

TRENDY ROZWOJOWE MAZOWSZA NR 6

ISSN 2084-5669

**SPOŁECZNE, POLITYCZNE I EKONOMICZNE
STYMULANTY I DESTYMULANTY
ROZWOJU MAZOWSZA**

**SPOŁECZNE, POLITYCZNE I EKONOMICZNE
STYMULANTY I DESTYMULANTY ROZWOJU
MAZOWSZA**

Warszawa 2012

seria **TRENDY ROZWOJOWE MAZOWSZA** nr 6/2012

finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Poddziałanie 8.1.4. przez projekt



Rada Naukowa projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”:

Przewodniczący: prof. dr hab. Janusz Witkowski

Członkowie:

prof. dr hab. Bożena Balcerzak-Paradowska, prof. dr hab. Wojciech Dominik, prof. dr hab. Kazimierz Kuciński, prof. dr hab. Elżbieta Mączyńska,
prof. dr hab. Małgorzata Sulmicka, prof. dr hab. Tomasz Szapiro, prof. dr hab. Roman Szul, prof. dr hab. Barbara Szulczewska, prof. dr hab. Józef Zegar,

Sekretarz naukowy: dr Mirosław Grochowski

Redaktor naczelny:

prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki — Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Komitet redakcyjny:

dr Kinga StANEK, Tomasz Zegar

Zespół autorski:

Anna Dąbrowska, Sylwia Dudek-Mańkowska, Wojciech Dziemianowicz, Marta Lackowska-Madurowicz, Julita Łukomska,
Paulina Nowicka, Jerzy Solon, Katarzyna Szmigiel-Rawska, Dariusz Świątek

Wykonanie map:

Marcin Mazur

Adres redakcji:

Redakcja „**TRENDY ROZWOJOWE MAZOWSZA**”

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

ul. Solec 22, 00-410 Warszawa

tel. 22 518 49 52, fax 22 518 49 49

e-mail: redakcja@trendyrozwojowemazowsza.pl; www.trendyrozwojowemazowsza.pl

Wydawca:

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

ul. Solec 22, 00-410 Warszawa

tel. 22 518 49 00, fax. 22 518 49 49

e-mail: biuro@mbpr.pl; www.mbpr.pl

Skład:

Zespół Wydawniczy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Projekt okładki i układu graficznego serii:

dr Kinga StANEK

Druk:

OMIKRON Sp. z o.o.

Nakład:

500 egz.

ISSN 2084-5669

Warszawa, wrzesień 2012



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Mazowsze.
serce Polski

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



nr 6

**SPOŁECZNE, POLITYCZNE
I EKONOMICZNE STYMULANTY
I DESTYMULANTY
ROZWOJU MAZOWSZA**

redakcja: Mariusz Kowalski, Dariusz Świętek,
Wojciech Dziemianowicz, Katarzyna Szmigiel-Rawska

Spis treści

Rozdział I.	Synteza	7
Rozdział II.	Streszczenie	9
2.1.	Spółczesność obywatelskie i aktywność społeczna a rozwój regionu	9
2.2.	Samorząd lokalny jako czynnik wspierający rozwój regionu	9
2.3.	Konflikty na Mazowszu jako determinanta rozwoju – doświadczenia regionalne i międzynarodowe	11
Rozdział III.	Raport właściwy	13
3.1.	Spółczesność obywatelskie i aktywność społeczna a rozwój regionu	16
3.1.1.	Poziom aktywności społecznej i rozwoju kapitału społecznego i jego zmiany w latach 1990–2010	16
3.1.2.	Poziom spójności społecznej – uwarunkowania stanu obecnego	17
3.1.3.	Tożsamość lokalna i regionalna jako czynnik oddziałujący na rozwój	21
3.2.	Samorząd lokalny jako czynnik wspierający rozwój regionu	23
3.2.1.	Jakość samorządności jako czynnik warunkujący lokalne polityki rozwoju	23
3.2.2.	Modele zarządzania rozwojem w gminach i ich skuteczność w realizacji celów rozwojowych	23
3.2.3.	Współpraca sektorów prywatnego i publicznego	27
3.2.4.	Współpraca między samorządami gmin, powiatów i województwa	27
3.2.5.	Kondycja finansowa samorządów gminnych i powiatowych	29
3.2.6.	Aktywność w pozyskiwaniu funduszy UE, ich wykorzystanie i uwarunkowania	32
3.2.7.	Poziom aktywności prorozwojowej samorządów terytorialnych	34
3.3.	Konflikty na Mazowszu jako determinanta rozwoju – doświadczenia regionalne i międzynarodowe	35
3.3.1.	Identyfikacja i charakter konfliktów występujących na Mazowszu – przyczyny, obszary, skala, typologia	35
3.3.2.	Konflikty i ich wpływ na procesy rozwojowe w skali lokalnej i regionalnej	38
Rozdział IV.	Diagnoza przyczyn i skutków zidentyfikowanych trendów rozwoju	39
Rozdział V.	Propozycje sposobu kontynuacji badań jako formy monitoringu zmian	41
Rozdział VI.	Perspektywy rozwoju	42
Rozdział VII.	Rekomendacje	44

ROZDZIAŁ I. SYNTEZA

Trwające obecnie ożywione dyskusje nad problemami finansowymi i gospodarczymi strefy euro i całej Unii Europejskiej powodują, że stajemy się obserwatorami ścierania się różnych koncepcji rozwojowych nie tylko na poziomie grup krajów czy poszczególnych państw, lecz również na poziomie regionalnym i lokalnym.

Ostatnie dokumenty rządu RP, tj. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz robocza wersja Strategii Rozwoju Kraju 2020 były i są tworzone w ścisłej relacji ze Strategią na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020 i wpisują się nurt dyskusji o polityce rozwoju.

Jednocześnie od wielu lat wiemy, że rozwój regionu jest procesem długofalowym, jednej skutecznej recepty dla regionów peryferyjnych zaś dotąd nie przepisał nikt. Dlatego lansowany dziś model polaryzacyjno-dyfuzyjny jest oceniany nie tylko w kontekście jego wad i zalet, lecz również tego, że jest *de facto* dokładniejszą kopią modelu policentrycznej koncentracji¹ proponowanego w Polsce na początku lat 90. Silne bieguny wzrostu – często utożsamiane z metropoliami – są potrzebne nie tylko regionom, lecz także całym krajom, stanowią bowiem znaczącą część potencjału społeczno-gospodarczego, a w szczególności naukowego, finansowego i „sieciowego”, czyli włączającego całe kraje w konkurencyjne relacje międzynarodowe. Jednak w skali świata rozwój poszczególnych regionów jest widoczny również tam, gdzie koncentracja potencjału nie jest tak duża jak w regionach metropolitalnych. Skłania to tylko do dalszego poszukiwania czynników rozwoju i ożywia – zepchniętą przez pewien czas na boczny tor – dyskusję o endogenicznych czynnikach rozwoju.

Właśnie tę złożoność problemu staraliśmy się uchwycić – nie rozwiązać – w badaniu ekonomicznych, społecznych i politycznych stymulant i destymulant rozwoju województwa mazowieckiego.

Przez realizację szeroko zakrojonych badań – głównie na poziomie lokalnym – możemy stwierdzić, że wiemy o Mazowszu więcej niż do tej pory,

jednak główną regułą w myśleniu o strategicznym rozwoju regionu pozostaje wciąż inteligentne wykorzystanie jego olbrzymiego zróżnicowania. Słowo inteligentne odnosi się oczywiście do wiedzy, mądrości i doświadczenia, a to z kolei pociąga za sobą koncentrację przestrzennego zróżnicowania cech Mazowsza, wpisującego się w nurt coraz większego uwzględniania terytorialnego wymiaru różnorodnych polityk rozwojowych.

Problem w poszukiwaniu klucza do rozwoju potęguje fakt, że podział czynników rozwojowych na stymulanty i destymulanty również nie jest jednoznaczny, tak jak trudno oddzielić od siebie czynniki ekonomiczne od społecznych i politycznych.

Przeprowadzone badanie i uzyskane wyniki pozwalają mimo to sformułować kilka ogólnych tez, które warto mieć na uwadze, formułując strategię rozwoju województwa mazowieckiego.

Na pewno należy zwrócić uwagę na to, że warto budować tożsamość regionalną. Nie musi ona opierać się na więziach historycznych (co byłoby trudne na Mazowszu), ale silne więzi mieszkańców z regionem i gminami, w których żyją, są uznawane za jeden z istotnych czynników rozwojowych (ułatwiający nie tylko współpracę, lecz również działania promocyjne).

Polityka rozwojowa powinna również koncentrować się na wspieraniu rozwoju kapitału społecznego – w tym kapitału ludzkiego. Dalecy jeszcze jesteśmy od jasnego sprecyzowania wskaźników różnorodnych form kapitału społecznego i określenia ich relacji z rozwojem regionalnym. Ponadto nasze badania dowiodły, że wzrost gospodarczy i wzrost społeczny nie są silnie współwystępującymi zjawiskami. Jednym z powodów takiej sytuacji może być to, że często wiele zjawisk opisujemy w sposób wyrywkowy. Wystarczy powiedzieć, że nie wszyscy dążą do jak najwyższej zamożności, i okazuje się, iż duże znaczenia nabierają takie elementy, jak: dobra edukacja, właściwa opieka zdrowotna, poczucie bezpieczeństwa czy więzi społeczne.

W dobie światowej konkurencji o czynniki rozwojowe duży nacisk kładzie się na kwestie związane z innowacyjnością i relacje biznes–nauka–administracja. Obserwacja zachowań samorządów lokalnych na Mazowszu dowodzi, że koncentrują one swoją uwagę na zagadnieniach infrastruktury

¹ Za autora tej koncepcji uważa się nieżyjącego Profesora Jerzego Kołodziejskiego.

ralnych rozwiązujących problemy społeczności zamieszkujących gminy. Jest to naturalny proces nadrabiania zaległości cywilizacyjnych, jednak polityka regionu – wobec planowanych zmian w politykach UE i krajowej – będzie wymagać coraz większego zaangażowania w proces sieciowania (współpracy) oraz w projekty miękkie. Konieczne wydaje się zatem zachowanie nurtu nadrabiania zaległości, przy jednoczesnym wspieraniu działań drugiego typu (związanych również z kapitałem społecznym).

Mazowsze, tak jak inne województwa w Polsce, charakteryzuje się słabymi relacjami biznes-administracja. Problemy te, skoro charakteryzują wszystkie województwa, mają szersze przyczyny, zależne m.in. od sytuacji w kraju. Nie zmienia to faktu, że polityka regionu może wspierać działania w zakresie: łamania negatywnych stereotypów przedsiębiorcy, promocji dobrych przykładów współpracy, promocji partnerstwa publiczno-prywatnego czy tworzenia różnych sieci łączących administrację z gospodarką. Takie działania są oczekiwane i powinny być podjęte nie tylko ze względu na wyzwania światowej konkurencji; oczekują ich również przeciętne gminy na Mazowszu oraz działający na jego obszarze przedsiębiorcy.

Łączenie myślenia prospołecznego i progospodarczego powinno być również poparte na poziomie lokalnym określoną wizją rozwojową, która powinna stać się częścią myślenia i działania strategicznego mazowieckich samorządów. Zidentyfikowanych braków w zakresie zarządzania strategicznego nie należy w żadnym razie nadrabiać strategiami nastawionymi na wykorzystanie środków unijnych. Wizja rozwojowa powinna być uwolniona od myślenia o pomocy publicznej, zarządzanie strategiczne zaś musi uwzględniać takie elementy, jak: sprawność administracji, rzetelna ocena zasobów wewnętrznych pod kątem możliwości rozwojowych oraz wykorzystywanie szans pojawiających się w otoczeniu gmin.

Wydaje się, że gminy mazowieckie wymagają w tym obszarze znacznego wsparcia.

Różnorodność podejść do kwestii rozwojowych, a także złożoność procesów powodują odmiennosc poglądów, a te z kolei wywołują sytuacje konfliktowe. Konflikty nie powinny być traktowane zawsze jako coś negatywnego. Z jednej strony konflikty powodują wstrzymanie inwestycji czy trwale podziały społeczne, ale są również przejawem zainteresowania społecznego konkretnymi sprawami, stwarzając możliwości dyskusji i wymiany poglądów. Te kontakty międzyludzkie mogą prowadzić do rozwiązań typu „wygrana-wygrana”, będących podstawą nie tylko rozwiązywania konfliktów, ale także osiągania efektu synergii. Konflikty zazwyczaj dają się sprowadzić do gry interesów, ale dużym problemem jest niejasność przepisów prawnych (różna interpretacja), brak środków finansowych („krótka kołdra”) czy „niesprawiedliwa polityka rozwojowa” (ukierunkowana na określone sfery i obszary, wykluczająca inne). Zarysowane tu problemy pokazują, że ważne dla rozwoju Mazowsza na poziomie lokalnym są różnorodne działania: od inicjatyw na rzecz lepszego prawa, przez lobbing na rzecz porozumienia (np. w kwestii inwestycji drogowych), po transparentne planowanie instrumentów rozwojowych dla całego regionu.

Reasumując, Mazowsze jest zauważalnym regionem w skali europejskiej, charakteryzującym się dużym zróżnicowaniem wewnętrznym zarówno gospodarczym, jak i społecznym. Wykorzystanie obecności metropolii warszawskiej powinno być kluczowym elementem polityki rozwoju. Może to jednak nastąpić, gdy będą tworzone silne relacje między metropolią a regionem. Nie chodzi tu tylko o dobre połączenia komunikacyjne. Przede wszystkim ważna jest oferta regionu dla metropolii. Oferta ta może wynikać tylko z kluczowych czynników endogennych, które na poziomie lokalnym powinny być precyzyjnie wspierane przez aktywną politykę władz wojewódzkich.

ROZDZIAŁ II. STRESZCZENIE

2.1. Społeczeństwo obywatelskie i aktywność społeczna a rozwój regionu

Aktywność społeczna ulega zmianom, których kierunek należy ocenić pozytywnie (wzrost aktywności społecznej). Niska aktywność społeczna notowana w początkowym okresie transformacji była charakterystyczna szczególnie dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Włodarze gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich są mniej optymistyczni w ocenie obecnej aktywności społecznej mieszkańców, natomiast w gminach wiejskich opinie te są bardziej zróżnicowane niż w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Zaobserwowany wzrost aktywności społecznej można wiązać z napływem środków europejskich oraz ze wzrostem aktywności stowarzyszeń i innych organizacji pozarządowych (z ang. NGO's).

Pod względem organizacyjno-instytucjonalnej aktywności społecznej najgorzej wypadają gminy miejsko-wiejskie (z powodu swojej dwistości), natomiast gminy wiejskie przodują pod względem życia organizacyjnego, a gminy miejskie – z uwagi na liczbę organizowanych imprez.

Mazowsze charakteryzuje się niskim poziomem spójności społecznej. W zakresie spójności w wymiarze ekonomicznym należy podkreślić różnice między Warszawą a pozostałą częścią województwa oraz ogólnie między obszarami wiejskimi i miejskimi. Mazowsze charakteryzuje się najwyższą różnorodnością dochodów spośród 16 województw (najwyższy współczynnik Giniego – 0,82). Jednocześnie kapitał społeczny, będący istotną determinantą spójności społecznej, jest na terenie Warszawy znacznie wyższy niż w innych miastach regionu.

Czynnikiem różnicującym kulturowy wymiar spójności społecznej na Mazowszu jest zaufanie. W tym przypadku występuje wyraźne zróżnicowanie między mieszkańcami miast (niski poziom zaufania) a mieszkańcami wsi (wysoki poziom zaufania).

Mazowiecka tożsamość regionalna istnieje, choć nie jest tak silna, jak tożsamość Kaszubów, Ślązaków czy Górali Podhalańskich. Największe natężenie przybiera w północnej części województwa, w podregionach: płockim, ciechanowskim i ostrołęckim (kurpiowszczyzna, szlachta mazowiecka).

Jednocześnie identyfikacja lokalna, związana z miejscowością zamieszkania, jest na Mazowszu nieznacznie silniejsza od identyfikacji z regionem. Wyjątkiem są przebadane miejscowości podregionu ciechanowskiego (Ciechanów, Lipowiec Kościelny). Szczególnie silna identyfikacja lokalna dotyczy mieszkańców Radomia.

Analiza zebranych materiałów nie daje możliwości formułowania zbyt daleko idących wniosków dotyczących ewentualnego (pozytywnego) związku tożsamości regionalnej i lokalnej z tempem procesów rozwojowych.

2.2. Samorząd lokalny jako czynnik wspierający rozwój regionu

Dominującym kierunkiem działań dla większości samorządów są działania prospołeczne (dla blisko 70% samorządów), zdecydowanie rzadziej mamy do czynienia z dominującą rolą działań progospodarczych – zaledwie w przypadku 14% samorządów. Jednocześnie najistotniejszym zadaniem (które jest zaliczane zarówno do działań prospołecznych, jak i progospodarczych) jest poprawa infrastruktury technicznej. Zestawienie tego wyniku z dość niską rolą działań progospodarczych może świadczyć o tym, że samorządy gminne w obliczu ograniczonych możliwości koncentrują się na podstawowych potrzebach (infrastruktura, społeczeństwo).

Badania sposobów zarządzania w gminach wykazały słabość faktycznego zarządzania strategicznego. Najczęściej (60% badanych gmin) mamy do czynienia ze „strategią, która pozostaje na papierze” – posiadanie narzędzi zarządzania strategicznego nie idzie w parze z przejawami strategicznego myślenia.

Sprawność instytucjonalna samorządu lokalnego cechuje się zróżnicowanym poziomem: w przypadku działań informacyjno-promocyjnych w internecie, jak również planowania budżetowego należy określić ją jako dość niską (w obu przypadkach znacznie lepiej pod tym względem radzą sobie gminy miejskie niż wiejskie, co należy wiązać z lepszymi zasobami, szczególnie kadrowymi); z kolei w przypadku jakości usług świadczonych przez samorządy sytuacja jest znacznie lepsza – poszczególne usługi są przeważnie oceniane pozytywnie przez większość mieszkańców.

Nie zawsze jednak wysokie oceny faktycznie świadczą o wysokiej jakości usług – ważną rolę odgrywają tu uwarunkowania socjologiczno-psychologiczne.

Samorządy lokalne nie posiadają wiedzy: na temat zadowolenia z jakości świadczonych usług (poza oczywistymi ocenami wystawianymi przez wyborców) oraz oczekiwań i ewentualnych powodów krytyki, gdyż **nie prowadzą**, poza nielicznymi wyjątkami, **działań monitoringowych**.

Prospołeczna orientacja samorządu wydaje się wpływać na niski poziom współpracy z przedsiębiorstwami. Postawy we współpracy są uzależnione od poziomu zdobytego doświadczenia. Samorządy o najmniejszym doświadczeniu we współpracy nie współpracują, gdyż ich zdaniem sytuacja tego nie wymaga – lepiej się nie mieszać do biznesu. Samorządy o największym doświadczeniu we współpracy lepiej postrzegają przedsiębiorców, potrafią lepiej opisać korzyści ze współpracy, ale boją się negatywnych jej konsekwencji i są bardziej krytyczne wobec poziomu jej skuteczności.

Aktywność samorządów we współpracy administracyjnej jest najwyższa na polu budowy infrastruktury oraz promocji; można przypuszczać, że chodzi o promocję turystyczną. Niska jest natomiast aktywność we współpracy w ramach dziedzin stymulujących rozwój gospodarczy – w kontaktach międzynarodowych i polityce proprzedsiębiorczej. Diagnoza ta idzie w parze ze zidentyfikowanym w projekcie „Konkurencyjność Mazowsza” brakiem spójnych działań na rzecz wizerunku regionu oraz rozdzwięciem w sposobie postrzegania roli samorządu w rozwoju gospodarczym między przedstawicielami gmin a przedsiębiorcami.

Ważnymi czynnikami stymulującymi aktywność we współpracy administracyjnej są czynniki zewnętrzne – sposób wydatkowania środków finansowych UE na terenach wiejskich, ale przede wszystkim uzależnienie aktywności we współpracy administracyjnej od kierunków i intensywności przepływów publicznych środków finansowych wydawanych na infrastrukturę publiczną, ochronę zabytków, służbę zdrowia i edukację. Świadczy to nie tylko o braku aktywności oddolnej w rozumieniu zasad subsydiarności na rzecz wchodzenia w relacje administracyjne, ale również o niskim znaczeniu czynników endoge-

nicznych, takich jak aktywność społeczna czy aktywność środowisk gospodarczych we współpracy administracyjnej wspólnot lokalnych.

Budżety samorządów gminnych i powiatowych (z wyjątkiem powiatów grodzkich) Mazowsza charakteryzuje dobra kondycja finansowa w porównaniu ze średnimi wartościami wskaźników w poszczególnych kategoriach samorządów w Polsce. O dobrej sytuacji finansowej samorządów Mazowsza świadczy także stosunkowo niski odsetek jednostek notujących deficyt operacyjny.

Należy jednak zwrócić uwagę na bardzo niską nadwyżkę operacyjną w powiatach grodzkich Mazowsza (pomijając Płock) w latach 2009–2010 (jest wyraźnie niższa niż średnio w miastach na prawach powiatu w Polsce). Prawdopodobnie jest to związane z pogorszeniem sytuacji dochodowej tej kategorii samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego.

Sytuacja finansowa w samorządach mazowieckich poprawia się szybciej niż średnio w Polsce. Przestrzenna analiza zmian sytuacji finansowej samorządów Mazowsza wskazuje jednak na relatywnie niski wzrost strumienia dochodów w jednostkach OMW w latach 1995–2010.

Wśród lokalnych polityk finansowych najważniejsze dla rozwoju pozostają wydatki inwestycyjne. W odniesieniu do gmin wiejskich na uwagę zasługują także instrumenty redukcji kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (obniżki stawek podatków lokalnych) oraz instrumenty kredytowe.

Analizy dotyczące wykorzystania środków unijnych wykazały relatywnie słabą pozycję województwa na tle kraju. Mazowsze pod kątem wartości otrzymanego dofinansowania ze środków unijnych plasuje się na ostatnim miejscu wśród polskich województw z wynikiem półtora raza mniejszym od średniej wartości dla Polski i ponad trzykrotnie mniejszym od wyniku lidera tego zestawienia – województwa lubuskiego. W zakresie udziału przyznanego dofinansowania w ogólnej wartości zrealizowanych projektów pozycja Mazowsza jest nieznacznie lepsza (około 38%), choć nadal kształtuje się poniżej średniego wyniku dla Polski.

Jednocześnie występuje silne zróżnicowanie w zakresie otrzymanego dofinansowania w skali województwa. W układzie subregionów na

niekorzystnie wyróżnia się subregion radomski, w którym średnia wartość dofinansowania z UE wynosi zaledwie połowę wartości obserwowanych w pozostałych subregionach.

Wśród czynników, które mogą wpływać na większą efektywność działania gmin w zakresie pozyskiwania środków unijnych, wyróżnia się przede wszystkim sprawność instytucjonalną i organizację wewnętrzną gminy. Gminy o największych wartościach dofinansowania to raczej gminy z aktywnymi liderami o długoletnim doświadczeniu na swoim stanowisku, którzy chętnie „dzielą się władzą” w gminie i włączają do procesu zarządzania gminą inne podmioty, a także są otwarte na kontakty z przedsiębiorcami oraz na kontakty w zakresie współpracy administracyjnej.

2.3. Konflikty na Mazowszu jako determinanta rozwoju – doświadczenia regionalne i międzynarodowe

Przedmiotem konfliktu są najczęściej infrastruktura techniczna (32%), głównie budowa i remonty dróg, i infrastruktura społeczna (23%), w tym przede wszystkim likwidacja szkół i budowa obiektów sportowych. Większość zdiagnozowanych konfliktów ma zasięg lokalny (70% zbadanych konfliktów toczy się w obrębie jednej gminy). Najczęściej dochodzi do nich między społecznością lokalną a samorządem lokalnym, między tymi grupami a podmiotem zewnętrznym oraz w obrębie społeczności lokalnej.

Badane konflikty charakteryzuje krótkotrwałość, ale jednocześnie badanie wykazało znaczną przewagę konfliktów o ostrym przebiegu² (79%). Zaobserwowano, że do takich sporów zdecydowanie częściej dochodzi w gminach miejskich. Wszystkie konflikty przestrzenne, gospodarcze i społeczne mają ostry przebieg.

Większość konfliktów (57%) zaliczono do typu o średniej intensywności (zarówno czas trwania, jak i przebieg takich konfliktów przyjmowały wartości umiarkowane), jednak zdiagnozowa-

no także występowanie dużej grupy konfliktów o bardzo intensywnym przebiegu (29%).

Gros zidentyfikowanych konfliktów była zakończona (65%). Najczęstszym sposobem zakończenia waśni jest zawarcie kompromisu (31%) lub zwycięstwo jednej ze stron (24%). W rozwiązaniu konfliktów najczęściej uczestniczyły tylko zaangażowane w konflikt strony (54%); w rozwiązanie części konfliktów włączały się także inne podmioty niebędące stroną sporu (16%), zwłaszcza władze lokalne oraz mieszkańcy; bardzo rzadko konflikty były rozwiązywane w sądzie (4%) bądź dzięki zaangażowaniu mediatora (3%).

Opracowana typologia syntetyczna pozwala zauważyć, że przeważają gminy, w których dominują konflikty lokalne o średniej intensywności (niemal połowa gmin), sporo jest też konfliktów lokalnych o wysokiej intensywności. W gminach peryferyjnych częściej występują konflikty o niskim natężeniu, w gminach aglomeracji miejskich – konflikty intensywne, co wskazuje na pewną dynamikę przekształceń i intensywność procesów suburbanizacyjnych na tych terenach.

Zdaniem większości władz badanych mazowieckich gmin, wpływ konfliktu społecznego na rozwój gminy **jest zależny od charakteru konfliktu**. Większa liczba władz lokalnych wskazała na **negatywny wpływ konfliktu na rozwój** aniżeli na pozytywne jego oddziaływanie. Znacznie więcej odpowiedzi negatywnych pojawiało się w kontekście rozwoju społecznego niż gospodarczego.

Włodarze najczęściej uznają, że konflikty są nieuniknione, jednak czasem przynoszą pozytywne rezultaty (52%). Unikanie konfliktów jest oceniane najczęściej przez badanych radnych (bardziej krytycznych wobec konfliktów) i często przez włodarzy jako działanie przynoszące pozytywny skutek dla rozwoju gminy. Można zatem zauważyć, że o ile ogólny wpływ konfliktu na rozwój był zwykle oceniany negatywnie, to mając do wyboru stwierdzenie dopuszczające pozytywne efekty konfliktów, respondenci często je wybierali.

Nie dostrzeżono wyraźnego związku między oceną wpływu konfliktu na rozwój lokalny a wskaźnikami rozwoju skonstruowanymi na potrzeby projektu. Zaobserwowano natomiast pewien związek między oceną wpływu konfliktu na rozwój a typami konfliktów toczących się w gminach. Wśród gmin, których władze pozytyw-

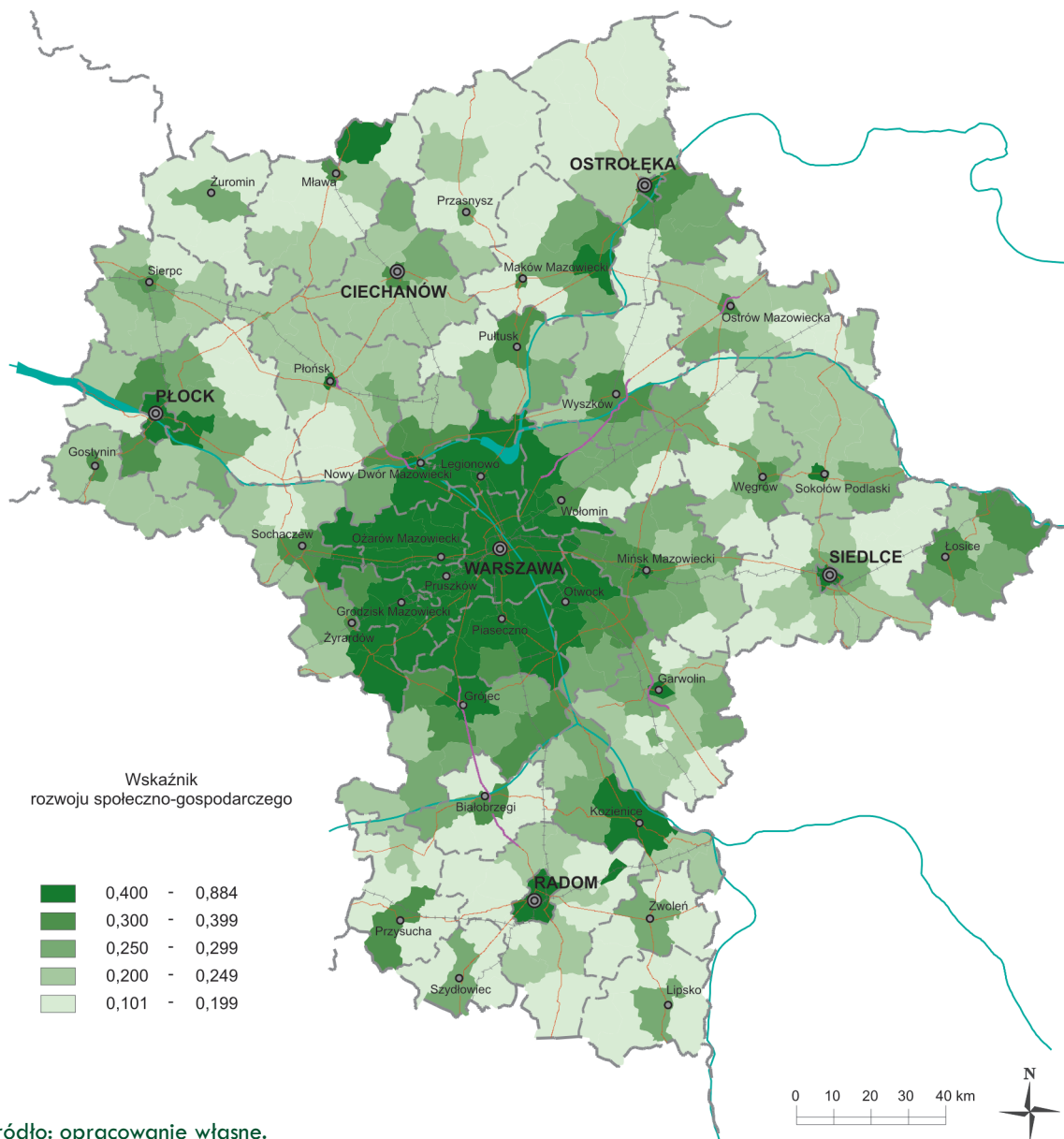
² Respondenci zostali poproszeni o narysowanie linii przebiegu konfliktów oraz o określenie natężenia w poszczególnych fazach ich trwania. Na tej podstawie określono natężenie konfliktów (małe, średnie, wysokie) oraz ich przebieg (ostrzy vs łagodny). Ocena natężenia konfliktu została wyliczona na podstawie ocen jego natężenia w poszczególnych fazach, natomiast oceniając przebieg konfliktu, sugerowano się kształtem wykresu i zmiennością przyznanych ocen w poszczególnych fazach. W mierze syntetycznej – intensywności konfliktu – uwzględniono czas trwania oraz przebieg.

nie oceniły wpływ konfliktów na rozwój, dominowały jednostki z przewagą konfliktów o średniej intensywności (57%), natomiast w grupie gmin, których władarze ocenili ten wpływ negatywnie, dominowały jednostki o przewadze konfliktów o wysokiej intensywności (64%).

Nie zauważono istotnego związku między przeważającym typem konfliktu w gminie a jej

rozwojem mierzonym za pomocą przyjętych w badaniu wskaźników statycznych. Zwracają jednak uwagę konflikty lokalne, umiarkowanie intensywne jako często występujące wśród gmin o najlepszych dynamicznych wskaźnikach rozwoju, oraz konflikty lokalne, bardzo intensywne, często pojawiające się wśród gmin o najlepszych statycznych wskaźnikach rozwoju.

Mapa 1. Wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego, 2010



Źródło: opracowanie własne.

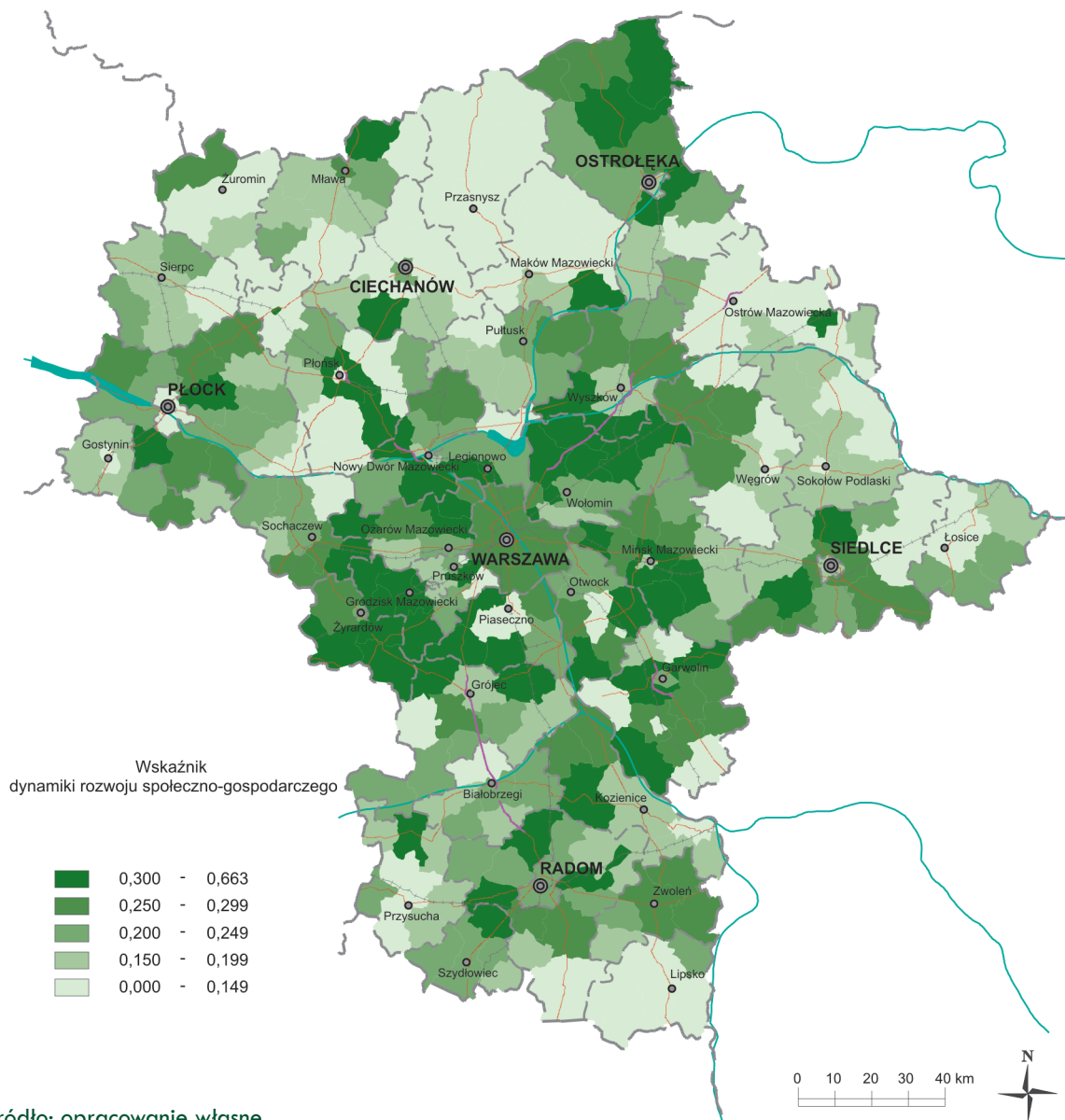
ROZDZIAŁ III. RAPORT WŁAŚCIWY

Głównym celem badania było dostarczenie wiedzy na temat społecznych, politycznych i ekonomicznych czynników rozwoju województwa mazowieckiego w latach 1990–2010. Według założeń projektu do czynników o charakterze **społecznym** zaliczono: poziom aktywności społecznej, poziom rozwoju kapitału społecznego, poziom spójności społecznej oraz tożsamość lokalną i regionalną. Za czynniki o charakterze **politycznym** i **ekonomicznym** uznano: jakość samorządności, modele zarządzania rozwojem w gminach, współpracę między sektorem prywatnym i publicznym,

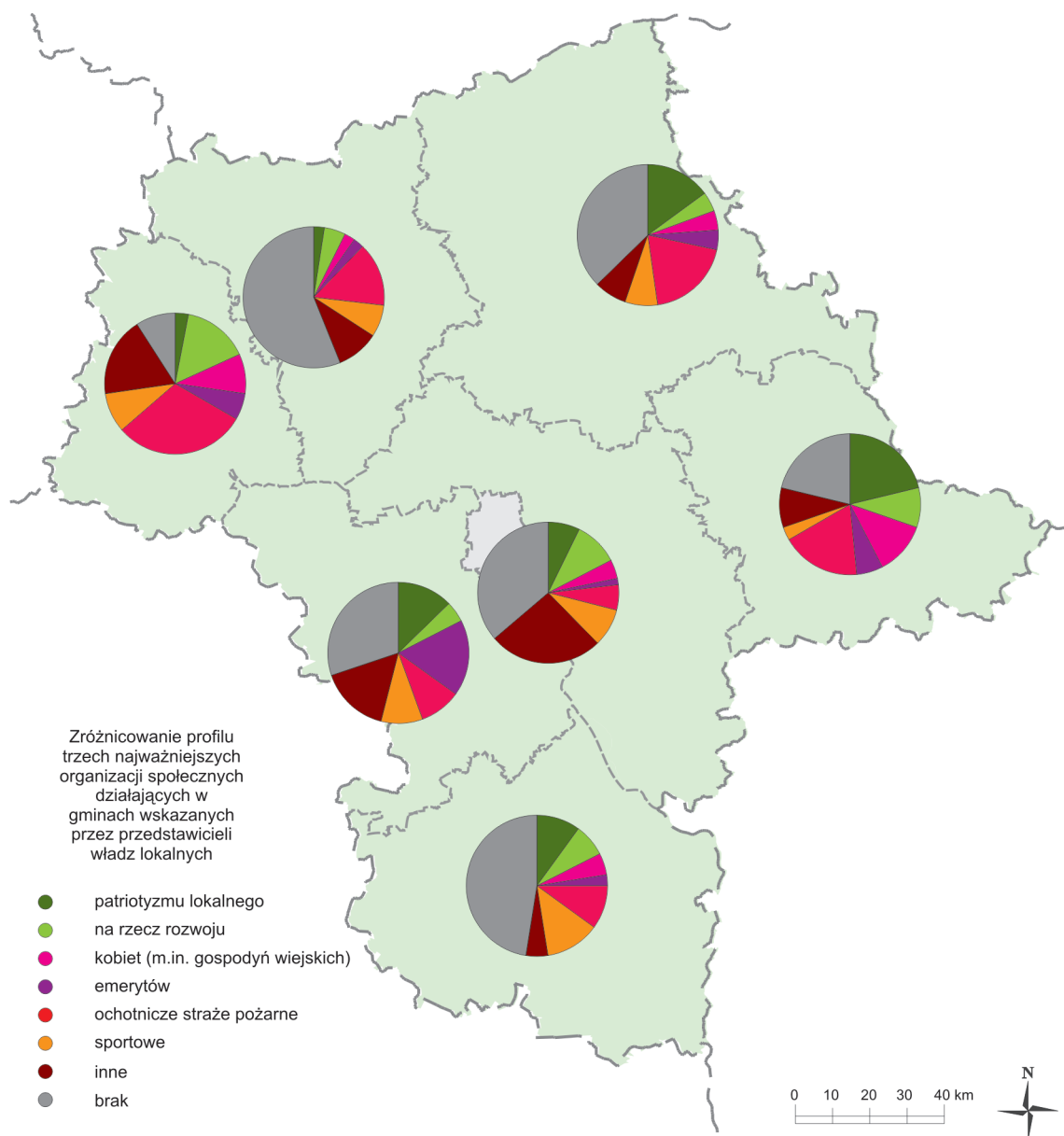
współpracę między samorządami, kondycję finansową samorządów, aktywność samorządów w pozyskiwaniu funduszy europejskich, poziom aktywności prorozwojowej samorządów.

Według znanych badaczy (np. Stiglitz, Sen i Fitoussi, 2009; Akerlof i Shiller, 2009) od dawna jest jasne, że PKB staje się niewystarczającym wskaźnikiem do oceny zmian dobrobytu w wymiarze gospodarczym, środowiskowym i społecznym. Aktualny dobrobyt człowieka jest oparty zarówno na zasobach ekonomicznych, takich jak dochód, jak i pozaekonomicznych.

Mapa 2. Wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego, dynamika



Mapa 3. Zróżnicowanie profilu trzech najważniejszych organizacji społecznych działających w gminach wskazanych przez przedstawicieli władz lokalnych według podregionów



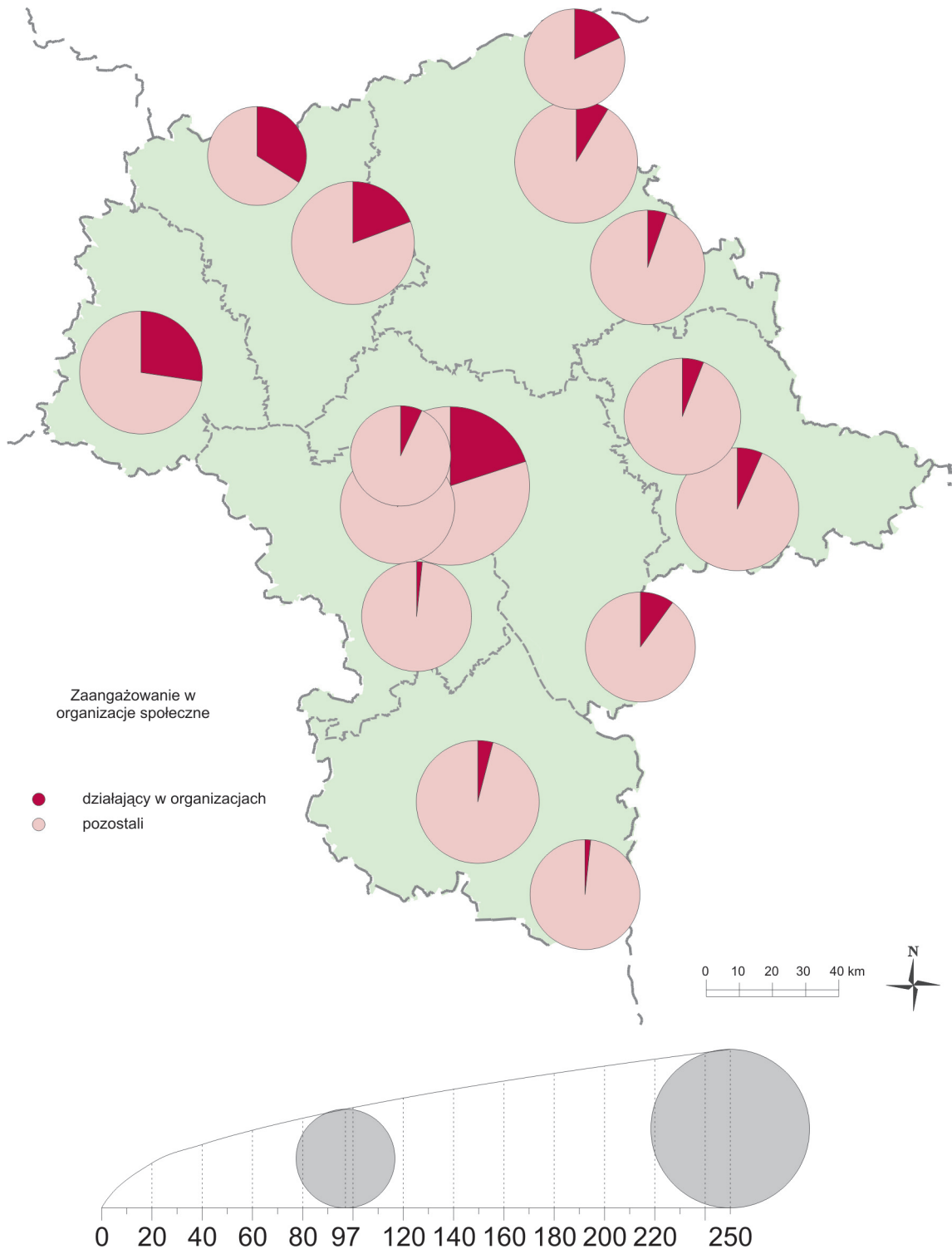
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Trwałość tego dobrobytu może być utrzymana w czasie i zależy od zasobów kapitału (naturalnego, fizycznego, ludzkiego, społecznego), jakie są przekazywane następnym pokoleniom. Zwraça się m.in. uwagę na rolę czynników pozaekonomicznych, zwłaszcza emocje, w kształtowaniu decyzji gospodarczych. Wskazuje się również na istotne znaczenie zaufania i optymizmu, jaki jest udziałem jednostek w odniesieniu do gospodarki. Aktywność ekonomiczna jest kompleksowym

produktem kulturowego i politycznego otoczenia, w którym występuje (Galbraith, 1998). Tym samym oczywiste staje się, że zarówno formowanie, jak i wzmacnianie kapitału społecznego oraz gospodarcza kondycja regionu zależy również od nieekonomicznych czynników, takich jak jakość życia czy psychologiczne aspekty natury ludzkiej.

Na potrzeby niniejszego badania przyjęto, że **rozwój powinien być kojarzony z pożądanymi**

Mapa 4. Zaangażowanie społeczne mieszkańców wybranych miast i gmin województwa mazowieckiego
Zaangażowanie społeczne mieszkańców wybranych miast i gmin województwa mazowieckiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

i oczekiwaniymi przez społeczeństwo i jego liderów zmianami. Trzeba oczywiście pamiętać, że

wizje ogółu mieszkańców i wizje liderów mogą być diametralnie różne, choć w obu przypadkach

mogą sprzyjać szeroko rozumianemu rozwojowi. Natomiast **kapitał społeczny** jest rozumiany, zgodnie z definicją R. Putnama (1995), jako ogół norm, sieci wzajemnego zaufania i lojalności oraz poziomych zależności w grupie społecznej, a kluczowymi kategoriami w koncepcjach kapitału społecznego są: zaufanie, normy społeczne, sieci oddolnych organizacji i stowarzyszeń.

W procesie badawczym zostały wykorzystane następujące **metody badawcze**: desk research; ankieta pocztowa do przedstawicieli gmin, powiatów i województwa; ankiety internetowa i pocztowa do radnych miast i gmin w województwie; wywiady telefoniczne (CATI) z sołtysami; wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji regionalnych i centralnych (IDI); analiza jakościowa stron internetowych; konsultacje eksperckie – panele eksperckie; matryca celów; analizy statystyczne; obrazowanie i analiza kartograficzna.

Szczególne miejsca w badaniu zajęły studia przypadków. Pozwoliły one na weryfikację wyników wcześniejszych analiz i jednocześnie umożliwiły bliższe rozpoznanie zidentyfikowanych relacji i mechanizmów. Wybór jednostek do studium przypadków był podyktowany założeniem, że obszar województwa mazowieckiego charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem. Lokomotywami rozwoju województwa są największe miasta w regionie, dlatego badaniem zostały objęte: **Warszawa** oraz **Płock, Ciechanów, Ostrołęka, Siedlce, Radom**, a ponadto trzy gminy miejskie (**Ostrów Mazowiecka, Pruszków, Węgrów**), trzy gminy miejsko-wiejskie lub wiejskie (**Grójec, Lipsko, Żelechów**) oraz trzy gminy wiejskie (**Izabelin, Lipowiec Kościelny, Łyse**).

Ważnym punktem analizy było określenie relacji między analizowanymi zjawiskami a rozwojem społecznym, zamożnością i rozwojem społeczno-gospodarczym. W tym celu skonstruowano **wskaźnik syntetyczny rozwoju społeczno-go-**

spodarczego (mapa 1 i mapa 2), który obejmuje dwa mierniki: rozwoju społecznego (wskaźnik syntetyczny) i zamożności. W konstrukcji **wskaźnika rozwoju społecznego** wykorzystano metodę porządkowania liniowego obiektów na podstawie 12 zmiennych diagnostycznych. Jako **miernik zamożności** przyjęto wartość dochodów własnych budżetu miast i gmin (razem z udziałami w podatkach centralnych) w przeliczeniu na mieszkańca (stan z 2010 r.).

Rozkład wartości wskaźnika rozwoju społecznego i wskaźnika zamożności w ujęciu statycznym i dynamicznym wykazuje dość charakterystyczne zależności:

- oba wskaźniki wykazują istotną korelację dodatnią „wewnętrzzną”, tzn. stan z 2010 roku jest skorelowany z dynamiką zmian. Należy podkreślić silniejszą korelację w przypadku wskaźników zamożności (silniejsze tendencje do utrwalania zróżnicowania);
- najsilniejszy związek występuje w przypadku poziomu rozwoju społecznego i stanu zamożności. Wyraźnie widać zatem, że są to zjawiska współwystępujące i instrumenty wspierania rozwoju społecznego powinny uwzględniać czynnik ekonomiczny;
- zmiany zamożności nie wydają się mieć bezpośrednich związków z poziomem, jak i dynamiką zmiany wskaźnika rozwoju społecznego.

3.1. Społeczeństwo obywatelskie i aktywność społeczna a rozwój regionu

3.1.1. Poziom aktywności społecznej i rozwoju kapitału społecznego i jego zmiany w latach 1990–2010

Miejsce Mazowsza wśród pozostałych województw Polski w zakresie kapitału społecznego nie jest jednoznacznie określone. Województwo

Tabela 1. Poziom i zmiana aktywności społecznej mieszkańców gmin Mazowsza w opinii lokalnych liderów według typu gminy w latach 1990–2010

Rodzaj gminy	1990	1995	2000	2005	2010
miejskie	3,00	2,88	3,12	3,35	3,88
wiejskie	2,58	2,64	2,71	2,97	3,30
miejsko-wiejskie	2,67	2,61	2,56	3,00	3,22
razem	2,66	2,68	2,75	3,04	3,38

(5 - bardzo duża; 4 - duża; 3 - przeciętna; 2 - mała; 1 - bardzo mała)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 2. Aktywność społeczna mieszkańców gmin Mazowsza w podziale na podregiony

Podregiony	1990	1995	2000	2005	2010
warszawski-wschodni	1,75	1,65	1,80	2,20	2,62
warszawski-zachodni	1,68	1,73	1,81	2,26	2,70
płocki	1,30	1,60	1,90	2,00	2,10
ciechanowski	1,36	1,57	1,71	2,00	2,43
ostrołęcki	1,55	1,64	1,79	2,15	2,52
siedlecki	2,00	1,90	1,40	1,50	1,91
radomski	1,64	1,86	1,93	2,36	2,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

mazowieckie odznaczają się wysokim wskaźnikiem liczby stowarzyszeń oraz wysokim wskaźnikiem silnych więzi. Analiza wskazuje jednakże, że obie z tych miar są właściwe dla dwóch różnych obszarów regionu: pierwsza dla Warszawy i okolic, druga dla pozostałych obszarów.

W przypadku Mazowsza można zastosować klasyczny już podział kapitału społecznego na pomostowy i wiążący. Pierwszy z nich jest ujmowany w kategoriach „nowoczesności”, drugi – wywodzi się z tradycji. Na Mazowszu kapitał wiążący występuje na obszarach peryferyjnych, podczas gdy kapitał pomostowy jest charakterystyczny dla Warszawy, pozostałych większych miast oraz dla obszarów wiejskich w strefach podmiejskich – jest to związane z procesami modernizacji i tworzeniem się świadomości potrzeby decydowania o najważniejszych sprawach w wymiarze lokalnym.

Aktywność społeczna na Mazowszu ulega zmianom, których kierunek należy ocenić pozytywnie – wzrost aktywności społecznej (tabela 1). Niska aktywność społeczna w początkowym okresie transformacji była charakterystyczna szczególnie dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Włodarze gmin wiejskich i miejsko-wiejskich są mniej optymistyczni w ocenie **obecnej** aktywności społecznej. Wzrost aktywności społecznej można wiązać z napływem środków europejskich oraz wzrostem aktywności stowarzyszeń i innych organizacji pozarządowych (NGO's).

Pod względem **organizacyjno-instytucjonalnej aktywności społecznej** najgorzej wypadają gminy miejsko-wiejskie (z powodu swojej dwo-

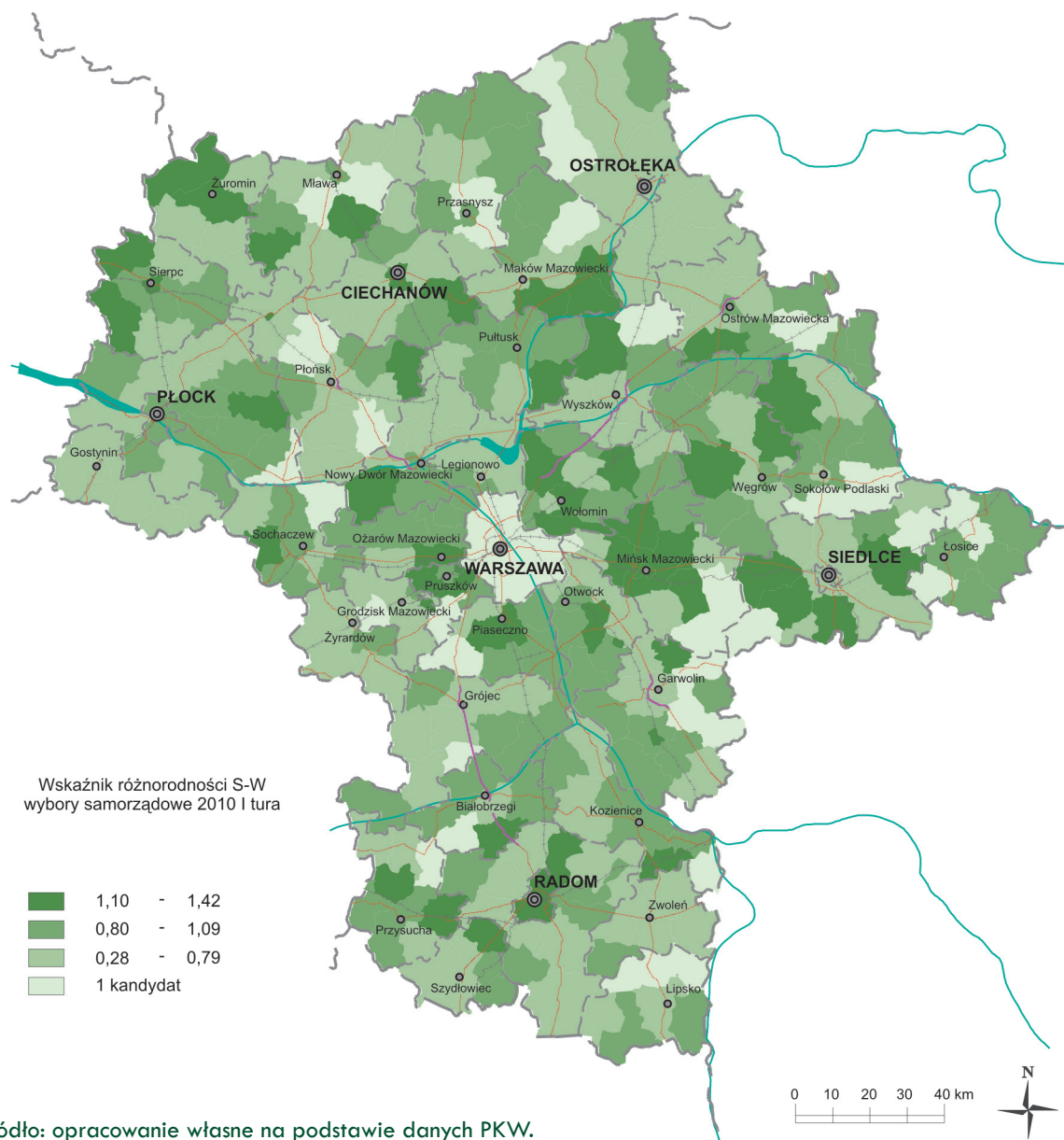
istości). Gminy wiejskie przodują pod względem życia organizacyjnego, gminy miejskie z uwagi na liczbę organizowanych imprez. W gminach wiejskich opinie dotyczące obecnej aktywności społecznej mieszkańców są **bardziej zróżnicowane** niż w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (tabela 2, mapy 3 i 4).

3.1.2. Poziom spójności społecznej – uwarunkowania stanu obecnego

Najbardziej powszechnym przejawem spójności społecznej, z jakim mamy do czynienia na terenie Mazowsza, jest sposób głosowania w wyborach lokalnych. Wyraźne skupiska gmin, w których wskaźnik różnorodności Shannona-Wienera przyjmuje najniższe wartości (poniżej 0,79), można zaobserwować przede wszystkim na obszarze między Warszawą, Siedlcami i Ostrołką (mapa 5). Niskie wartości wskaźnika dowodzą, iż na terenie tych gmin wyborcy oddawali swój głos głównie na jednego z kandydatów, podczas gdy pozostali kandydaci nie otrzymywali istotnego wsparcia.

Mazowsze charakteryzuje się generalnie niskim poziomem spójności społecznej. Zajmując się komponentem ekonomicznym spójności społecznej, wymaga podkreślenia wzrastające na przestrzeni ostatnich lat rozwarstwienie między Warszawą a pozostałą częścią województwa oraz ogólnie między obszarami wiejskimi i miejskimi, szczególnie widoczne na przykładzie bezrobocia (mapa 6) lub sytuacji dochodowej ludności (mapa 7).

Mapa 5. Wskaźnik różnorodności Shannona-Wienera – wybory samorządowe 2010 r.



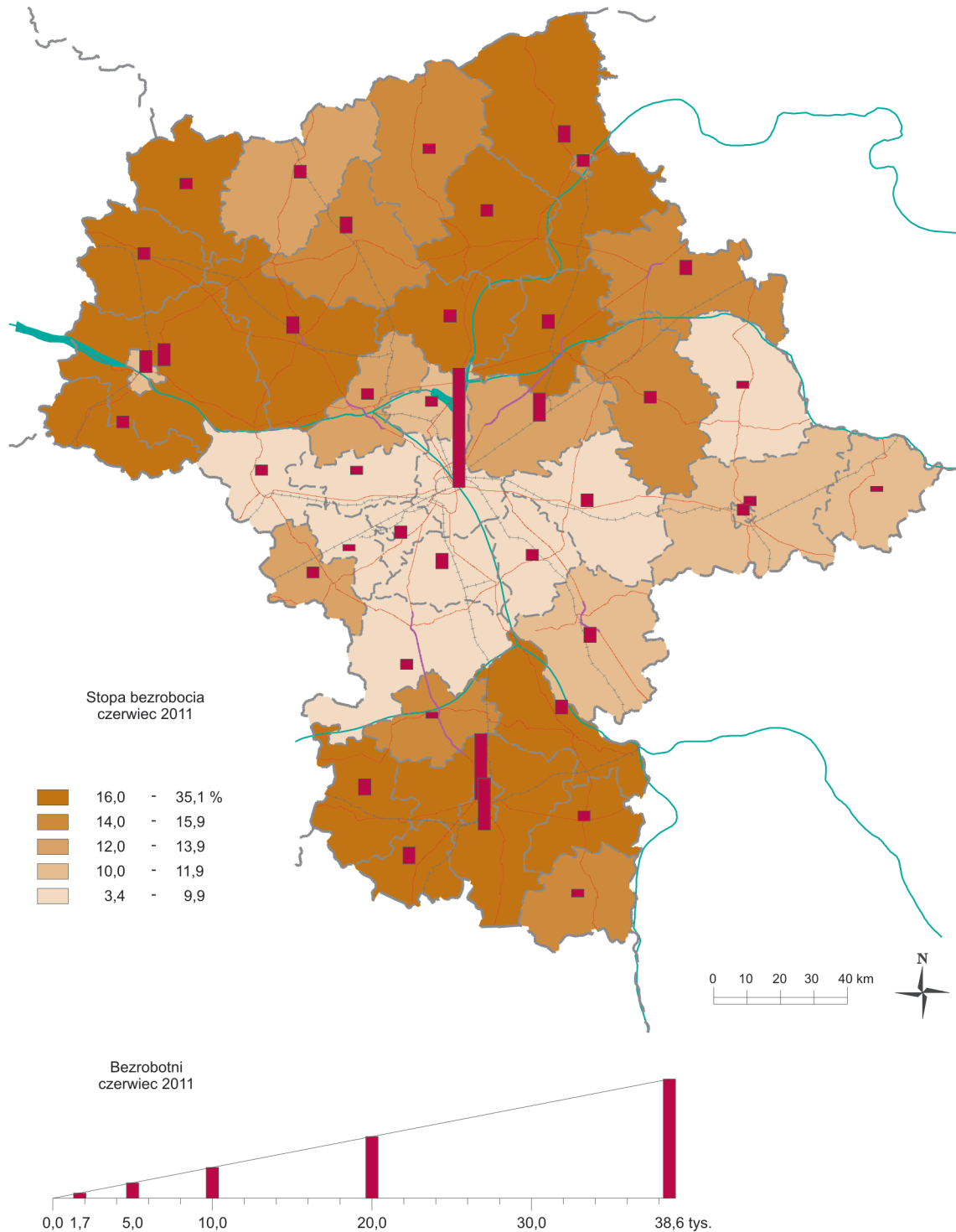
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Czynnikiem różnicującym kulturowy wymiar spójności społecznej na Mazowszu jest zaufanie występujące w relacjach społecznych (zarówno o charakterze personalnym, jak i instytucjonalnym); według P. Sztompki (2007) jest ono warunkiem koniecznym zachowania porządku społecznego. Można zaobserwować wyraźne zróżnicowanie między deklaracjami dotyczącymi zaufania wśród mieszkańców miast (niski poziom zaufania) a mieszkańców wsi (wysoki poziom zaufania).

W przypadku woj. mazowieckiego najwyższy poziom zaufania jest obserwowany na obszarach wiejskich, natomiast średniej wielkości miasta charakteryzują się najniższym poziomem zaufania we wszystkich kategoriach, w tym do osób nieznanymi.

Mazowsze charakteryzuje się najwyższą różnorodnością dochodów spośród 16 województw (najwyższy współczynnik Giniego – 0,82; wykres 1). Jednocześnie kapitał społeczny, będący istotną determinantą spójności społecznej, jest na terenie

Mapa 6. Wielkość stopy bezrobocia oraz liczba bezrobotnych na terenie województwa mazowieckiego w 2011 r.

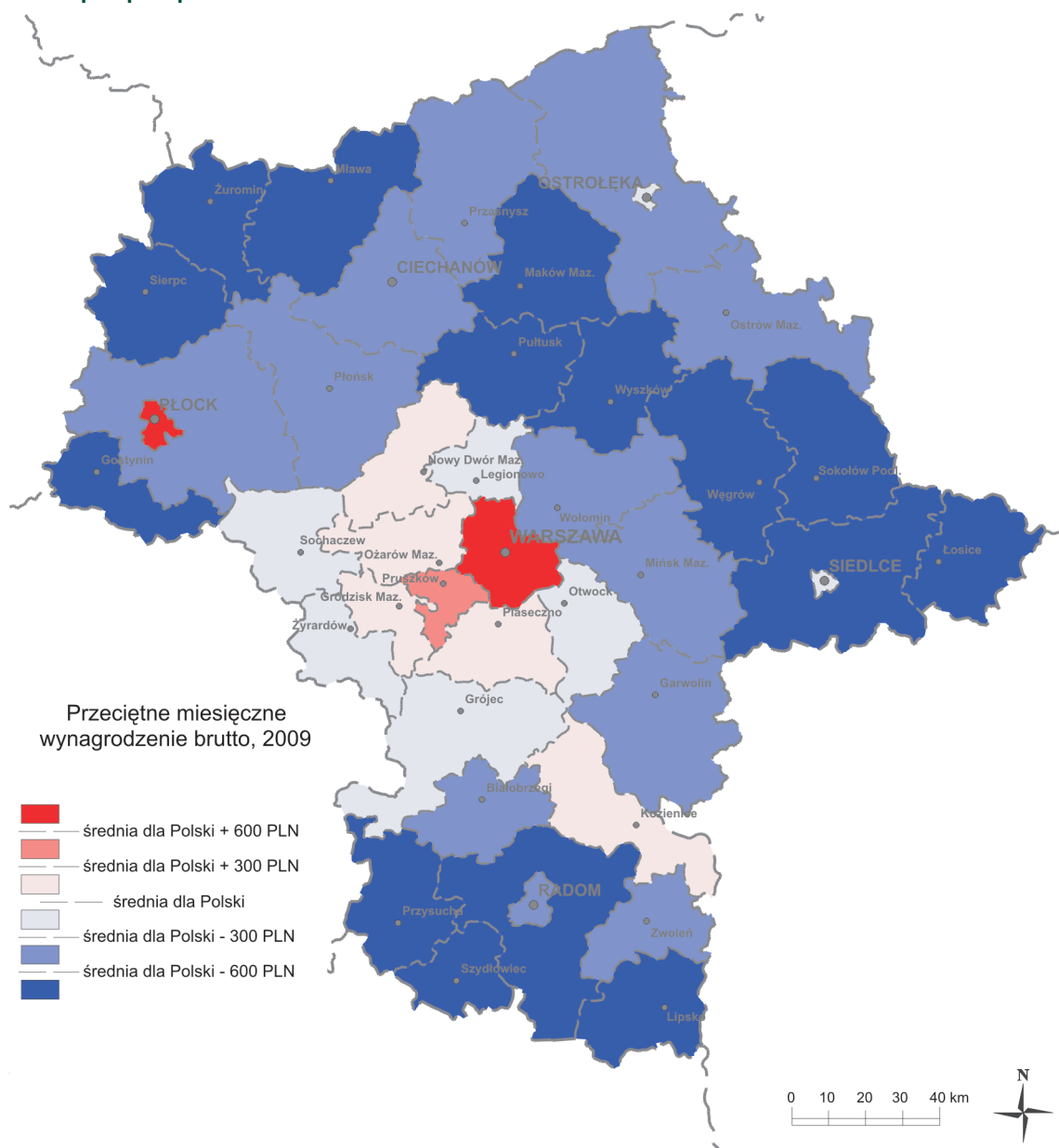


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – ryciny przygotowane w ramach TRM Społeczno-demograficzne uwarunkowania rozwoju Mazowsza (moduł rynek pracy).

Warszawy znacznie wyższy niż w innych miastach regionu.

Współczynnik Giniego dla Mazowsza wyraźnie wykazuje na zagrożenia spójności. Obszary,

Mapa 7. Przeciętne wynagrodzenie brutto w 2009 r. w powiatach województwa mazowieckiego w relacji do średniej krajowej

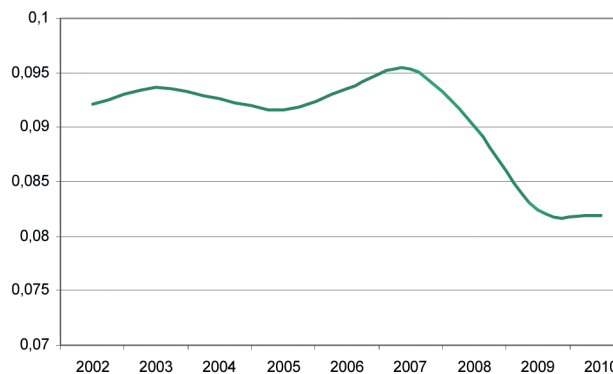


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – ryciny przygotowane w ramach TRM Społeczno-demograficzne uwarunkowania rozwoju Mazowsza (moduł rynek pracy).

dla których współczynnik przyjmuje wartość zero, charakteryzują się doskonałą równością, im bardziej wartość zbliża się do jedności, z tym większymi nierównościami mamy do czynienia. **Wysoka wartość współczynnika Giniego dla Mazowsza (powyżej 0,82) wskazuje na dużą dysproporcję dochodów.** Z jednej strony obecność stolicy kraju powoduje zachwianie równowagi regionalnego rozkładu dochodów (przez ich zawyżenie), z drugiej zaś docho-

dy w innych częściach regionu (poza Warszawą) są relatywnie niskie, co powiększa dysproporcję. Wartość współczynnika Giniego dla Mazowsza wyraźnie przewyższa wartości krajowe (0,33 – Kurowska, 2011), a także obserwowane na świecie (GPI, 2010). Pozytywnym sygnałem jest obniżenie wartości współczynnika dla Mazowsza od 2007 roku. Główny spadek wystąpił w latach 2007–2009, a w latach 2009–2010 utrzymywał się na stałym poziomie.

Wykres 1. Wartość współczynnika Giniego dla średniej wynagrodzeń brutto w powiatach województwa mazowieckiego w latach 2002–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – rycina przygotowana w ramach TRM Społeczno-demograficzne uwarunkowania rozwoju Mazowsza (moduł wykluczenie społeczne).

3.1.3. Tożsamość lokalna i regionalna jako czynnik oddziałujący na rozwój

W dzisiejszej Polsce silne poczucie odrębności regionalnej występuje przede wszystkim na tych obszarach, które nie należały do porozbiorowego (kongresowego) Królestwa Polskiego. Odrębność Mazowsza nie zatarła się jednak całkowicie. Tradycja ta znalazła swoje rozwinięcie w 1998 r., kiedy powołano do życia nową jednostkę administracyjną – województwo mazowieckie z centrum w Warszawie.

Mazowiecka tożsamość regionalna istnieje, choć nie jest tak silna, jak tożsamość Kaszubów, Ślązaków czy Górali Podhalańskich. Przeprowadzone badania ankietowe (pytanie o stopień identyfikacji z regionem) oraz obserwacje aktywności regionalistycznej (stowarzyszenia, kultura ludowa) wskazują, że największe natężenie przybiera w północnej części województwa, w podregionach: płockim, ciechanowskim i ostrołęckim (m.in. kurpiowszczyzna, szlachta mazowiecka).

Identyfikacja lokalna, związana z miejscowością zamieszkania jest na Mazowszu nieznacznie silniejsza od identyfikacji z regionem. Wyjątkiem są przebadane miejscowości podregionu ciechanowskiego (Ciechanów, Lipowiec Kościelny). Szczególnie silna identyfikacja lokalna dotyczy mieszkańców Radomia (mapa 8).

Analiza zebranych materiałów **nie daje** możliwości formułowania zbyt daleko idących wnio-

sków dotyczących ewentualnego (pozytywnego) związku tożsamości regionalnej i lokalnej z tempem procesów rozwojowych.

Najsłabsze poczucie tożsamości lokalnej zanotowano wśród mieszkańców Pruszkowa. Być może jest to związane z pełnieniem przez ten ośrodek funkcji „sypialni Warszawy”, odczuwającej duży napływ ludności. Znaczna część „nowych” mieszkańców może w związku z tym identyfikować się nie tyle z Pruszkowem, co z Warszawą czy szerzej z aglomeracją warszawską. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym słabszemu identyfikowaniu się z tym miastem może być negatywny

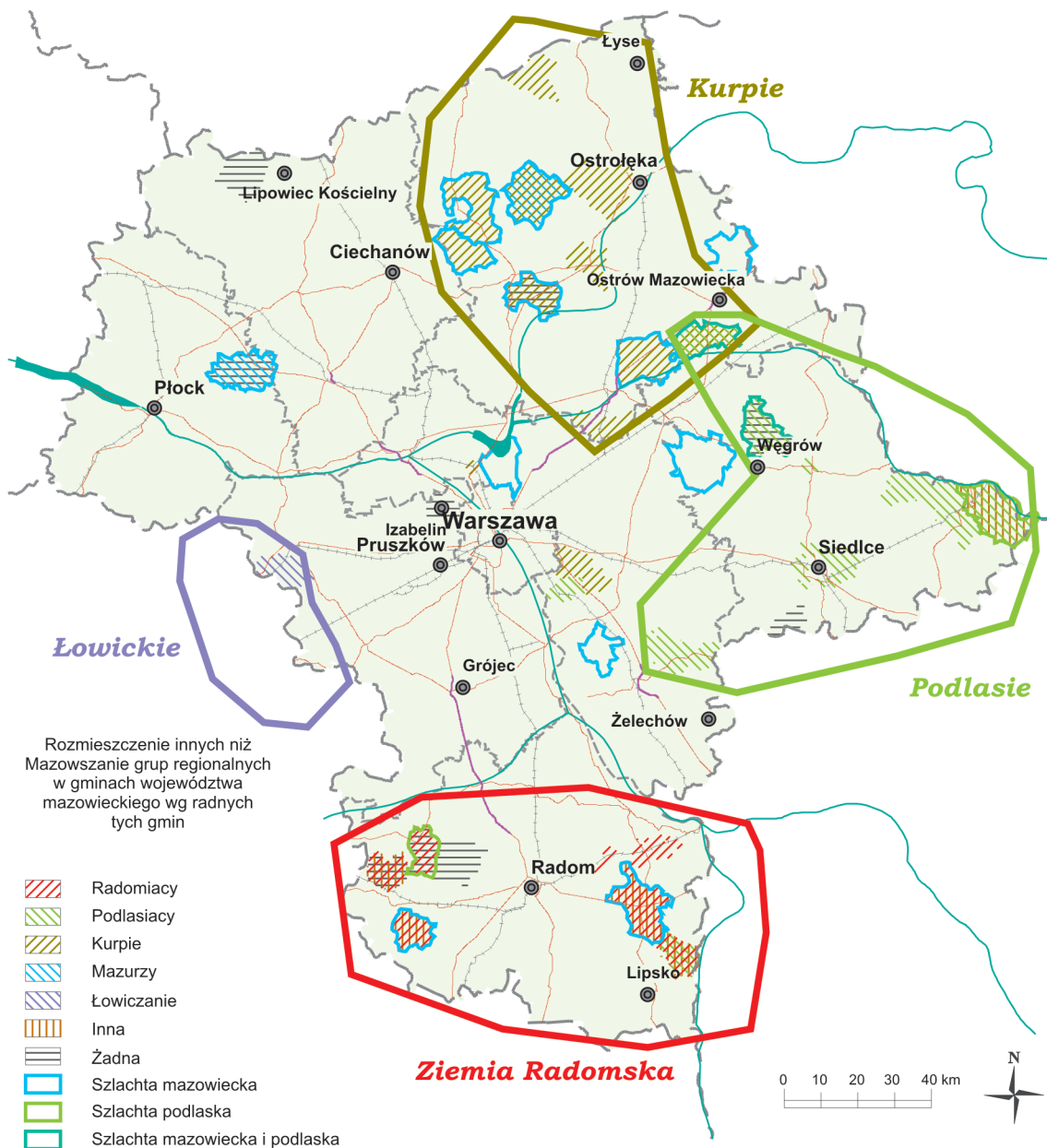
Tabela 3. Rola tożsamości regionalnej (mazowieckiej, podlaskiej, kurpiowskiej itd.) w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w ocenie lokalnych liderów na Mazowszu

Subregion	Średnia ocena
warszawski-wschodni	2,30
płocki	2,27
ciechanowski	2,14
ostrołęcki	2,13
siedlecki	2,00
radomski	1,93
warszawski-zachodni	1,90
Warszawa	brak danych

(4 – zdecydowanie tak, 3 – raczej tak, 2 – raczej nie, 1 – zdecydowanie nie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Mapa 8. Rozmieszczenie wskaźników obecności innych niż Mazowszanie grup regionalnych w gminach województwa mazowieckiego wg radnych tych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

stereotyp, związany z działalnością tzw. „mafii pruszkowskiej”.

Lokalni liderzy nie przypisują tożsamości regionalnej szczególnie istotnej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym swych gmin (tabela 3). Najsilniejsze utożsamianie się z regionem występuje przede wszystkim na leżących blisko obecnego (Warszawa) i historycznego (Płock) centrum regionu oraz z występowaniem wyróżnia-

jących się grup regionalnych w północnej części.

Omawiane tendencje wskazują na to, że tradycje regionalne i kultywowanie regionalnej tożsamości nie przeszkadzają rozwojowi. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że silne poczucie tożsamości lokalnej mieszkańców oraz walory kulturowe niektórych rejonów Mazowsza stanowią istotny, nie w pełni jeszcze wykorzystywany czynnik rozwoju.

3.2. Samorząd lokalny jako czynnik wspierający rozwój regionu

3.2.1. Jakość samorządności jako czynnik warunkujący lokalne polityki rozwoju

Jakość samorządności jest rozumiana na potrzeby niniejszego opracowania jako jakość sprawowania władzy przez instytucje ustanowione do tego na mocy wyborów samorządowych. W tym kontekście jakość często jest przedstawiana za pomocą **sprawności instytucjonalnej**.

Jakość usług świadczonych przez samorząd lokalny mierzona częstością pozytywnych ocen respondentów nie wykazuje związku ani ze wskaźnikiem rozwoju społecznego, ani zamożności. Natomiast im wyższa średnia częstość występowania opinii pozytywnych dla analizowanych usług, tym wyższy wskaźnik rozwoju społecznego w ujęciu dynamicznym (dla lat 2002–2010). Ponadto **regularny monitoring zadowolenia mieszkańców z usług świadczonych** przez urząd prowadzi zaledwie co dziesiąty samorząd.

Wyrazem sprawności instytucjonalnej samorządów jest umiejętność planowania dochodów i wydatków budżetu gminy. W ponad połowie gmin w latach 2008–2010 co roku następowało niedoszacowanie dochodów (37%) lub ich przeszacowanie (16%). Inaczej sytuacja prezentuje się w przypadku planowania wydatków. Zaledwie 2% samorządów gminnych co roku nie doszacowało swoich wydatków, ale 37% je przeszacowało.

Mazowieckie samorzady charakteryzują się jednym z najniższych w skali kraju poziomów rozwoju **e-demokracji, e-usług i e-promocji**. Szczególnie duże różnice występują w przypadku promocji turystyki i gospodarki, gdyż w przypadku e-demokracji i e-usług część rozwiązań jest wymuszona ustawowo. W ramach województwa poziom rozwoju e-samorządu jest najwyższy w gminach miejskich, a najniższy w gminach wiejskich i wykazuje związek z poziomem rozwoju społecznego i zamożnością, a w przypadku e-promocji gospodarczej z poziomem zamożności.

Poziom zadowolenia mieszkańców ze świadczonych usług nie wykazuje związku ze wskaźnikiem rozwoju społecznego i zamożności w ujęciu statycznym (dane za 2010 r.). Natomiast im wyższe średnie pozytywne oceny usług, tym wyższy wskaźnik rozwoju społecznego w ujęciu dynamicznym.

3.2.2. Modele zarządzania rozwojem w gminach i ich skuteczność w realizacji celów rozwojowych

W celu analizy sposobów zarządzania rozwojem w gminach wyróżniono sześć wymiarów:

- **podmiotowy** (określający sposób zarządzania definiowany na osi: styl otwarty – styl zamknięty),
- **przedmiotowy** (określający główne priorytety w zarządzaniu lokalnym: strategia progospodarcza *versus* strategia prospołeczna),
- **bazowy** (opisujący model zarządzania w kontekście używanej bazy: endogenny *versus* egzogenny),
- **proceduralny** (określający zgodność rzeczywistego zarządzania z przyjętymi w dokumencie strategicznym zapisami: strategiczny *versus* instrumentalny/zadaniowy),
- **jakościowy** (opisujący dbałość o jakość zarządzania).

Wymiar **podmiotowy** był określany na podstawie analizy udziału aktorów zewnętrznych w stosunku do urzędu gminy w procedurach zarządczych. Na poziomie obejmującym relacje między władzą lokalną/administracją a podmiotami zlokalizowanymi na terenie gminy, takich jak organizacje społeczne i przedsiębiorcy, liczba samorządów w obu przypadkach otwartych na współpracę wynosi 59%, a zamkniętych – 17%. Co czwarta gmina jest otwarta na współpracę z przedstawicielami tylko jednego ze środowisk, co można określić jako postawę mieszaną.

Widoczne są w tym zakresie znaczne różnice między poszczególnymi rodzajami gmin – miejskie i miejsko-wiejskie (około 70%) są częściej od wiejskich (53%) otwarte na współpracę z oboma środowiskami. Z kolei grono gmin zamkniętych na współpracę z organizacjami społecznymi i przedsiębiorcami jest 3–4-krotnie mniejsze wśród gmin miejskich niż pozostałych gmin. Jednocześnie udział gmin otwartych na współpracę tylko z jednym środowiskiem jest ponad dwukrotnie mniejszy w gminach miejsko-wiejskich niż pozostałych³.

Analiza wymiaru **przedmiotowego** miała na celu odpowiedź na pytanie, jakie są główne kierunki zarządzania publicznego (polityki lokalnej) w gminach województwa mazowieckiego.

³ W analizach wzięto pod uwagę również poziom zewnętrzny dokładniej opisany w części dotyczącej współpracy administracyjnej.

Tabela 4. Działania w ramach poszczególnych kategorii tematycznych, w podziale na działania progospodarcze i prospołeczne

	Gospodarka (strategia progospodarcza)	Spółczeństwo (strategia prospołeczna)
Działania	stymulowanie napływu inwestycji zewnętrznych krajowych	zwiększanie jakości życia
	wspieranie przedsiębiorców lokalnych	rozwiązywanie problemów społecznych
	współpraca z sektorem prywatnym	dbanie o aktywizację społeczności lokalnej
	promocja gminy	współpraca z organizacjami społecznymi
	rozwój bazy turystycznej	rozwój mieszkalnictwa
	poprawa infrastruktury technicznej	poprawa infrastruktury technicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych na potrzeby projektu.

Według samorządów gminnych, które wzięły udział w badaniu, najważniejszymi zadaniami są dla nich: poprawa infrastruktury technicznej oraz rozwiązywanie problemów społecznych i pomoc społeczna (odpowiednio 97 i 96% uznało te zadania jako „raczej istotne” lub „zdecydowanie istotne”). Jednocześnie samorządy zapytane o to, czy koncentrują swoją działalność na rozwoju infrastruktury technicznej, czy na rozwoju społecznym, zdecydowane pierwszeństwo przyznały infrastrukturze technicznej (62% wszystkich gmin miejskich, 81% wszystkich gmin wiejskich oraz 83% gmin miejsko-wiejskich).

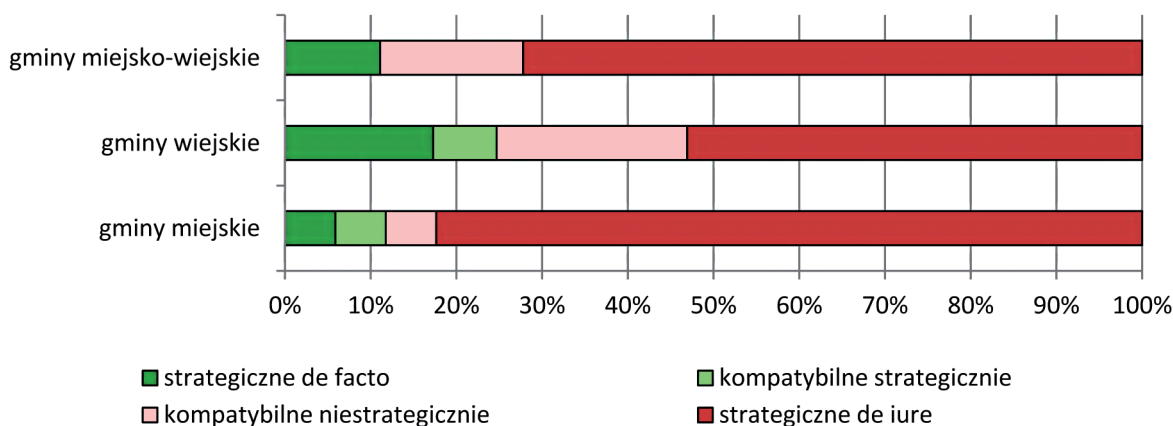
Przedmiot zarządzania publicznego na poziomie gmin możemy rozpatrywać według dwóch głównych podziałów determinujących kierunek działań gminy: tradycyjnego podziału na trzy główne kategorie tematyczne: gospodarka, społeczeństwo i infrastruktura; oraz podziału na dwa główne rodzaje strategii działania: strategia progospodarcza (orientacja progospodarcza) i strategia prospołeczna. W strategii prospołecznej samorząd koncentruje się na podstawowych zadaniach władzy samorządowej, ukierunkowanych przede wszystkim na społeczeństwo i jego potrzeby (zapewnienie mieszkańcom usług komunalnych na odpowiednim poziomie, funkcjonowanie demokracji lokalnej, pomoc społeczna, dbałość o jakość życia). W strategii progospodarczej istotniejsze są nowe, rozszerzone zadania samorządu, takie jak stymulowanie rozwoju gospodarczego, mar-

keting terytorialny, uczestnictwo w konkurencji między samorządami, nieznajdujące *explicite* odzwierciedlenia w zadaniach własnych gminy, natomiast stanowiące w ostatnich latach coraz ważniejszy element polityki lokalnej (tabela 4). Punktem wyjścia do przyjętych analiz było przekonanie, że infrastruktura jest zawsze tworzona z myślą o konkretnych odbiorcach i na ich potrzeby – najogólniej przyjmując – na potrzeby społeczeństwa lub na potrzeby gospodarki (lub na potrzeby obu grup odbiorców), nie jest natomiast celem samym w sobie. Wydaje się, że rozpatrywanie strategii działania samorządu na podstawie drugiego podziału jest zdecydowanie korzystniejsze z punktu widzenia celu prowadzonych analiz⁴. Przyjęty w ten sposób podział na dwie strategię działania – prospołeczna i progospodarcza – nie powinien być utożsamiany z pojęciami rozwoju czy wzrostu gospodarczego (strategia prospołeczna nie oznacza koncentracji działań samorządu na rozwoju, a strategia progospodarcza – na wzroście gospodarczym). Celem autorów było zidentyfikowanie głównych priorytetów w działalności samorządów przy wyróżnieniu dwóch zasadniczych obszarów działania – gospodarki i społeczeństwa przy jednoczesnym oderwaniu od pojęć rozwoju i wzrostu gospodarczego⁵.

⁴ Ten podział został wykorzystany do skonstruowania typologii modeli zarządzania gminą.

⁵ Interesująca z punktu widzenia badań nad rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym byłaby także nawiązująca do ożywionych dyskusji społecznych oraz nowych koncepcji oceny poziomu i jakości rozwoju analiza podejścia do rozwo-

Wykres 2. Typ proceduralny zarządzania w zależności od typu administracyjnego gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych ankietowego gmin.

Zdecydowana większość gmin charakteryzuje się prospołeczną orientacją prowadzonych działań (blisko 70% samorządów), natomiast deklaracje 14% samorządów świadczą o strategii progospodarczej.

Podstawowym założeniem analiz w wymiarze **bazowym** zarządzania była odpowiedź na pytanie, na czym swój rozwój opierają samorządy lokalne? Czy swoich przewag konkurencyjnych szukają w potencjale wewnętrznym, czy zasobach zewnętrznych otoczenia? Za punkt wyjścia przyjęto istnienie dwóch skrajnych orientacji strategicznych: endogennej (opartej głównie na zasobach wewnętrznych samorządu) oraz egzogennej (opartej głównie na zasobach zewnętrznych)⁶. Mówiąc o polityce lokalnej, siłą rzeczy poświęcamy uwagę przede wszystkim zasobom endogennym oraz narzędziom, na których kształt ma sama jednostka terytorialna, jednak polityka ta może odwoływać się słabiej lub silniej do zewnętrznych źródeł finansowania lub pozycji samorządu w ponadlokalnych sieciach.

Zdecydowana większość samorządów (75%) deklaruje, że dąży do ciągłego rozszerzania swojej

ju władz samorządów lokalnych. Czy miernikiem skuteczności działań samorządów jest według samych włodarzy rosnący wskaźnik dochodów gminy (na poziomie regionalnym lub krajowym - PKB), czy rosnący poziom jakości życia lub rosnące zadowolenie społeczeństwa?

⁶ Pod pojęciem zasobów należy rozumieć zasoby ludzkie, zasoby materialne, zasoby finansowe oraz potencjał organizacyjny.

bazy zasobów i korzystania z zasobów zewnętrznych, podczas gdy jedynie co czwarty samorząd koncentruje się na jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych już zasobów. Deklaracje świadczące o strategii egzogennej dotyczą części gmin wiejskich niż gmin miejskich oraz części gmin nienależących do OMW, choć różnice w obu przypadkach nie są wyraźne.

Analizy wymiaru **proceduralnego** miały na celu zdefiniowanie sposobów zarządzania. W kontekście strategii możemy mówić o zarządzaniu faktycznie opartym na dokumencie strategicznym, bądź też na zarządzaniu *de facto* odezwanym od strategii, przebiegającym na zasadach „adhocracji” (gdzie zidentyfikowanie strategii jest możliwe *a posteriori*)⁷. Przeprowadzone analizy wskazują na istnienie trzech typów gmin, w których występuje:

1. „**Zarządzanie strategiczne bez strategii**” czy też, inaczej ujmując, „zarządzanie strategiczne *de facto*” – w polityce zaznacza się strategiczne myślenie, ale gmina posiada niewiele narzędzi zarządzania strategicznego – 15% próby.
2. „**Strategia na papierze**” (zarządzanie strategiczne *de iure*) – rozdźwięk między posiada-

⁷ Identyfikacja sposobu zarządzania lokalnego została przeprowadzona w kilku etapach. Najpierw przeanalizowano trzy wskaźniki cząstkowe, dotyczące różnych aspektów „strategicznego”, następnie z ich zestawienia otrzymano proceduralną typologię gmin. Ergo zarządzanie strategiczne *versus* zadaniowe.

Tabela 5. Konstrukcja typologii syntetycznej (w nawiasie podany procent gmin należący do danego typu)

Typ	Proceduralny strategiczny		Proceduralny niestrategiczny	
	podmiotowy zamknięty	podmiotowy otwarty	podmiotowy zamknięty	podmiotowy otwarty
Przedmiotowy gospodarczy	I (0,9%)	II (0,9%)	III (7,4%)	IV (4,6%)
Przedmiotowy społeczny	V (13%)	VI (3,7%)	VII (25%)	VIII (27,8%)
Przedmiotowy zrównoważony	IX (0)	X (3,7%)	XI (2,8%)	XII (10,2%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin.

nymi licznymi narzędziami strategicznego zarządzania gminą, a myśleniem strategicznym, które im nie towarzyszy – 60% gmin.

3. „Kompatybilność myślenia i narzędzi zarządzania strategicznego” – „kompatybilne” gminy stanowią 25% próby. W tej grupie trzeba rozróżnić nieliczną grupę (6% całej próby) samorządów kompatybilnych strategicznie (podobny wysoki poziom wskaźników strategicznego myślenia i posiadanych instrumentów zarządzania strategicznego) i przeważającą liczebnie grupę (19% całej próby) kompatybilnych niestrategicznie (podobny niski poziom obu wskaźników) (wykres 2)⁸.

Do opracowania modelu zarządzania rozwojem w gminach wybrano trzy główne wymiary: podmiotowy (kto zarządza?), przedmiotowy (czym zarządza?) i proceduralny (w jaki sposób zarządza?). Wymiar podmiotowy i proceduralny zostały sprowadzone do zmiennych dualnych (podmiotowy otwarty – zamknięty; proceduralny strategiczny – niestrategiczny), natomiast wymiar przedmiotowy utrzymał trójzmienność (gospodarczy, społeczny i zrównoważony).

Najwięcej gmin zalicza się do grupy przedmiotowo społecznej i proceduralnie niestrategicznej (oba typy stanowią łącznie ponad połowę próby) (tabela 5). Na uwagę zasługują także typy społeczny strategiczny i zamknięty (V – 13% gmin) i zrównoważony przedmiotowo niestrategiczny i otwarty (XII – 10%). Pozostałe modele idealne odnajdujemy w badanych gminach sporadycznie.

Zestawienie wskaźników rozwoju z wyznaczonymi modelami zarządzania wskazuje na typ społeczny otwarty niestrategiczny (VIII) jako szczególnie skuteczny w osiąganiu celów rozwojowych. W drugiej kolejności na uwagę zasługuje także typ społeczny zamknięty niestrategiczny (VII) i – w nieco mniejszym stopniu – strategiczny (V). Cechą wspólną trzech modeli zarządzania rozwojem jest przedmiotowa przewaga orientacji społecznej, podczas gdy parametry dotyczące pozostałych dwóch wymiarów są zmienne. Modele zarządzania nie wykazują silnej zależności ze wskaźnikami rozwojowymi. **Szczególnie trudno jednak zbagatelizować potwierdzające się w różnych analizach bardzo dobre wyniki gmin reprezentujących typ społeczny niestrategiczny otwarty.** Cechy ich modelu zarządzania mogą wskazywać na istnienie silnego przywództwa: lidera otwartego na rozmaite kontakty i wykorzystującego do zarządzania zasoby innych aktorów, posiadającego konkretną (ukierunkowaną) linię rozwoju (tu społeczną) i luźno traktującego podręcznikowe wymogi zarządzania strategicznego, „chwyającego” aktywnie dość licznie pojawiające się w otoczeniu szanse.

⁸ Wymiar jakościowy nie jest tu szczegółowo opisany, gdyż omówiono go w poprzednim podrozdziale. Na potrzeby dalszych analiz omówione klasy zostały sprowadzone do dychotomii: zarządzanie proceduralnie strategiczne *versus* niestrategiczne. Grupa gmin proceduralnie strategicznych powstała z połączenia typu kompatybilnego strategicznie i strategicznego *de facto*; grupa gmin proceduralnie niestrategicznych to gminy kompatybilne niestrategicznie oraz strategiczne tylko *de iure*. Ponadto w ogólnej typologii zawarto również dane dotyczące jakości zarządzania omówione we wcześniejszym podrozdziale.

3.2.3. Współpraca sektorów prywatnego i publicznego⁹

Najczęściej wykorzystywanymi formami współpracy samorządów gminnych z przedsiębiorcami są **sponsoring** oraz **działania promocyjne**. Charakteryzują się one jednocześnie największą intensywnością działań. Współpracę z biznesem jako bardzo istotną postrzega co trzeci samorząd, a 80% gmin ocenia ją jako działanie ważne dla rozwoju lokalnego. Duże znaczenie współpracy z biznesem charakteryzują opinie wszystkich gmin miejskich. Niemal 3/4 przedstawicieli władz gminnych popiera aktywne uczestnictwo przedsiębiorców w formułowaniu polityki lokalnej i podejmowaniu ważnych decyzji. Otwartość na tę formę współpracy z biznesem jest również największa w gminach miejskich (82%), natomiast najmniejsza w wiejskich (65%). Gminy zlokalizowane w podregionach graniczących z Warszawą (warszawski zachodni i warszawski wschodni), należące do Obszaru Metropolitalnego Warszawy częściej dostrzegają znaczenie współpracy oraz są otwarte na udział biznesu w działaniach samorządów. W jednostkach tych procesy społeczno-gospodarcze są na ogół dynamiczniejsze niż w pozostałych częściach województwa i jest wykorzystywane szersze spektrum form współpracy.

Z przeprowadzonych badań wynika, że **brak wiedzy i brak zaufania** to najbardziej charakterystyczne cechy relacji między samorządem a biznesem. Najbardziej charakterystycznym przykładem braku wiedzy są rozbieżności w postrzeganiu działań wspierających przedsiębiorczość. Przez władze działania samorządu lokalnego są na ogół postrzegane jako czynnik wspierający rozwój przedsiębiorczości (80% badanej próby), a wśród przedsiębiorców tylko co dziesiąty podziela taką opinię, co więcej przedstawiciele biznesu w większości nie dostrzegają jakiegokolwiek wpływu samorządu na rozwój przedsiębiorczości (68% próby).

Zidentyfikowano grono gmin, w których pasywnością charakteryzuje się zarówno samorząd lokalny, jak i biznes. Brak aktora inicjującego współpracę może doprowadzić, wobec braku innych bodźców, do stagnacji rozwoju. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja w gminach miejskich,

⁹ Rozumienie sektora publicznego w tej części raportu jest tożsamy z pojęciem samorządu terytorialnego, podczas gdy sektor prywatny jest rozumiany jako sektor biznesowy.

gdzie w każdym z obszarów, w których nie odnotowano współpracy, około 20% samorządów upatruje przyczyn jej braku zarówno po stronie władzy, jak i przedsiębiorców. Są to gminy jednocześnie wyrażające pogląd, że przedsiębiorcy powinni aktywnie uczestniczyć w formułowaniu polityk i podejmowaniu ważnych decyzji, co z kolei wskazuje na niesprawne funkcjonowanie samorządu gminnego na tym polu.

3.2.4. Współpraca między samorządami gmin, powiatów i województwa

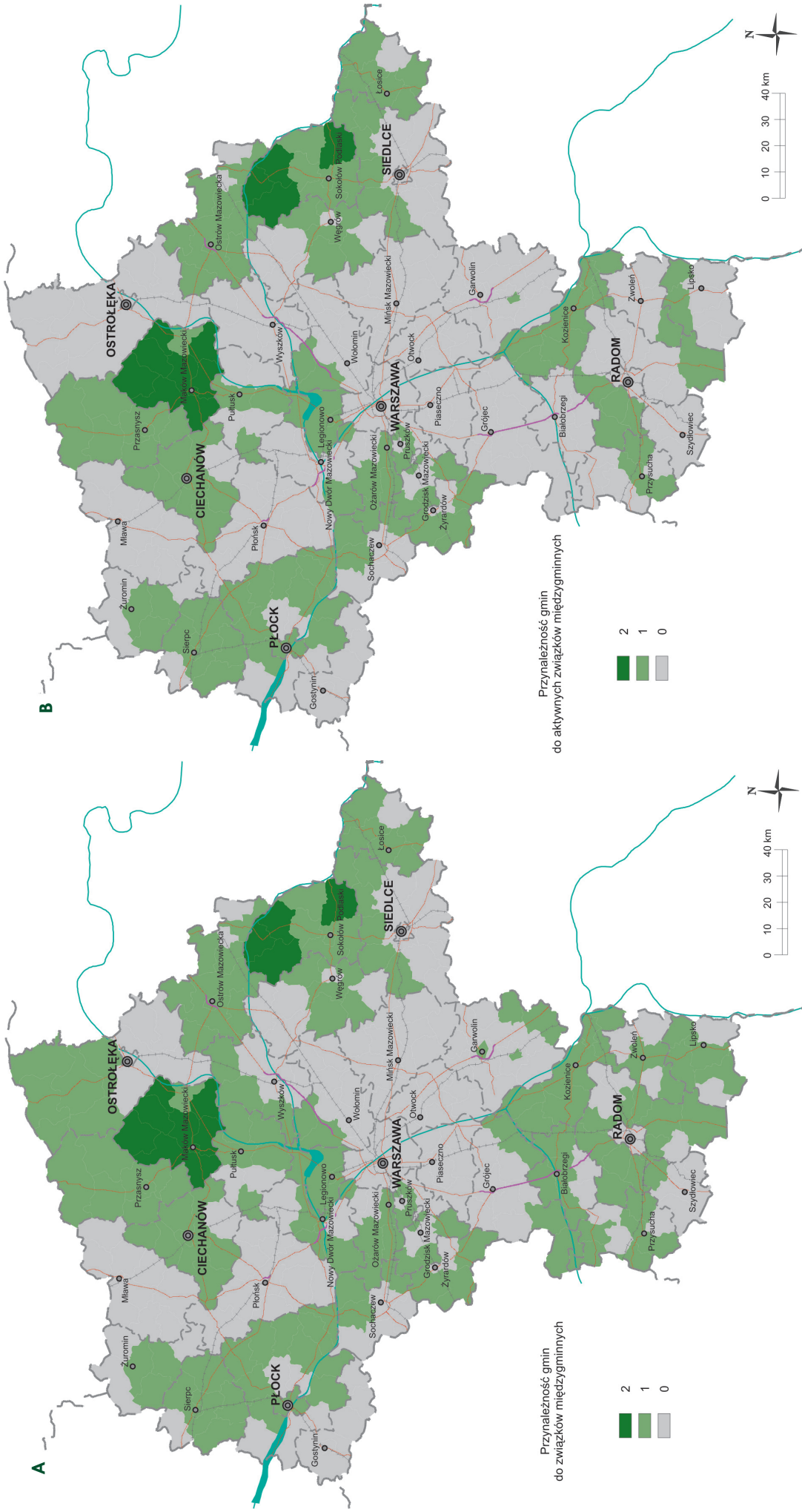
Najczęściej przez badanych przedstawicieli gmin jest wymieniana współpraca między samorządami gminnymi a powiatowymi. Aktywność we współpracy między gminami oraz między gminami a samorządem województwa jest mniejsza.

Wśród najczęściej deklarowanych dziedzin współpracy należy wymienić: budowę infrastruktury technicznej, promocję oraz ochronę przed klęskami żywiołowymi i zapobieganie zagrożeniom. Rozwój infrastruktury technicznej jest jednym z najważniejszych obszarów działania samorządów mazowieckich w ogóle (nie tylko w kontekście współpracy z innymi jednostkami). Z kolei promocja to obszar, w którym najczęściej jest podejmowana współpraca w ramach tzw. działań miękkich z innymi podmiotami zewnętrznymi (zarówno publicznymi, jak i prywatnymi).

Na podstawie odpowiedzi na ankietę stworzono listę cech, które współwystępują ze zwiększoną aktywnością na polu współpracy administracyjnej. Są to gminy, które:

- traktują **współpracę jako ważny kierunek polityki prorozwojowej**, a jej elementem jest wykorzystywanie zasobów zewnętrznych;
- **prowadzą aktywną współpracę nie tylko z innymi jednostkami administracyjnymi, ale również z przedsiębiorcami**. Dotyczy to nie tylko faktu samego występowania współpracy, ale i jej intensywności;
- deklarują **wyższą aktywność społeczną wśród swoich mieszkańców oraz częstsze włączanie różnych grup społecznych w działania samorządu**;
- charakteryzują się **wyższą skutecznością w pozyskiwaniu środków unijnych w kadencji 2006–2010**.

Mapa 9. Przynależność do związków międzygminnych* ogółem (A) i związków aktywnych (B)



* W rejestrze MSWiA znajduje się jeszcze jeden związek, do którego należą: dawne gminy Warszawa i gmina Ożarów Mazowiecki oraz gmina Ząbki. Nie udało się jednak potwierdzić istnienia tego związku po reformie administracyjnej obszaru miasta Warszawa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSWiA z 2011 r.

Aktywności samorządów gminnych we współpracy samorządowej nie wyjaśniają w sposób jednoznaczny ani statyczne, ani dynamiczne wskaźniki zamożności, rozwoju społecznego czy dochodów do budżetu. Wydaje się, że **brak związku między wskaźnikami obiektywnymi a współpracą administracyjną, w odróżnieniu od współpracy z przedsiębiorstwami, świadczy o istotności czynników zewnętrznych w stymulowaniu współpracy administracyjnej i o braku takich istotnych czynników we współpracy z przedsiębiorcami samorządów na Mazowszu.** Do takich wskaźników zewnętrznych, w stosunku do współpracy administracyjnej, można zaliczyć sposób wydatkowania środków finansowych UE na terenach wiejskich (w szczególności podejście LEADER)¹⁰, ale przede wszystkim uzależnienie aktywności we współpracy administracyjnej od kierunków i intensywności przepływów publicznych środków finansowych wydawanych na infrastrukturę publiczną, ochronę zabytków, służbę zdrowia i edukację.

Organizacyjnym wymiarem współpracy samorządów są związki międzygminne i Lokalne Grupy Działania (LGD). Tylko 51,2% samorządów gminnych Mazowsza należało do tego rodzaju związków (mapa 9A). Są to zarówno gminy miejskie, jak i gminy wiejskie, z lekkim wskazaniem na gminy wiejskie, które tego typu działania podejmują częściej. Większość gmin należy tylko do jednego związku międzygminnego z wyjątkiem 13 gmin subregionu siedlecko-ostrołęckiego (przynależą do dwóch związków).

Do związków aktywnych (takich, które w ostatnich latach wykazały się przepływami finansowymi) przynależy niecałe 40% gmin województwa (mapa 9B). Ponadto do związków należy tylko jedno miasto na prawach powiatu – Płock i jeden subregionalny biegun wzrostu – Ciechanów. Zarówno poziom dochodów, jak i wydatków związków gmin mazowieckich waha się w badanych latach między 0,5% a 1% udziału dochodów i wydatków wszystkich polskich związków międzygminnych. Jak na tak duże województwo jest to wręcz zaskakująco niski udział.

Na Mazowszu istnieje 35 LGD. Tylko cztery z nich wdrażały lokalne strategie rozwoju już w latach 2004–2006 (w całej Polsce było takich grup 123). Pod względem realizowanych dziedzin współpracy mazowieckie LGD nie różnią się zasadniczo od innych. Najczęściej jest wskazywana współpraca w ramach agroturystyki i turystyki wiejskiej, ochrony dziedzictwa kulturowego oraz wykorzystania zasobów naturalnych.

Wśród najczęściej wymienianych **barier współpracy** administracyjnej w prowadzonych badaniach wymieniano: różny poziom rozwoju, zasady finansowania samorządów, dostępność finansowania działań samorządów. Natomiast najważniejsze **czynniki sprzyjające** współpracy, zdaniem samorządowców, to: dotychczasowe doświadczenie we współpracy, otwartość oraz poziom wiedzy na temat innych samorządów. Najwięcej korzyści gminy identyfikowały we współpracy z innymi gminami, następnie z powiatem i na końcu z województwem.

3.2.5. Kondycja finansowa samorządów gminnych i powiatowych

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji kondycji (sytuacji) finansowej samorządu. W wąskim znaczeniu możemy mówić o zdolności władz samorządowych do generowania wystarczających środków finansowych, niezbędnych do regulowania zobowiązań w krótkim czasie.

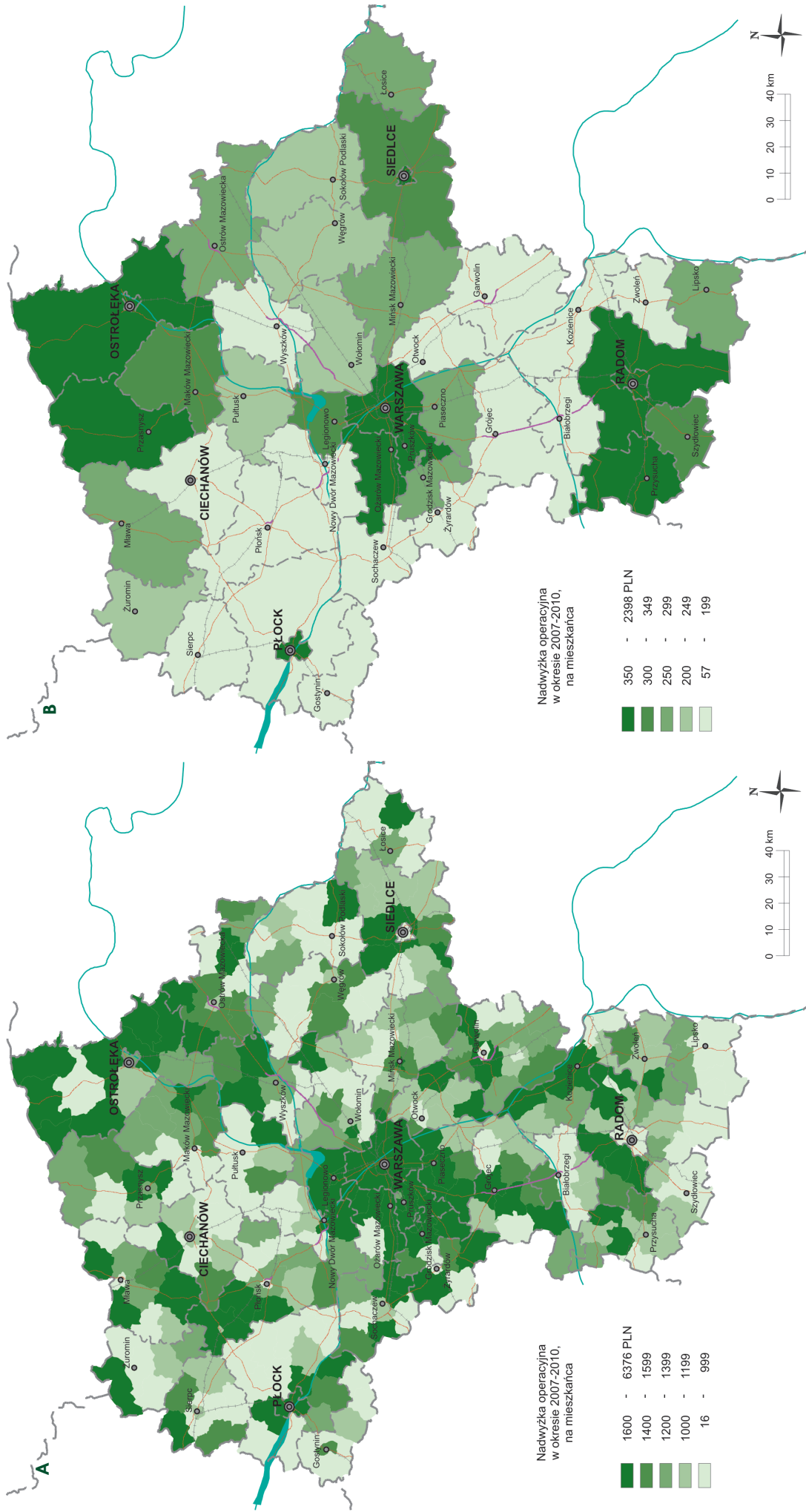
Struktura dochodów gmin i powiatów Mazowsza nie różni się znacząco od struktury dochodów tych jednostek w całej Polsce. Natomiast warto zauważyć, że zarówno mazowieckie gminy, jak i powiaty uzyskują większą część swoich dochodów z udziałów w podatkach centralnych niż gminy i powiaty w Polsce. Jest to związane z wyższymi dochodami firm i ludności na Mazowszu.

Budżety samorządów gminnych i powiatowych (z wyjątkiem powiatów grodzkich) Mazowsza charakteryzuje **dobra kondycja finansowa (poziom nadwyżki operacyjnej)**¹¹, jeżeli porównujemy ją ze średnią ogólnopolską w poszczególnych kategoriach samorządów (mapy 10A i B).

¹⁰ Podejście LEADER służy stymulowaniu współpracy sektora publicznego i prywatnego, ale jak dowodzą wcześniejsze badania PAN, duże znaczenie ma w tej współpracy aktywność administracji, a niewielkie – aktywność środowisk gospodarczych.

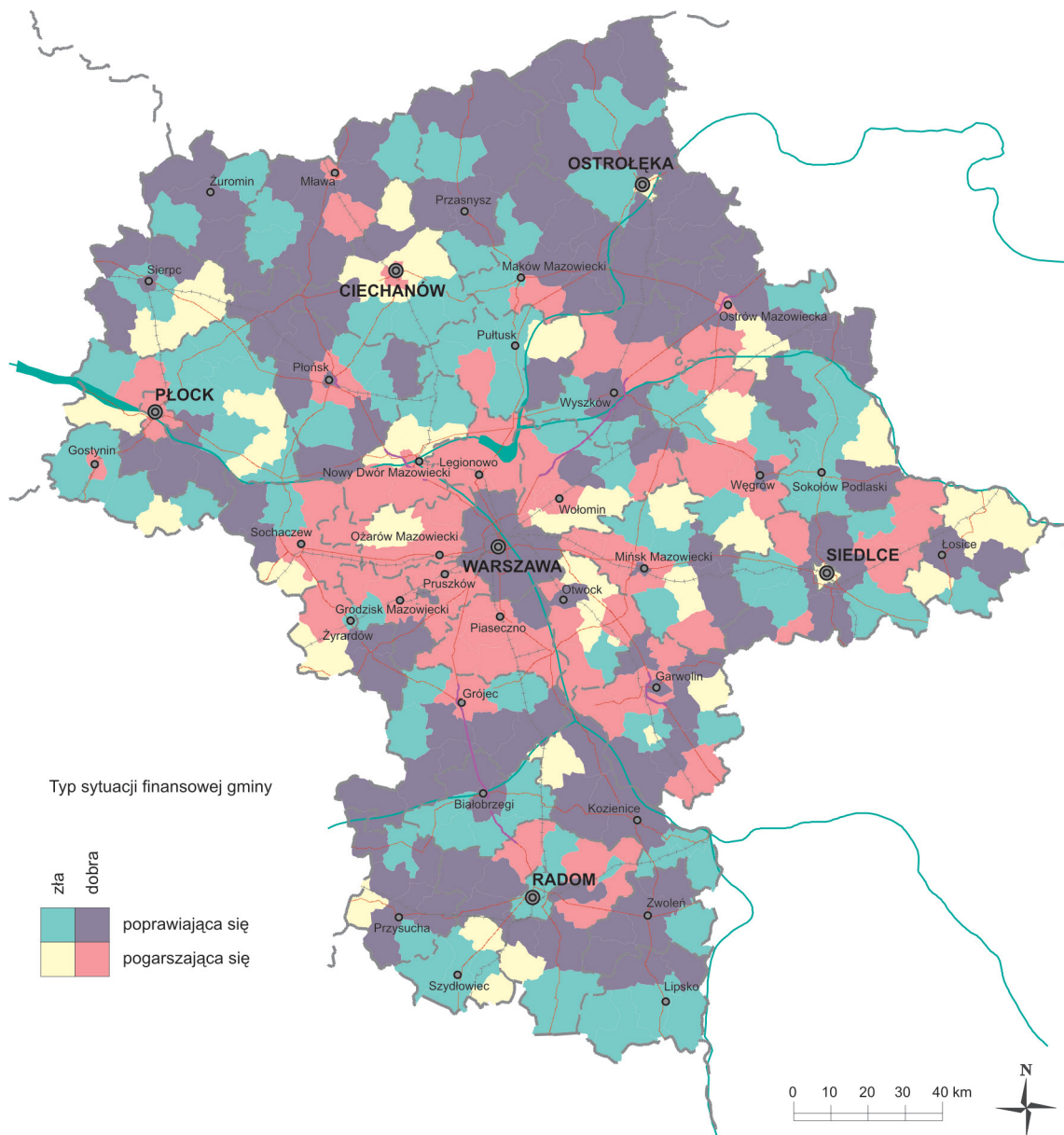
¹¹ Nadwyżka operacyjna jest różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wskazuje, czy jednostka ta jest w stanie pokryć wydatki bieżące bieżącymi dochodami. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większe są możliwości realizacji przez jednostkę przedsięwzięć inwestycyjnych.

Mapa 10. Przestrzenne zróżnicowanie nadwyżki operacyjnej budżetów samorządów Mazowsza (LAU1 i LAU2) i suma z lat 2007–2010; w zł per capita



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Mapa 11. Przestrzenne zróżnicowanie typów kondycji finansowej samorządów Mazowsza (NUTS 5)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz danych GUS BDL.

Zmiana sytuacji finansowej samorządów Mazowsza, obliczona z wykorzystaniem logarytmu P.E. Mouritzena (uwzględniając inflację, zmiany liczby ludności, zmiany bazy podatkowej), wskazuje, że sytuacja finansowa w jednostkach mazowieckich poprawia się szybciej niż średnio w pozostałych samorządach w Polsce. Realna zmiana strumienia dochodów we wszystkich wyodrębnionych typach samorządów była wyższa niż średnia zmiana w poszczególnych grupach jednostek w Polsce.

Najliczniej reprezentowaną grupą jednostek są gminy charakteryzujące się dobrą i poprawiającą się sytuacją finansową. Jest ich na Mazowszu prawie trzykrotnie więcej niż jednostek o złej i pogarszającej się kondycji finansowej lokalnego budżetu (mapa 11).

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że lokalne polityki fiskalne wykazują istotny statystycznie pozytywny związek z rozwojem społecznym i społeczno-gospodarczym, zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym w odnie-

sieniu do gmin wiejskich Mazowsza. Natomiast przestrzenna analiza zmian sytuacji finansowej samorządów Mazowsza wskazuje na relatywnie **niski wzrost strumienia dochodów w jednostkach OMW w latach 1995–2010**. Możemy wiązać to ze skutkami finansowymi spowolnienia gospodarczego. Ponadto relatywnie niski przyrost strumienia dochodów w latach 1995–2010 w gminach OMW może być związany z wyraźnym przyrostem liczby ludności na tym obszarze.

Wśród lokalnych polityk finansowych najbardziej istotne dla rozwoju pozostają **wydatki inwestycyjne**. W odniesieniu do gmin wiejskich na uwagę zasługują także instrumenty redukcji kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (obniżki stawek podatków lokalnych) oraz instrumenty kredytowe, które umożliwiają realizację przedsięwzięć rozwojowych.

3.2.6. Aktywność w pozyskiwaniu funduszy UE, ich wykorzystanie i uwarunkowania

Aktywność samorządu w pozyskiwaniu funduszy UE może być rozumiana dwojako: jako podejmowanie wysiłków w pozyskanie funduszy UE (działanie) lub jako realizacja projektów finansowanych przez fundusze unijne (skuteczność działania).

Do poniższego wniosku wykorzystano dwie zmienne wyjaśniane, które świadczą o aktywności samorządów gminnych w pozyskiwaniu środków UE – są to wskaźniki syntetyczne oparte na danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych jednostek samorządowych:

- **sumaryczna wartość projektów** współfinansowanych ze środków UE w latach 2005–2010 w odniesieniu do uśrednionej liczby mieszkańców;
- **sumaryczna wartość dofinansowania** ze środków UE wydatków budżetowych w latach 2005–2010 w odniesieniu do uśrednionej liczby mieszkańców.

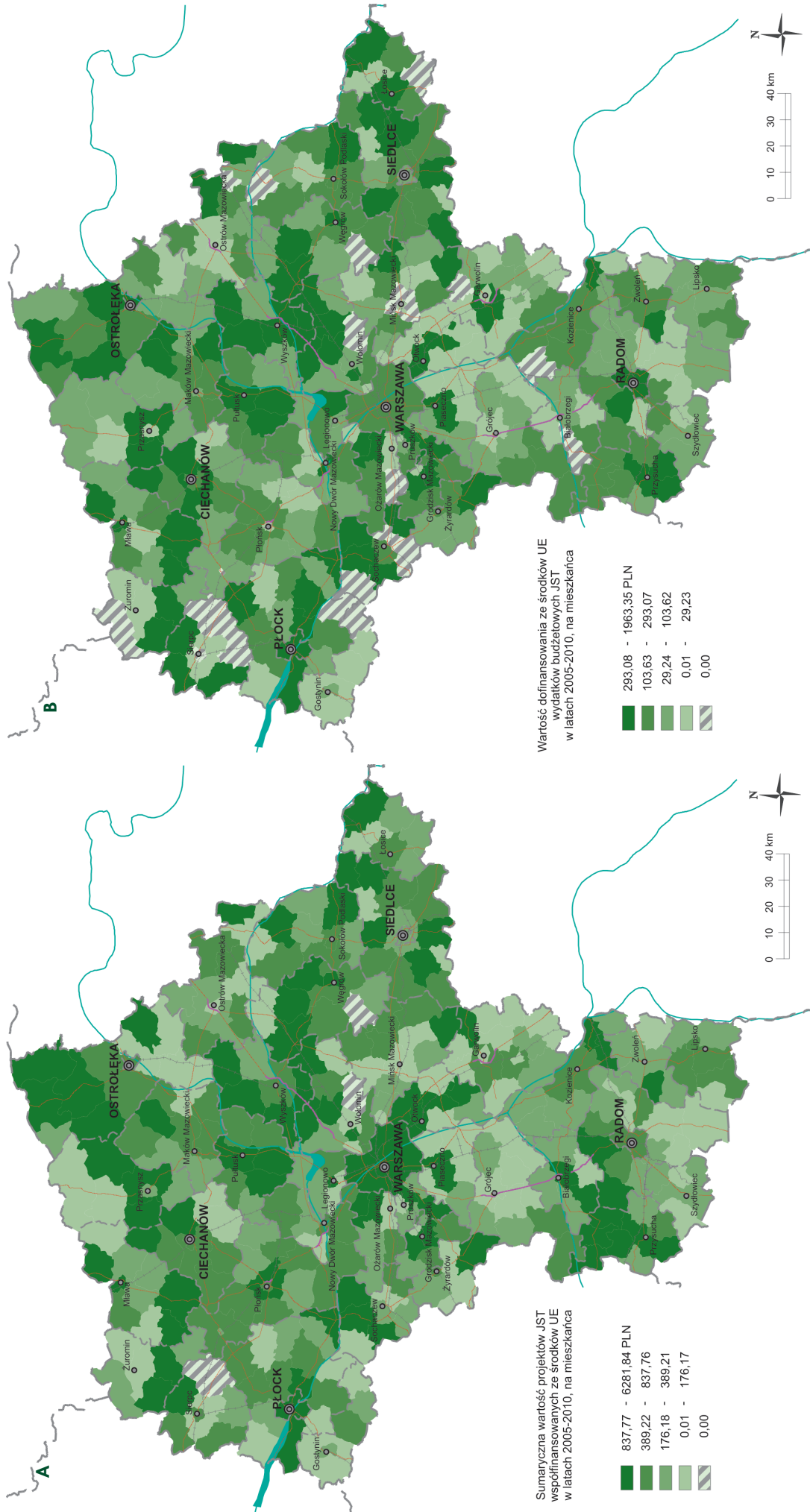
Kontekstem dla wniosków formułowanych w tym podrozdziale jest analiza wartości środków zaangażowanych w projekty realizowane z polityki regionalnej UE w województwie mazowieckim na tle innych województw w kraju – województwo mazowieckie pod kątem wartości otrzymanego dofinansowania ze środków unijnych plasuje się z wartością 223,63 zł na mieszkańca na ostat-

nim miejscu wśród polskich województw. Jest to wynik półtora raza mniejszy od średniej wartości dla Polski i ponad trzykrotnie mniejszy od wyniku lidera tego zestawienia – województwa lubuskiego. Wśród województw o wartościach przyznanego dofinansowania powyżej średniej dla Polski znalazły się wszystkie województwa Polski Wschodniej oprócz województwa lubelskiego (które notuje wartości jedynie nieznacznie poniżej średniej dla Polski).

W zakresie wskaźników rozwojowych (wskaźnika rozwoju społecznego oraz wskaźnik zamożności) w województwie widać wyraźną dominację aglomeracji warszawskiej (zamkniętej w obrębie miast Sochaczew, Mszczonów, Grójec, Mińsk Mazowiecki, Serock) oraz ośrodków miejskich poza tym obszarem. Natomiast sumaryczna wartość projektów i wartość otrzymanego dofinansowania środków europejskich nie wykazują wyraźnych i jednoznacznych tendencji przestrzennych. Analizując wartość otrzymanego dofinansowania i zrealizowanych projektów, otrzymujemy obraz, w którym gminy najlepsze często sąsiadują z gminami najsłabszymi. Jedynym zwartym przestrzennie obszarem jest obszar niskich wartości dofinansowania zlokalizowany w północnej części subregionu radomskiego i południowej części subregionu warszawskiego zachodniego wraz z najbliższym sąsiedztwem regionu warszawskiego wschodniego zamykający się w trójkącie miast Białobrzegi, Piaseczno, Garwolin (z wyłączeniem dwóch ostatnich miast) (mapa 12). W zakresie wartości realizowanych projektów wyraźnie na korzyść wybija się Warszawa, drugi w zestawieniu subregion siedlecko-ostrołęcki osiągnął wynik na poziomie 75% wyniku Warszawy. Subregion płocko-ciechanowski osiągnął natomiast drugi najsłabszy wynik (ok. 55% wyniku Warszawy), wyprzedzając tylko subregion radomski. W zakresie wartości otrzymanego dofinansowania wszystkie subregiony osiągają wyniki na zbliżonym poziomie i jedynie subregion radomski osiąga wynik znacznie słabszy – ok. 50% wartości pozostałych subregionów.

Do najważniejszych czynników decydujących o przyznawaniu środków UE należą, zdaniem gmin, kryteria merytoryczne (formalne przygotowanie wniosku i znaczenie projektu dla rozwoju regionu i gminy). Można jednocześnie wyróżnić kryteria wpływające na przyznanie

Mapa 12. Wartość projektów realizowanych ze współfinansowaniem oraz wartość dofinansowania projektów środkami UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów jednostek samorządowych.

dofinansowania samorządom, co do znaczenia których samorządy nie są już tak jednomyślnie. Do nich należą: dwa elementy polityczne – poparcie wniosków przez członków zarządu województwa, którzy kandydują z danej gminy (np. w wyborach parlamentarnych), oraz odpowiedzialność polityczna władz gminy.

W badaniu analizowaliśmy również wpływ szeregu innych czynników, wśród których wyróżniają się dwa czynniki. Pierwszy to otwarty, aktywny, wielokadencyjny lider prowadzący politykę gminy na podstawie wyraźnie sformułowanej wizji i wykorzystujący w tym celu szerokie zasoby urzędu. Drugim jest opieranie polityki na czynnym wykorzystywaniu zasobów endogenych. W gminach najbardziej aktywnych liderzy wskazują na znaczenie aktywnych środowisk biznesowych i organizacji społecznych.

3.2.7. Poziom aktywności prorozwojowej samorządów terytorialnych

Aktywność prorozwojowa samorządów może przyjmować jedną z trzech podstawowych orientacji: gospodarczą (ukierunkowanie na rozwój lokalnej gospodarki i związanej z nią przewagi konkurencyjnej), społeczną (skupioną na polepszeniu jakości życia i rozwiązywaniu problemów społecznych) oraz polityczną (obliczoną przede wszystkim na budowanie silnej pozycji samorządu w określonym systemie politycznym). Typy idealne często w praktyce łączą się ze sobą, tworząc modele mieszane: społeczno-gospodarczy, społeczno-polityczny, gospodarczo-polityczny a nawet model zbilansowany, czyli taki, w którym wszystkie trzy aspekty są uwzględniane na bardzo podobnym poziomie i nie jest możliwe wyznaczenie dominującego kierunku. Wybierając zagadnienia świadczące o poszczególnych orientacjach, uzyskaliśmy przegląd tematyczny ważnych dla samorządów dziedzin działania¹².

¹² Orientację społeczną opisuje 8 zmiennych: dbanie o aktywizację społeczności lokalnej; zwiększanie jakości życia w gminie (mieście); rozwój mieszkalnictwa; rozwiązywanie problemów społecznych w gminie (mieście), pomoc społeczna; poprawa infrastruktury technicznej (drogi, kanalizacja itp.); współpraca z organizacjami społecznymi; wykorzystywanie wszelkich szans wynikających z bliskości Warszawy; ochrona środowiska przyrodniczego.

Na orientację gospodarczą składa się 12 zmiennych: wspieranie przedsiębiorców lokalnych; stymulowanie napływu inwestycji zewnętrznych – krajowych i zagranicznych; tworzenie instytucji otoczenia biznesu i poprawa obsługi przedsiębiorców w Urzędzie Gminy; poprawa infrastruktury

Niezależnie od typu gminy najsilniej rysuje się **orientacja społeczna**, następnie gospodarcza i wreszcie polityczna (wykres 3). Co ciekawe, gminy miejsko-wiejskie wykazują wyraźnie odmienną kompozycję tych orientacji – znacznie słabiej zaznacza się tam polityczna i gospodarcza działalność prorozwojowa.

Przeprowadzona analiza rozkładów orientacji prorozwojowej w różnych typach gmin zwraca uwagę na kilka zależności: orientacja społeczna najczęściej jest zauważana w gminach miejskich, ale także w grupie gmin biednych i o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego; gminy o niskiej dynamice rozwoju charakteryzują się jednocześnie wysokim udziałem orientacji społeczno-gospodarczej; z kolei gminy zamożne, charakteryzujące się wysokim poziomem rozwoju społecznego, społeczno-gospodarczego oraz wysoką dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego cechuje relatywnie wysoki udział orientacji zbilansowanej (czyli niewielkimi różnicami między poszczególnymi podejściami)¹³.

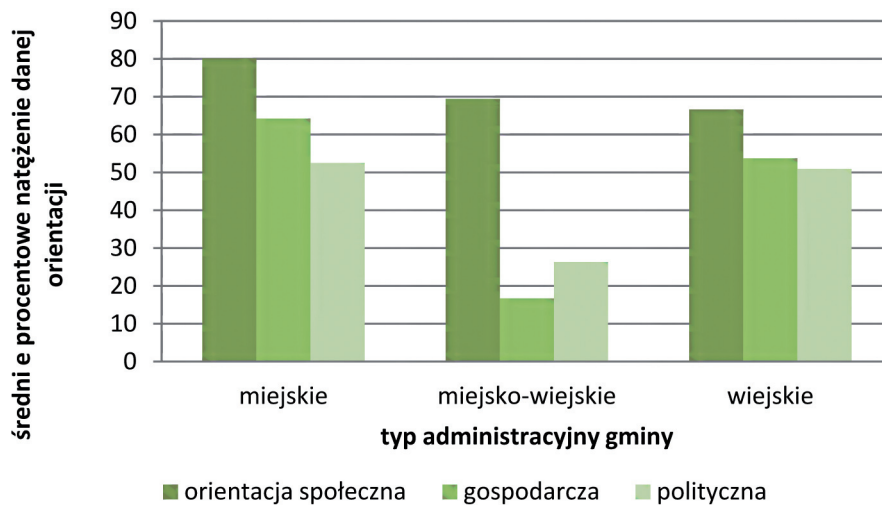
Wyróżnienie gmin OMW pozwala stwierdzić, że w gminach metropolitalnych częściej przeważa orientacja społeczna i postawa zbilansowana, podczas gdy wśród pozostałych gmin większy udział mają orientacje: gospodarcza i społeczno-polityczna. Niemal ten sam schemat obserwujemy, porównując grupę gmin aglomeracyjnych i peryferyjnych, co wskazuje na wykształcenie podobnych mechanizmów prorozwojowych w stołecznym obszarze metropolitalnym i w mniejszych regionach miejskich.

ry technicznej (drogi, kanalizacja itp.); ochrona środowiska przyrodniczego; rozwój bazy turystycznej i atrakcji turystycznych; współpraca z sektorem prywatnym; wykorzystywanie wszelkich szans wynikających z bliskości Warszawy; pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych z UE; pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych z krajowych źródeł (np. WFOŚiGW).

Orientacja polityczna wyraża się przez cztery zmienne: promocja gminy; budowanie silnej pozycji politycznej gminy (np. przez udział w różnych organizacjach, konferencjach samorządowych, budowaniu relacji z silnymi instytucjami); wykorzystywanie wszelkich szans wynikających z bliskości Warszawy; członkostwo w organizacjach ogólnopolskich (waga tej zmiennej była proporcjonalna do liczby organizacji, w jakich gmina jest członkiem: 1 organizacja = 0,3; 2–4 organizacje = 0,6; 5 organizacji i więcej = 1; jeśli gmina współpracuje z organizacjami (pyt. 30), ale nie podała ich liczby, wówczas otrzymywała wartość 0,3). Skonstruowane wskaźniki procentowe wskazują, jaki procent elementów na odpowiednio 8, 12 i 4 możliwe wskazał respondent.

¹³ Analizy przeprowadzono, porównując wyróżnione orientacje ze wskaźnikami opisanymi na stronie 16: syntetycznym wskaźnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego, wskaźnikiem rozwoju społecznego oraz wskaźnikiem zamożności.

Wykres 3. Odsetek gmin zakwalifikowanych do określonych orientacji prorozwojowych (N = 110)



Źródło: opracowanie własne.

3.3. Konflikty na Mazowszu jako determinanta rozwoju – doświadczenia regionalne i międzynarodowe

Dla badaczy samorządów konflikt stanowi jedno z uwarunkowań rozwoju lokalnego i regionalnego. Wynika to z postrzegania demokracji jako ścierania się różnych opinii i interesów. Konflikt, który miałby stanowić pozytywną siłę rozwojową danej wspólnoty terytorialnej, powinien podlegać moderacji. Stąd badania wpływu konfliktów na rozwój lokalny często odwołują się do technik zarządzania konfliktami. Celem tego badania było zewidencjonowanie i analiza konfliktów społecznych najpoważniejszych i najpowszechniej występujących na Mazowszu oraz poszukiwanie związku konfliktów z rozwojem lokalnym.

3.3.1. Identyfikacja i charakter konfliktów występujących na Mazowszu – przyczyny, obszary, skala, typologia

Konflikty społeczne mogą być rozumiane jako każda sytuacja lub proces, w którym są zaangażowane różne jednostki lub grupy społeczne reprezentujące odmienne interesy i dążenia. Konflikty zostały zewidencjonowane według kilku głównych kryteriów. Analizie podlegają następujące parametry: **przedmiot** konfliktu (przyczyna, powód), **podmioty zaangażowane** w konflikt, **skala przestrzenna** i **czasowa** konfliktu oraz jego **intensywność**.

Wymiar przedmiotowy

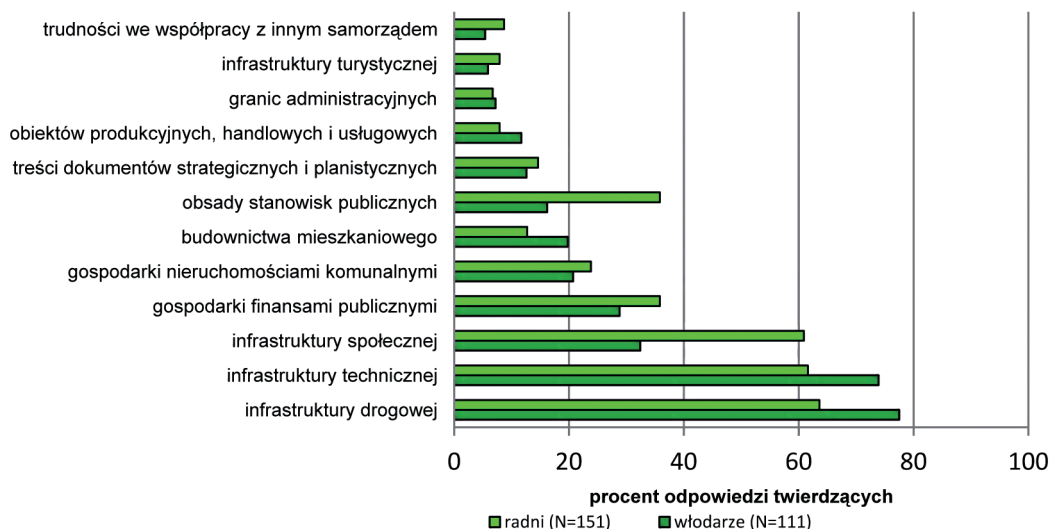
Przedmiotem konfliktu jest najczęściej infrastruktura techniczna (głównie budowa i remonty

Tabela 6. Zasięg przestrzenny zewidencjonowanych konfliktów

	Konflikt wewnątrzgminny	Konflikt lokalny, zaangażowani aktorzy z kilku gmin	Konflikt ponadlokalny	Konflikt złożony
Procent konfliktów (N = 148)	70,3	11,5	10,1	8,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przedstawicieli gmin.

Wykres 4. Czego najczęściej dotyczy konflikt w gminie?

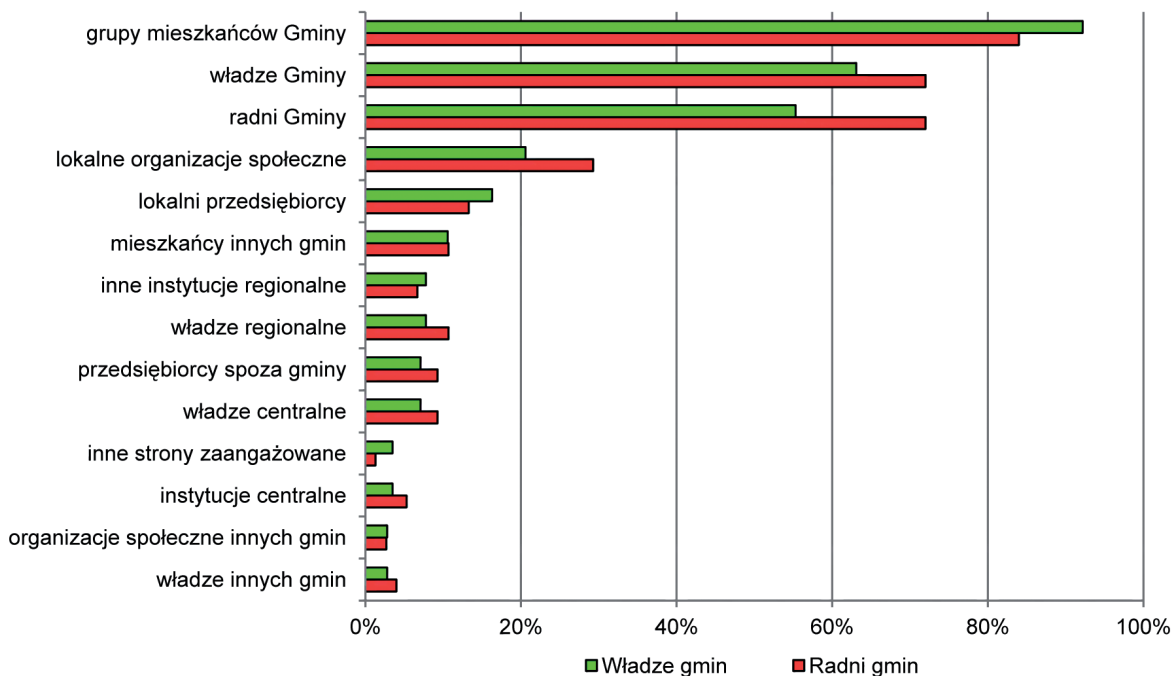


Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do gmin i do radnych.

dróg) – 32% i społeczna (przed wszystkim likwidacja szkół i budowa obiektów sportowych) – 23%. Na kolejnym miejscu znalazły się kwestie związa-

ne z ochroną środowiska lub lokalizacją zakładów uciążliwych dla mieszkańców – 16% (głównie lokalizacja składowisk odpadów) (wykres 4).

Wykres 5. Podmioty biorące udział w konfliktach w opinii władz gmin oraz radnych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do gmin (N = 117) i do radnych (N = 156).

Wymiar przestrzenny

Większość zdiagnozowanych konfliktów ma zasięg lokalny – 70% zbadanych konfliktów toczy się w obrębie jednej gminy, kolejne 11,5% obejmuje kilka gmin, nadal pozostając na szczeblu lokalnym. 18,5% konfliktów sięga wyższego szczebla administracyjnego; w tej kategorii wyróżnia się grupa 12 konfliktów złożonych (8,1% próby), czyli takich, które obejmują kilka szczebli.

Wymiar podmiotowy

Najczęściej jako strony w zdiagnozowanych konfliktach występowali mieszkańcy gmin, władze lokalne oraz radni gminy (wykres 5).

Analiza stron konfliktów wykazała, że na Mazowszu najczęściej dochodzi do konfliktów między społecznością lokalną a samorządem lokalnym, między tymi grupami a podmiotem zewnętrznym oraz w obrębie społeczności lokalnej. Silna obecność mieszkańców w konfliktach zewidencjonowanych na podstawie badań władz lokalnych sugeruje możliwość przerysowania tego zjawiska. Nasuwa się podejrzenie, że konflikty wewnątrz urzędu (na które – jak wiemy z ankiet do mieszkańców – często wskazywała społeczność lokalna) nie były ujawniane przez respondentów z urzędu gminy.

Wymiar jakościowy

Pozytywnym wynikiem badań jest krótkotrwałość większości zdiagnozowanych konfliktów, a także dominacja konfliktów o małym (54%) i średnim (35%) natężeniu. W większości przypadków konflikty są krótkotrwałe, trwające poniżej 2 lat (71%). Jednocześnie badanie wykazało jednak znaczną przewagę konfliktów o przebiegu ostrym (79%). Zaobserwowano, że do takich ostrych sporów zdecydowanie częściej dochodzi w gminach

miejskich aniżeli w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Ponadto przebieg ostry mają wszystkie konflikty: przestrzenne, gospodarcze i społeczne.

Zestawiając dwa parametry opisu konfliktów: czas trwania i przebieg, otrzymujemy wskaźnik złożony – intensywność. Większość konfliktów zaliczono do typu o średniej intensywności (57%), jednak zdiagnozowano także występowanie dużej grupy konfliktów o bardzo intensywnym przebiegu (29%).

Większość zidentyfikowanych konfliktów była zakończona (65%). Najczęstszym sposobem zakończenia waśni jest zawarcie kompromisu (31%) lub zwycięstwo jednej ze stron (24%), bardzo rzadko rozwiązanie przyszło spoza grup zaangażowanych w konflikt (4%). W rozwiązaniu konfliktów najczęściej uczestniczyły tylko zaangażowane w konflikt strony (54%); w rozwiązaniu części konfliktów włączały się także inne podmioty, niebędące stroną sporu (16%), zwłaszcza władze lokalne oraz mieszkańcy; bardzo rzadko konflikty były rozwiązywane w sądzie (4%) bądź dzięki zaangażowaniu mediatora (3%).

Typologia syntetyczna

Opracowana typologia syntetyczna pozwala zauważyć, że na Mazowszu przeważają gminy, w których dominują konflikty lokalne o średniej intensywności (niemal połowa gmin), sporo jest też konfliktów lokalnych o wysokiej intensywności – te są domeną szczególnie gmin położonych w regionach miejskich (tabela 7).

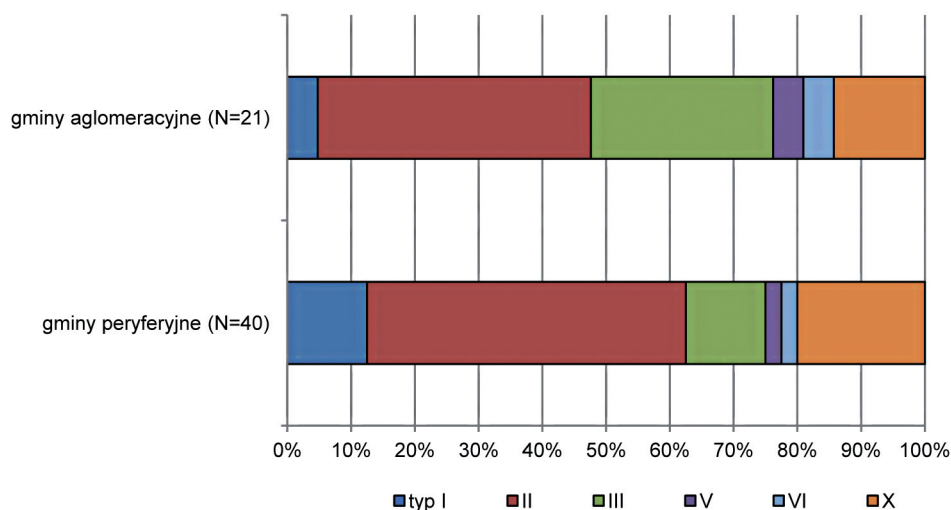
Co interesujące, większość gmin, które opisały więcej niż jeden konflikt, wskazywała konflikty o zbliżonym profilu. Zauważalna jest różnica między gminami peryferyjnymi a położonymi w aglomeracjach miejskich: w tej pierwszej grupie

Tabela 7. Konstrukcja typologii konfliktów (w nawiasach podano liczbę konfliktów i udział procentowy)

Intensywność	Zasięg		
	lokalny (jedna lub kilka gmin)	ponadlokalny (zaangażowani aktorzy wyższego szczebla)	złożony (zaangażowani aktorzy kilku szczebli)
niska	I (14 / 13,3%)	IV (0)	VII (1 / 0,95%)
średnia	II (50 / 47,65%)	V (7 / 6,7%)	VIII (3 / 2,9%)
wysoka	III (21 / 20%)	VI (6 / 5,7%)	IX (3 / 2,9%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do przedstawicieli gmin.

Wykres 6. Typ syntetyczny konfliktów przeważających w gminach w zależności od położenia gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety do przedstawicieli gmin.

częściej występują konflikty o niskim natężeniu, a w drugiej – konflikty intensywne, co wskazuje na pewną dynamikę przekształceń i intensywność procesów suburbanizacyjnych na tych terenach (wykres 6).

3.3.2. Konflikty i ich wpływ na procesy rozwojowe w skali lokalnej i regionalnej

W kontekście współczesnego zarządzania publicznego konflikty można traktować jako permanentny element publicznego dyskursu. Element ten może wywierać na zarządzanie lokalne wpływ konstruktywny (w myśli zasad demokracji przyczyniając się do kolektywnego wypracowania lepszych rozwiązań i rozładowania napięć społecznych), ale i destruktywny (o czym świadczy choćby pejoratywna konotacja, jaką w języku powszednim niesie słowo „konflikt”).

Zdaniem większości władz badanych mazowieckich gmin wpływ konfliktu społecznego na rozwój gminy zależy od charakteru konfliktu; można wskazać zarówno konflikty pozytywnie, jak i negatywnie oddziałujące na rozwój lokalny. Większa liczba władz lokalnych wskazała na negatywny wpływ konfliktu na rozwój aniżeli na oddziaływanie pozytywne. Znacznie więcej odpowiedzi negatywnych pojawiało się w kontekście rozwoju społecznego niż gospodarczego.

Nie zauważono statystycznie istotnego związku między przeważającym typem konfliktu w gminie a jej rozwojem mierzonym za pomocą przyjętych w badaniu wskaźników. Zwracają jednak uwagę umiarkowanie intensywne konflikty lokalne jako często figurujące wśród gmin o najlepszych dynamicznych wskaźnikach rozwoju oraz bardzo intensywne konflikty lokalne często pojawiające się wśród gmin o najlepszych statycznych wskaźnikach rozwoju.

ROZDZIAŁ IV. DIAGNOZA PRZYCZYN I SKUTKÓW ZIDENTYFIKOWANYCH TRENDÓW ROZWOJU

Trend (stymulanta/destymulanta)	Przyczyna	Skutek
TRENDY SPOŁECZNE		
Niski poziom kapitału społecznego i związanej z nim aktywności społecznej (destymulanta)	Uwarunkowania historyczne (poddanie chłopów, długotrwałość systemu autorytarnego, brak tradycji obywatelskich)	Bierność społeczeństwa, niewiara we własne siły, oczekiwanie pomocy od władz centralnych, brak perspektyw rozwoju, ucieczka z terenów peryferyjnych
Stopniowy wzrost poziomu kapitału społecznego (stymulanta)	Wprowadzane od 20 lat reformy ustrojowe (demokracja, wolność, pluralizm) i społeczno-gospodarcze (wolny rynek, wstąpienie do Unii Europejskiej)	Niewielki wzrost aktywności społecznej (prace społeczne, stowarzyszenia)
Pogłębianie różnic między aglomeracją warszawską i oddalonymi od niej obszarami wiejskimi w zakresie kapitału społecznego (destymulanta)	Odmienne sposoby organizacji życia społeczno-gospodarczego i związanych z nimi relacji międzyludzkich	W Warszawie i w okolicach stolicy, z uwagi na istniejące warunki, będzie się umacniać kapitał o charakterze pomostowym. Na obszarach wiejskich uwarunkowania będą sprzyjać wzmacnianiu kapitału społecznego o charakterze wiążącym
Stale utrzymujące się duże zróżnicowanie sytuacji dochodowej mieszkańców Mazowsza (wysoka wartość współczynnika Giniego) (destymulanta)	Gospodarcza dominacja Warszawy	Rozwarstwienie dochodów zagraża spójności społecznej
Więcej korzystnych cech dla rozwoju kapitału społecznego na obszarach wiejskich na północy województwa (stymulanta)	Uwarunkowania historyczno-kulturowe	Większa aktywność społeczna, silniejsza tożsamość regionalna
Dezintegracja społeczna na poziomie regionu w sferze mentalnej i realnej (np. dostęp do różnego rodzaju świadczeń czy aktywność społeczna ograniczana brakiem perspektyw rozwojowych) (destymulanta)	Odmienny charakter rozwoju OMW i wiejskich obszarów peryferyjnych. Brak perspektyw rozwojowych na wielu obszarach	Podział na „my” i „oni”, np. Warszawa – peryferie; zróżnicowany dostęp do różnego rodzaju świadczeń; zróżnicowanie aktywności społecznej
Zwiększanie spójności społecznej przy utrzymaniu ścieżki rozwojowej (stymulanta)	Upodmiotowienie mieszkańców miast i gmin przez włączenie ich w podejmowanie decyzji na temat przyszłości ich miejscowości (partycypacja polityczna)	Nawiązywanie więzi współpracy, poprawa jakości kapitału społecznego; zwiększenie szans powodzenia każdej publicznej polityki nastawionej na rozwój gospodarczy
Wzmocnienie poczucia wspólnoty mieszkańców województwa mazowieckiego (stymulanta)	Odrębność administracyjna Mazowsza, podtrzymywanie lokalnych tradycji kulturowych	Wzmacnianie spójności społecznej i kapitału społecznego
Wzrost znaczenia kultury kurpiowskiej w rozwoju mazowieckiej symboliki (stymulanta)	Żywość kurpiowszczyzny, przyłączenie regionu łowickiego do województwa łódzkiego	Wzmacnianie odrębnej tożsamości mieszkańców Mazowsza
Unifikacja społeczno-kulturowa w obrębie województwa (stymulanta)	Odrębność administracyjna Mazowsza, akcja promocyjna	Powstanie nowoczesnej identyfikacji mazowieckiej; zacieranie odrębności obszarów posiadających słabsze związki z regionem: Podlasia i Ziemi Radomskiej

TRENDY SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ		
Koncentracja wyłącznie na działaniach prospołecznych przy zaniedbywaniu działań progospodarczych są dominującym profilem aktywności samorządowej na Mazowszu (destymulanta)	Ograniczone zasoby zmuszają samorządy do koncentracji na jednym rodzaju działań	Pomniejszone znaczenie oraz częstotliwość podejmowania działań progospodarczych
Słabość faktycznego zarządzania strategicznego (destymulanta)	Brak lub niewłaściwe wykorzystanie narzędzi planowania strategicznego	Istniejące dokumenty strategiczne pozostają „strategiami na papierze”
Relatywnie niski poziom współpracy samorządów z przedsiębiorcami (destymulanta)	Nieistnienie sprawnych kanałów komunikacji posiadających zaplecze instytucjonalne	Brak wiedzy na temat oczekiwań i potrzeb przedsiębiorców
Niska sprawność instytucjonalna samorządów w gminach wiejskich w kontekście e-promocji oraz planowania budżetowego (destymulanta)	Słabe zasoby kadrowe	Niewykorzystanie nowoczesnych metod promocji gminy; w odniesieniu do budżetu niedoszacowanie lub przeszacowanie dochodów lub wydatków budżetu
Generalnie dobra kondycja finansowa samorządów Mazowsza (stymulanta)	Brak lub niski w porównaniu do samorządów reszty kraju deficyt operacyjny	Sytuacja finansowa samorządów Mazowsza poprawia się szybciej niż średnia w Polsce
Pomimo dobrej kondycji finansowej budżety gmin Mazowsza charakteryzuje niska nadwyżka operacyjna (destymulanta)	Silne uzależnienie dochodów jednostek samorządowych od dochodów własnych	Pogorszenie sytuacji dochodowej spowodowane spowolnieniem gospodarczym
Dominacja prospołecznej orientacji rozwojowej gmin Mazowsza (destymulanta)	Ukierunkowanie władz na zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców	„Odkładanie” polityki progospodarczej na czas, gdy będą zrealizowane wszystkie cele społeczne
TRENDY SYTUACJI KONFLIKTOWYCH		
Wysoka konfliktogenność polityki rozwoju infrastruktury (destymulanta)	Inwestycje o charakterze ogólnokrajowym „podgrzewają” atmosferę	Sytuacja sprzyja pojawieniu się konfliktów i ich eskalacji
Przesuwanie ognisk zapalnych z tradycyjnych dziedzin ku nowym zagadnieniom (stymulanta)	Przesuwanie inwestycyjnego środka ciężkości od infrastruktury podstawowej ku bardziej zaawansowanym technologiom i projektom miękkim	Różne reperkusje dla konfliktów społecznych; intensywność konfliktów będzie malała
Zakończenie wielu konfliktogennych inwestycji w województwie mazowieckim niekoniecznie przełoży się na znaczne zmniejszenie liczby konfliktów w regionie (destymulanta)	Podniesienie stopy życiowej będzie pobudzać oczekiwania jakościowe	Na miejsce rozwiązanych sporów przyjdą kolejne; siła konfliktu nie musi być w przyszłości proporcjonalna do wielkości inwestycji
Obszary aglomeracyjne cechują konflikty o większym natężeniu (destymulanta)	Intensywność i dynamika rozwoju, w największym stopniu dotyczące miast jako biegunów wzrostu oraz ich zapleczy, nieodwołalnie wiążą się z powstawaniem sytuacji konfliktowych	Napięcia społeczne i polityczne
Rozwój spolaryzowany (destymulanta)	Powstawanie nowych lub eskalacja istniejących animozji	Konflikt Warszawa – reszta regionu
Wśród zdiagnozowanych konfliktów dominują spory toczące się pomiędzy samorządem lokalnym a społecznością lokalną (destymulanta)	Konflikty są naturalną i nieuniknioną konsekwencją demokracji	Debata publiczna (w tym konflikt) może być wysoce pozytywna dla rozwoju lokalnego (dla społeczności lokalnej) – pozwala na wypracowanie nowych, lepszych rozwiązań

Wiele negatywnych konfliktów (hamujących rozwój lokalny) wynikało z nieścisłości prawnych, niejasnego podziału kompetencji oraz opieszałości rozstrzygnięć legislacyjnych (destymulanta)	Rosnące skomplikowanie rzeczywistości	Mnożenie takich strukturalnych pól konfliktowych w przyszłości
Generowanie i eskalacja konfliktów pozornie błahych (destymulanta)	Wzrost poziomu życia przyniesie większe oczekiwania mieszkańców	W gminach o wyższym poziomie i dynamice rozwoju społeczno-ekonomicznego częściej może dochodzić do konfliktów

ROZDZIAŁ V. Propozycje sposobu kontynuacji badań jako formy monitoringu zmian

Przeprowadzone badania dowodzą, że zaprojektowany zakres tematyczny dobrze diagnozował deficyty wiedzy, jakie występują w analizach społecznych, ekonomicznych i politycznych czynników rozwoju.

Ogólny wniosek z przeprowadzonych badań – w kontekście ich kontynuacji – brzmi zatem: badanie jest bardzo potrzebne dla dalszego sukcesywnego monitorowania zmian na Mazowszu i powinno być powtarzane. Doświadczenie z prowadzonych badań pozwala sformułować kilka wniosków dotyczących przyszłych badań:

1. Niewątpliwą trudnością napotykaną przy analizowaniu poziomu aktywności społecznej jest **problem odpowiednich baz danych** dotyczących działalności o charakterze społecznym. Brakuje informacji o liczbie organizacji, ich wielkości i zróżnicowaniu oraz rodzajach podejmowanych przez nie działań (imprezy, akcje, projekty, szkolenia itp.). Również skromna jest wiedza dotycząca tożsamości regionalnej i lokalnej na obszarze Mazowsza. Brakuje kompleksowych badań dotyczących oddziaływania tradycji kurpiowskiej, drobnoszlacheckiej (mazurskiej), łowickiej, podlaskiej i radomskiej (ewentualnie innych) na tożsamość mieszkańców oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Nie znamy również dokładnego zasięgu poszczególnych identyfikacji. Rozpoznanie tej sfery wymaga polityka budowania mazowieckiej tożsamości. Działania monitorujące omawianą tematykę powinny być jednym z priorytetów tworzonego obserwatorium terytorialnego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na stworzenie bazy adresowej obejmującej wszystkie osoby zaangażowane w rozwój regionu, zarówno na poziomie lokalnym,

jak i regionalnym (w szczególności w takiej bazie powinni znaleźć się radni).

2. Należy dążyć do **upowszechnienia wśród samorządów idei monitorowania zachodzących zjawisk społeczno-gospodarczych**, w tym jakości świadczonych usług. Mazowieckie gminy nie przywiązują uwagi do bieżącego diagnozowania sytuacji swojej jednostki terytorialnej oraz podejmowanych działań. Przez to część realizowanych przedsięwzięć nie przynosi oczekiwanych efektów lub też nie odpowiada na potrzeby. Monitoring pozwalałby poznać nie tylko stan jakiegoś zjawiska, ale także zrozumieć motywacje aktorów z nim związanych.
3. Bardzo wartościowe informacje pozyskano w toku **studiów przypadku**. Dlatego dalsze analizy powinny obejmować nieco szerszą grupę gmin (w tym badaniu tą formą analizy objęto 15 jednostek). W grupie podstawowej należy zbadać: Warszawę i inne największe miasta, około 10 miast powiatowych i około 20 gmin wiejskich. Szczegółowy dobór gmin do analiz powinien odbywać się z uwzględnieniem typów funkcjonalnych jednostek.
4. Pogłębiania wiedzy wymagają również analizy procesów konfliktogennych oraz istniejących konfliktów. Pozwoli to na zapobieganie wystąpienia konfliktu o negatywnym wpływie na rozwój bądź umożliwi ograniczenie jego intensywności. Działanie to jest szczególnie ważne w gminach o wyższym poziomie i dynamice rozwoju społeczno-ekonomicznego, w których zachodzące zmiany prowadzą do intensywnych konfliktów. Rozbieżność interesów stron znajdujących się w konflikcie zwraca uwagę na konieczność baczego

przyglądania się sytuacjom „konfliktowym” i stronom, które o nich opowiadają. Dla aspirujących do zmian ich własne działania nie są „dążeniem do konfliktu”, ale raczej próbami racjonalnej renegocjacji dotychczasowych hierarchii w celu poprawy np. efektywności gospodarczej czy przywrócenia sprawiedliwości społecznej. Wskazane jest również uważne monitorowanie i moderowanie sytuacji konfliktowych na terenach aglomeracji miejskich. Szczególne natężenie konfliktów

na tych obszarach wydaje się – z jednej strony – dość oczywiste wobec intensywności przekształceń społecznych i przestrzennych na tych terenach, z drugiej – jest też szczególnie niepokojące wobec nieuniknionej intensyfikacji presji urbanizacyjnej na tych obszarach. Tereny te powinny stać się obiektem szczególnej uwagi, tak aby generowany w nich rozwój nie odbywał się kosztem zbyt wielu negatywnych efektów ubocznych (do których może należeć właśnie eskalacja konfliktów).

ROZDZIAŁ VI. PERSPEKTYWY ROZWOJU

Przeprowadzone badania pozwalają przedstawić projekcje trendów **w perspektywie roku 2030**.

Wprowadzane od 20 lat reformy ustrojowe (demokracja, wolność, pluralizm) i społeczno-gospodarcze (wolny rynek, wstąpienie do Unii Europejskiej) stworzyły korzystne warunki do rozwoju aktywności społecznej. Na tej podstawie można oczekiwać w najbliższym dwudziestoleciu (do 2030 r.) **stopniowego wzrostu poziomu kapitału społecznego**. Tempo wzrostu oraz jego kierunek mogą być silnie zróżnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów województwa mazowieckiego. Zjawiska demograficzne i ekonomiczne obserwowane od dłuższego czasu w Polsce wyraźnie wskazują, że w perspektywie najbliższych 20 lat (do 2030 r.) wciąż będą pogłębiać się różnice między aglomeracją warszawską i oddalonymi od niej obszarami wiejskimi. W Warszawie i w jej okolicach, z uwagi na istniejące warunki, będzie umacniać się kapitał społeczny o charakterze pomostowym. Na obszarach wiejskich uwarunkowania będą sprzyjać wzmocnieniu kapitału społecznego o charakterze wiążącym. Nie oznacza to jednak równomierności przebiegu zjawisk. Zróżnicowanie będzie dotyczyć przede wszystkim obszarów wiejskich. Już teraz można dostrzec różnice między obszarami leżącymi na północ i na południe od Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Więcej korzystnych cech dla rozwoju kapitału społecznego wydają się posiadać obszary wiejskie na północy województwa.

Spójność społeczna województwa mazowieckiego będzie kształtowana przez zachodzące zmiany ekonomiczne. Powszechnie wiadomo, że

siły rynkowe mają tendencję do wspierania wzrostu polaryzacji regionalnej. Można zatem sformułować tezę, że wraz z pogłębiającymi się zróżnicowaniami gospodarczymi będzie następowała w perspektywie najbliższych 20 lat (do 2030 r.) dezintegracja społeczna na poziomie regionu, zarówno w sferze mentalnej (podział na „my” i „oni”, np. Warszawa – peryferie), jak i realnej (np. dostęp do różnego rodzaju świadczeń czy aktywność społeczna ograniczana brakiem perspektyw rozwojowych). Zaprezentowany tu scenariusz jest pesymistyczny, jednak realny.

Należy przypuszczać, że podtrzymanie administracyjnego statusu Mazowsza będzie wzmocniać w najbliższych dziesięcioleciach (do 2030 r.) **poczucie wspólnoty** jego mieszkańców. Potrzeba akcentowania własnej tożsamości będzie skłaniała do podtrzymywania lokalnych tradycji kulturowych. Wobec przyłączenia regionu łowickiego do województwa łódzkiego sztandarowym znakiem rozpoznawczym Mazowsza stanie się najprawdopodobniej kultura kurpiowska. Większy zasięg ma co prawda identyfikacja szlachecko-mazurska, brakuje jej jednak wyrazistej odrębności kulturowej. Obie kultury będą też wypierane przez bardziej nowoczesną, kształtującą się z biegiem czasu identyfikację mazowiecką. Zapewne będzie ona w jakimś stopniu czerpała z obu tradycji (może również z łowickiej). Unifikacja społeczno-kulturowa w obrębie województwa będzie sprzyjać zacieraniu odrębności subregionów posiadających słabsze związki z regionami Podlasia i ziemi radomskiej.

W zakresie samorządności wraz ze **wzrostem kompetencji** oraz **doświadczenia władz lokalnych i administracji publicznej** będzie rosło za-

interesowanie wdrażaniem nowoczesnych zasad zarządzania odwołujących się do takich koncepcji, jak: nowe zarządzanie publiczne, marketing terytorialny czy zarządzanie partycypacyjne.

Można założyć **postępującą decentralizację zarządzania** przejawiającą się podziałem zadań i odpowiedzialności między władze a urzędników czy też angażowaniem innych podmiotów.

Coraz więcej będzie gmin wyspecjalizowanych w konkretnej formie działań. Specjalizacja będzie odbywała się w pewnej chronologii. Najpierw będzie następować upowszechnianie się modelu „zrównoważonego”, aby zaspokoić najważniejsze potrzeby, a później szukanie możliwości dalszego rozwoju przez podkreślanie swojej specyfiki. Można przypuszczać, że okres najbliższych lat dla większości gmin nadal będzie stanowić czas zaspokajania podstawowych zdiagnozowanych potrzeb w gminie. Dopiero uporanie się z tymi naglącymi potrzebami (głównie związanymi z infrastrukturą) pozwoli na konkretną orientację strategiczną.

Możliwe **trendy kształtowania modeli rozwoju** zależą od zaawansowania w różnicowaniu struktury gmin. Im dłużej i bardziej będą one zależne od rolnictwa (na Mazowszu rozproszonego i niskowydajnego) oraz od różnych form subsydiów (grantowych, podatkowych i in.), tym wolniejsza będzie zmiana i bardziej wątpliwe efekty. I odwrotnie: im mniej życia na koszt podatników, tym większa skłonność do otwartego i strategicznego myślenia.

Coraz większe znaczenie wśród czynników decydujących o skuteczności w pozyskiwaniu środków unijnych będą miały przywództwo oraz mobilizacja elit wobec wspólnych celów, osobowość i doświadczenie wnioskodawców.

W zakresie **sytuacji finansowej samorządów** wskaźnikiem poddanym projekcji była suma dochodów gminnych i miast na prawach powiatu (zagregowana na poziomie województwa) na Mazowszu (w przeliczeniu na mieszkańca). Jej wyniki prowadzą do wniosków o **systematycznym wzroście dochodów budżetowych samorządów Mazowsza.**

Konflikty – w zależności od ich charakteru oraz od skuteczności zarządzania nimi – mogą stanowić stymulantę bądź destymulantę rozwoju lokalnego i regionalnego. Badania wykazały szczególnie wysoką konfliktogenność polityki

rozwoju infrastruktury. Jedną z ważnych tendencji, jaką należy rozważać w kontekście uwarunkowań ogólnopolskich, jest spodziewane stopniowe przesuwanie inwestycyjnego środka ciężkości od infrastruktury podstawowej ku bardziej zaawansowanym technologiom i projektom miękkim.

Trend przeniesienia obszarów konfliktowych na aspekty społeczne wydaje się prawdopodobny, choć należący do dalekiej przyszłości, gdy weźmiemy pod uwagę skalę zaniedbań infrastrukturalnych. Miękkie projekty są jednak generalnie mniej konfliktogenne (obecnie są zwykle mniejsze), więc nawet zwiększenie ich istotności nie musi oznaczać eskalacji konfliktów na tym tle. Można się zatem spodziewać, że wraz z przesunięciem inwestycyjnego środka ciężkości ku projektom miękkim, **intensywność konfliktów w ciągu najbliższych 20 lat będzie malała.**

Można postawić tezę, że ogniska zapalne zostaną przesunięte z wskazywanych obecnie tradycyjnych dziedzin ku nowym zagadnieniom. W tym kontekście mieszczą się konfliktogenne zjawiska o rosnącym natężeniu, mianowicie wykluczenie i/lub netokracja cyfrowa. Warto zaznaczyć, że – mimo iż respondenci nie wskazywali na istnienie tego typu konfliktów – problem zagrożenia cyfrowego także występuje w województwie mazowieckim.

Wpływ na liczbę i charakter konfliktów powstających na Mazowszu, a także ich znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego może mieć również sytuacja społeczno-ekonomiczna w regionie, w kraju i na świecie, która może prowadzić do rozrostu obszarów biedy i wykluczenia społecznego, co w dłuższym horyzoncie czasowym nieuchronnie będzie powodować nasilenie spięć społecznych. Efektem kryzysu może być zatem zwiększenie liczby konfliktów dotyczących kwestii tak gospodarczych, jak i społecznych oraz politycznych.

Intensywność i dynamika rozwoju, w największym stopniu dotyczące miast jako biegunów wzrostu oraz ich zapleczy, nieodwołalnie będą się wiązały z powstawaniem sytuacji konfliktowych: konflikty o zagospodarowanie ograniczonej, a bardzo cennej przestrzeni; konflikty między nowymi i starymi mieszkańcami obszarów podmiejskich; konflikty o infrastrukturę związane z nasilającą się wciąż eksploatacją istniejących

dróg dojazdowych; wreszcie konflikty związane z ogólną niezgodnością zasięgów formalnych (granice gminne) i realnych na obszarach aglomeracyjnych. Te ostatnie skutkują dwoma typami problemów: (1) dotyczącym bardzo różnych dziedzin zjawiskiem „jazdy na gapę” (*free-ride*

effect) oraz (2) podobnie szerokim zjawiskiem efektów zewnętrznych (*externalities*). Będziemy mieli tu do czynienia m.in. z borykaniem się z negatywnymi skutkami zjawisk (np. zanieczyszczenie powietrza w centrum miasta), wywoływanych przez niezależne siły.

ROZDZIAŁ VII. REKOMENDACJE

Rekomendacja 1

Ukierunkowanie części potencjału badawczego i administracyjnego na stały monitoring aktywności społecznej mieszkańców Mazowsza.

Pozwoli to na rozpoznanie problemu i interwencje na obszarach, gdzie występują szczególnie niekorzystne tendencje. Badania porównawcze w skali ogólnopolskiej wskazują, że poziom **kapitału społecznego** na Mazowszu nie jest zbyt wysoki. Podkreśla się także jego silne zróżnicowanie jakościowe. W miastach, szczególnie w dużych, kapitał społeczny ma charakter pomostowy. Na obszarach wiejskich dominuje kapitał społeczny o charakterze wiążącym. Działania nakierowane na wzmocnienie kapitału społecznego (np. transfer dobrych przykładów) powinny być dostosowane do właściwości poszczególnych społeczności lokalnych.

Rekomendacja 2

Promocja wskaźników społecznych (m.in. liczba organizacji społecznych, zaangażowanie w działalność społeczną, frekwencja wyborcza, siła i jakość więzi społecznych) w charakterystyce województwa, a w szczególności w Strategii rozwoju Mazowsza, jako alternatywnych dla wartości produktu krajowego brutto.

Ta rekomendacja powinna być wdrożona już w najbliższym czasie w procesie przygotowania lub aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku, Inteligentne Mazowsze. Warto uwzględnić wnioski z przeprowadzonych badań, skłaniające do jednoznacznych twierdzeń, że większość samorządów jest ukierunkowana na cele i działania społeczne, a nie gospodarcze. W tym celu należy wykorzystywać istniejące kanały informacyjne (prasa, lokalna telewizja, opracowania analityczne, portale internetowe), przedstawiając w nich osiągnięcia ze sfery

społecznej jako równie istotne (obok gospodarczych) mierniki poziomu rozwoju.

W stosowaniu różnorodnych wskaźników będzie konieczne uwzględnienie kwestii percepcji zjawisk (np. dotyczących konfliktów) oraz poczucia zadowolenia z życia.

Rekomendacja 3

Podjęcie działań w zakresie wspierania postaw obywatelskich mieszkańców Mazowsza.

Działania w zakresie tej rekomendacji powinny objąć sferę regulacyjną – podjęcie dyskusji nad funkcjonowaniem systemu wyborczego, ale przede wszystkim powinny koncentrować się na włączaniu społeczności lokalnych w procesy realizacyjne. Wzrost partycypacji społecznej będzie służył wspieraniu postaw obywatelskich. W tym procesie powinny być wykorzystywane – możliwie szeroko – nowoczesne technologie komunikacyjne (większe zaangażowanie ludzi młodych). Rekomendacja ta dotyczy przede wszystkim prowadzenia polityki informacyjnej i edukacyjnej w zakresie samorządu lokalnego, w tym o działaniach realizowanych przez gminę.

W świetle wyników badań znaczna część mieszkańców nie wie, czym przedstawiciele władz wykonawczych i uchwałodawczych samorządów się zajmują oraz jakie realizują przedsięwzięcia. Tym samym, ich wpływ na jakość zarządzania w gminie jest ograniczony. Uzyskanie przez mieszkańców odpowiedniej wiedzy, uświadomienie roli, jaką mogą odgrywać jako obywatele, przełoży się na większą partycypację społeczną w zarządzaniu. Dzięki temu wzrośnie jakość mazowieckiej samorządności.

Prowadzenie polityki informacyjnej i edukacyjnej w zakresie samorządu lokalnego, aby przyniosło widoczną zmianę w postawach oraz w wiedzy mieszkańców gmin, wymaga systematycznych działań w długim horyzoncie czasu. Szczególnie

intensywne działania powinny zostać skierowane do dzieci i młodzieży, są to bowiem grupy wiekowe łatwiej przyswajające nowe idee. Działania skierowane do tej grupy odbiorców powinny być realizowane w znacznej mierze przez instytucje oświatowe, m.in. przez konkursy, gry strategiczne, uczestnictwo w obradach rady gminy, spotkaniach z przedstawicielami władz lokalnych czy specjalne programy nauczania. Wymaga to jednak od organizatorów odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich. A to, szczególnie w gminach małych lub wiejskich, może stanowić problem. Inną formą kształtowania postaw młodych ludzi mogą być młodzieżowe rady gmin, których powołanie umożliwiła ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Rekomendacja 4

Wspieranie współpracy sieciowej wewnątrz województwa, w każdym zakresie, obejmującej jednak zróżnicowane jednostki administracyjne i różnorodne podmioty.

Istotne jest promowanie różnych typów współpracy, jednak najważniejsze wydają się:

- włączenie w zarządzanie gminą różnych aktorów,
- wypracowanie modelowych sposobów nawiązywania współpracy sektorów publicznego i prywatnego,
- promowanie współpracy administracyjnej.

Rekomendacja o włączaniu w zarządzanie gminą różnych podmiotów wynika z tego, że wielu przedstawicieli władz gminnych wykazuje się dość centralistycznym podejściem do zarządzania, co jest szczególnie widoczne w przypadku relacji z pracownikami urzędu, ale także z innymi aktorami danej jednostki terytorialnej (zwłaszcza ze sfery gospodarczej). Uświadomienie czy też przekonanie do korzyści płynących z angażowania w zarządzanie gminą różnych podmiotów wpłynie na poprawę jakości samorządności przez dostosowanie prowadzonych polityk do potrzeb społeczności lokalnej oraz przez zwiększenie ich efektywności. Ponadto przełoży się na większą akceptację przyjętych polityk, co ułatwi ich wdrażanie.

Zwiększenie świadomości władz lokalnych czy też wręcz zmiana postaw w tym zakresie wymaga prowadzenia **działań edukacyjnych** wykorzystujących różnorodne formy oraz środki przekazu. Przy odpowiedniej intensywności

interwencji należy dążyć do wykreowania mody na decentralizację w zarządzaniu i współpracę. W związku z tym ważną rolę będą pełniły m.in. działania typu warsztaty uczące pracy w grupie czy wizyty studyjne i prezentacje dobrych praktyk w zakresie współpracy z różnymi aktorami. Ponieważ modyfikacja postaw samorządowców wymaga czasu, nie należy spodziewać się wystąpienia zmian po realizacji pojedynczych działań.

Środkiem prowadzącym do tego celu może być **wzmacnianie kwalifikacji pracowników urzędów, jak również lokalnych liderów poza samorządem**, szczególnie w gminach wiejskich, aby mogli być partnerami we współpracy z władzami.

Konieczne wydaje się podjęcie kroków mających na celu rozwijanie postaw obywatelskich, poszerzenie wiedzy o samorządzie terytorialnym i zarządzaniu gminą oraz nabycie kompetencji interpersonalnych.

Aktywizacja, a następnie merytoryczne przygotowanie różnych środowisk do zaangażowania się we współpracę na rzecz rozwoju lokalnego i zarządzania jednostką terytorialną wymaga w pierwszej kolejności **diagnozy tych środowisk**. Ponadto prowadzone działania powinny mieć na tyle atrakcyjną formę, aby przełamywać ogólną niechęć do poświęcenia czasu na pozornie niewiele dające inicjatywy i projekty o charakterze miękkim.

W zakresie współpracy sektorów prywatnego i publicznego środkiem do celu jest **wypracowanie modelowych sposobów nawiązywania współpracy** oraz promowanie ich między samorządami. Modele te powinny być następnie dostosowane do uwarunkowań lokalnych przez zainteresowane strony. Niemniej jednak liczba nagromadzonych w tej sferze działań stereotypów i innych barier wymaga zaangażowania dużego potencjału wiedzy w stymulowanie tych relacji. W tym zakresie użyteczne byłoby przeprowadzenie badań *benchmarkingowych* w kraju i zagranicą, ale zdiagnozowaliśmy również dobre przykłady na Mazowszu, m.in. rozwój grup producenckich w Grójcu i okolicach. Grupy powstałe przez współpracę z sektorem nauki i dostęp do zewnętrznych finansowań są ważnymi udziałowcami rynku w reprezentowanej branży oraz charakteryzują się względną stabilnością organizacyjną. Jest to przykład, który dobrze opisany

może być rozpowszechniany wśród innych samorządów. Innym przykładem jest funkcjonowanie Ostrołęckiego Forum Gospodarczego, powstałego z inicjatywy radnych miasta i przedsiębiorców. Pełni ono funkcję ciała konsultacyjnego dla Rady Miasta, choć instytucjonalnie nie jest z nim związane. Dobra wola oraz dostrzeganie korzyści płynących ze współpracy po obu stronach spowodowały, że współpraca przetrwała przez 10 lat¹⁴.

Budowa systemu konsultacji decyzji publicznych w regionie z wykorzystaniem nowoczesnych technologii komunikacyjnych może natomiast być sposobem na aktywizację współpracy administracyjnej przez wzrost zaufania i zmianę wizerunku współpracujących aktorów. System umożliwi rozwój świadomej współpracy. Współcześnie nowoczesne techniki komunikacji dają wiele narzędzi, dzięki którym budowa takiego systemu jest możliwa. Nie zmniejsza to jednak potrzeby aktywnego oddziaływania na postawy zaangażowanych aktorów, potencjalnych uczestników systemu.

Wyzwaniem w realizacji tego zadania jest przełamanie braku komunikacji między władzami reprezentującymi obszary wiejskie a władzami reprezentującymi obszary miejskie. Z opublikowanych przez Komisję Europejską propozycji rozporządzeń regulujących politykę spójności po 2014 roku wynika, że wzmocnienie lub budowanie tego wymiaru powiązań funkcjonalnych i administracyjnych będzie jednym z kluczowych zagadnień. Wyzwaniem jest więc stworzenie systemu regionalnego bazującego na uwarunkowaniach wewnętrznych i wykorzystującego narzędzia oferowane przez politykę spójności.

Istotne jest **rozpowszechnianie informacji na temat bieżącej aktywności**, gdyż jedną z barier współpracy administracyjnej jest brak informacji na temat działań podejmowanych przez inne organizacje. Jego najważniejszą konsekwencją jest nieumiejętność definiowania wspólnych celów. Prowadzi to do nieefektywnego wykorzystania zasobów regionu, subregionów i powiatów, czego przykłady zidentyfikowaliśmy na różnych polach działania.

¹⁴ Jednym z narzędzi opracowywania tego rodzaju schematów może być metodologia CLEAR. Stawia ona na: umiejętność niezbędne do uczestnictwa (*can do*), motywację do uczestnictwa związaną z więzami ze społecznością lokalną (*like to*), stworzenie warunków umożliwiających uczestnictwo (*enabled to*), zaproszenie przez władze do uczestnictwa (*asked to*), przekonanie społeczności, że ich uczestnictwo przyniosło jakieś efekty (*responsiveness*).

Do realizacji tej rekomendacji władzom regionalnym powinna zostać przypisana nie tylko rola koordynatora, ale przede wszystkim rola inicjatora działań – co wynika ze zdiagnozowanego układu motywacji do współpracy oraz postrzegania korzyści i sposobu konstruowania zaufania.

Drugim elementem strategii na rzecz współpracy administracyjnej w regionie powinna być aktywizacja największych miast. Największe miasta na Mazowszu prowadzą ograniczoną współpracę administracyjną ze swoim zapleczem. Jest to zjawisko wynikające z naturalnych barier i procesów, co nie zmienia faktu, że może mieć negatywne konsekwencje dla rozprzestrzeniania się czynników rozwojowych na obszary nieurbanizowane, a także może hamować rozwój ośrodków centralnych. W drugim etapie tego działania należy rozważyć promowanie wypracowanych metod współpracy w relacjach mniejszych miast i ich zaplecza. Ta rekomendacja również wiąże się z uwarunkowaniami wynikającymi z planowanych zmian w polityce spójności Unii Europejskiej – zwiększoną rolą miast i powiązań miasto-wieś. Konsekwencją tego powinno być implementowanie rozwiązań proponowanych w ramach tej polityki z uwzględnieniem uwarunkowań wewnętrznych regionu.

Rolą władzy regionalnej jest tu raczej rozpowszechnianie wiedzy o dobrych praktykach, ewentualne moderowanie nawiązywania partnerstw i ich rozwoju w początkowych jego stadiach, rozstrzyganie konfliktów, którym grozi eskalacja, niż bezpośrednie angażowanie się w funkcjonowanie organizacji. Funkcja ta może być realizowana przez stworzenie w ramach kontaktów międzynarodowych regionu narzędzi pozyskiwania i rozpowszechniania informacji na temat dobrych praktyk w zakresie współpracy administracyjnej. Kontakty międzynarodowe nie były przedmiotem zainteresowania w tym projekcie. Należy jednak przypuszczać, na podstawie innych badań, że nie jest to wystarczająco wykorzystywane narzędzie działania samorządu regionalnego i samorządów lokalnych. W tych badaniach zdiagnozowano natomiast deficyt wiedzy w zakresie potencjalnych pól współpracy między różnymi typami samorządów i korzyści płynących z tego typu relacji. Najlepszym sposobem upowszechnienia tego rodzaju wiedzy wydaje się nauka przez dobre przykłady. Sugerujemy

poszukanie dobrych praktyk w krajach skandynawskich, gdzie współpraca administracyjna ma bardzo długą tradycję i doskonale wyniki, oraz w Czechach, gdzie współpracę wymusza sposób decentralizowania zadań publicznych.

Rekomendacja 5

Przygotowanie kampanii promocyjno-informacyjnej na temat sukcesów i problemów Mazowsza, skierowanej do mieszkańców regionu.

Tego typu kampania powinna wzbudzić większe zainteresowanie mieszkańców sprawami Mazowsza, przybliżyć działania władz lokalnych, ale również pozwolić na kontynuowanie działania na rzecz wytworzenia różnorodnych więzi społecznych w województwie. Dopiero pogłębiona analiza zmian zachowań, ocen oraz świadomości regionalnej powinny stać się początkiem budowania strategii wzmacniania więzi i „nowej” tożsamości całego regionu. Istotne jest włączenie młodych ludzi w ten proces (kampania musi odbywać się m.in. w internecie i na portalach społecznościowych).

Rekomendacja 6

Upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie pozyskiwania środków unijnych oraz objęcie programem mentorskim gmin najmniej aktywnych i najbardziej zagrożonych wykluczeniem finansowym.

W kontekście wysokich dysproporcji w zakresie pozyskiwania środków unijnych w skali województwa oraz prognoz o rosnącym zróżnicowaniu w tym obszarze istotne wydaje się podjęcie działań służących poprawie sytuacji w gminach najmniej aktywnych. Rozpowszechnianie informacji na temat dobrych praktyk w tym zakresie, wskazywanie przykładów samorządów, które odniosły sukces, może stanowić czynnik stymulujący do działania jednostki dotychczas nieaktywne. W tym celu ciekawe wydaje się zastosowanie rozwiązania w postaci programu *coachingowego* czy „programu mentorskiego”, którym zostałyby objęte gminy najmniej aktywne. W roli mentorów mogłyby wystąpić samorządy z większym doświadczeniem. Istnieje jednak potrzeba stworzenia ram instytucjonalnych takiego programu na poziomie regionalnym. W praktyce może się bowiem okazać, że samorządy najbardziej aktywne nie będą chętne do dzielenia się swoimi doświad-

zeniami czy swoją wiedzą z potencjalnymi konkurentami (gminami na razie mniej aktywnymi i skutecznymi) w walce o te same środki finansowe. Natomiast samorządy najmniej aktywne z uwagi na swoją pasywną postawę, przejawiającą się często nie tylko na polu zdobywania środków unijnych, będą niechętnie jakimkolwiek zmianom. Istotne z punktu widzenia powodzenia takiego przedsięwzięcia byłoby więc stworzenie systemu zachęt zarówno dla samorządów-mentorów, jak i samorządów-uczących się. Rozwiązaniem wartym rozważenia jest punktowanie aktywności samorządów w programie mentorskim przy ocenie wniosków o dofinansowanie ze środków unijnych (na poziomie regionalnym). Szczególnie, że z naszych badań wynika, iż w województwie znajduje się grupa gmin zasługujących na wyjątkowe zainteresowanie ze względu na to, że w tych gminach złej sytuacji finansowej budżetu towarzyszy niski, i z tendencją spadkową, wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego.

Rekomendacja 7

Promocja wysokiej jakości planowania i zarządzania strategicznego wśród przedstawicieli władz lokalnych.

To działania wymaga aktywności w zakresie:

- wzmocnienia kwalifikacji pracowników urzędów oraz lokalnych liderów (szkolenia, seminaria);
- promowania zarządzania strategicznego jako sposobu myślenia;
- zwiększenia wiedzy i umiejętności dotyczących zarządzania konfliktami (szkolenia). Brak zarządzania konfliktem stanowi jedno z najważniejszych zagrożeń dla rozwoju lokalnego i regionalnego;
- upowszechnienia wśród samorządów idei monitorowania zachodzących zjawisk społeczno-gospodarczych, w tym jakości świadczonych usług.

Rekomendacja 8

Powiązanie dochodów samorządów z wartościami opodatkowanych nieruchomości.

Tego typu działania zwiększyłyby dochody samorządów lokalnych na skutek działań własnych. Często jest tak, że samorządy ponoszą koszty związane z rozwojem infrastruktury technicznej,

w wyniku czego zwiększa się wartość terenów inwestycyjnych. Często największe zyski z tego tytułu mają developerzy, nie zaś samorząd.

Rekomendacja 9

Wprowadzenie polityki zapobiegawczej i rozwiązującej spory lokalne i ponadlokalne.

Zadanie to wymaga podjęcia działań w zakresie:

- podnoszenia świadomości władz lokalnych. Badanie wskazało, że zwykle postrzegają one konflikt jako zjawisko negatywne oraz że zwykle pozostawiają konflikty samym sobie. Niezwykle rzadko proszą o profesjonalną, zewnętrzną pomoc w ich rozwiązaniu. Przy polskim poziomie dyskursu publicznego oraz kapitału społeczne-

go trudno oczekiwać, żeby skonfliktowana społeczność umiała sama szybko i konstruktywnie dojść do porozumienia. Rola władz lokalnych jest nie do przecenienia, gdyż to właśnie ten podmiot ma największe możliwości zapewnienia moderacji konfliktu (co wpisuje się w szerszą politykę stwarzania warunków rozwoju lokalnego), ciągłego monitorowania procesów konfliktogennych i samych konfliktów (szczególnie na obszarach miejskich i aglomeracyjnych);

- dbania o ład kompetencyjny między szczeblami samorządu oraz uporządkowania prawnego planowania przestrzennego. Warto również zadbać o wzmożone moderowanie konfliktów na poziomie ponadlokalnym.

BIBLIOGRAFIA

Akerlof G.A., Shiller R.J. (2009), *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Galbraith J.K. (1998), *The Affluent Society. Fortieth Anniversary Edition*, Houghton Mifflin Company, New York.

GPI (2010), *Global Peace Index*, Institute for Economics and Peace, Sydney.

Kurowska A. (2011), *Dynamika nierówności dochodowych w Polsce na tle innych krajów*, „Analizy Instytutu Polityki Społecznej UW”, 2.

Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak – Fundacja im. S. Batorego, Kraków–Warszawa.

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, 14th September.

Sztompka P. (2007), *Zaufanie*, Znak, Kraków.

