienia wywołanego kryzysem finansowym ulec pogorszeniu. Obecnie Polska notuje bezrobocie na średnim poziomie europejskim, choć trzeba pamiętać, że w znacznym stopniu formalne bezrobocie jest zawyżone kilkoma czynnikami: połączeniem statusu bezrobotnego z prawem do ubezpieczenia społecznego, pracą na czarno oraz pobytem za granicą pewnej części zarejestrowanych bezrobotnych. We wszystkich regionach przyczynami wzrostu liczby miejsc pracy były: pojawienie się nowych inwestorów, wzrost zatrudnienia w istniejących firmach oraz zwiększenie liczby mikroprzedsiębiorstw. Na tym tle Wielkopolskę oraz Ziemię Zachodnią i Północną wyróżnia pojawianie się nowych inwestorów, a Galicję – wzrost liczby mikroprzedsiębiorstw. Kongresówka we wszystkich kategoriach wykazuje najniższe wartości.

Przyczyny spadku liczby miejsc pracy to ogólnie redukcja zatrudnienia w istniejących firmach, która dotyczy mniej więcej co szóstej gminy w Polsce, ale co piątej w Galicji i niewiele mniej w Kongresówce. Na tym tle wyraźnie lepsza sytuacja panowała w Wielkopolsce – zmniejszenie liczby miejsc pracy w istniejących firmach zanotowano w mniej niż co dziesiątej gminie, a nieco tylko gorsza sytuacja wystąpiła na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Najwięcej firm uległo likwidacji w Galicji i Kongresówce, najmniej zaś w Wielkopolsce oraz na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Różnica między Wielkopolską i Galicją wynosi ok. 6 punktów procentowych na niekorzyść tej ostatniej. Odpowiedzi gmin charakteryzujące lokalne rynki pracy pozwalają stwierdzić, że w Wielkopolsce oraz na Ziemiach Zachodnich i Północnych sytuacja gospodarcza jest stabilniejsza, a przedsiębiorstwa bardziej dynamiczne. Zwraca uwagę duży spadek liczby

mikroprzedsiębiorstw w Galicji w porównaniu ze stabilną, w zasadzie, sytuacją w Wielkopolsce.

We wszystkich regionach ponad cztery piąte gmin podejmuje działania mające na celu zwiększenie liczby miejsc pracy. Blisko trzy czwarte gmin deklaruje współpracę z urzędami pracy, z wyjątkiem Wielkopolski, gdzie udział ten wynosi dwie trzecie. Blisko połowa gmin stara się przyciągnąć nowych inwestorów. Najbardziej aktywne w tej mierze są gminy Wielkopolski oraz Ziemi Zachodnich i Północnych, najmniej zaś – Kongresówki, gdzie takie działania podejmuje jedynie dwie piąte gmin. Ponad jedna trzecia gmin uzbraja tereny pod nowe inwestycje, najczęściej w Wielkopolsce (dwie piąte), a nieco tylko mniej na Ziemach Zachodnich i Północnych. Najgorzej pod tym względem wypada Kongresówka. Pomoc w zakładaniu nowych firm stosuje ogółem co czwarta gmina, nieco częściej na Ziemach Zachodnich i Północnych oraz w Galicji. Ulg dla przedsiębiorstw udziela również co czwarta gmina, najczęściej na Ziemach Zachodnich i Północnych oraz w Wielkopolsce (po jednej trzeciej gmin), natomiast w Galicji i Kongresówce robi to jedynie co piąta gmina. Gminy w Wielkopolsce oraz na Ziemach Zachodnich prowadzą więc bardziej dynamiczną politykę prorozwojową, natomiast gminy Kongresówki – mimo że liczba przedsiębiorstw jest tam relatywnie najniższa – najmniej aktywną.

Aktywność samorządów

Samorządy gminne powszechnie deklarują współpracę z miejscowymi przedsiębiorcami. Jak wskazują wcześniejsze badania, aktywność środowiska przedsiębiorców jest jednym z ważnych czynników sukcesu lokalnego. Co prawda, najpowszechniejszą jej formą (w ponad trzech czwartych przypadków) jest ubieganie się o dotowanie przez firmy różnych przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy, co wskazuje na raczej pasywne (a wręcz „pasożytnicze”) traktowanie miejscowej gospodarki przez władze gminy. Formy aktywnej pomocy przedsiębiorcom są znacznie rzadsze – tylko co dziesiąta gmina wspiera instytucje otoczenia biznesu (najwięcej w Wielkopolsce, bo 15%, w Kongresówce udział ten jest dwa razy mniejszy), prawie połowa konsultuje z firmami swoje strategiczne dokumenty (najmniej w Kongresówce, bo tylko nieco ponad jedna trzecia), jedna trzecia gmin stosuje ulgi podatkowe dla firm (ponad 40% w Wielkopolsce, tylko jedna czwarta w Kongresówce). Gminy Ziemi Zachodnich i Północnych oraz Galicji mieszczą się między tymi biegunami, przy czym te pierwsze są nieco bardziej aktywne niż te drugie.

Podobnie jak współpracę z firmami, prawie wszystkie gminy prowadzą promocję, najczęściej (w ok. 80% przypadków) wydając ulotki, ogłaszając się w prasie (w trzech czwartych) oraz promując się w Internecie (w dwóch trzecich przypadków). Bardziej „wyrafinowane” formy promocji są stosowane rzadziej: na targach krajowych stoiska wystawia co trzecia gmina (ale na zagranicznych już tylko co ósma), podobnie co trzecia gmina ogłasza się w radiu i telewizji, a co czwarta założyła swój profil w mediach społecznościowych.

We wszystkich formach promocji największą aktywność przejawiają gminy Ziemi Zachodnich i Północnych, najmniejszą zaś Kongresówki. Co charakterystyczne, różnice te są tym wyraźniejsze, im bardziej nowoczesna (a jednocześnie im rzadsza) jest dana forma promocji: w przypadku ogłoszeń w prasie i wydawania ulotek różnice udziałów procentowych wynoszą kilka punktów, natomiast w przypadku prowadzenia profili w mediach społecznościowych są dwukrotne (gminy Wielkopolski są tu najbardziej aktywne), a promowania się na targach zagranicznych – trzykrotne. Galicja i Wielkopolska lokują się w tym ostatnim przypadku za Ziemiami Zachodnimi i Północnymi. Kongresówka pozostaje daleko w tyle.

Efekty działań promocyjnych są oceniane jako umiarkowane – pełen ich sukces notuje jedynie kilka (w Wielkopolsce ponad 10) procent gmin.

Jednym z istotnych czynników sukcesu w rozwoju lokalnym jest współpraca międzygminna, pozwalająca na podjęcie przedsięwzięć przekraczających możliwości jednej gminy i uzyskanie efektów synergicznych wynikających ze wspólnego wysiłku. Ponad dwie trzecie gmin deklaruje taką współpracę zinstytucjonalizowaną w formie związku międzygminnego – najwięcej na Ziemach Zachodnich i Północnych oraz w Wielkopolsce, najmniej zaś w Galicji. Współpraca ta jest najczęściej podejmowana w gospodarce odpadami, liderami są tu Wielkopolska oraz Ziemia Zachodnie i Północne, gdzie taką ponadgminną działalność prowadzi ponad połowa gmin – w Galicji udział ten jest aż pięć razy mniejszy! Jeżeli zaś chodzi o gospodarkę wodno-ściekową, to liderem pozostaje Galicja. Współpraca w turystyce jest najczęstsza w większości turystycznie zorientowanych gmin Ziemi Zachodnich i Północnych oraz w Galicji. Budowa infrastruktury sieciowej (poza wodociągami i kanalizacją) – gazowej i telekomunikacyjnej – nie jest przedmiotem takiej współpracy, co może wynikać z zaspokojenia najbardziej palących potrzeb w tym zakresie.

Jako przyczynę niepodjęcia współpracy międzygminnej aż prawie 20% gmin Ziemi Zachodnich i Północnych podało brak spodziewanych efektów, a jedynie 5% gmin Galicji wymieniło tę przyczynę. Natomiast aż jedna trzecia gmin z Galicji wskazała na brak środków finansowych jako przyczynę niepodjęcia współpracy międzygminnej, aż ponadczterokrotnie częściej niż w przypadku gmin Wielkopolski.

Efekty współpracy międzygminnej są oceniane średnio pozytywnie, najlepiej przez samorządy Ziemi Zachodnich i Północnych, a najgorzej w Kongresówce.

Nieco tylko więcej niż połowa gmin prowadzi współpracę międzynarodową – najwięcej na Ziemach Zachodnich i Północnych oraz w Galicji, najmniej w Kongresówce. Programy współpracy transgranicznej, finansowane przez UE, są najbardziej popularne w Galicji oraz na Ziemach Zachodnich i Północnych, natomiast trzykrotnie mniej są one podejmowane przez gminy Kongresówki, mimo że wiele z nich graniczy z Białorusią i Ukrainą, a właśnie wzdłuż tych granic programy te są obecne. Najczęstszą formą współpracy międzynarodowej polskich gmin jest nawiązywanie relacji partnerskich typu miasta siostrzane lub bliźniacze – *twin cities* – takie porozumienia zawarła jedna trzecia gmin, przy czym prawie połowa gmin na Ziemach Zachodnich i Północnych, a tylko jedna piąta w Kongresówce. Nieco mniej gmin podpisało inne porozumienia z partne-

rami zagranicznymi, a proporcje częstości w regionach są podobne jak w przypadku *twin cities*.

Efekty współpracy międzynarodowej gmin są, analogicznie jak współpracy międzygminnej, oceniane średnio pozytywnie, najlepiej przez samorządy Ziem Zachodnich i Północnych, najgorzej zaś w Kongresówce.

Lokalna polityka rozwoju

W badaniu z połowy lat 90. XX w. zidentyfikowano kilka strategii stymulowania gospodarczego rozwoju lokalnego. Można je umieścić na opozycji polityka „liberalna” – polityka „wyrównująca”. Pytanie o zasady doboru podmiotów ekonomicznych, którym władze gminy powinny pomagać, miało na celu określenie profili lokalnej polityki gospodarczej. Niestety, odpowiedzi na pytanie, którym inwestorom władze gminy powinny pomagać: silnym czy słabym – jest bardzo mało diagnostyczne. Co piąta gmina wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć”, a ponad dwie trzecie deklaryowały, że trzeba pomagać zarówno silnym, jak i słabszym. Chęci pomocy tylko silnym inwestorom nie zadeklarował praktycznie nikt. Są to więc odpowiedzi „bezpieczne”, uśrednione, wskazujące, że samorządy gmin nie stosują skrajnych polityk rozwoju ich gospodarek.

Ograniczone środki finansowe oraz zobowiązania stałe, wyznaczone regulacjami prawnymi, pozostawiają stosunkowo mały margines swobody w dysponowaniu środkami lokalnego budżetu. Zapytanie o hipotetyczne kierunki wydatków, które gmina podjęłaby w sytuacji pozyskania nowych, dodatkowych środków, pozwala na określenie pożądanej strategii rozwoju. Gminy we wszystkich regionach wybrały na pierwszych miejscach trzy identyczne cele, choć w różnej kolejności. Inwestycje komunalne wymieniły wszystkie gminy (ok. czterech piątych odpowiedzi). Na Ziemiach Zachodnich i Północnych oraz w Kongresówce na drugim miejscu znalazła się oświata, natomiast respondenci z Wielkopolski i Galicji umieścili na tej pozycji zachęty dla inwestorów. Na czwartym, piątym miejscu wymieniano estetykę przestrzeni publicznej, najrzadziej w Galicji, a najczęściej w Kongresówce. Natomiast budownictwo mieszkaniowe wyraźnie częściej wskazywano na Ziemiach Zachodnich i Północnych (prawie 40%), w Galicji zaś i w Kongresówce – ponaddwukrotnie rzadziej. Ochronę zdrowia wymieniano znacznie rzadziej, w granicach 14–10%, podobnie jak pomoc dla istniejących przedsiębiorstw. Pomoc socjalną wskazała mniej więcej co dziesiąta gmina, najczęściej w Kongresówce i Galicji, a najrzadziej na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Bezpieczeństwo publiczne znalazło się na dalszych miejscach, co może świadczyć o tym, że większość gmin ocenia pozytywnie stan bezpieczeństwa na swoim terenie. Od tego obrazu odstaje jedynie Galicja, gdzie na bezpieczeństwo przeznaczyłaby dodatkowe środki co piąta gmina (na Ziemiach Zachodnich i Północnych ten cel wymieniła mniej niż co dziesiąta). Wyniki te wskazują, że preferencje gmin skupiają się na celach rozwojowych – infrastrukturze komunalnej i oświacie. Wysokie preferencje dla budownictwa mieszkaniowego na Ziemiach Zachodnich i Północnych są prawdopodobnie spowodowane dekapitalizacją odziedziczonej substancji mieszkaniowej na tych terenach.

Polityka lokalna

Władze gminy funkcjonują w określonej przestrzeni społecznej i politycznej, mającej uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Kolejne pytania miały na celu określenie tych przestrzeni i ich wzajemnych interakcji.

Lider lokalny jest najważniejszym czynnikiem sukcesu lokalnego (zob. Gorzelak 2000). Stabilność przywództwa niewątpliwie sprzyja konsekwencji w realizacji długofalowych strategii rozwoju – choć wiąże się z tym zagrożenia nadmiernego ugruntowania się nie zawsze zdrowych relacji w społeczności lokalnej i spatologizowanych sieci współzależności. Jak wynika z liczby wójtów/burmistrzów, których badane gminy miały po 1990 r., polskie samorządy terytorialne cechuje dość znaczna stabilność władz lokalnych. Na sześć dotychczasowych kadencji aż w 85% gmin było nie więcej niż trzech wójtów czy burmistrzów, a w co dziesiątej przez cały okres gminą bądź miastem rządziła tylko jedna osoba. Największa stabilność władz gminnych wystąpiła w Kongresówce i Wielkopolsce, najmniejsza zaś na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

Samorządy gmin – można powiedzieć: na szczęście – są odporne na ogólnokrajowe wydarzenia polityczne, które często ogniskują uwagę mediów i opinii publicznej. W dwóch trzecich przypadków wydarzenia takie zupełnie nie wpływają albo wpływają słabo na sytuację w gminie (choć odpowiedzi „trudno powiedzieć” stanowią ok. jednej trzeciej wyrażonych opinii). Najbardziej „uodpornione” są gminy Galicji, najmniej zaś Kongresówki, choć różnice w tej mierze są niewielkie.

Polska cierpi na niedorozwój kapitału społecznego, co często jest postrzegane jako jedna z najważniejszych barier rozwoju. Kapitał ten można mierzyć na wiele sposobów – w naszym badaniu wyrażane są opinie samorządów o skłonności do samoorganizowania się mieszkańców oraz współpracy samorządu z przedsiębiorcami (tabela 1). W obydwu tych wymiarach najaktywniejsza okazywała się Wielkopolska, a na przeciwnym biegunie lokowała się Kongresówka. Być może aktywność obywatelska oraz współpraca z przedsiębiorstwami są zastępowane upolitycznieniem życia zbiorowego, ponieważ to właśnie w Kongresówce partie polityczne najsilniej oddziałują na procesy zachodzące w gminach, a w Wielkopolsce wpływ ten jest najslabszy. Hipotezę tę warto głębiej zbadać w kolejnych krokach analiz (wszystkie omawiane tu różnice są istotne statystycznie).

Tab. 1. Kapitał społeczny, przedsiębiorcy, partie polityczne*

	Polska	Ziemie Zachodnie	Wielkopolska	Kongresówka	Galicja
Skłonność do samoorganizowania się mieszkańców	2,91	2,96	3,07	2,81	2,94
Współpraca władz gminy i miejscowych przedsiębiorstw	3,00	3,08	3,15	2,90	3,01
Rola partii politycznych	2,01	1,89	1,82	2,15	2,00

* Średnie skal 5-stopniowych (1: mała, 5: silna).

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Uwarunkowania zewnętrzne

Fundusze europejskie przyznane Polsce w ramach polityk wspólnotowych (zwłaszcza Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej) stały się podstawowym źródłem finansów dla polityki rozwoju kraju, regionów i układów lokalnych. Ugruntowuje się pogląd (zob. Gorzelak 2014) – oparty na wstępnych jeszcze badaniach i analizach (dokładne badania, wykorzystujące szerokie i kompletne dane, będą możliwe do przeprowadzenia po 2016–2017 r. – że rola tych zewnętrznych zasileń, jak dotychczas, ma głównie znaczenie popytowe, w mniejszym zaś stopniu podażowe. Znaczy to, że fundusze te przyczyniają się do czasowego, przejściowego pobudzenia gospodarki raczej niż do trwałego zwiększenia efektywności gospodarowania, a tym samym do rozwoju społeczno-gospodarczego w dłuższym okresie.

Opinie samorządów w pełni potwierdzają te hipotezy (tabele 2 i 3). Okazuje się, że fundusze europejskie w znacznie większym stopniu przyczyniają się do poprawy poziomu życia (najbardziej w opinii samorządów Wielkopolski, najmniej zaś Kongresówki) i – w jeszcze większym stopniu – stanu środowiska przyrodniczego niż do wzmocnienia różnych czynników rozwoju gospodarczego. Ponad połowa gmin wskazuje, że fundusze europejskie miały przeciętny lub mały wpływ, albo wręcz go nie miały, na rozwój gospodarczy gminy, poprawę konkurencyjności miejscowych przedsiębiorstw, polepszenie sytuacji na rynku pracy, napływ nowych inwestorów (najmniej zauważalny w Kongresówce) itp. Uderzające jest to, że najmniej pozytywnych ocen uzyskał wpływ funduszy na zwiększenie produkcji rolnej – co wskazuje na głównie socjalne, nie zaś proprodukcyjne znaczenie Wspólnej Polityki Rolnej i jej dopłat bezpośrednich. Warto zauważyć, że najwyższe oceny wpływu WPR na efekty produkcyjne zauważono w Kongresówce, najniższe zaś w Galicji (regionie o przeludnionym rolnictwie pracującym głównie na samozaopatrzenie), przy czym różnice te są silnie istotne statystycznie.

Tab. 2. Efekty wykorzystania środków Unii Europejskiej w gminie, N = 1251 (%)*

	Bardzo duże i duże	Przeciętne i małe	Brak wpływu	Trudno powiedzieć
Przyspieszył wzrost gospodarczy	22,1	51,3	8,4	12,8
Powstały nowe miejsca pracy	11,5	60,1	12,3	9,4
Zwiększyła się produkcja rolna	23,8	37,3	19,3	13,1
Przedsiębiorcy stali się bardziej konkurencyjni	15,7	49,0	11,8	16,6
Pojawili się nowi inwestorzy	12,5	48,4	20,9	10,6
Zmniejszyło się bezrobocie	7,8	55,5	15,6	13,2
Ludziom żyje się lepiej	44,5	41,0	2,8	7,1
Poprawił się stan środowiska przyrodniczego	55,9	30,1	4,0	5,0

* Ponieważ nie wszystkie gminy wskazały wszystkie efekty, udziały procentowe nie sumują się do 100.
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Tab. 3. Efekty wykorzystania środków Unii Europejskiej w gminie*

	Polska N = 1251	Ziemia Zachodnie N = 303	Wielko- polska N = 193	Kongre- sówka N = 569	Galicja N = 186
Przyspieszył wzrost gospodarczy	2,90	2,87	2,97	2,87	3,00
Powstały nowe miejsca pracy	2,51	2,52	2,57	2,45	2,65
Zwiększyła się produkcja rolna	2,68	2,73	2,59	2,83	2,24
Przedsiębiorcy stali się bardziej konkurencyjni	2,67	2,69	2,67	2,61	2,80
Pojawili się nowi inwestorzy	2,36	2,50	2,45	2,18	2,59
Zmniejszyło się bezrobocie	2,32	2,43	2,36	2,23	2,41
Ludziom żyje się lepiej	3,43	3,45	3,58	3,37	3,44
Poprawił się stan środowiska przyrodniczego	3,61	3,60	3,73	3,50	3,85

* Średnie skal pięciostopniowych (1 – małe nasilenie zjawiska, 5 – duże nasilenie).

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Tab. 4. Bariery ograniczające działalność władzy lokalnej w gminie, N = 1251 (%)*

	Duża	Średnia	Mała	Nieistotna	Trudno powiedzieć i brak danych
Szczupłość środków finansowych	77,1	13,5	3,4	1,8	1,3
Trudność w uzyskaniu dofinansowania ze środków UE	22,5	41,9	20,5	7,9	2,7
Brak porozumienia wśród elit lokalnych	8,4	15,8	27,2	28,3	13,3
Brak aktywności mieszkańców	10,2	34,0	35,4	10,3	4,8
Trudna współpraca z władzami województwa	5,0	15,9	31,9	31,4	9,1
Trudna współpraca z władzami powiatu	6,5	18,5	25,9	34,9	7,4
Trudna współpraca z władzami powiatu grodzkiego	1,9	7,2	13,7	32,4	30,6
Niechęć sąsiednich gmin do współpracy	3,1	14,0	31,2	34,7	10,3
Niewłaściwy system prawny/przepisy	35,7	37,2	11,5	3,8	6,8
Brak personelu o właściwych kwalifikacjach	5,8	17,2	29,2	33,7	7,2
Brak wyraźnej większości w radzie	10,5	11,3	17,3	45,1	8,3

* Ponieważ nie wszystkie gminy wskazały wszystkie bariery, udziały procentowe nie sumują się do 100.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Powszechnie uważa się, że bariery instytucjonalne są – obok niskiego poziomu zaufania społecznego – najważniejszym czynnikiem ograniczającym możliwości rozwoju kraju (zob. np. Geodecki et al. 2012). Odpowiedzi udzielone przez samorządy lokalne (tabela 4) w znacznym stopniu potwierdzają te hipotezy, choć to finanse są podawane jako największe ograniczenie możliwości rozwoju lokalnego. Ponad trzy czwarte gmin wskazuje na tę barierę, a tylko co pięćdziesiąta gmina na nią nie napotyka. Różnice międzyregionalne są w tym przypadku niewielkie. Ograniczenia w możliwościach uzyskania dofinansowania ze środków UE są też wymieniane, ale jest to bariera słabsza – najsilniej występuje w Kongresówce, najslabiej w gminach Ziem Zachodnich i Północnych. Co trzecia gmina wskazuje, że niewłaściwe przepisy są silną barierą ograniczającą możliwości rozwoju – najbardziej krytyczne są w tym przypadku gminy z regionów o najsilniejszych tradycjach samorządności: Wielkopolski i Galicji. Co trzecia gmina uważa, że jest to średnia bariera. Na brak aktywności mieszkańców narzeka nieco mniej niż połowa gmin, najmniej w Wielkopolsce. Pozostałe bariery – współpraca z powiatem i województwem, z innymi gminami, kadry w gminie – najgorzej oceniane są w gminach Ziem Zachodnich i Północnych oraz Kongresówki, najlepiej zaś w Wielkopolsce. Natomiast porozumienie wśród elit lokalnych jest oceniane jako mało lub w ogóle nieistotne, co jest wynikiem dość optymistycznym.

Samoocena i perspektywy

Zarządy gmin oceniały sytuację gospodarczą swoich gmin (tabela 5). W 2013 r. dwie piąte ogółu badanych gmin oceniło ją jako bardzo dobrą i dobrą, mniej więcej połowa jednostek określiła swoje położenie gospodarcze jako przeciętne, a jedynie mniej niż co dziesiąta oceniła je jako bardzo złe i złe. Ocena bardzo dobra i dobra występowała najczęściej w Wielkopolsce i Galicji, ale równocześnie blisko po 10% gmin w Galicji i Kongresówce określało tę sytuację jako bardzo złą i złą. Najwyższa średnia ocen występowała w Wielkopolsce, a najniższa w Kongresówce, ale różnice nie były duże, choć w przypadku skrajnych ocen są one statystycznie istotne. Przy średnich dość wysokich ocenach w Galicji występuje w tym regionie wyższy odsetek ocen złych i bardzo złych.

W okresie 2002–2008 sytuacja w mniej więcej połowie polskich gmin się poprawiła, brak zmian zanotowała w przybliżeniu jedna piąta gmin, pogorszenie natomiast – co dwunasta jednostka. Największą poprawę w tym okresie stwierdziły gminy w Galicji, w pozostałych regionach sytuacja nie odbiegała od średniej krajowej. Nieco inny obraz daje porównanie lat 2008–2012 – czyli obejmujących okres „kryzysu” – ponieważ nieco więcej gmin w Polsce deklarowało pogorszenie się sytuacji gospodarczej, co niewątpliwie wiązało się ze spowolnieniem rozwoju kraju wywołanym kryzysem finansowym. Pogorszenie tej sytuacji stosunkowo częściej niż pozostałe dwa regiony deklarowały Galicja i Kongresówka – w pierwszym przypadku mniej więcej co szósta gmina, a w drugim co siódma. Świadczy to o większej wrażliwości słabszych ekonomicznie regionów na zewnętrzne zakłócenia.

Tab. 5. Zmiany sytuacji gospodarczej gminy (%)

	Polska		Ziemie Zachodnie		Wielkopolska		Kongresówka		Galicja	
	2002-2008 N = 1228	2008-2012 N = 1232	2002-2008 n = 296	2008-2012 n = 297	2002-2008 n = 190	2008-2012 n = 191	2002-2008 n = 562	2008-2012 n = 561	2002-2008 n = 180	2008-2012 n = 183
Poprawiła się	55,4	53,7	52,7	55,9	57,4	56,0	52,7	50,8	66,1	56,3
Brak zmiany	21,4	22,2	23,3	24,6	20,5	22,5	22,8	22,8	15,0	16,4
Pogorszyła się	8,2	14,9	8,8	13,1	3,7	12,6	10,0	15,7	6,7	17,5
Trudno powiedzieć	15,0	9,3	15,2	6,4	18,4	8,9	14,6	10,7	12,2	9,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Ocena zmian sytuacji gmin w ostatnim okresie – ogólnie pozytywna – nieco się pogorszyła w 2013 r. w porównaniu z 2012 r. (odsetek wskazań, że dany rok był lepszy niż poprzedni, obniżył się o 10 punktów procentowych). Różnice w poziomie oceny oraz w jej zmianach między regionami historycznymi są niewielkie – jedyna rozbieżność w stosunku do średnich ocen wystąpiła w Kongresówce, której gminy znacznie częściej, niż w pozostałych regionach, wskazywały, że 2013 r. był gorszy niż 2012, kosztem wskazań, że był „taki sam”. Odsetki wskazań, że sytuacja w 2012 r. była lepsza niż w 2011 r. okazały się ok. trzykrotnie wyższe niż wskazań, że 2012 r. był gorszy od 2011, natomiast w roku następnym odsetki te w zasadzie się wyrównały, co wskazuje na znaczne zmniejszenie optymizmu i zadowolenia z sytuacji w gminach. Kolejne badanie pozwoli na pełniejszą ocenę, czy jest to trend trwały, czy tylko jednorazowe wahnięcie w pozytywnych nastrojach.

Propozycje reform

System samorządu terytorialnego, podobnie jak całego układu instytucjonalnego, podlega stałym – niektórzy twierdzą, że zbyt powolnym – zmianom. Respondenci wyraźnie wskazali najbardziej pożądane zmiany, które należałoby wprowadzić w systemach samorządu terytorialnego, aby mogły się one pełniej przyczyniać do rozwoju gospodarczego i lepiej zaspokajać potrzeby mieszkańców (tabela 6). Nie jest niespodzianką – choćby w świetle wcześniej omówionych postulatów zgłaszanych pod adresem środków unijnych – że najpowszechniejsza propozycja dotyczy zwiększenia budżetów samorządowych. Aż prawie 90% gmin zgłasza taką sugestię i jest ona deklarowana z równą siłą we wszystkich regionach. Nieco tylko mniej gmin – ale także bez znaczących różnic regionalnych – wskazuje na potrzebę ułatwienia pozyskiwania środków z UE. Co ciekawe, gminy nie upatrują źródeł zwiększonych dochodów w podatkach lokalnych, ich powiększenie postuluje bowiem tylko co trzecia z nich – liczą więc na dofinansowanie ze strony państwa. Różnice regionalne w tym przypadku odzwierciedlają wielkość bazy podatkowej – najczęściej nowych źródeł dochodów w podatkach lokalnych upatrują gminy Wielkopolski, w której baza ta jest najsilniejsza.

Kolejnym powszechnie wysuwany postulat jest zmniejszenie i uproszczenie sprawozdawczości, czego domaga się ponad 90% gmin z podobną siłą we wszystkich regionach. Podobny odsetek gmin opowiada się za radykalną zmianą Karty Nauczyciela, przy czym najczęściej postulują to gminy Galicji – regionu o dobrze ugruntowanych tradycjach edukacyjnych.

Pozostałe sugestie zmian nie uzyskały tak powszechnej akceptacji. Trzy czwarte gmin jest przeciwnych zniesieniu bezpośredniego wyboru wójta i burmistrza. Co ciekawe, aż połowa gmin nie ma zdania w sprawie ostatnio wprowadzonej zmiany ordynacji wyborczej do samorządów lokalnych, zgodnie z którą w gminach niebędących miastami powiatowymi wybory będą się odbywać w okręgach jednomandatowych. Różnice międzyregionalne są niewielkie.

Tab. 6. Proponowane zmiany systemowe, N = 1251 (%)

Zmiany	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Trudno powiedzieć	Raczej nie	Zdecydowanie nie
Zliberalizować ustawę o zamówieniach publicznych	51,6	31,1	10,7	6,0	0,6
Zwiększyć budżety samorządowe	88,1	9,8	1,5	0,3	0,2
Zwiększyć zakres podatków lokalnych	12,7	17,8	29,8	32,1	7,9
Ułatwić dostęp do środków unijnych	77,3	20,1	2,4	0,4	0,2
Zmniejszyć/uprościć sprawozdawczość	65,4	26,6	6,0	1,6	0,3
Wprowadzić okręgi jednomandatowe w wyborach do Sejmu	38,8	19,5	35,1	4,4	2,1
Znieść bezpośredni wybór wójta/burmistrza	3,5	2,5	17,3	25,3	51,8
Podnieść próg, powyżej którego wybory do rad są proporcjonalne	11,4	13,3	51,2	16,0	8,1
Radykalnie zmienić Kartę Nauczyciela	65,2	18,8	11,8	2,5	1,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Przed rozpoczęciem nowej perspektywy finansowej 2014–2020 samorządy miały dobrze sprecyzowane poglądy na pożądane kierunki zmian w kierunkach rozdysponowania środków i możliwości korzystania z nich (tabela 7). Powszechnie zgłaszanym postulatem było zwiększenie środków, zwłaszcza na infrastrukturę lokalną, i różnic między regionami w zasadzie pod tym względem nie było. Jednocześnie samorządy postulowały ułatwienia w przyznawaniu środków oraz zmniejszenie kontroli i sprawozdawczości. Podobnie życzyły sobie zwiększenia dotacji dla przedsiębiorstw (relatywnie najrzadziej w Wielkopolsce) oraz dopłat bezpośrednich dla rolników. W tym ostatnim przypadku wystąpiły dość duże różnice między regionami – postulat ten zgłaszało aż 70% gmin z Kongresówki (a, jak można wywnioskować z tabeli 5, efekty w produkcji rolnej wynikające z interwencji WPR były w tym regionie najmniejsze), najrzadziej zaś (tylko nieco ponad połowa gmin) potrzeba tej zmiany była zgłaszana na Ziemiach Zachodnich i Północnych. W myśl powszechnej (jakże słusznej!) opinii nie należy zwiększać wydatków na szkolenia, co świadczy o negatywnej ocenie tego typu przedsięwzięć.

Opinie wyrażone przez samorządy lokalne na temat efektów polityk UE oraz pożądanych zmian, dzięki którym fundusze europejskie lepiej przyczyniałyby się do rozwoju lokalnego, wskazuje, że polityki te są upatrywane jako źródło finansowania głównie infrastruktury lokalnej i przedsięwzięć poprawiających warunki życia oraz jakość środowiska, nie mają zaś większego znaczenia prorozwojowego. Ponadto samorządy wołałyby, aby środki te były łatwe do uzyskania oraz aby ich spożytkowanie zostało poddane możliwie niewielkiej kontroli.

Tab. 7. Zmiany postulowane w programach Unii Europejskiej, n = 1251 (%)

	Polska N = 1251	Ziemie Zachodnie n = 303	Wielko- polska n = 193	Kongre- sówka n = 569	Galicja n = 186
Gminy postulujące wprowadzenie zmian	87,1	88,8	87,0	86,1	87,6
Zwiększyć ilość dostępnych środków	81,7	81,8	81,9	80,7	84,4
Osłabić kryteria przyznawania środków	68,7	71,0	66,8	67,1	71,5
Zmniejszyć sprawozdawczość, osłabić kontrolę	71,5	69,7	71,5	71,9	73,1
Zwiększyć bezzwrotne dotacje dla przedsiębiorstw	70,8	72,3	68,9	69,2	75,3
Zwiększyć granty zwrotne dla przedsiębiorstw	63,2	65,3	65,3	59,9	67,7
Zwiększyć ilość środków na infrastrukturę lokalną	83,8	85,1	84,5	83,9	83,9
Zmniejszyć ilość środków na szkolenia	52,3	46,9	59,1	51,3	59,1
Zwiększyć dopłaty bezpośrednie dla rolników	64,5	56,4	61,1	69,9	64,5
Wzmocnić program LEADER	64,9	64,7	68,4	63,8	65,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Sprawność samorządów

Wzorem poprzedniego badania z lat 90. XX w. uporządkowano wielkie regiony historyczne ze względu na wskaźniki sprawności samorządów w nich zlokalizowanych (tabela 8).

Trzy regiony historyczne uzyskały zbliżone wskaźniki syntetyczne. Wielkopolska 14 razy zajmowała pierwszą (najlepszą) pozycję, ale Ziemie Zachodnie i Północne – 12 razy, czyli niewiele mniej. Galicja 7 razy była najlepsza, a Kongresówka tylko raz. Sumy rang (im mniejsza, tym lepiej) kształtowały się nieco odmiennie: w przypadku Ziemi Zachodnich i Północnych suma ta była najmniejsza, Wielkopolski i Galicji – nieco większa, natomiast Kongresówki – znacznie większa.

Wskaźniki te, obrazujące różnice sprawności samorządów lokalnych, są oczywiście bardzo przybliżone, jednak znaczne różnice między nimi można już traktować jako miary dość wyraźne.

Wyniki badań w 2013 r. w świetle rezultatów uzyskanych w latach 90. XX wieku

Wyniki badań koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej gmin w latach 1995–1997 i 2013 nie są w pełni porównywalne, ponieważ kwestionariusz nowszej ankiety zawierał jedynie kilka pytań, które były zadane w ankietach

Tab. 8. Rangi regionów historycznych ze względu na wskaźniki sprawności samorządów*

Wskaźniki	Ziemie Zachodnie	Wielkopolska	Kongresówka	Galicja
Liczba pierwszych miejsc 2013	12	14	1	7
Średnia rang 2013	1,97	2,03	3,61	2,14
Największy pracodawca: urząd gminy	2	1	4	3
Wzrost liczby miejsc pracy 2002–2008	3	1	4	2
Wzrost liczby miejsc pracy 2008–2012	2	1	4	2
Ulgi dla przedsiębiorstw	1	2	3	3
Przyciąganie nowych inwestorów	2	1	4	3
Uzbrajanie terenów inwestycyjnych	2	1	4	3
Współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy	2	4	3	1
Pomoc w zakładaniu nowych firm	1	4	3	2
Tworzenie/wspieranie instytucji otoczenia biznesu	2	1	4	3
Konsultowanie gminnych dokumentów z przedsiębiorstwami	2	2	4	1
Harmonizacja inwestycji gminnych z planami inwestycyjnymi przedsiębiorstw	2	1	4	3
Powstrzymanie się od zachęcania firm do sponsorowania wydarzeń kulturalnych, sportowych	2	1	3	1
Foldery, ulotki	2	3	4	1
Ogłoszenia w prasie	1	2	3	3
Ogłoszenia w radiu, telewizji	2	1	4	3
Profil gminy w mediach społecznościowych	1	3	4	2
Ogłoszenia w Internecie	1	3	4	2
Stoiska na targach krajowych	1	3	4	2
Stoiska na targach zagranicznych	1	2	4	3
Gminy będące członkami związków międzygminnych	1	1	3	4
Gminy prowadzące współpracę zagraniczną	1	3	4	2
Stabilność władz	4	1	1	3
Skłonność do samoorganizowania się mieszkańców	2	1	4	2
Ocena sytuacji gospodarczej gminy	3	1	4	2
Poprawa sytuacji 2002–2008	3	2	4	1
Poprawa sytuacji 2008–2012	1	1	4	1
Optymizm 2012/2011	2	3	3	1
Optymizm 2013/2012	1	3	4	2
Rola samorządu	1	4	2	2

* Ranga 1: wartość najwyższa, ranga 4: najniższa. W przypadku małych różnic regiony uzyskiwały tę samą rangę.

Źródło: opracowanie własne.

z lat 1995–1997. Powodem była konieczność dostosowania kwestionariusza do nowej sytuacji bez radykalnego zwiększenia jego objętości. Nowa problematyka obejmowała m.in. ocenę sytuacji na rynku pracy oraz wykorzystania środków

napływających z Unii Europejskiej. Niemniej nawet ograniczone porównanie odpowiedzi z dwóch wspomnianych badań wydaje się interesujące.

W porównaniu z 1995 r. nieco zmniejszyły się odsetki gmin identyfikujących się jako „rolnicze” (choć na Ziemiach Zachodnich i Północnych odsetek ten trochę wzrósł). Największy spadek, o mniej więcej 15 punktów procentowych, nastąpił w Galicji, gdzie relatywnie najwięcej gmin wcześniej czysto rolniczych przepłynęło do klasy „brak wiodącego sektora” (i trochę do innych). Nieco mniejszy przepływ z rolnictwa do innych typów jest także widoczny w Wielkopolsce.

W ciągu kilkunastu lat gminy radykalnie zintensyfikowały swoją działalność promocyjną. W 1995 r. jedynie nieco więcej niż dwie trzecie gmin promowało się w różny sposób, natomiast w 2013 r. były to już prawie wszystkie gminy. Największy postęp wykazały gminy Kongresówki, które w 1995 r. stosowały promocję najrzadziej, a w 2013 r. prawie dorównały do innych regionów (choć najrzadziej korzystały z Internetu). Podobnie w przypadku udziału w targach odsetek gmin w porównywanych okresach wzrósł w tym regionie z niecałych 10 do blisko 40%. Średnio udział gmin stosujących różne formy promocji wzrósł o ok. 30 punktów procentowych. Jest oczywiste, że największa zmiana dokonała się w wykorzystaniu Internetu, który w 1995 r. nie był stosowany jako narzędzie promocji, obecnie zaś korzysta z niego prawie trzy czwarte gmin.

W porównywanych okresach gminy zwiększyły współpracę zagraniczną. W 1995 r. najczęściej współpracowały z zagranicą gminy Wielkopolski i Ziemi Zachodnich, w 2013 r. zaś gminy Ziemi Zachodnich i Północnych oraz Galicji (ponaddwukrotny wzrost, z jednej trzeciej do prawie trzech czwartych). Kongresówka, podobnie jak poprzednio, pozostaje wyraźnie w tyle, choć w tym regionie liczebność gmin prowadzących współpracę międzynarodową zwiększyła się także dwukrotnie (do nieco poniżej 40%).

Z porównania nastrojów w 1995 r. i dzisiaj widać, są one obecnie radykalnie lepsze niż kilkanaście lat temu. W poprzednich badaniach najbardziej optymistycznie nastawieni byli respondenci z Ziemi Zachodnich i Północnych, a następnie z Kongresówki, natomiast w 2013 r. w największym odsetku deklarują optymizm gminy Galicji i Ziemi Zachodnich, ale różnice między regionami, podobnie jak dawniej, nie są zbyt duże. Przyrost optymizmu wynosił ok. 20 punktów procentowych – najmniej w Kongresówce, najwięcej w Galicji. Mniejsze różnice wystąpiły w zmniejszeniu pesymizmu (odpowiedzi, że następny rok będzie gorszy od roku, w którym było przeprowadzane badanie), co dokonało się „kosztem” odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Może to świadczyć o poprawieniu samoświadomości samorządów lokalnych w miarę zdobywania przez nie doświadczenia i stabilizowania się sytuacji ogólnokrajowej.

W połowie lat 90. XX w. i obecnie zapytano gminy o najważniejsze bariery ograniczające możliwości rozwoju lokalnego. Mimo że metoda zadawania pytań i skale nieco się różnią, odpowiedzi wskazują jednoznacznie na utrzymywanie się przez kilkanaście lat tych samych ograniczeń w działalności samorządów. Największą barierą zarówno w latach 90., jak i obecnie jest szczupłość środków finansowych. Interpretacja tej oceny jest trudna, ale można sformułować hipotezę, że u progu samorządności te ograniczenia były zupełnie naturalne, zważy-

wszy na ogrom potrzeb i trudną sytuację gospodarki. Natomiast w 2013 r., przy znacznie zamożniejszych gminach i napływie środków europejskich, wskazanie na tę barierę może wynikać z postępującego przerzucania na samorządy kolejnych zadań przy niepełnym ich finansowaniu ze strony budżetu centralnego. Jest uderzające, że w obydwu okresach relacje odpowiedzi gmin z poszczególnych regionów się nie zmieniły.

Kolejną dokuczliwą barierą były i są niedoskonałe przepisy oraz wadliwy system prawny. O ile w latach 90. ocena taka mogła wydawać się naturalna – zarówno legislatorzy, jak i samorządy uczyli się dopiero funkcjonowania w nowym systemie, o tyle tak liczne obecnie wskazania tej bariery dowodzą ogromnych niedoskonałości polskiego systemu prawno-regulacyjnego. W tym przypadku różnice między regionami są znacznie większe niż w latach 90. – samorządy Wielkopolski i Galicji są znacznie bardziej krytyczne niż gminy z pozostałych dwóch regionów. W latach 90. różnice te były o wiele mniejsze.

Brak aktywności mieszkańców pozostaje istotnym ograniczeniem działalności samorządu terytorialnego. Poza Wielkopolską wskazania na tę barierę są częstsze obecnie niż w 1996 r. – w Wielkopolsce zaś są znacznie rzadsze.

Interesujące zmiany zaszły w syntetycznych ujęciach sprawności samorządów (tabela 9).

Tab. 9. Wskaźniki sprawności samorządów według wielkich regionów historycznych w latach 1995–1997 i w 2013 r.

Wskaźniki	Ziemie Zachodnie	Wielkopolska	Kongresówka	Galicja
Liczba pierwszych miejsc 1995–1997	17	4	0	4
Liczba pierwszych miejsc 2013	12	12	1	7
Średnia rang 1995–1997	1,56	2,20	3,52	2,56
Średnia rang 2013	1,97	2,03	3,61	2,14

Źródło: opracowanie własne.

Wyraźnie zmniejszyła się różnica między Ziemiami Zachodnimi i Północnymi a Wielkopolską – regiony te uzyskały w zasadzie jednakowe wartości wskaźników. Znacznie zbliżyła się do tej pary liderów Galicja, natomiast różnica między Kongresówką a resztą kraju nawet nieco wzrosła.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych ankiet wskazują na utrzymywanie się w dalszym ciągu zróżnicowań regionalnych w układzie historycznym, a „szwy rozbiorowe” są nadal widoczne. Są one jednak mniej wyraźne niż kilkanaście lat temu. Po pierwsze, samorządy Ziem Zachodnich i Północnych utraciły prymat w zakresie stosowania nowoczesnych technik zarządzania lokalnego, i dorównały im samorządy b. zaboru pruskiego, czyli Wielkopolski i fragmentów Śląska. Po drugie, samorządy b. zaboru austriackiego – Galicji – wyraźnie zmniejszyły dystans do

liderów. Jak poprzednio, samorządy b. zaboru rosyjskiego wykazywały najmniej skłonności do stosowania sprawdzonych narzędzi i instrumentów rozwoju lokalnego. W tym ostatnim przypadku jest to rezultatem nie tylko czynników „miękkich”, lecz także strukturalnej odmienności tego regionu historycznego, w którym jest relatywnie mniej miast, a większą niż gdzie indziej rolę odgrywa rolnictwo, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla gospodarki i finansów lokalnych.

Nie można jednocześnie postawić hipotezy, że dystans między liderami a „madruderami” się zmniejszył. Owszem, znaczna część Polski upodobniła się i różnice między nimi zmały. Natomiast zapóźnienie (relatywne) gmin Kongresówki jest zjawiskiem trwałym i stabilnym. O ile więc dzięki dwudziestopięcioletniemu już uczeniu się samorządy znacznej – większej – części kraju „okrzepli” w wysiłkach na rzecz kierowania rozwojem lokalnym, o tyle wydaje się, że w rolniczej, niedoinwestowanej Kongresówce – w której w wyniku ułomnego systemu podatkowego gminy mają niższe dochody niż te, gdzie mniejszy jest udział rolników w strukturze społeczno-zawodowej – proces ten następuje wolniej i mniej efektywnie. Kolejny etap badań powinien zweryfikować te spostrzeżenia.

Literatura

- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Kraków: Fundacja GAP.
- Gorzelak G., 2000, „Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 99–120.
- Gorzelak G. (red.), 2008, *Polska lokalna 2007*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.
- Gorzelak G., Jałowiecki B., Herbst M., Roszkowski W., 1999a, *Transformacja systemu z perspektywy Dzierzgonia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., Jałowiecki B., Woodward R., Dziemianowicz W., Herbst M., Roszkowski W., Zarycki T., 1999b, *Dynamics and Factors of Local Success in Poland*. Seria: „Regional and Local Studies”, nr 15, Warszawa: EUROREG.
- Jałowiecki B. (red.), 1990, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*. Seria: „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny”, nr 25, Warszawa: IGP UW.
- Starosta P., 2006, „O pożytkach płynących z badań społeczności lokalnych. Na podstawie Programu Polska Lokalna”, w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Wydawnictwo SWPS Academica.