

Rola samorządów w kształtowaniu potencjału adaptacyjnego lokalnych układów społeczno-gospodarczych – przykład Mazowsza

Dorota Celińska-Janowicz, Adam Płoszaj

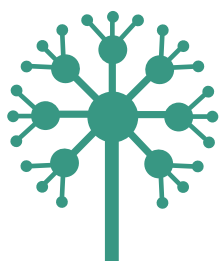
*Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG),
Uniwersytet Warszawski*

w: D. Celińska-Janowicz, A. Płoszaj (red.) *Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorządy wobec wyzwań adaptacyjności*. Warszawa: MGG Conferences.

ISBN 9788363557485

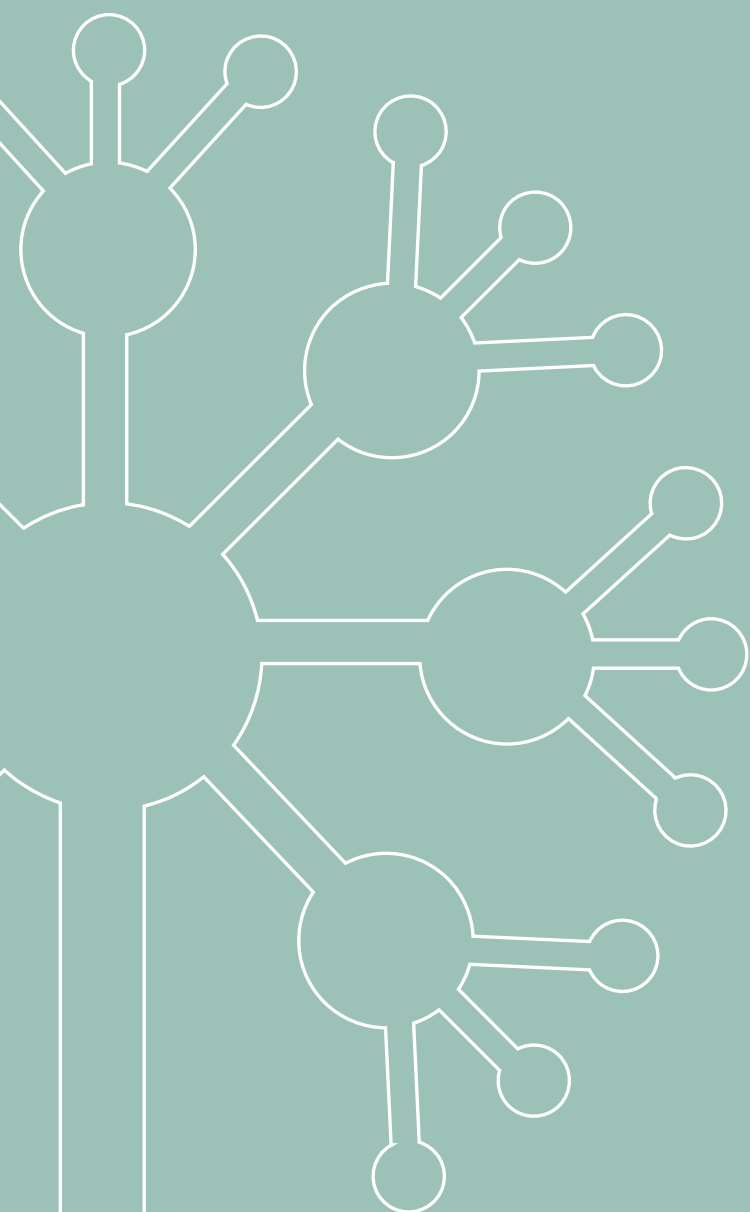
Copyright: Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych 3.0 Polska

Preferowany sposób cytowania: Celińska-Janowicz Dorota, Płoszaj Adam (2015) *Rola samorządów w kształtowaniu potencjału adaptacyjnego lokalnych układów społeczno-gospodarczych – przykład Mazowsza* [w:] D. Celińska-Janowicz, A. Płoszaj (red.) *Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorządy wobec wyzwań adaptacyjności*. Warszawa: MGG Conferences, ss.4-52.



trendy
plus

Rola samorządu w adaptacji przedsiębiorstw i pracowników
do globalnych i regionalnych trendów gospodarczych



Rola samorządów
w kształtowaniu
potencjału
adaptacyjnego
lokalnych układów
społeczno-gospodarczych
– przykład Mazowsza

Autorzy:

Dorota Celińska-Janowicz

Adam Płoszaj

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski

I. Wstęp

*Adaptation seems to be, to a substantial extent,
a process of reallocating your attention.*

*Adaptacja wydaje się, w znacznej mierze,
procesem przekierowywania uwagi.*

Daniel Kahneman

laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 2002 r.

Współczesna rzeczywistość społeczno-gospodarcza podlega coraz szybszym przekształceniom, których skutki widoczne są zarówno w skali globalnej, jak i krajowej czy lokalnej. Zmiany te stanowią istotne wyzwanie nie tylko dla podmiotów gospodarczych, ale też dla władz publicznych, a także społeczeństwa i poszczególnych ludzi. W efekcie w ostatnich latach adaptacja, adaptacyjność czy też rezyliencja (ang. *resilience*) stały się tematem licznych opracowań naukowych z dziedziny ekonomii, socjologii, geografii społeczno-ekonomicznej czy nauk zajmujących się środowiskiem przyrodniczym. Wiąże się to przede wszystkim z rosnącym zainteresowaniem skutkami zmian klimatycznych, a w ostatnich latach także z konsekwencjami ostatniego kryzysu gospodarczego, który wybuchł w 2009 roku. Choć w wielu wypadkach badania dotyczące adaptacyjności czy rezyliencji wydają się powieleniem analiz z zakresu rozwoju społeczno-gospodarczego, to jednak wykorzystanie koncepcji adaptacyjności pozwala spojrzeć na badane od wielu lat zjawiska i procesy z nowej perspektywy (Christopherson et al., 2010).

Analizy z zakresu adaptacyjności – zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym – są stosunkowo nowym obszarem, co sprawia, że wykorzystywana w nich terminologia nie została jak dotąd ostatecznie i jednoznacznie zdefiniowana, a wiele pojęć używanych jest w sposób intuicyjny (Bhamra et al., 2011). Brak jednoznacznych i powszechnie przyjętych definicji sprzyja chaosowi pojęciowemu i równoległemu funkcjonowaniu wielu konkurencyjnych definicji i klasyfikacji.

W bardzo ogólnym ujęciu adaptację można zdefiniować jako mechanizm przystosowywania się do określonych warunków, będących efektem zmian w szeroko rozumianym środowisku (społecznym, gospodarczym, przyrodniczym). Z kolei adaptacyjność jako cecha danego systemu lub obiektu to zdolność przystosowywania się do zmieniających się warunków.

Adaptację i adaptacyjność można odnieść do różnych perspektyw czasowych. W najprostszym ujęciu punktem wyjścia jest reakcja systemu na wystąpienie negatywnego zjawiska (szoku), które wytrąca dany układ ze stanu dotychczasowej równowagi. Adaptacja oznacza powrót do stanu sprzed szoku, na dotychczasową ścieżkę rozwoju. Takie ujęcie kładzie nacisk na krótki horyzont czasowy, a szczególnie korzystne są w tym wypadku stosunkowo ścisłe relacje i związki między poszczególnymi elementami systemu, pozwalające powrócić do stanu sprzed szoku, niczym sprężyna, która po ściśnięciu (wystąpieniu szoku) samoistnie powraca do stanu wyjściowego. Tak rozumiana adaptacja prowadzi do specjalizacji i sprzyja innowacjom utrwalającym istniejące struktury. Choć korzystna w krótkim horyzoncie czasowym, może jednak zmniejszać potencjał adaptacyjny systemu w perspektywie długofalowej. W długim okresie bowiem bardziej pożądaną reakcją może być nie tyle powrót na dotychczasową drogę rozwoju, ile dostosowanie się do nowych warunków poprzez rozwój nowej ścieżki lub ścieżek rozwojowych. Zdolność

do takiej dynamicznej reakcji określana jest mianem adaptacyjności. Sprzyjają jej przede wszystkim luźne relacje między aktorami systemu, umożliwiające elastyczną rekonfigurację jego wewnętrznych struktur, zgodnie z wymogami nowych okoliczności i związanych z nimi możliwości (Pike et al., 2010; Boschma, 2014; Simmie, Martin, 2010). Należy przy tym podkreślić, że nowe okoliczności mogą być związane nie tylko z bezpośrednim oddziaływaniem negatywnego zewnętrznego zdarzenia (szoku), ale także z bardziej długofalowymi trendami, a nawet impulsami o charakterze wewnętrznym, wynikającymi np. z działań podejmowanych w celu zwiększenia pozycji konkurencyjnej.

Rozróżnienie to nawiązuje do trzech głównych ujęć adaptacyjności (czy też rezyliencji) obecnych w literaturze przedmiotu: inżynierskiego, ekologicznego i ewolucyjnego. W ujęciu inżynierskim pożądaną reakcją systemu na wystąpienie czynnika zaburzającego jest powrót do stanu sprzed szoku. A więc podejście to zakłada, że dany system funkcjonuje w stanie równowagi i pożądanym jest, aby w razie wystąpienia czynnika lub zdarzenia zakłócającego możliwie szybko powrócił do (dokładnie) tego stanu (Holling, 1973). Z kolei bardziej dynamiczne podejście ekologiczne uznaje, że dany układ może z sukcesem funkcjonować w więcej niż jednym stanie równowagi. Kluczowym elementem jest w tym wypadku wielkość czy też skala szoku, który wytrąca system z dotychczasowego i przesuwa do nowego stanu równowagi. Co ważne, odbywa się to przy zachowaniu dotychczasowej funkcji systemu (Simmie, Martin, 2010). Nowy stan równowagi może nie tylko umożliwiać osiąganie rezultatów podobnych do tych sprzed szoku, ale też zapewnić warunki do poprawy efektywności systemu. Innymi słowy, w ostatecznym rozrachunku skutki szoku mogą okazać się pozytywne, pozwalając na bardziej efektywne funkcjonowanie w nowym stanie równowagi. Reakcja na szok nie będzie zatem dążeniem do powrotu do punktu wyjścia, lecz raczej wykorzystaniem szansy do rozwoju i być może zajęcia lepszej pozycji niż przed szokiem. „Okresy destrukcyjnych zmian są okresami szansy” (Hajer, Dassen, 2014). Taka perspektywa nawiązuje do koncepcji antykruchości N.N. Taleba (2013), w której szoki, negatywne zdarzenia i wstrząsy postrzegane są jako czynniki pozytywne, umożliwiające wzrost i rozwój. Ewolucyjne podejście do kwestii adaptacyjności skupia się natomiast na perspektywie długofalowej. Zakłada ono, że region nie tylko może z powodzeniem funkcjonować w więcej niż jednym stanie równowagi, ale także że adaptacyjność nie wiąże się jedynie z reakcją na szok, lecz jest nieustannym procesem zmian strukturalnych. W rezultacie kształtowane są nowe ścieżki rozwojowe, adekwatne do nowych warunków, w jakich funkcjonuje dany system (Martin, 2011; Boschma, 2014). Podejście ewolucyjne podkreśla pozytywny wymiar adaptacyjności. Może ona prowadzić do zmiany polegającej na wykorzystaniu pojawiających się szans, związanych np. z nowymi trendami w rozwoju technologii, społeczeństwa i gospodarki (por. Batorski et al., 2012), a nie tylko na niwelowaniu skutków szoków, unikaniu zagrożeń czy dostosowywaniu się do negatywnych trendów.

Większość badań dotyczących adaptacyjności prowadzona jest na poziomie krajów lub regionów. Wszystkie przytoczone definicje i podejścia można jednak zastosować także do poziomu lokalnego (w polskich warunkach są to gminy). Wymaga to jednak uwzględnienia kilku czynników i uwarunkowań, specyficznych dla skali lokalnej. Po pierwsze, relacje między poszczególnymi aktorami (władzami publicznymi, firmami, społecznościami) są na poziomie lokalnym bardziej bezpośrednie, a w niektórych wypadkach także silniejsze niż na poziomie regionalnym czy krajowym. Stąd też wpływ władz na lokalną gospodarkę ma w wielu wypadkach charakter bardziej bezpośredni. Podejmowane w skali lokalnej działania mogą być ponadto znacznie lepiej dostosowane do lokalnych uwarunkowań i specyfiki, a tym samym bardziej skuteczne niż z założenia bardziej uniwersalne działania w skali krajowej czy regionalnej.

Z drugiej strony, potencjał adaptacyjny w skali lokalnej jest kształtowany w dużej mierze przez czynniki zewnętrzne, będące poza kontrolą aktorów lokalnych. Są to np. uwarunkowania makroekonomiczne, ramy prawne i instytucjonalne czy decyzje inwestycyjne podejmowane na wyższych szczeblach administracyjnych. Ponadto gminy są zazwyczaj w wysokim stopniu powiązane funkcjonalnie ze swoim otoczeniem, przez co oddziaływania zewnętrzne (także negatywne) odgrywają w tym wypadku bardzo istotną rolę. Wszystkie te elementy sprawiają, że adaptacyjność na poziomie lokalnym ma inne punkty ciężkości niż adaptacyjność regionalna, krajowa czy globalna.

Na potrzeby niniejszego badania, w którym analizujemy samorządy lokalne, definiujemy adaptację jako proces, działanie lub jego wynik, dzięki któremu dany system (gmina) lepiej radzi sobie ze zmieniającymi się warunkami, zagrożeniami, ryzykami lub możliwościami (Smit, Wandel, 2006, s. 282). Adaptacyjność z kolei to zdolność systemu do tak rozumianego dostosowywania się. Może mieć ona charakter reakcyjny (działanie w odpowiedzi na negatywne zjawisko) lub wyprzedzający (działania zapobiegawcze lub minimalizujące negatywne skutki zjawiska, które jeszcze nie wystąpiło). Tak rozumiana adaptacyjność wynika z potencjału adaptacyjnego gminy, a więc możliwości danego układu do podejmowania działań adaptacyjnych, jego sprawności i wydajności w tym zakresie. Odnosząc pojęcie adaptacyjności do złożonych systemów (takich jak gminy), należy pamiętać, że cechuje je zdolność do samoorganizacji (Levin, 1998), a więc spontanicznej reorganizacji wewnętrznych struktur, w odpowiedzi na wewnętrzne lub zewnętrzne zdarzenia i czynniki. W tym wypadku możemy zatem mówić zarówno o adaptacyjności spontanicznej (autonomicznej), jak i zaplanowanej (Frankhauser et al., 1999; Smit et al., 2000). Na adaptacyjność danego układu (gminy) składać się mogą zarówno działania wyprzedzające, reaktywne, spontaniczne, jak i zaplanowane.

Choć wydawać się może, że najlepszym rozwiązaniem są działania wyprzedzające i zaplanowane, to jednak nie zawsze takie podejście jest możliwe bądź wskazane. Nie wszystkie negatywne zdarzenia można bowiem przewidzieć (nie tylko to, że wystąpią, ale że w ogóle mogą wystąpić), a w niektórych sytuacjach ważniejsza od działania zgodnie z planem jest szybkość reakcji. Dlatego też na adaptacyjność układu lokalnego składa się nie tylko przygotowanie na wystąpienie możliwych do przewidzenia negatywnych zdarzeń, ale także pewna doza elastyczności, umożliwiająca spontaniczne reakcje na zdarzenia niespodziewane. Wszystkie rodzaje działań adaptacyjnych mogą być ponadto podejmowane przez różnych aktorów, np. urząd gminy może zaplanować działania o charakterze wyprzedzającym, mające na celu zapobieżenie negatywnym skutkom powodzi, budując system wałów przeciwpowodziowych. Z kolei w reakcji na wprowadzenie ograniczeń importowych (np. w postaci embarga) lokalni producenci żywności mogą zmienić profil produkcji lub też kierunek eksportu. Choć w skali pojedynczych firm działania takie na pewno mają charakter zaplanowany, to jednak w skali całej gminy mogą nie być w żaden sposób skoordynowane, a więc z tej perspektywy będą mieć charakter spontaniczny.

W tym ujęciu gminy można traktować jako złożone lokalne systemy społeczno-gospodarcze o określonym zasięgu terytorialnym. Obejmują one zarówno sferę społeczną, gospodarczą i środowiskową, jak i instytucjonalno-organizacyjną, a wśród najważniejszych aktorów mających wpływ na ich strukturę i funkcjonowanie wymienić należy władze i całą administrację lokalną, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i mieszkańców. Szczególną rolę w kształtowaniu działań, a zarazem potencjału adaptacyjnego lokalnych systemów społeczno-gospodarczych odgrywają władze lokalne, przede wszystkim ze względu na możliwość określania (przynajmniej w pewnym zakresie) reguł funkcjonowania pozostałych aktorów, jak również wpływu, jaki działania administracji samorządowej mają na komponenty całego systemu.

Działania poszczególnych aktorów mogą mieć charakter indywidualny lub zbiorowy, przy czym w tym drugim wypadku koordynacja nie musi przybierać form instytucjonalnych i może się odbywać w sposób nieformalny. Potencjał adaptacyjny tak rozumianych lokalnych systemów społeczno-gospodarczych kształtowany jest zatem przez zdolność do adaptacji (indywidualnej i zbiorowej) poszczególnych jego aktorów oraz przez siłę i elastyczność relacji ich łączących, a także powiązania z zewnętrznym wobec systemu środowiskiem (społecznym, gospodarczym, instytucjonalnym, przyrodniczym itp.).

Z perspektywy lokalnej warto także zwrócić uwagę na dwa rodzaje zdarzeń wymagające adaptacji. Po pierwsze, mogą to być nagłe szoki, a więc zdarzenia, które można stosunkowo łatwo zidentyfikować i umiejscowić w czasie. Z tego też względu ich bezpośrednie (krótkofalowe) skutki są dość wyraźne. Przykładem może być likwidacja dużego pracodawcy i związany z tym skokowy wzrost bezrobocia. W przypadku takich jednorazowych zdarzeń można przyjąć, że w krótkiej perspektywie czasowej adaptacyjność będzie oznaczała możliwość powrotu do stanu sprzed szoku, np. powrót do poziomu bezrobocia (zatrudnienia) sprzed likwidacji przedsiębiorstwa. Jednak w dłuższej perspektywie czasowej tego typu (inżynieryjne) podejście może przynieść więcej szkód niż korzyści, uniemożliwiając dostosowanie się do płynnej rzeczywistości. Współczesny świat definiuje bowiem nieustanna zmiana.

Zmienia się społeczeństwo (procesy starzenia się, mała liczba dzieci, zmiana priorytetów życiowych osób młodych itd.), gospodarka (globalizacja, zastępowanie pracy ludzkiej przez pracę maszyn i algorytmów itp.) i środowisko naturalne (globalne zmiany klimatu, lokalne zanieczyszczenia środowiska itd.). Zmiany te nie mają charakteru szoków, ale raczej długofalowych trendów, często trudno dostrzegalnych. W tych warunkach adaptacyjność powinna być procesem stałego dostosowywania lokalnego systemu społeczno-gospodarczego do zmieniającego się otoczenia. Likwidacja dużego przedsiębiorstwa może być wyrazem przekształceń struktury gospodarczej i zmian technologicznych, które wymagają nie tyle zniwelowania negatywnych skutków pojedynczych wydarzeń, ile głębszej restrukturyzacji i zmian w wielu sferach życia społeczno-gospodarczego. Takie podejście wskazuje na stałość procesu adaptacji. Nie dotyczy on tylko momentów szoków, ale także – a może przede wszystkim – okresów „normalności”. Podchodząc do adaptacyjności jako stałego procesu, możemy zatem mówić o pewnym potencjale adaptacyjnym, który charakteryzuje lokalne układy społeczno-gospodarcze. Aktywny samorząd może zwiększać ten potencjał nie tylko w odniesieniu do własnych struktur (np. funkcjonowania urzędu), ale przede wszystkim lokalnej gospodarki i społeczeństwa (przykładowe działania zwiększające adaptacyjność można znaleźć w publikacjach: „Jak wspierać adaptacyjność na poziomie lokalnym? Lista sprawdzająca dla samorządów” (2015) i „Inspiracje dla rozwoju lokalnego. Katalog dobrych praktyk z przeglądu międzynarodowego” (2015).

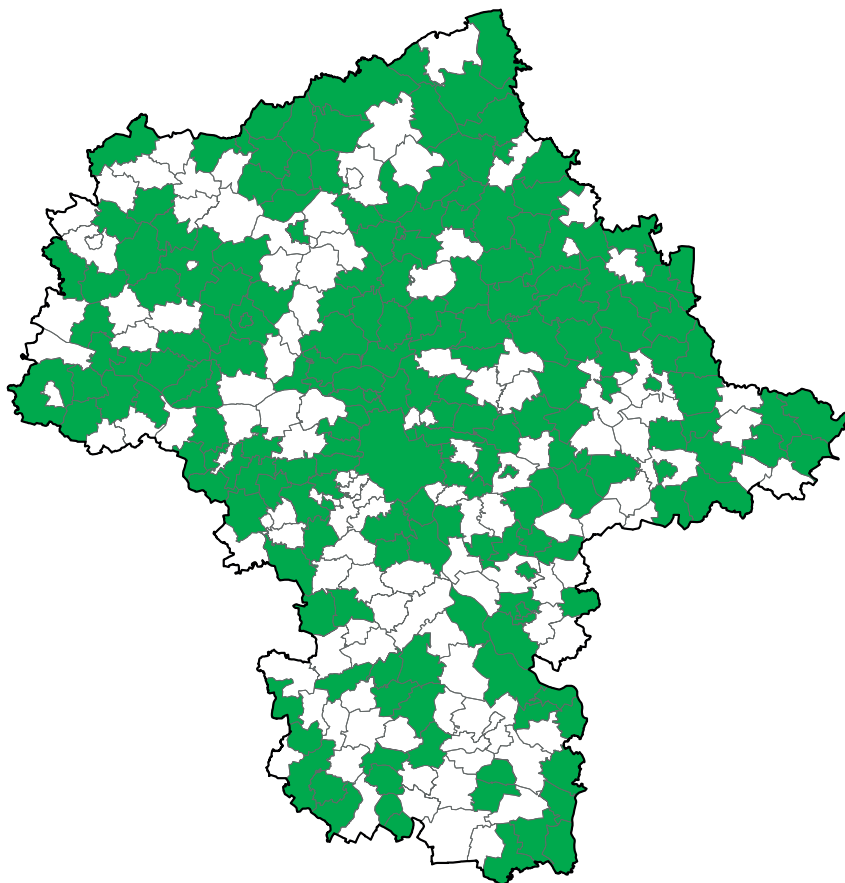
2. Cel badania i zastosowane metody

Głównym celem projektu „Rola samorządu w adaptacji przedsiębiorstw i pracowników do globalnych i regionalnych trendów gospodarczych” – w części dotyczącej potencjału adaptacyjnego samorządów województwa mazowieckiego była odpowiedź na pytanie: jak lokalni aktorzy wspierają i jak mogą wspierać adaptacyjność lokalnych systemów społeczno-ekonomicznych? Przedmiotem badania były bezpośrednie działania oraz potencjał jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów) województwa

mazowieckiego w zakresie zwiększania adaptacyjności przedsiębiorstw i osób na rynku pracy. Badanie składało się z dwóch części: analizy ilościowej danych zastanych i ankiety skierowanej do władz wszystkich gmin i powiatów w województwie oraz z części jakościowej, na którą złożyło się 6 studiów przypadków wybranych gmin (Mława, Mszczonów, Piaseczno, Przasnysz, Siedlce, Szydłowiec).

Badaniem ankietowym objęto wszystkie gminy i powiaty województwa mazowieckiego. Spośród 314 urzędów gmin w regionie prawidłowo wypełnioną ankietę uzyskano od 190, co oznacza, że osiągnięto stosunkowo wysoką stopę zwrotu na poziomie 60,5%. Choć gminy, które wypełniły ankietę, rozłożone były w miarę równomiernie na terenie województwa, to jednak analiza kartograficzna wskazuje na pewną nadreprezentację gmin z północnej części regionu przy nieco mniejszej reprezentacji gmin z podregionu radomskiego (rys. 1).

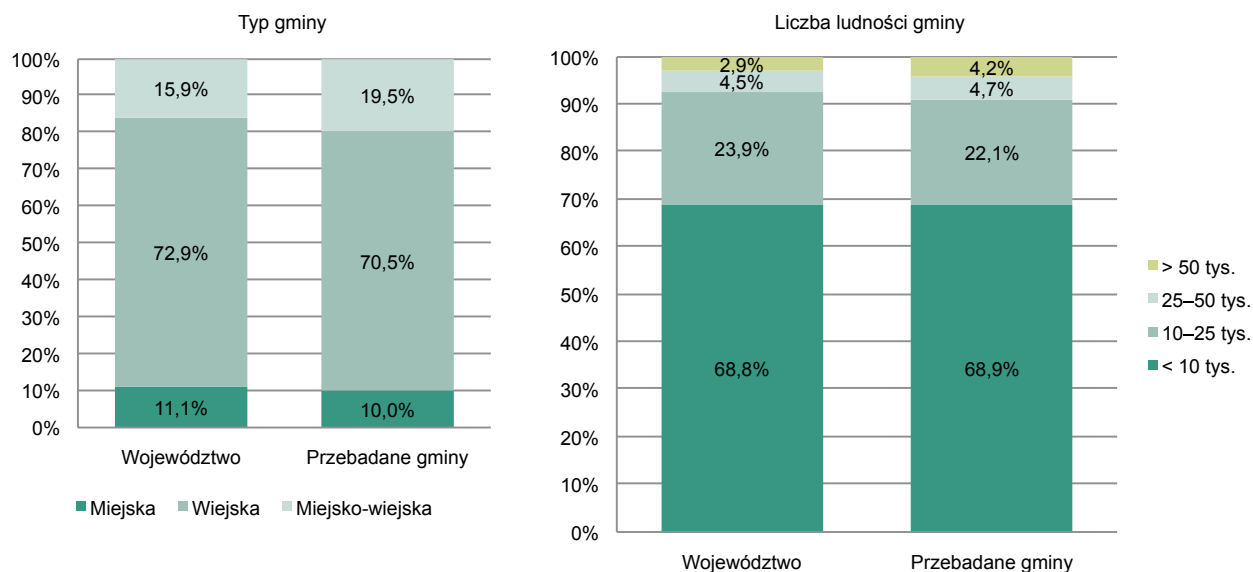
Rysunek 1. Gminy, które wypełniły ankietę (oznaczone na zielono)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Porównanie struktury administracyjnej i wielkościowej przebadanych gmin oraz wszystkich gmin w województwie mazowieckim (rys. 2) wskazuje, że uzyskane wyniki można uznać za reprezentatywne. W przypadku typu gminy w przebadanej próbie nieco większy udział miały gminy miejsko-wiejskie, względnie mniej natomiast było gmin wiejskich. Obserwowane różnice były jednak stosunkowo niewielkie, nieprzekraczające 4 pkt. proc. Z kolei w przypadku struktury wielkościowej (mierzonej liczbą mieszkańców) występowała niewielka nadreprezentacja gmin największych, tj. powyżej 50 tys. mieszkańców.

Rysunek 2. Struktura administracyjna i wielkościowa przebadanych gmin na tle wszystkich gmin w województwie



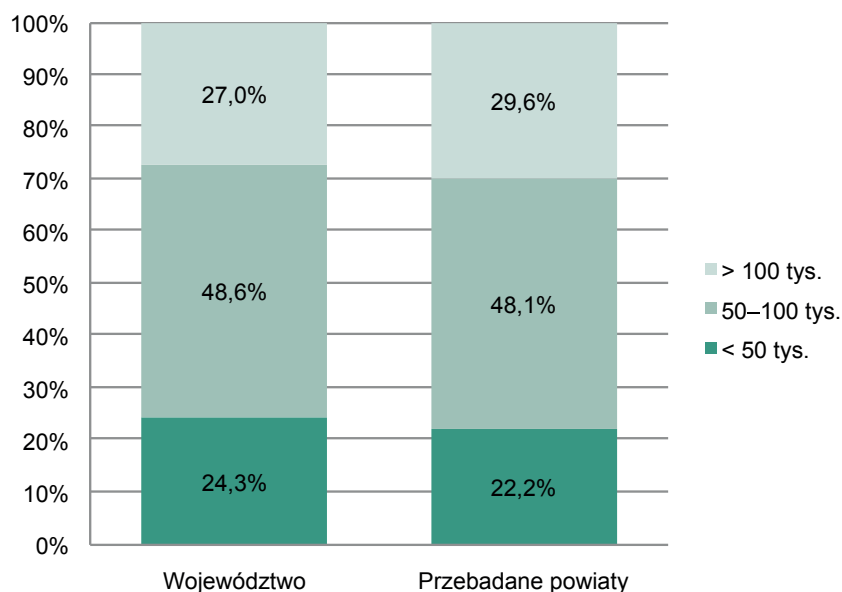
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety i danych GUS.

W efekcie (przy wyłączeniu z badanego zbioru Warszawy) przeciętna gmina, która wypełniła ankietę, liczyła ponad 2 tys. mieszkańców więcej niż przeciętna gmina, która nie brała udziału w badaniu (12,3 tys. wobec 10,1 tys.). Przebadane gminy były ponadto nieznacznie zamożniejsze i wyraźnie bardziej aktywne w pozyskiwaniu funduszy unijnych niż pozostałe gminy w regionie (w 2012 roku ich dochody własne per capita były o 5,5% wyższe i pozyskały średnio o 40% więcej środków UE). Mimo tych różnic poziom bezrobocia (mierzony udziałem bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym) w obu grupach gmin był taki sam. Zatem należy stwierdzić, że wśród gmin, które odpowiadały na ankietę, jest niewielka nadreprezentacja gmin ludniejszych, bogatszych i aktywniejszych. Zatem obraz wyłaniający się z wyników ankiety jest prawdopodobnie nieco bardziej optymistyczny niż w rzeczywistości.

Oprócz gmin ankietę badającą potencjał adaptacyjny mazowieckich samorządów wystosowano również do starostw powiatowych. Spośród 37 powiatów województwa mazowieckiego¹ ankietę wypełniło 27. Stopa zwrotu wyniosła zatem aż 73%, co należy uznać za bardzo dobry wynik.

¹ Województwo mazowieckie składa się z 37 powiatów i 5 miast na prawach powiatu. Ankiety wypełnione przez władze miast na prawach powiatu (wszystkich pięciu) zostały uwzględnione w poprzednim rozdziale, dotyczącym wyników ankiety gminnej.

Rysunek 3. Struktura wielkościowa przebadanych powiatów na tle wszystkich powiatów w województwie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety i danych GUS.

Struktura przebadanych powiatów pod względem liczby ludności była ponadto zbliżona do struktury wszystkich powiatów w regionie (rys. 3). W porównaniu z całym województwem wśród objętych badaniem jednostek nieco więcej było powiatów największych (powyżej 100 tys. mieszkańców), a nieco mniej najmniejszych (< 50 tys.), jednak różnice nie były duże i nie przekraczały kilku punktów procentowych. Dlatego także wyniki ankiety powiatowej ocenić można jako reprezentatywne.

W badania zrealizowano 6 studiów przypadku. Ich głównym celem było lepsze zrozumienie mechanizmów adaptacyjności na poziomie gminnym, a w szczególności:

- określenie potencjału adaptacyjnego (1) gminy jako całości (układu lokalnego) oraz (2) urzędu gminy jako organizacji;
- określenie czynników warunkujących potencjał adaptacyjny gminy;
- identyfikacja procesów adaptacyjnych w gminie;
- identyfikacja działań wspierających adaptacyjność;
- identyfikacja wyzwań i problemów w zakresie adaptacyjności.

Dobór gmin objętych szczegółowymi badaniami jakościowymi (studia przypadków) oparto na dwóch głównych przesłankach. Po pierwsze, istotne było uwzględnienie różnych typów gmin: ze względu na wielkość, położenie, uwarunkowania i szanse rozwojowe, sytuację gospodarczą itd. Po drugie, gminy zostały dobrane w taki sposób, aby badanie każdej z nich dawało możliwość uchwycenia wielu różnych procesów adaptacyjnych, w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej, realizowanych przez samorząd i pozostałych aktorów lokalnych. Z tego też względu, opierając się na wcześniejszych doświadczeniach w badaniu polskich samorządów, z procedury doboru studiów przypadków wyłączono małe wiejskie gminy rolnicze, liczące mniej niż 10 tys. mieszkańców. Podejście takie było w tym wypadku uzasadnione, gdyż badanie miało na celu identyfikację procesów i potencjału adaptacyjnego, a nie stworzenie typologii gmin.

Objęte badaniami jakościowymi gminy dobrano tak, aby każda z nich miała inną specyfikę (tabela 1). Dzięki temu zakres zidentyfikowanych w trakcie badań jakościowych działań adaptacyjnych mógł być odpowiednio zróżnicowany i szeroki. Badaniem objęto zatem zarówno miasta, jak i gminy miejsko-wiejskie, o zróżnicowanej wielkości (od 17 tys. do 75 tys. mieszkańców). Oprócz gmin, które można określić jako gminy sukcesu, wybrano także jednostki borykające się z większymi problemami, przede wszystkim w obszarze rynku pracy. Ponadto przy doborze gmin uwzględniono kryterium lokalizacji, tzn. wybrano gminy położone w różnych częściach województwa, zarówno blisko Warszawy, jak i w większej od niej odległości.

Tabela 1. Charakterystyka gmin objętych studiami przypadków

Gmina	Ludność 2012	Dochody własne gminy per capita 2012 w zł	Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w %		
			2004	2008	2012
Mława	30 969	1 608	18,6	8,0	10,0
Mszczonów	11 611	2 645	8,6	4,3	6,1
Piaseczno	75 008	3 025	5,0	2,5	5,0
Przasnysz	17 430	1 417	14,2	7,9	10,4
Siedlce	76 393	2 270	10,4	6,4	8,5
Szydłowiec	19 349	902	25,0	16,8	20,9

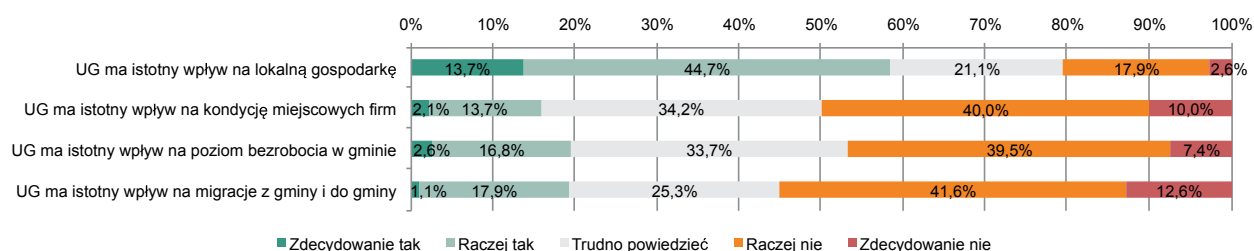
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3. Wyniki ankiety

3.1. Poczucie wpływu na stan gminy

Wśród przebadanych gmin przeważa poczucie raczej niskiego wpływu na poszczególne komponenty lokalnej gospodarki, takie jak kondycja miejscowych firm, bezrobocie czy migracje (rys. 4). Zaledwie około 15–20% ankietowanych jednostek oceniło, że urząd gminy ma istotny wpływ na te komponenty (zsumowane odpowiedzi 'zdecydowanie tak' i 'raczej tak'), choć jednocześnie aż 58% zadeklarowało, że urząd ma istotny wpływ na lokalną gospodarkę jako całość. Może to wskazywać na istnienie innych elementów lokalnej gospodarki (poza wymienionymi komponentami), które w ocenie ankietowanych gmin pozostają w obszarze wpływu urzędu. Ze stwierdzeniem, że urząd gminy ma istotny wpływ na migracje z i do gminy częściej zgadzały się gminy większe i bardziej zamożne. Z kolei częściej poczucie wpływu na lokalną gospodarkę jako całość deklarowały gminy mniejsze (o mniejszej liczbie mieszkańców). Wynikać to może z bardziej bezpośrednich relacji łączących poszczególnych aktorów lokalnych w mniejszych jednostkach, co przekładać się może na większe poczucie wpływu (lub też jego poczucie).

Rysunek 4. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa gminie?*

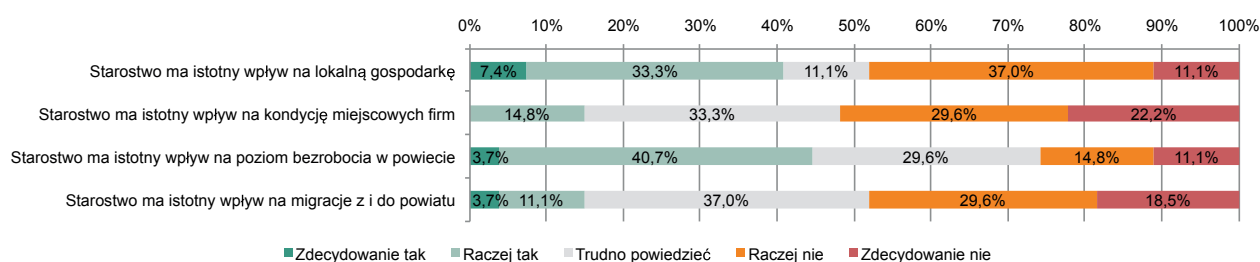


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

3.2. Poczucie wpływu na stan powiatu

Podobnie jak w przypadku mazowieckich gmin, także objęte badaniem władze powiatowe deklarowały większe poczucie wpływu na lokalną gospodarkę ogółem niż na poszczególne jej komponenty (rys. 5).

Rysunek 5. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa powiecie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

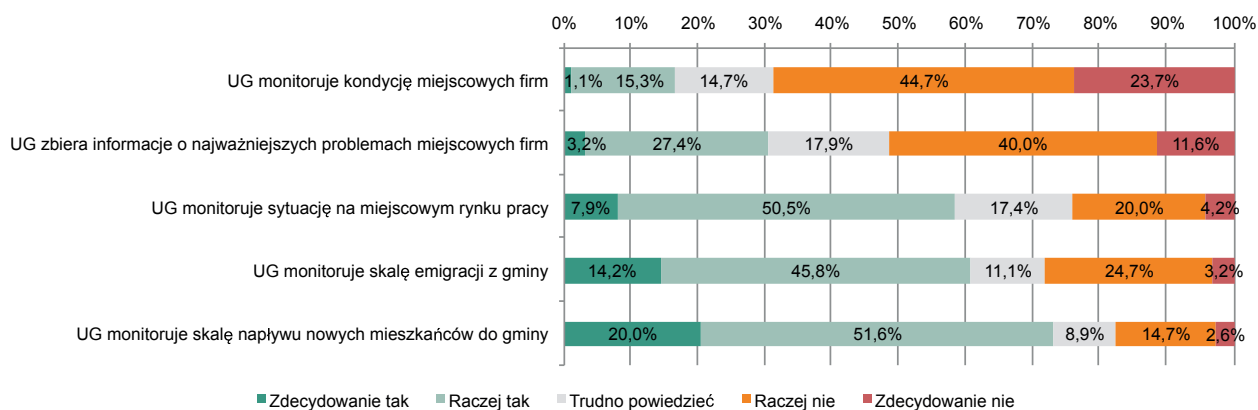
Ze stwierdzeniem, że starostwo ma istotny wpływ na lokalną gospodarkę, zgodziło się aż 40,7% władz ankietowanych powiatów, podczas gdy poczucie wpływu na takie aspekty jak kondycja miejscowych firm czy migracje z i do powiatu zadeklarowało zaledwie 14,8% (skumulowany odsetek odpowiedzi 'raczej tak' i 'zdecydowanie tak'). Wyjątkiem był lokalny rynek pracy, który w opinii aż 44,4% przebadanych powiatów pozostawał w sferze wpływu władz samorządowych. Tak wysoki wynik jest najprawdopodobniej związany ze szczególnym zainteresowaniem władz powiatowych tym obszarem, co z kolei wynika z umiejscowienia służb zatrudnienia (PUP) w ramach administracji powiatowej.

3.3. Monitorowanie stanu gminy

Niskie poczucie wpływu władz mazowieckich gmin na kondycję miejscowych firm koresponduje ze względnie niskim poziomem wiedzy o sytuacji miejscowych przedsiębiorstw (rys. 6). Zaledwie 16% przebadanych jednostek zadeklarowało, że w jakikolwiek sposób monitoruje kondycję lokalnych firm, a 30%, że zbiera informacje o ich najważniejszych problemach. Znacznie lepiej sytuacja w zakresie monitoringu wyglądała w obszarach, które pozostają w gestii jednostek administracji publicznej, takich jak powiatowe urzędy pracy czy wydziały meldunkowe. Po około 60% przebadanych gmin zadeklarowało, że monitoruje sytuację na miejscowym rynku pracy i emigrację z gminy,

a aż 71,6%, że zbiera na bieżąco informacje o napływie nowych mieszkańców. W tym ostatnim wypadku częściej informacje takie zbierały gminy większe.

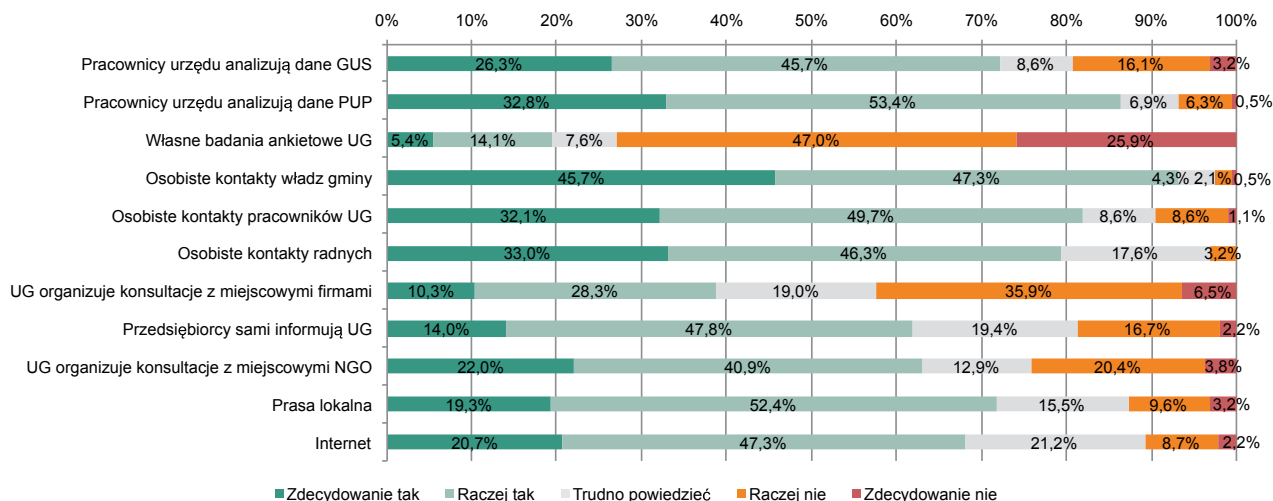
Rysunek 6. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa gminie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Podobnie jak w przypadku oceny skuteczności konkretnych działań, także w odniesieniu do oceny sytuacji lokalnej gospodarki głównym źródłem wiedzy dla przebadanych samorządów gminnych były osobiste kontakty władz, radnych i pracowników urzędu (łącznie odsetek odpowiedzi 'raczej tak' i 'zdecydowanie tak' odpowiednio: 93,1%; 81,8%; 79,3%) (rys. 7).

Rysunek 7. Odpowiedź na pytanie *Skąd urząd gminy czerpie wiedzę o sytuacji lokalnej gospodarki (przedsiębiorstw, rynku pracy)?*



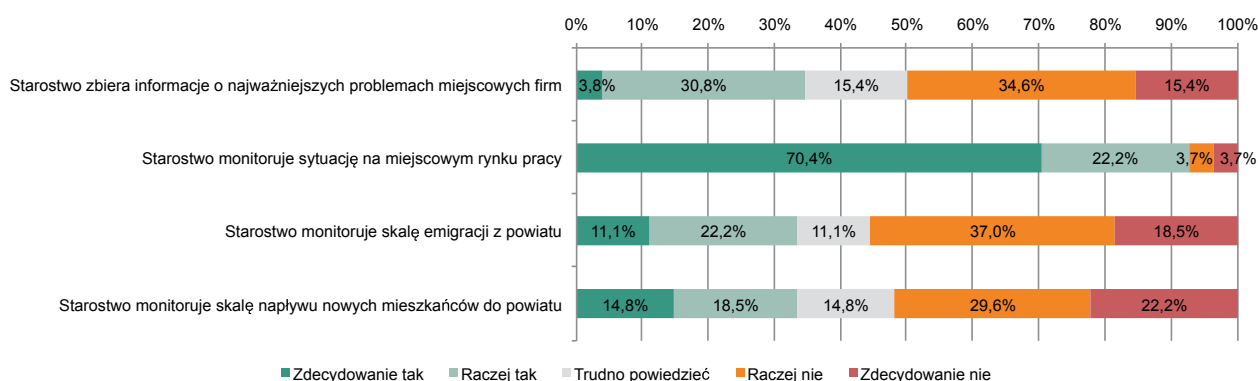
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Niemal równie popularne były łatwo dostępne dane GUS (72,0%) i urzędów pracy (86,2%). Dla około 2/3 gmin źródłem wiedzy o stanie lokalnej gospodarki były natomiast informacje napływające od przedsiębiorców (61,8%) i konsultacje z lokalnymi organizacjami pozarządowymi (62,9%), jak również lokalna prasa (71,7%) i Internet (67,9%). Jednocześnie jednak zaledwie 38,6% przebadanych gmin organizowało konsultacje z miejscowymi przedsiębiorcami, a tylko 1/5 przeprowadzała własne badania ankietowe.

3.4. Monitorowanie stanu powiatu

Podobnie jak w przypadku poczucia wpływu, także w przypadku monitoringu sytuacja na miejscowym rynku pracy pozostawała w sferze zainteresowań znacznie większego odsetka władz powiatowych niż pozostałe sfery (rys. 8). Monitoring powiatowego rynku pracy zadeklarowało bowiem aż 92,6% wszystkich starostw. Z kolei monitoring kondycji miejscowych firm, skali emigracji czy napływu nowych mieszkańców prowadził zaledwie co trzeci przebadany samorząd powiatowy.

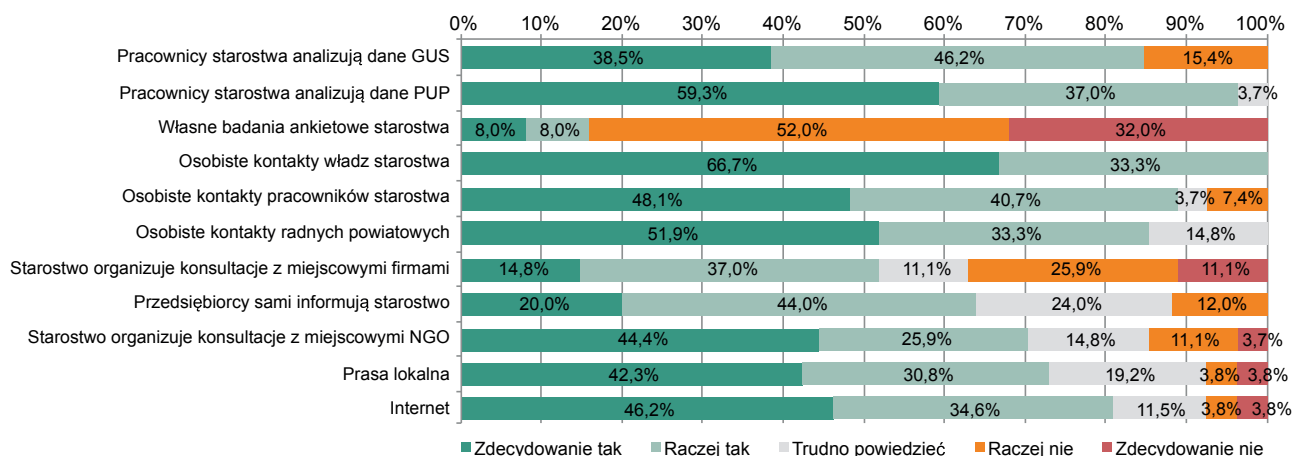
Rysunek 8. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa powiecie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Popularność poszczególnych źródeł informacji o kondycji lokalnej gospodarki była w przypadku przebadanych starostw powiatowych podobna jak w przypadku gmin. W obu wypadkach głównym źródłem informacji były osobiste kontakty władz, radnych i urzędników starostwa z beneficjentami działań (łącznie odsetek odpowiedzi samorządów powiatowych 'zdecydowanie tak' i 'raczej tak' odpowiednio: 100%; 85,2%; 88,9%) (rys. 9). Równie powszechne było korzystanie z prowadzonych przez pracowników urzędu analiz danych GUS (84,6%) i PUP (96,3%), a w nieco mniejszym stopniu także z monitoringu lokalnej prasy (73,1%) i Internetu (80,8%) oraz organizowanych przez urząd konsultacji z miejscowymi organizacjami pozarządowymi (70,4%).

Rysunek 9. Odpowiedź na pytanie *Skąd starostwo powiatowe czerpie wiedzę o sytuacji lokalnej gospodarki (przedsiębiorstw, rynku pracy)?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

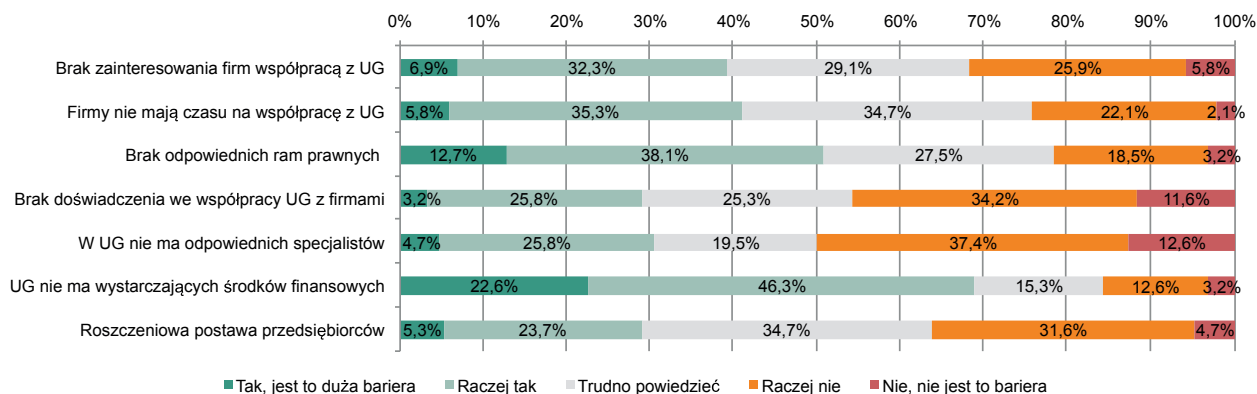
Zaledwie połowa objętych badaniem władz samorządowych korzystała z wiedzy pozyskiwanej podczas konsultacji z miejscowymi firmami. Niemal 2/3 zadeklarowało natomiast, że korzysta z informacji, które przedsiębiorcy sami przekazują urzędowi. Zdecydowanie najmniej popularnym źródłem wiedzy o sytuacji gospodarczej powiatu były badania własne, z których korzystało zaledwie 16% przebadanych starostw.

3.5. Współpraca z firmami – gminy

W porównaniu z resztą kraju mazowieckie samorządy stosunkowo niechętnie współpracują z miejscowymi przedsiębiorstwami (Gorzelać, Jałowiecki, 2014). Z przeprowadzonych w 2013 roku badań ankietowych wynika, że ponad 1/4 (26,6%) podejmowało jakąkolwiek współpracę, przy czym zaledwie 3,8% z nich oceniało tę współpracę jako intensywną i realizowaną w dużym zakresie, a ponad dwukrotnie więcej (8,2%) nie podejmowało żadnej współpracy.

Zdając sobie sprawę z relatywnie małej popularności współpracy mazowieckich samorządów z sektorem przedsiębiorstw, zapytano gminy o bariery utrudniające tę współpracę (rys. 10). Główną przeszkodą okazał się brak środków finansowych (68,9% wskazań dla odpowiedzi 'raczej tak' i 'zdecydowanie tak'). Połowa gmin wskazała z kolei na brak odpowiednich ram prawnych, a zdaniem około 40% ankietowanych samorządów główne przyczyny braku współpracy leżały po stronie samych firm (brak zainteresowania współpracą i brak czasu na nią). Jednocześnie około 30% gmin wskazało na roszczeniową postawę przedsiębiorców oraz brak odpowiednich specjalistów i doświadczenia po stronie urzędu.

Rysunek 10. Odpowiedzi na pytanie *Jakie są bariery we współpracy urzędu gminy z lokalnymi firmami?*

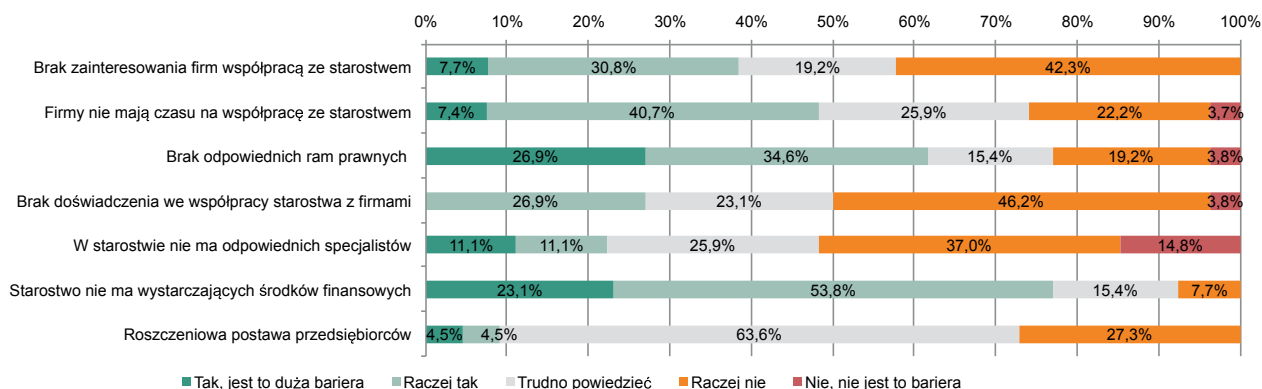


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

3.6. Współpraca z firmami – powiaty

Podobnie jak przebadane urzędy gminy, także władze powiatowe deklarowały, że główną barierą w ich współpracy z lokalnymi firmami był brak funduszy na ten cel (łączny odsetek wskazań dla odpowiedzi 'tak, jest to duża bariera' i 'raczej tak' na poziomie 76,9%) oraz brak odpowiednich ram prawnych (61,5%) (rys. 11). Stosunkowo często wymienianą przyczyną był także brak czasu (48,1%) i zainteresowania (38,5%) tego typu aktywnością po stronie firm. Tylko co dziesiąty przebadany samorząd oceniał, że barierą we współpracy była roszczeniowa postawa przedsiębiorców.

Rysunek 11. Odpowiedzi na pytanie *Jakie są bariery we współpracy starostwa powiatowego z lokalnymi firmami?*

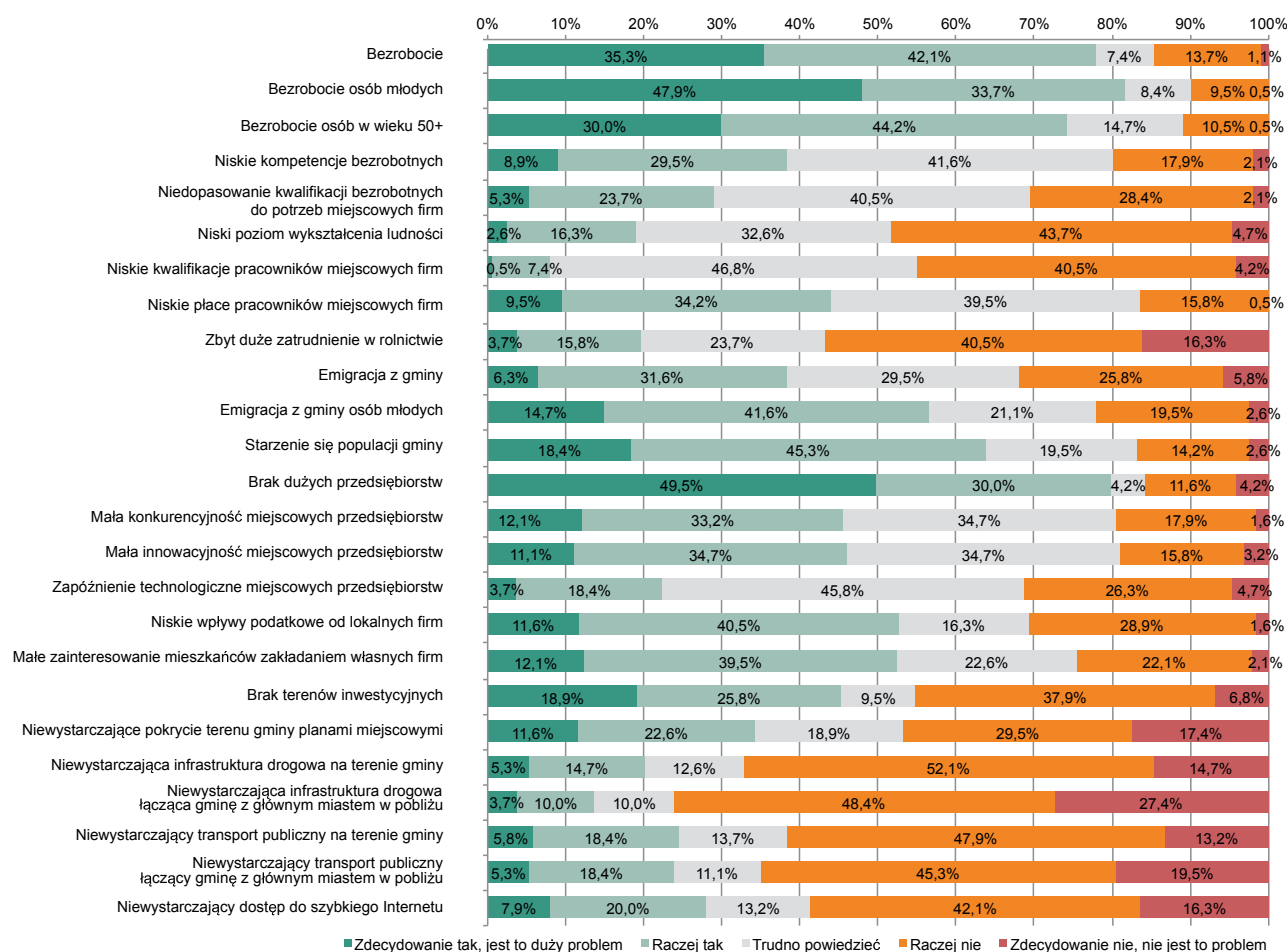


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

3.7. Problemy rozwojowe – gminy

Władze lokalne mają określone, mniejsze lub większe, możliwości wpływania na kondycję gminy, zarówno w sferze gospodarczej, społecznej, jak i środowiskowej. Działania te mogą wynikać, z jednej strony, z dostępności odpowiednich narzędzi i zasobów, z drugiej – z obszarów identyfikowanych przez władze jako istotne problemy lokalne. Dla objętych badaniem ankietowym gmin główne problemy lokalnej gospodarki związane były przede wszystkim z bezrobociem (ponad 3/4 gmin zadeklarowało, że jest to problem), zwłaszcza osób młodych (rys. 12). Ten ostatni problem otrzymał aż 81,6% wskazań dla odpowiedzi 'zdecydowanie tak, jest to duży problem' i 'raczej tak'. Należy przy tym zaznaczyć, że na bezrobociu jako istotny problem częściej wskazywały gminy mniejsze, mniej zamożne i położone dalej od Warszawy.

Rysunek 12. Odpowiedzi na pytanie *Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Aż 80% gmin oceniło jako problem brak dużych firm, co bezpośrednio wiąże się z trudną sytuacją na rynku pracy. Może to wskazywać na dość tradycyjne podejście mazowieckich władz lokalnych do kwestii czynników mogących poprawić sytuację lokalnej gospodarki, wśród których na pierwsze miejsce wysuwa się obecność dużego przedsiębiorstwa. Kolejne miejsca na liście istotnych problemów zajmowały niekorzystne zjawiska demograficzne, takie jak starzenie się populacji i emigracja (odpowiednio 63,7% i 56,3% wskazań dla odpowiedzi 'zdecydowanie tak, jest to duży problem' i 'raczej tak'). Z kolei tylko około 45% gmin jako istotny problem wskazało niską konkurencyjność czy innowacyjność miejscowych przedsiębiorstw, a zaledwie 1/5 – zapóźnienie technologiczne miejscowych firm czy zbyt duże zatrudnienie w rolnictwie². To ostatnie było częściej uznawane za istotny problem przez gminy mniejsze i uboższe oraz te położone dalej od Warszawy. Podobna prawidłowość występowała także w przypadku odpowiedzi: emigracja z gminy, emigracja z gminy osób młodych, starzenie się populacji, brak dużych przedsiębiorstw oraz małe zainteresowanie mieszkańców zakładaniem własnych firm. Z kolei niskie wpływy podatkowe od lokalnych podmiotów gospodarczych oraz mała konkurencyjność miejscowych przedsiębiorstw były postrzegane jako problem przede wszystkim przez gminy mniejsze i mniej zamożne. Zapóźnienie technologiczne lokalnych przedsiębiorstw natomiast jako istotny problem oceniały głównie gminy uboższe, a niewystarczający

² Wyniki badania „Trendy Rozwojowe Mazowsza” pokazują, że duża część mazowieckich władz lokalnych (45%) postrzega rolnictwo jako jeden z głównych potencjałów rozwojowych gminy (Satański, 2014).

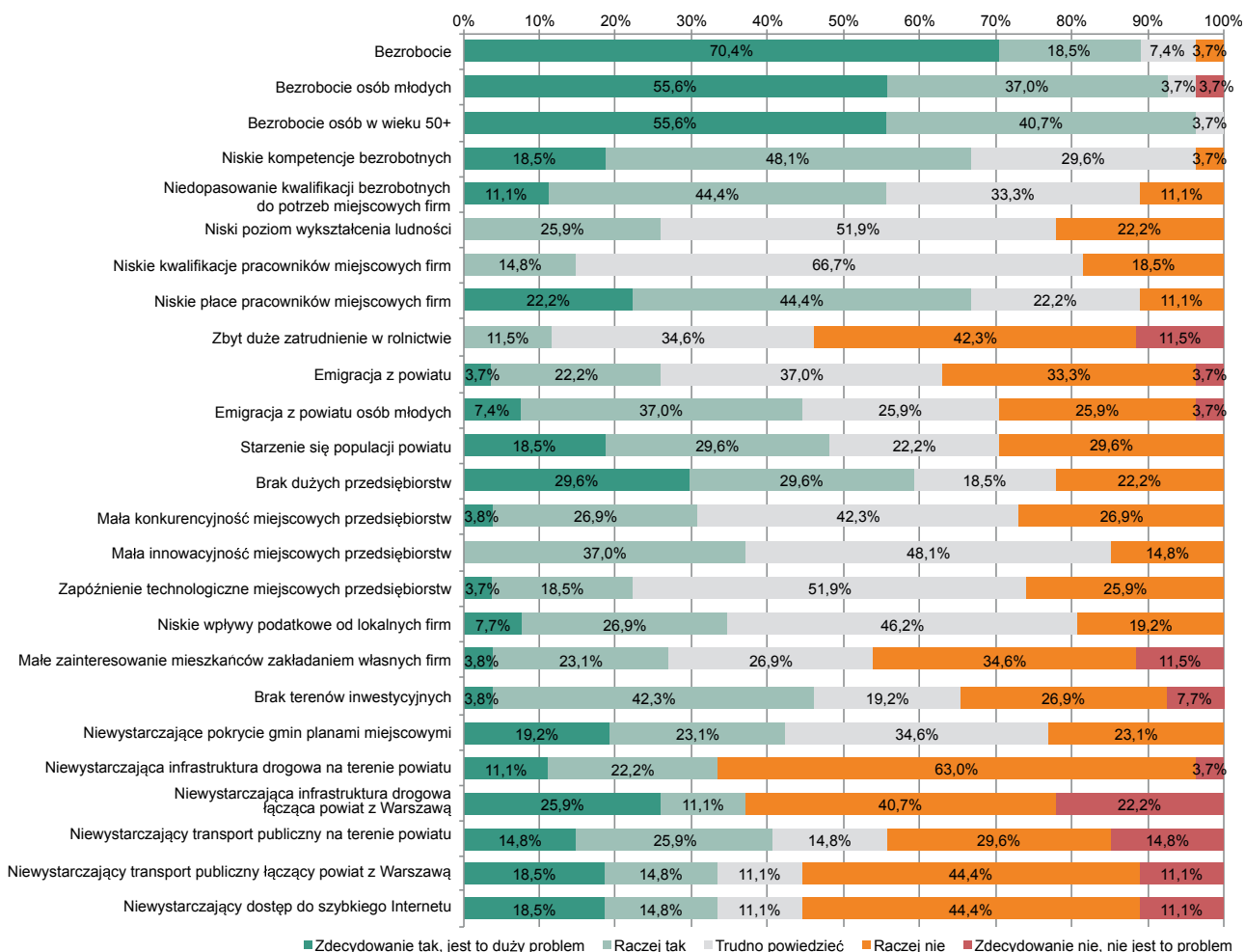
transport publiczny łączący gminę z głównym miastem w pobliżu – gminy o mniejszej liczbie mieszkańców, niezależnie od ich położenia względem stolicy.

Wydaje się, że przebadane gminy jako problemy postrzegały raczej skutki, a nie przyczyny niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Choć bowiem bezrobocie oceniane było jako istotny problem przez zdecydowaną większość przebadanych gmin, to jednak zaledwie 38,4% jako problem uznało niskie kompetencje bezrobotnych, 28,9% – niedopasowanie kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb miejscowych firm, a zaledwie 18,9% – niski poziom wykształcenia ludności. Około połowa (po 52%) przebadanych władz lokalnych oceniła, że problemy w skali lokalnej to niskie wpływy podatkowe od lokalnych firm i niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców gminy. Wbrew dość popularnym opiniom o niskiej dostępności i problemach infrastrukturalnych Mazowsza, dla ankietowych gmin kwestie związane z niewystarczającą infrastrukturą drogową czy transportem publicznym stanowiły istotny problem zaledwie w 15–25% przypadków.

3.8. Problemy rozwojowe – powiaty

Podobnie jak w przypadku przebadanych gmin, także władze mazowieckich powiatów jako największy problem lokalnych gospodarek uznawały bezrobocie (rys. 13). W tym wypadku łączny odsetek wskazań dla odpowiedzi 'zdecydowanie tak, jest to duży problem' i 'raczej tak' był jeszcze większy niż w przypadku gmin i wyniósł aż 96,3% dla bezrobocia ogółem, 92,6% dla bezrobocia osób młodych i 88,9% dla bezrobocia osób w wieku 50 lat i więcej. Wynikać to mogło ze wspomnianego wcześniej umiejscowienia na szczycie powiatowym lokalnych służb zatrudnienia (PUP). Kolejne miejsca na liście istotnych problemów lokalnych gospodarek również zajmowały kwestie związane z rynkiem pracy: niskie kompetencje bezrobotnych (66,7%), niskie płace pracowników miejscowych firm (66,7%), niedopasowanie kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb miejscowych firm (55,6%). 6 na 10 władz powiatowych jako istotny problem oceniło z kolei brak dużych przedsiębiorstw, a niemal połowa (48,1%) – starzenie się populacji. Podobnie jak w przypadku gmin najmniej samorządów jako problem uznało zbyt duże zatrudnienie w rolnictwie (11,5%) i niskie kwalifikacje pracowników miejscowych firm (14,8%). W porównaniu z wynikami ankiety gminnej zwraca także uwagę kwestia dostępności transportowej (infrastruktury drogowej i transportu publicznego), która w ocenie władz powiatowych stanowiła istotniejszy problem lokalnych gospodarek niż w ocenie władz gminnych.

Rysunek 13. Odpowiedzi na pytanie *Jakie są najważniejsze problemy w Państwa powiecie?*



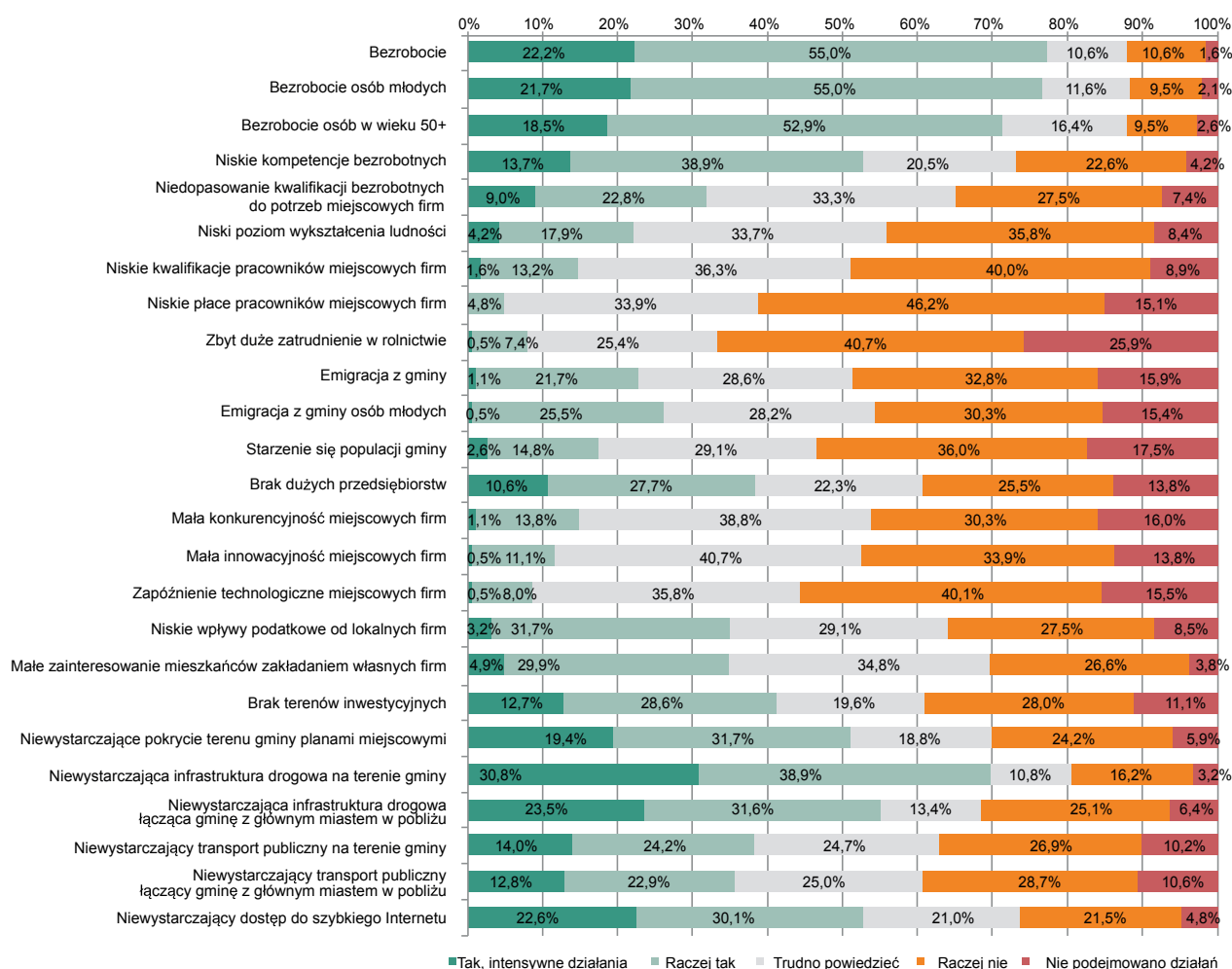
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Warto także podkreślić, że zdaniem żadnego z przedstawicieli mazowieckich powiatów niska innowacyjność miejscowych firm, niski poziom wykształcenia ludności oraz zbyt duże zatrudnienie w rolnictwie nie były dużym problemem lokalnej gospodarki (brak odpowiedzi 'zdecydowanie tak, jest to duży problem').

3.9. Działania w obszarach problemowych – gminy

Istotnym elementem potencjału adaptacyjnego samorządów lokalnych jest to, w jakim stopniu zidentyfikowane przez władze problemy znajdują pokrycie w realizowanych przez nie działaniach. W tym wypadku najwięcej wskazań pozytywnych, a więc mniej lub bardziej intensywnych działań, przebadane gminy podejmowały w obszarze szeroko pojętego bezrobocia (zarówno ogółem, jak i poszczególnych grup wiekowych) (rys. 14). Aktywność w tym obszarze zadeklarowało od 71% do 77% gmin.

Rysunek. 14. Odpowiedzi na pytanie *Czy urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne, np. spółki, gospodarstwa pomocnicze, szkoły, sołectwa itd.) podejmował w ciągu ostatnich 4 lat działania zmierzające do poprawy sytuacji w gminie w następujących obszarach?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Wśród obszarów, w których przebadane gminy podejmowały jakiegokolwiek działania oprócz bezrobocia, znalazł się także rozwój infrastruktury. Aż 7 na 10 gmin realizowało na swoim terenie inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej, 55,1% podejmowało działania mające na celu poprawę sytuacji w zakresie dostępności infrastrukturalnej głównego miasta w pobliżu, a 52,7% uzupełniało braki w zakresie infrastruktury szerokopasmowego Internetu. Co ciekawe, choć ponad 70% przebadanych jednostek zadeklarowało aktywność w obszarze walki z bezrobociem, zaledwie 52,6% podejmowało działania związane z niskimi kompetencjami bezrobotnych, a tylko niecała 1/3 – z niedopasowaniem kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb miejscowych firm. Około połowa przebadanych gmin zadeklarowała aktywność nakierowaną na zwiększenie swojej atrakcyjności inwestycyjnej, tj. działania mające na celu zwiększenie pokrycia terenu gminy planami miejscowymi (51,1%) oraz zwiększenie dostępności terenów inwestycyjnych (41,3%).

Wśród obszarów, w których tylko niewielki odsetek gmin deklaruował jakąkolwiek aktywność, dominowały te związane z kondycją lokalnych firm: niskie płace (4,8%) i kwalifikacje (14,7%) pracowników, zapóźnienie technologiczne (8,6%), niska innowacyjność (11,6%) i konkurencyjność (14,9%). Ponadto zaledwie 7,9% ankietowanych jednostek podejmowało działania związane ze zbyt dużym zatrudnieniem

w rolnictwie. Warto w tym miejscu podkreślić, że w większości przypadków ani wielkość gmin, ani ich zamożność czy też położenie względem Warszawy nie odgrywały istotnej roli jako czynniki determinujące aktywność w określonych obszarach. Wyjątkiem były w tym wypadku działania w zakresie poprawy dostępności transportem publicznym (połączenia na terenie gminy i z głównym miastem w pobliżu), które z większą intensywnością realizowały gminy położone bliżej stolicy.

3.10. Działania w obszarach problemowych – powiaty

Podobnie jak w wypadku percepcji problemów, także w obszarze działań aktywność władz powiatowych dotyczyła w znacznym stopniu bezrobocia (rys. 15). Aż 96,3% przebadanych samorządów podejmowało działania w tym obszarze (zarówno bezrobocia ogółem, jak i osób młodych oraz w wieku 50+), 85,2% – w zakresie niskich kompetencji bezrobotnych, a 74,1% – niedopasowania kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb miejscowych firm (łącznie odsetek wskazań dla odpowiedzi 'tak, intensywne działania' i 'raczej tak'). Wyjątkowa pozycja problemu bezrobocia i rynku pracy w ogóle wynika w przypadku powiatów w dużej mierze z umocowania na tym szczeblu administracji samorządowej służb zatrudnienia w postaci powiatowych urzędów pracy.

Wysoką aktywność przebadane samorządy deklarowały także w obszarze rozwoju infrastruktury transportowej (dróg, transportu publicznego i Internetu) (od 44,4% do 81,5%) oraz zwiększenia poziomu lokalnej przedsiębiorczości (65,4%).

Rysunek 15. Odpowiedzi na pytanie *Czy starostwo powiatowe (i/lub jego jednostki zależne, np. PUP) podejmowało w ciągu ostatnich 4 lat działania zmierzające do poprawy sytuacji w powiecie w następujących obszarach?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

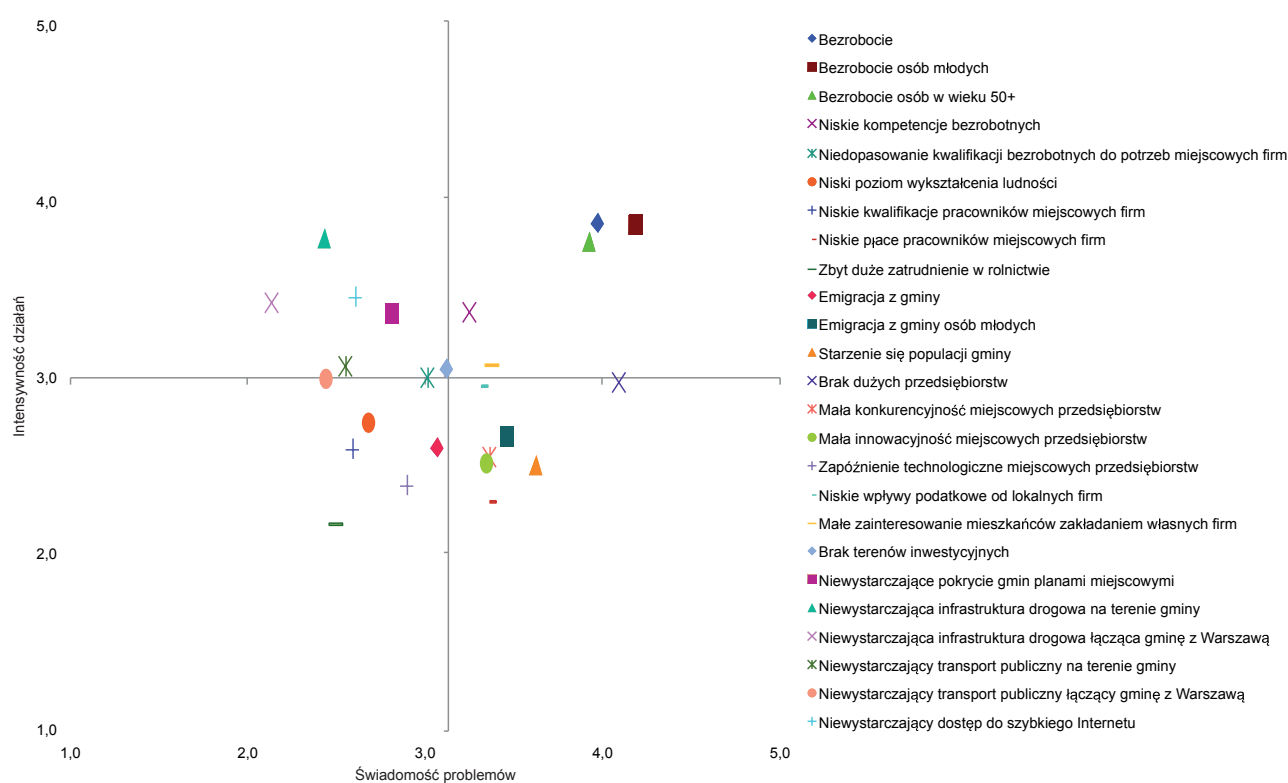
Zdecydowanie najmniej aktywne przebadane władze powiatowe były w zakresie poprawy poziomu konkurencyjności miejscowych firm (3,7%) oraz zmniejszenia poziomu zatrudnienia w rolnictwie (3,8%). Zaledwie 7,4% przebadanych starostw zadeklarowało ponadto realizację działań zmierzających do poprawy sytuacji w takich sferach jak niskie płace pracowników miejscowych firm, starzenie się populacji powiatu czy niskie wpływy podatkowe od lokalnych firm.

3.1.1. Spójność postrzegania problemów i podejmowanych działań – gminy

Porównując działania podejmowane przez przebadane gminy z ich oceną problemów rozwojowych, można wyróżnić kilka typów zagadnień (rys. 16). Obszar, który przebadane gminy oceniały jako istotny problem lokalnej gospodarki i jednocześnie deklarowały podejmowanie stosunkowo intensywnych działań, to bezrobocie – zarówno ogółem, jak i osób młodych oraz w wieku powyżej 50 lat. Na drugim

krańcu skali, jako zagadnienie niepostrzegane jako problem i jednocześnie niebędące przedmiotem działań mazowieckich gmin, plasowały się wysokie zatrudnienie w rolnictwie oraz, w mniejszym stopniu, zapóźnienie technologiczne lokalnych firm i niskie kwalifikacje ich pracowników. Dość wyraźną grupę stanowiły także kwestie związane z niedostatecznym rozwojem infrastruktury. Choć nie były one postrzegane jako istotny problem lokalnych gospodarek, to jednak gminy deklarowały podejmowanie w tym obszarze dość intensywnych działań, przede wszystkim w zakresie infrastruktury drogowej. Wysoka aktywność gmin w walce z bezrobociem i działaniach na rzecz rozwoju infrastruktury może wynikać z traktowania tych obszarów przez samorządy lokalne jako 'tradycyjnych' i typowych obszarów interwencji władz publicznych. Także dostępność środków finansowych, przede wszystkim z funduszy europejskich, mogła skłaniać samorządy lokalne do podejmowania działań w tych obszarach, nawet jeśli nie były one postrzegane jako problemowe.

Rysunek 16. Świadomość problemów a intensywność działań władz gminnych (średnia ocen na skali 1–5)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Kolejną grupę stanowiły obszary oceniane przez gminy jako problemowe, jednak niebędące obszarem interwencji. Były to przede wszystkim zagadnienia związane z lokalną przedsiębiorczością, takie jak niskie płace pracowników oraz niska innowacyjność i konkurencyjność miejscowych firm. Także problemy o charakterze demograficznym (emigracja młodych, starzenie się społeczeństwa), choć postrzegane jako istotne problemy lokalne, nie spotykały się z aktywnymi działaniami przebadanych władz lokalnych. Wynikać to może z jednej strony z braku umiejętności czy wiedzy na temat możliwych działań w tym obszarze, z drugiej – z poczucia braku wpływu na te zagadnienia, zdiagnozowanego w pytaniu pierwszym ankiety.

Jak już wspomniano, bezrobocie oceniane było jako istotny problem i obszar wysokiej aktywności przebadanych samorządów. Mimo to powiązane z nim zagadnienia (które uznać można nawet za jego przyczyny), takie jak niski poziom wykształcenia ludności, niskie kompetencje pracowników lokalnych firm czy zapóźnienie technologiczne przedsiębiorstw, a w mniejszym stopniu także niedopasowanie kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb miejscowych firm, nie były oceniane jako istotne problemy gospodarki i nie spotykały się z intensywnymi działaniami władz.

Ze względu na rangę problemu bezrobocia, jak również na fakt, że jest to jeden z dwóch³ wskaźników kondycji gospodarki wykorzystywanych najczęściej w badaniach adaptacyjności, przeprowadzono bardziej szczegółowe analizy w tym obszarze. Obejmowały one przede wszystkim porównanie rzeczywistej skali zjawiska (mierzonej udziałem bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym) z poziomem jego percepcji jako problemu przez władze lokalne oraz intensywnością podejmowanych w tym obszarze działań.

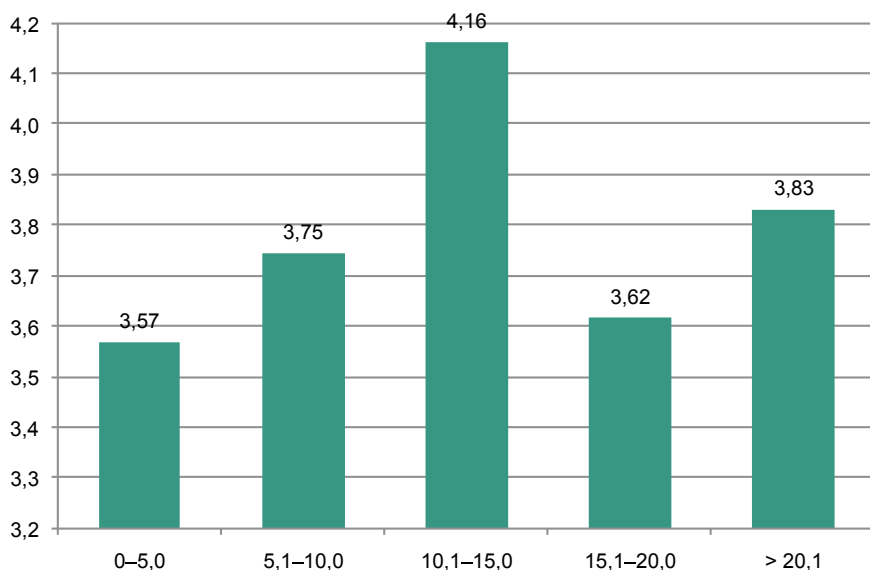
Wśród gmin uznających bezrobocie za istotny problem lokalnej gospodarki znalazły się zarówno te, w których wskaźnik udziału bezrobotnych był w 2012 roku bardzo wysoki (nawet >20%), jak i te, w których parametr ten był stosunkowo niski (5–10%). Zdecydowana większość gmin o wskaźniku bezrobocia powyżej 10% oceniła bezrobocie jako problem swojej gospodarki (odpowiedzi 'raczej tak' lub 'zdecydowanie tak, jest to duży problem'). Co ciekawe, w grupie gmin o stosunkowo niskim poziomie bezrobocia (wskaźnik na poziomie około 5%) znajdowały się zarówno takie, które oceniły to zjawisko jako istotny problem, jak i takie, które uznały, że bezrobocie nie jest problemem ich gospodarki.

Podobnie jak w wypadku świadomości problemu bezrobocia, także wśród gmin deklarujących podejmowanie intensywnych działań w obszarze bezrobocia znalazły się zarówno te, w których wskaźnik udziału bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym był w 2012 roku wysoki (>15%), jak i te, w których parametr ten był stosunkowo niski (5–10%). Zdecydowana większość gmin o wskaźniku bezrobocia powyżej 10% deklarowała podejmowanie jakichkolwiek działań w tym obszarze (odpowiedzi 'raczej tak' lub 'tak, podejmowano intensywne działania').

Interesujące wyniki przynosi analiza średniej ze wskazań dotyczących podejmowanych działań w grupach gmin według rzeczywistej skali bezrobocia (rys. 17). Niezależnie od poziomu wskaźnika bezrobocia gminy deklarowały podejmowanie pewnych działań (średnie oceny na poziomie 3,5–4,2), przy czym stosunkowo najbardziej aktywne były gminy o przeciętnym poziomie wskaźnika bezrobocia (10,1–15,0%).

3 Drugim wskaźnikiem jest Produkt Krajowy Brutto, który w Polsce nie jest dostępny na poziomie gmin. Por. np. Draft Final Report ESPON ECR2 – Economic Crisis: Resilience of Regions, 2014.

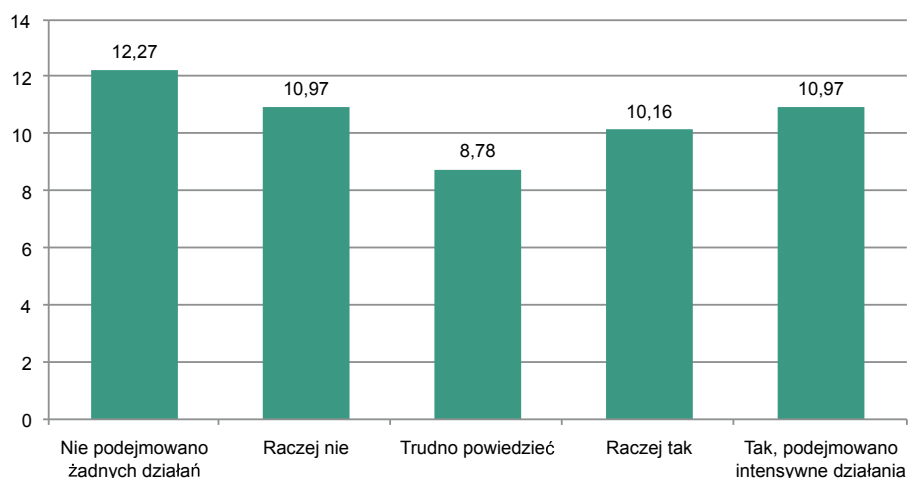
Rysunek 17. Działania władz (średnia ocena na skali: 5 – intensywne działania, 1 – brak działań; oś pionowa) a rzeczywisty poziom bezrobocia



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Jeszcze bardziej interesujące wyniki przynosi analiza średniego poziomu bezrobocia w grupach gmin wybierających poszczególne odpowiedzi opisujące intensywność podejmowanych działań (rys. 18). Najwyższe wskaźniki bezrobocia odnotowywały w 2012 roku gminy najbardziej i najmniej aktywne, a najniższy jego poziom cechował gminy, które nie potrafiły udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o podejmowane działania. Należy przy tym jednak pamiętać, że zaledwie 3 gminy zadeklarowały, że nie podejmowały żadnych działań w obszarze zwalczania bezrobocia. Uwzględniając to ostatnie zastrzeżenie, można przypuszczać, że w większości przypadków (146 na 189 gmin) wysoki poziom bezrobocia stymuluje gminy do podejmowania działań mających na celu walkę z tym niekorzystnym zjawiskiem (łączna liczba wskazań dla odpowiedzi 'raczej tak' i 'zdecydowanie tak, podejmowano intensywne działania'). Z drugiej jednak strony w części gmin (23 na 189) względnie wysokiemu poziomowi wskaźnika bezrobocia nie towarzyszyły intensywne działania w tym zakresie (łączna liczba wskazań dla odpowiedzi 'raczej nie' i 'nie podejmowano żadnych działań'), co z kolei może przekładać się na wyższy poziom bezrobocia.

Rysunek 18. Działania władz a rzeczywisty poziom bezrobocia (średni poziom bezrobocia w gminach wybierających poszczególne odpowiedzi)



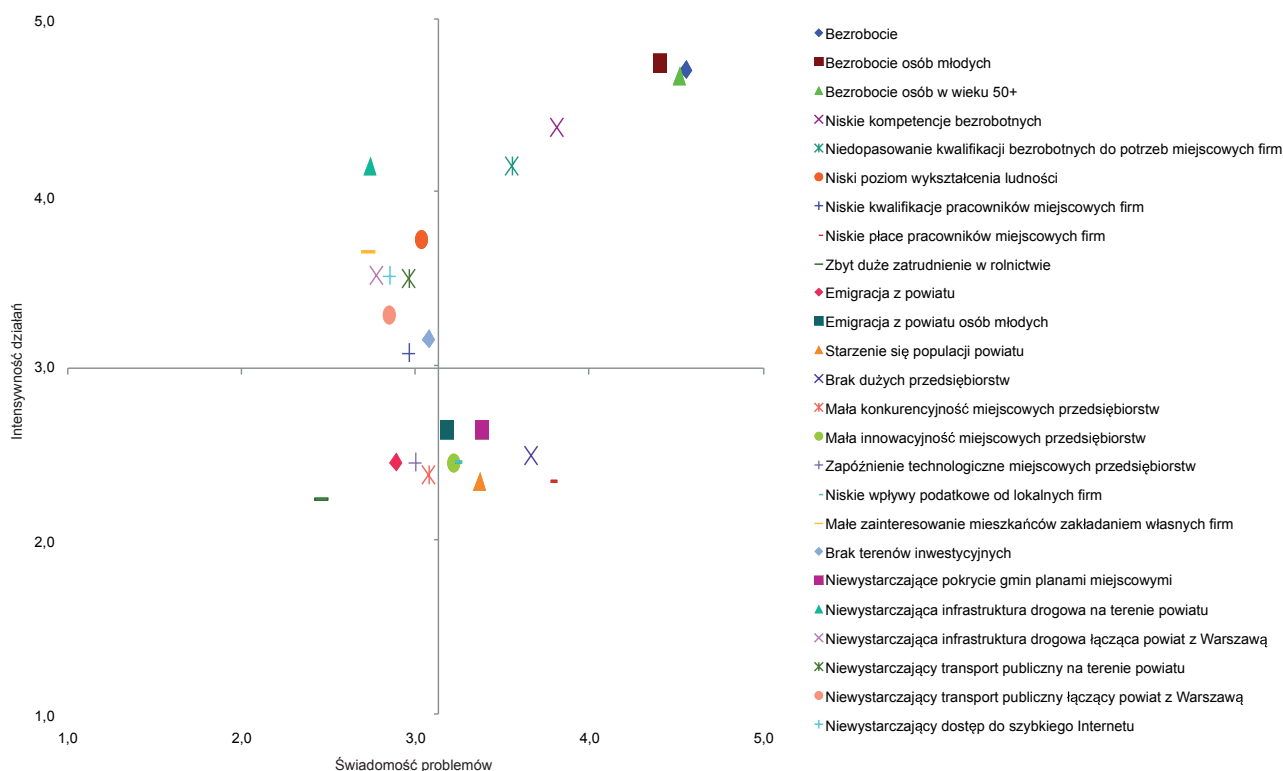
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Stosunkowo duża liczba gmin podejmująca działania w obszarze walki z bezrobociem mimo względnie niskiego jego rzeczywistego poziomu może wynikać z kilku przyczyn: przeświadczenia, że bezrobocie jest problemem w ogóle i stąd podejmowanie interwencji przez władze publiczne jest zawsze uzasadnione (choć sytuacja konkretnej gminy może być w tym zakresie względnie dobra); z rzeczywistej potrzeby działań związanych z cechami bezrobocia, nieopisanymi prostym wskaźnikiem udziału bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym; z uwarunkowań instytucjonalnych, tj. istnienia specjalnych służb powołanych do walki z bezrobociem (powiatowe urzędy pracy), które funkcjonują w każdym powiecie. Ponadto nawet stosunkowo niski poziom bezrobocia nie oznacza, że intensywne działania zmierzające do jego dalszej redukcji nie są uzasadnione.

3.12. Spójność postrzegania problemów i podejmowanych działań – powiaty

Zestawiając odpowiedzi ankietowanych powiatów na temat percepcji najważniejszych problemów lokalnych gospodarek z odpowiedziami dotyczącymi podejmowanych działań, także zidentyfikowano kilka grup zagadnień (rys. 19). Po pierwsze, na tle wszystkich obszarów tematycznych wyraźnie wyodrębnia się bezrobocie (zarówno ogółem, jak i osób młodych oraz w wieku 50+), które podobnie jak w przypadku gmin jest postrzegane jako najistotniejszy problem lokalnych gospodarek i jednocześnie jest obszarem najintensywniejszych działań samorządów powiatowych. Także niskie kompetencje bezrobotnych oraz niedopasowanie ich kwalifikacji do potrzeb miejscowych firm oceniane były przez władze powiatowe jako istotny problem i były przedmiotem ich intensywnych działań, w wyraźnie większym zakresie niż w przypadku gmin. Jednocześnie podobnie jak w przypadku gmin również władze powiatów nie postrzegały wysokiego zatrudnienia w rolnictwie jako istotnego problemu i zarazem nie przejawiały w tym obszarze dużej aktywności. Zbliżona sytuacja (zjawisko nieoceniane jako istotny problem i niebędące przedmiotem działań samorządu) wystąpiła w przypadku zapóźnienia technologicznego i małej konkurencyjności lokalnych firm oraz emigracji z powiatu.

Rysunek 19. Świadomość problemów a intensywność działań władz powiatów (średnia ocen na skali 1-5)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Przebadane władze powiatowe deklarowały ponadto podejmowanie intensywnych działań w kilku obszarach, których jednocześnie nie oceniały jako istotnych problemów lokalnych. Były to przede wszystkim zagadnienia infrastrukturalne (drogi na terenie powiatu oraz łączące powiat z Warszawą, dostęp do szybkiego Internetu), niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców. Z kolei wśród zagadnień, które choć postrzegane jako istotny problem nie były obszarami aktywności władz powiatowych, wymienić należy przede wszystkim niskie płace pracowników miejscowych firm (podobnie jak w przypadku gmin) oraz brak dużych przedsiębiorstw.

Jak wynika z przedstawionych analiz, nie wszystkie działania władz powiatowych znajdowały uzasadnienie w postrzeganiu danego zjawiska jako istotny problem lokalny. Podobnie jak w przypadku gmin aktywność starostw koncentrowała się w obszarach, które można określić mianem tradycyjnych obszarów interwencji (drogi, bezrobocie), w których samorządy mają już pewne doświadczenie. Na tego typu działania w ostatnich latach dostępne były ponadto znaczne środki finansowe z funduszy europejskich.

3.13. Szoki i negatywne trendy oraz reakcje – gminy

Potencjał adaptacyjny lokalnych gospodarek weryfikowany jest nie tylko przez zdolność dostosowania się do trendów czy zmian obserwowanych w długiej perspektywie czasowej, ale także przez reakcję na bardziej konkretne zdarzenia mogące negatywnie wpływać na sytuację w gminie, które można określić mianem szoków. Reakcja władz lokalnych na te zdarzenia jest przy tym znacznie łatwiejsza do zidentyfikowania niż odpowiedź na bardziej ogólne i długotrwałe zjawiska i procesy. Wśród przebadanych samorządów większość (52,6%) odnotowała w ciągu ostatnich 4 lat co najmniej jeden rodzaj

wydarzenia mogącego negatywnie wpływać na sytuację w gminie. Stosunkowo największy odsetek gmin odnotował negatywne skutki redukcji zatrudnienia w przedsiębiorstwach w gminie (21,3%) lub poza nią (30,5%) (rys. 20). Jednocześnie tylko pojedyncze urzędy gmin (7 na 40 w pierwszym wypadku i 5 na 57 w drugim) podjęły jakiegokolwiek działania zmierzające do zapobiegania negatywnym skutkom tych wydarzeń (rys. 21). Były to przede wszystkim działania nakierowane na aktywizację osób, które utraciły zatrudnienie, takie jak prace interwencyjne, roboty publiczne czy staże.

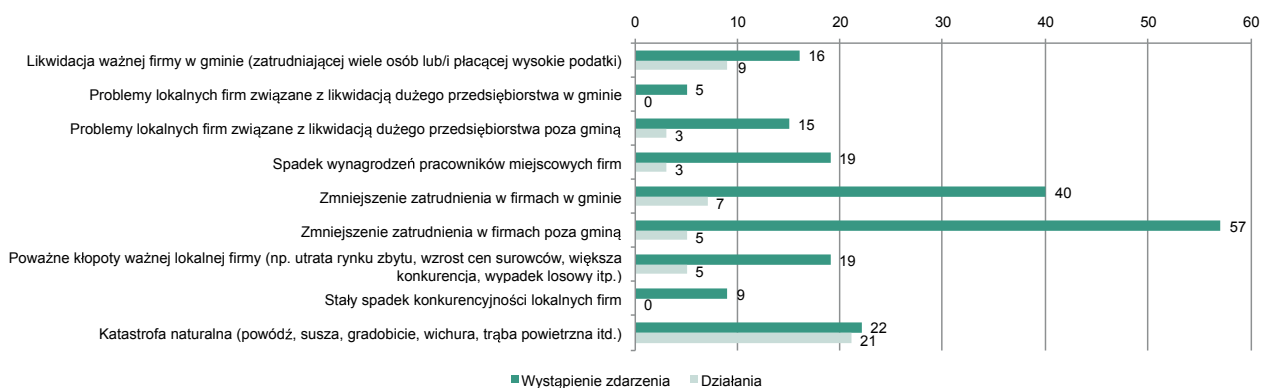
Rysunek 20. Odpowiedzi na pytanie *Czy w ciągu ostatnich czterech lat następujące wydarzenia w istotnie negatywny sposób wpłynęły na sytuację w gminie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

11,6% przebadanych gmin doświadczyło katastrofy naturalnej (takiej jak powódź, susza, gradobicie czy wichura) i niemal wszystkie (21) podjęły działania nakierowane na minimalizację negatywnych skutków tych zdarzeń. Była to przede wszystkim pomoc dla poszkodowanych mieszkańców w postaci finansowej (dotacje, umorzenia podatków, preferencyjne kredyty) oraz wsparcia w uzyskiwaniu odszkodowań, w tym powoływanie specjalnych komisji szacujących szkody. Cztery gminy zadeklarowały ponadto, że podjęły działania w obszarze infrastruktury, tzn. naprawy zniszczeń spowodowanych przez katastrofę naturalną i inwestycji nakierowanych na minimalizację szkód w przyszłości (np. budowa wałów przeciwpowodziowych). Co dziesiąta gmina w ciągu ostatnich 4 lat odnotowała spadek wynagrodzeń pracowników miejscowych firm oraz poważne kłopoty ważnej lokalnej firmy, jednak podobnie jak w wypadku redukcji zatrudnienia tylko pojedyncze samorządy podjęły jakiegokolwiek działania w odpowiedzi na te zdarzenia. Były to np. działania szkoleniowe i informacyjne, umorzenia podatku od nieruchomości. Zaledwie 8% gmin zadeklarowało z kolei, że w ciągu ostatnich 4 lat doświadczyło negatywnych skutków likwidacji ważnej firmy w gminie (zatrudniającej wiele osób lub/i płacącej wysokie podatki) lub problemów lokalnych firm związanych z likwidacją dużego przedsiębiorstwa poza gminą. Większość gmin, w których upadł ważny zakład pracy, podjęła pewne działania mające na celu zapobieżenie negatywnym skutkom tego wydarzenia, takie jak ulgi podatkowe czy szkolenia oraz pomoc prawna i finansowa (świadczenia społeczne) dla osób tracących pracę.

Rysunek 21. Odpowiedzi na pytanie *Czy urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne) podejmował działania zmierzające do zapobiegania negatywnym skutkom tego wydarzenia (jeżeli wystąpiło)?* [liczba odpowiedzi]



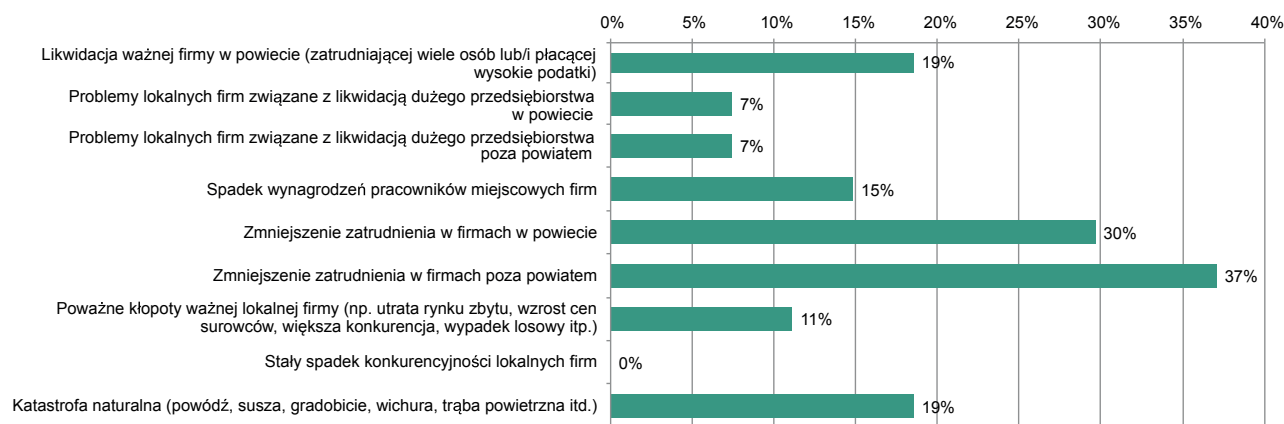
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

W większości reakcja na negatywne zdarzenia obejmowała standardowe działania, skierowane w dużej mierze do osób tracących pracę (szkolenia, pomoc prawna, roboty publiczne i prace interwencyjne). Znacznie mniej popularne były ulgi podatkowe, jak również działania wykraczające poza typowy wachlarz interwencji, np. pomoc w tworzeniu szkół niepublicznych czy staże w urzędzie gminy.

3.14. Szoki i negatywne trendy oraz reakcje – powiaty

Wśród przebadanych władz powiatowych 2/3 zadeklarowało, że w ciągu ostatnich 4 lat doszło do co najmniej jednego wydarzenia, które mogło negatywnie wpływać na sytuację w powiecie. Stosunkowo najczęściej przebadane samorządy spotykały się ze zmniejszeniem zatrudnienia w przedsiębiorstwach w lub poza powiatem (odpowiednio 30% i 37%) (rys. 22). Jednocześnie zaledwie w pojedynczych przypadkach (odpowiednio 25% i 20%) wydarzenia te spotkały się z reakcją władz powiatowych, mającą na celu zapobieżenie ich negatywnym skutkom (rys. 23).

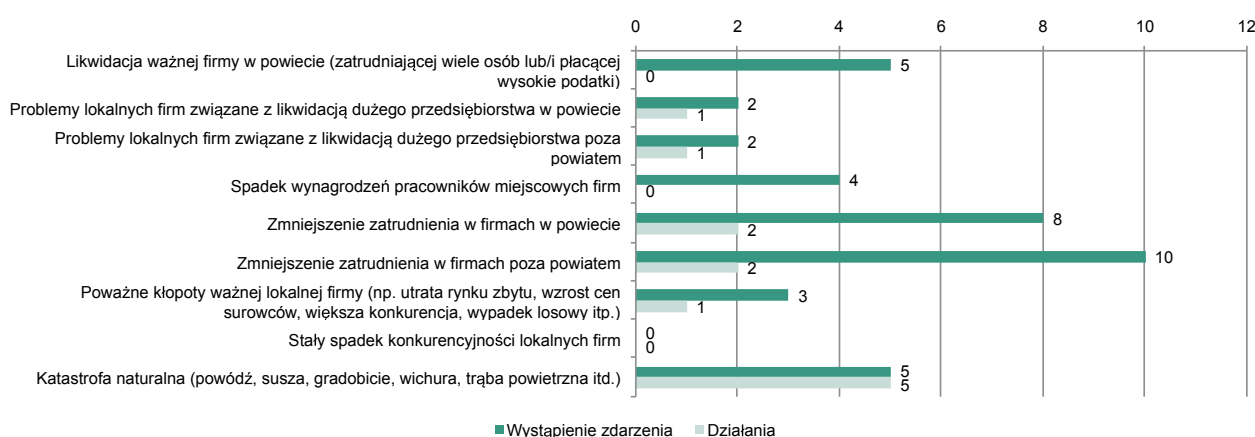
Rysunek 22. Odpowiedź na pytanie *Czy w ciągu ostatnich czterech lat następujące wydarzenia w istotnie negatywny sposób wpłynęły na sytuację w powiecie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

1/5 starostw zadeklarowała, że w ciągu ostatnich 4 lat na terenie powiatu zlikwidowano ważną firmę lub też wydarzyła się katastrofa naturalna, 15% spotkało się ze spadkiem wynagrodzeń pracowników miejscowych firm, a 11% – z poważnymi kłopotami lokalnej firmy. Podobnie jak w przypadku gmin jedynie w wypadku katastrof naturalnych władze powiatowe podejmowały działania nakierowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom tych zdarzeń. Zaledwie 7% powiatów borykało się z kolei z problemami lokalnych firm, związanymi z likwidacją dużego przedsiębiorstwa w powiecie lub poza nim, a żaden z przebadanych samorządów nie odnotował w ciągu ostatnich 4 lat stałego spadku konkurencyjności lokalnych podmiotów.

Rysunek 23. Odpowiedzi na pytanie *Czy starostwo powiatowe (i/lub jego jednostki zależne) podejmowało działania zmierzające do zapobiegania negatywnym skutkom tego wydarzenia (jeżeli wystąpiło)?* [liczba odpowiedzi]

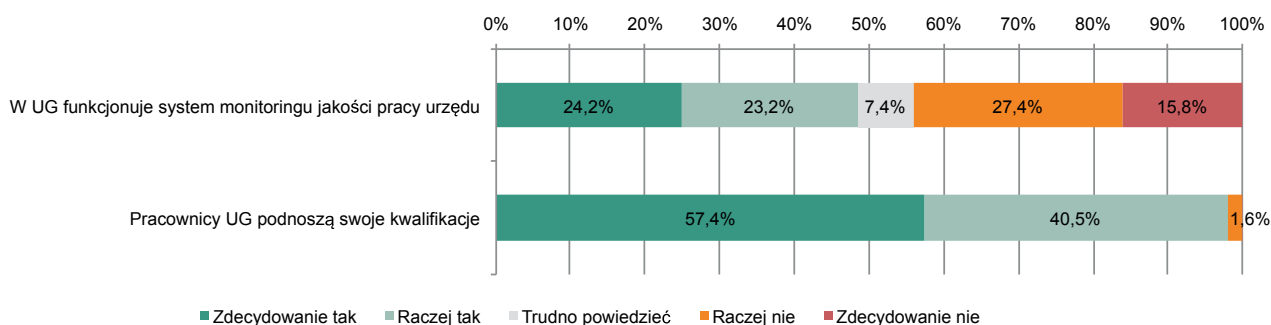


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

3.15. Jakość pracy urzędu – gminy

Na potencjał adaptacyjny gminy składa się nie tylko zdolność do adaptacji lokalnej gospodarki do różnorodnych trendów i zdarzeń, ale także adaptacyjność samej administracji lokalnej, a więc urzędu – gminy lub powiatu. Zaledwie niecała połowa przebadanych władz gminnych przyznała, że posiada jakikolwiek system monitoringu jakości pracy urzędu (47,4% łącznie dla odpowiedzi 'zdecydowanie tak' i 'tak') (rys. 24). A zatem tylko co druga z przebadanych gmin zbiera informacje, na podstawie których może oceniać efektywność swojej pracy i jej zmiany. Znacznie lepiej wygląda sytuacja w wypadku kompetencji urzędników. Niemal we wszystkich urzędach gmin (97,9%) pracownicy podnoszą swoje kwalifikacje. Warto podkreślić, że aktywność przebadanych samorządów w tych dwóch obszarach (monitoring jakości i podnoszenie kwalifikacji) nie były w istotny statystycznie sposób związane z wielkością, zamożnością czy położeniem gminy.

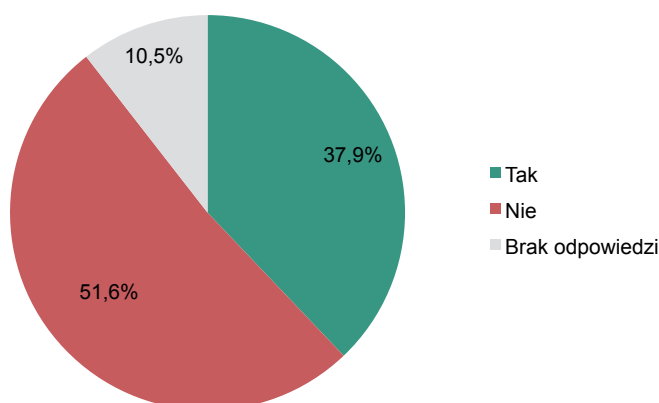
Rysunek 24. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa gminie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Potencjał adaptacyjny administracji samorządowej kształtowany jest także przez samoocenę efektywności czy też skuteczności podejmowanych przez urząd działań. Jak wskazują wyniki ankiety, ponad połowa przebadanych gmin (51,6%) nie ocenia efektów podejmowanych działań, a prowadzenie analiz tego typu zadeklarowało zaledwie 37,9% przebadanych samorządów (ponad 10% ankietowanych nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie) (rys. 25).

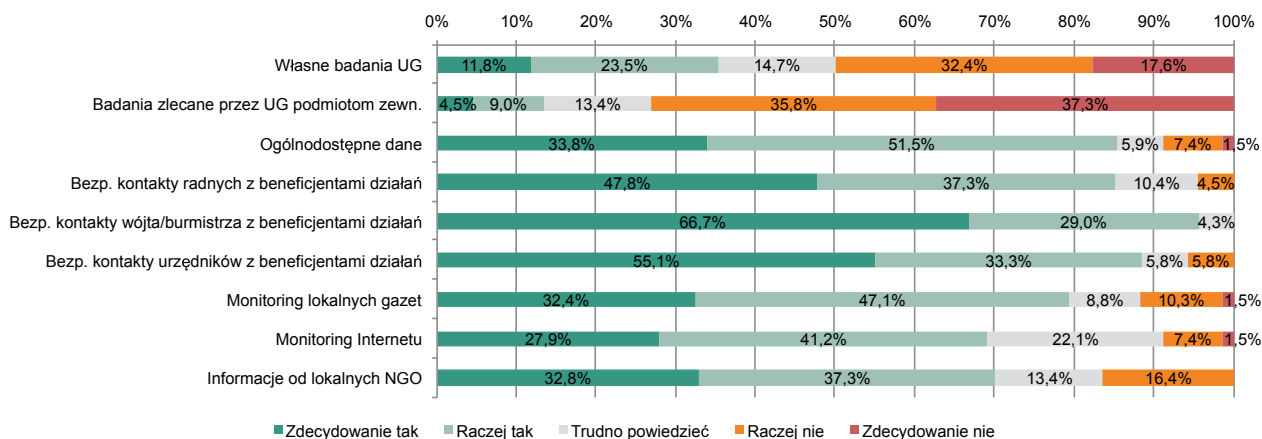
Rysunek 25. Odpowiedzi na pytanie *Czy urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne) ocenia efekty podejmowanych działań?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Spośród gmin, które zadeklarowały, że oceniają efekty podejmowanych interwencji, większość robiła to na podstawie informacji uzyskiwanych dzięki bezpośrednim kontaktom z beneficjentami działań (rys. 26). Dotyczyło to zarówno kontaktów wójta lub burmistrza (95,7% wskazań dla odpowiedzi 'raczej tak' i 'zdecydowanie tak') oraz radnych (85%), jak i pracowników urzędu (88,4%). Niemal równie popularnym źródłem informacji były ogólnodostępne dane, np. GUS (85,3%), jak również, w mniejszym stopniu, monitoring lokalnych gazet (79,4%) i Internetu (69,1%). Istotnym źródłem informacji były także lokalne organizacje pozarządowe (70,1%). Tylko 1/3 (35,3%) ankietowanych urzędów gmin prowadziła własne badania, a zaledwie 13,4% zlecało wykonanie takich analiz podmiotom zewnętrznym. Przy czym ten pierwszy rodzaj źródła danych częściej wykorzystywały gminy zamożniejsze i o większej liczbie mieszkańców.

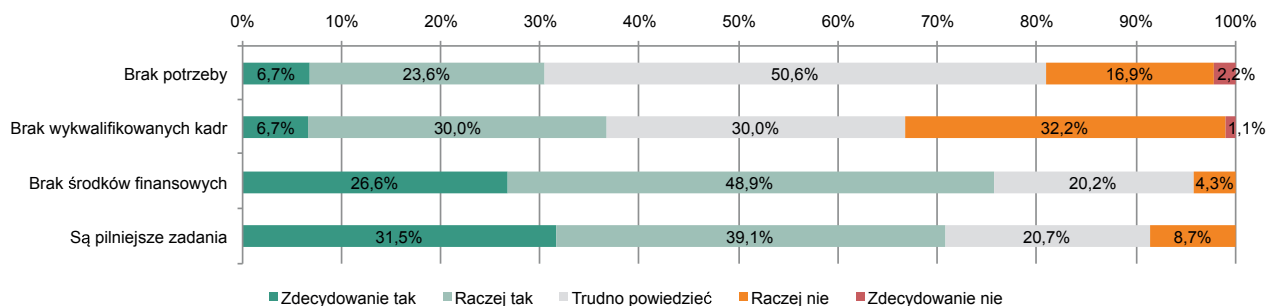
Rysunek 26. Odpowiedzi na pytanie *Na jakiej podstawie urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne) ocenia efekty działań?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Z kolei wśród przyczyn braku oceny skuteczności działań podejmowanych przez władze lokalne ankietowane gminy najczęściej wskazywały brak środków finansowych i czasu (rys. 27). Czynniki te były istotne dla około 70–75% ankietowanych (łącznie odsetek odpowiedzi 'zdecydowanie tak' i 'raczej tak'), podczas gdy brak wykwalifikowanych kadr stanowił przeszkodę jedynie dla 1/3 gmin. Niepokojący jest także dość wysoki odsetek gmin (30,3%), które oceniły, że nie widzą potrzeby prowadzenia takich badań.

Rysunek 27. Odpowiedzi na pytanie *Dlaczego urząd nie ocenia efektów podejmowanych działań?*

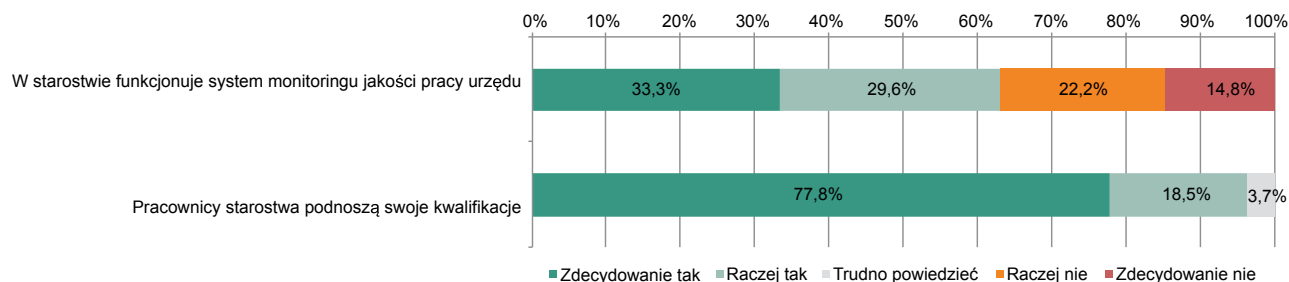


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

3.16. Jakość pracy urzędu – powiaty

Podobnie jak w przypadku samorządów gminnych, także na szczeblu powiatowym niemal wszystkie przebadane jednostki zadeklarowały, że pracownicy urzędu podnoszą swoje kwalifikacje (96,3%), a niemal 2/3 (62,9%) – że w urzędzie funkcjonuje system monitoringu jakości pracy (rys. 28).

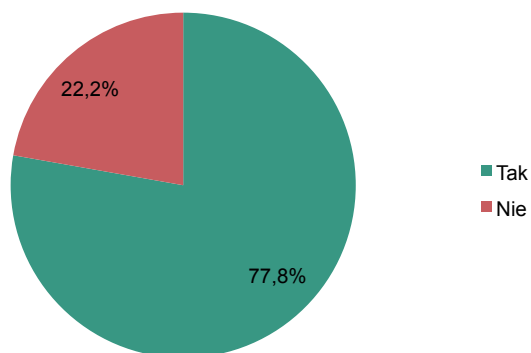
Rysunek 28. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa powiecie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

W przeciwieństwie jednak do ankietowanych urzędów gmin aż ponad 3/4 przebadanych starostw powiatowych deklarowało, że ocenia efekty podejmowanych przez siebie działań (rys. 29).

Rysunek 29. Odpowiedź na pytanie *Czy starostwo powiatowe (i/lub jego jednostki zależne) ocenia efekty podejmowanych działań?*

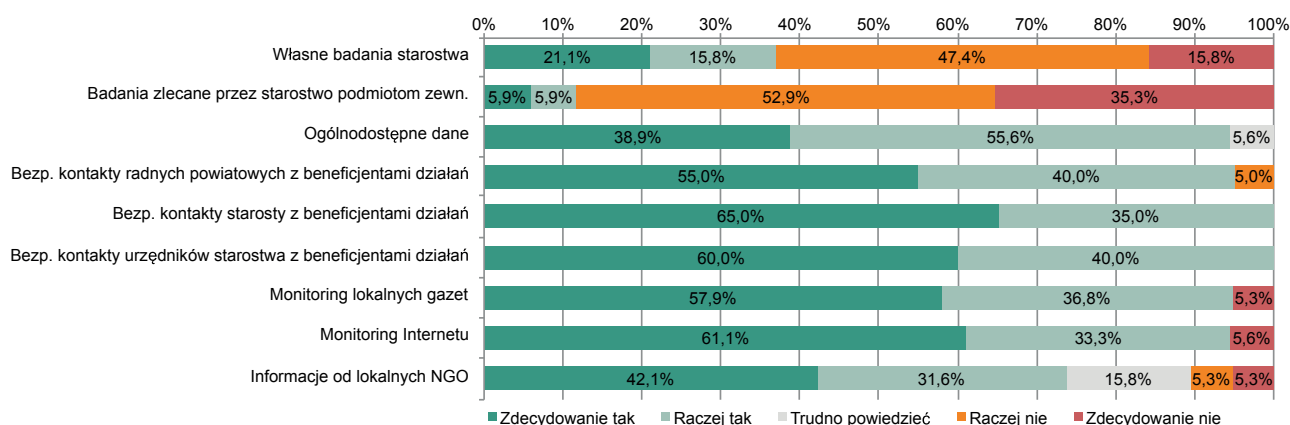


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Dla wszystkich przebadanych powiatów podstawą⁴ tych ocen były bezpośrednie kontakty władz powiatu i urzędników starostwa z beneficjentami działań (rys. 30). Ponad 90% urzędów korzystało natomiast z informacji uzyskiwanych przez bezpośrednie kontakty radnych powiatowych z beneficjentami działań (95,0%), z monitoringu lokalnej prasy (94,7%) i Internetu (94,4%) oraz ogólnodostępnych danych (94,4%). Niemal 3/4 starostw (73,7%) opierało swoje oceny na informacjach dostarczanych przez lokalne organizacje pozarządowe. Zdecydowanie najmniej popularnym źródłem wiedzy były badania – zarówno prowadzone przez sam urząd (36,8%), jak i zlecane firmom zewnętrznym (11,8%).

⁴ Łączny odsetek odpowiedzi 'zdecydowanie tak' i 'tak'.

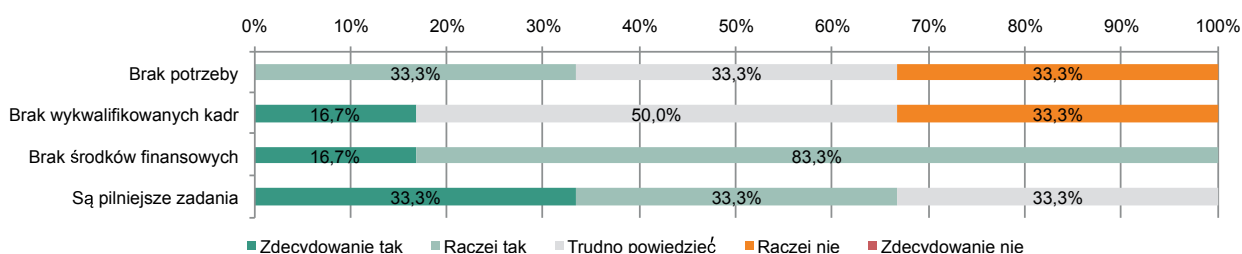
Rysunek 30. Odpowiedź na pytanie *Na jakiej podstawie starostwo powiatowe (i/lub jego jednostki zależne, np. PUP) ocenia efekty działań?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

Spośród 27 przebadanych władz powiatowych zaledwie 6 zadeklarowało, że nie ocenia efektów podejmowanych działań. Głównymi przyczynami braku takiej oceny były niewystarczające środki finansowe. Tę przyczynę (odpowiedzi 'zdecydowanie tak' i 'raczej tak') zadeklarowały wszystkie starostwa (rys. 31). 2/3 oceniło z kolei, że powodem braku ocen był także brak czasu, a 16,7% – brak wykwalifikowanych kadr. Aż 1/3 władz powiatowych (podobnie jak w przypadku urzędów gmin) nie oceniała efektów podejmowanych działań, gdyż nie widziała takiej potrzeby.

Rysunek 31. Odpowiedź na pytanie *Dlaczego starostwo powiatowe nie ocenia efektów podejmowanych działań?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

3.17. Wyniki ankiety a zróżnicowanie mazowieckich gmin

Mazowieckie gminy są wyraźnie zróżnicowane pod względem liczby ludności: od 1,8 tys. do 1,7 mln. Wielkość, a także położenie względem głównego miasta mogą stanowić istotne czynniki warunkujące potencjał adaptacyjny samorządów. Dlatego też, w celu identyfikacji tych zależności, przeprowadzono analizę korelacji trzech zmiennych opisujących wymienione wyżej czynniki (liczba ludności w 2012 roku, odległość od Warszawy w linii prostej) oraz odpowiedzi na poszczególne pytania ankiety. W tabeli 2 zestawiono jedynie korelacje na poziomie 0,3 lub wyższe, wskazujące na występowanie stosunkowo silnych zależności. Najwięcej istotnych statystycznie prawidłowości występowało w przypadku pytania, w którym samorządy gminne miały za zadanie zidentyfikować najistotniejsze problemy lokalnych gospodarek. Wielkość i położenie gminy są zatem powiązane przede wszystkim ze sferą percepcji władz lokalnych, natomiast w znacznie mniejszym stopniu z realnymi działaniami.

Tabela 2. Współczynniki korelacji rangowej Spearmana (odpowiedzi na pytania na skali: 1 – najmniejsza intensywność zjawiska/działań/świadomości, 5 – największa intensywność zjawiska/działań/ świadomości)

Odpowiedź	Liczba ludności gminy (2012)	Odległość od Warszawy
W jakim stopniu poniższe stwierdzenie opisuje sytuację w Państwa gminie? <i>Urząd gminy ma istotny wpływ na lokalną gospodarkę</i>	-0,303**	-0,135
W jakim stopniu poniższe stwierdzenie opisuje sytuację w Państwa gminie? <i>Urząd gminy ma istotny wpływ na migracje z gminy i do gminy</i>	0,405**	-0,228**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Bezrobocie</i>	-0,342**	0,423**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Bezrobocie osób młodych</i>	-0,292**	0,344**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Zbyt duże zatrudnienie w rolnictwie</i>	-0,442**	0,313**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Emigracja z gminy</i>	-0,326**	0,382**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Emigracja z gminy osób młodych</i>	-0,279**	0,389**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Starzenie się populacji gminy</i>	-0,342**	0,320**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Brak dużych przedsiębiorstw</i>	-0,515**	0,332**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Mała konkurencyjność miejscowych przedsiębiorstw</i>	-0,368**	-0,288**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Niskie wpływy podatkowe od lokalnych firm</i>	-0,340**	-0,158*
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Małe zainteresowanie mieszkańców zakładaniem własnych firm</i>	-0,423**	0,310**
Jakie są najważniejsze problemy Państwa gminy? <i>Niewystarczający transport publiczny łączący gminę z głównym miastem w pobliżu</i>	-0,333**	0,056
Czy urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne, np. spółki, gospodarstwa pomocnicze, szkoły, sołectwa, itd.) podejmował w ciągu ostatnich 4 lat działania zmierzające do poprawy sytuacji w gminie w następujących obszarach? <i>Niewystarczający transport publiczny na terenie gminy</i>	0,213**	-0,346**
Czy urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne, np. spółki, gospodarstwa pomocnicze, szkoły, sołectwa, itd.) podejmował w ciągu ostatnich 4 lat działania zmierzające do poprawy sytuacji w gminie w następujących obszarach? <i>Niewystarczający transport publiczny łączący gminę z głównym miastem w pobliżu</i>	0,119	-0,337**
Na jakiej podstawie urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne) ocenia efekty działań? <i>Urząd gminy przeprowadza własne badania, np. ankietowe(realizowane przez pracowników urzędu)</i>	0,304**	-0,072

* korelacje istotne na poziomie 0,05 (dwustronnie)

** korelacje istotne na poziomie 0,01 (dwustronnie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety oraz danych GUS.

I tak bezrobocie, zbyt duże zatrudnienie w rolnictwie, starzenie się populacji, brak dużych przedsiębiorstw oraz niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców były postrzegane jako istotny problem lokalnej gospodarki częściej przez gminy mniejsze i położone dalej od Warszawy. Postrzeganie jako problem małej konkurencyjności lokalnych firm i niskich wpływów podatkowych było natomiast powiązane jedynie z wielkością gminy. Odległość od Warszawy okazała się istotna w wypadku wpływu migracyjnego osób młodych i bezrobocia tej grupy wiekowej. Z kolei w przypadku emigracji z gminy ogółem (bez wskazywania na konkretną grupę wiekową) częściej jako problem wskazywały

ją gminy położone dalej od stolicy, a jednocześnie mniejsze. Niewystarczający transport publiczny łączący gminę głównym miastem w pobliżu był natomiast istotnym problemem przede wszystkim dla gmin mniejszych, niezależnie od ich położenia. Z kolei na poziomie działań istotne statystycznie i względnie silne zależności występowały jedynie między położeniem gminy i dostępnością transportem publicznym, przy czym im dalej od Warszawy położona była gmina, tym częściej jej władze deklarowały, że podejmowały działania w zakresie poprawy tej dostępności (zarówno na terenie gminy, jak i w przypadku połączeń z głównym miastem w pobliżu).

Większe poczucie wpływu na lokalną gospodarkę jako całość deklarowały gminy mniejsze, co może wynikać nie tylko z mniejszej skali lokalnego układu gospodarczego, ale także bardziej bezpośrednich powiązań między jego poszczególnymi elementami i aktorami lokalnymi. Większe samorządy częściej zgadzały się natomiast ze stwierdzeniem że urząd gminy ma istotny wpływ na migracje z i do gminy, jak również częściej niż pozostałe gminy prowadziły ocenę realizowanych działań na podstawie własnych badań, np. ankietowych (realizowanych przez pracowników urzędu).

4. Potencjał adaptacyjny a wskaźniki rozwoju lokalnego

Stopa bezrobocia oraz dochody własne budżetów gmin per capita są często używanymi miernikami poziomu rozwoju lokalnego⁵. Jeżeli przyjmiemy, że wysoki poziom rozwoju świadczy o dobrym potencjale adaptacyjnym (być może jest jego efektem) to możemy wykorzystać te miary także do ogólnej oceny adaptacyjności układów lokalnych. W tym kontekście warto przyjrzeć się tym dwóm miarom zarówno w ujęciu statycznym (stan w danym roku), jak i w ujęciu dynamicznym (zmiana w danym okresie).

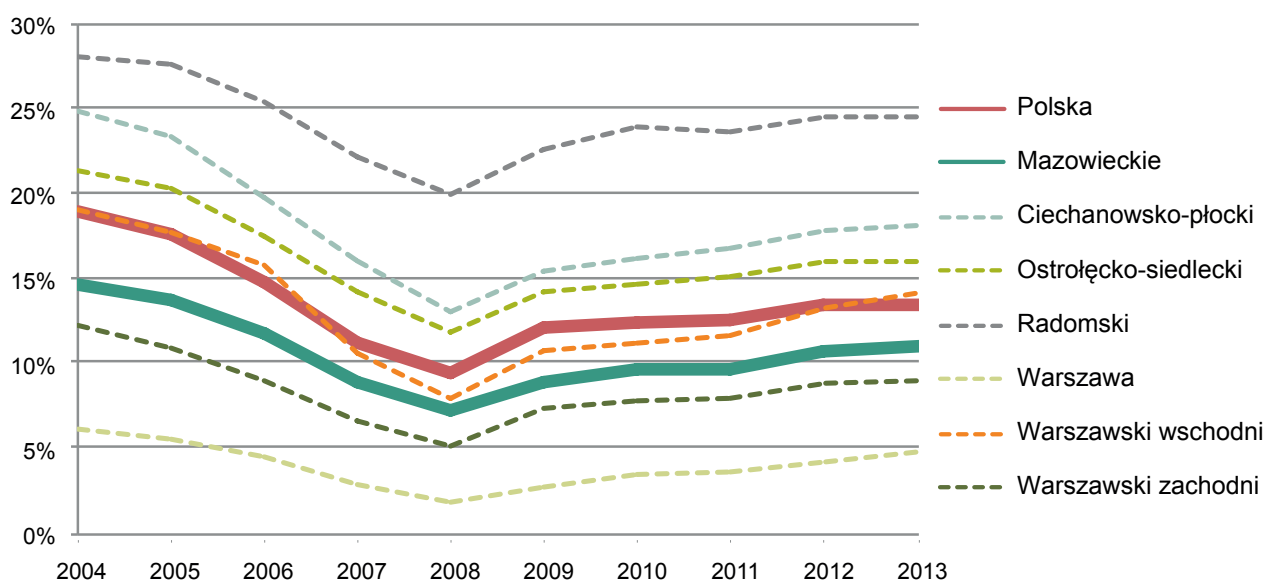
Analizę stopy bezrobocia oraz dochodów własnych na poziomie lokalnym w województwie mazowieckim należy osadzić w szerszym kontekście, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i czasowym. Pozwoli to, z jednej strony, zrozumieć skalę zróżnicowań, z drugiej – wybrać okres do analizy dynamiki badanych zjawisk.

W latach 2004–2008 widoczny był w Polsce wyraźny spadek bezrobocia (rys. 32). Następnie – w związku z globalnym kryzysem – bezrobocie rosło, ale i tak na koniec 2013 roku jego poziom był wyraźnie niższy niż w latach 2004–2006. Na sytuację na rynku pracy korzystnie wpłynęło wstąpienie Polski do UE, które nie tylko skutkowało zwiększeniem inwestycji w kraju, ale także dużą emigracją, co przełożyło się na zmniejszenie presji na krajowy rynek pracy. W całym badanym okresie wskaźnik bezrobocia dla województwa mazowieckiego był wyraźnie niższy niż średnia krajowa. Zmiany wskaźnika były podobne jak na poziomie krajowym: spadek do 2008 roku, a następnie stopniowy wzrost. Podobne trajektorie zmian dotyczą także podregionów województwa mazowieckiego, przy czym zdecydowanie różnią się one między sobą nasileniem zjawiska bezrobocia. Z jednej strony w podregionie radomskim stopa bezrobocia rejestrowanego w badanych latach nigdy nie spadła poniżej 20%, z drugiej strony w Warszawie maksymalny poziom stopy bezrobocia wyniósł 6,2% (w 2004 roku).

⁵ Por. np. Bański, 2005; Czyszkiewicz, 2003; Smętkowski, 2011.

Do analizy dynamiki poziomu bezrobocia na poziomie gmin przyjęto okres 2008–2013, jako spełniający kryterium jednoznacznego kierunku trendu (tendencja wzrostowa w całym okresie).

Rysunek 32. Stopa bezrobocia rejestrowanego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

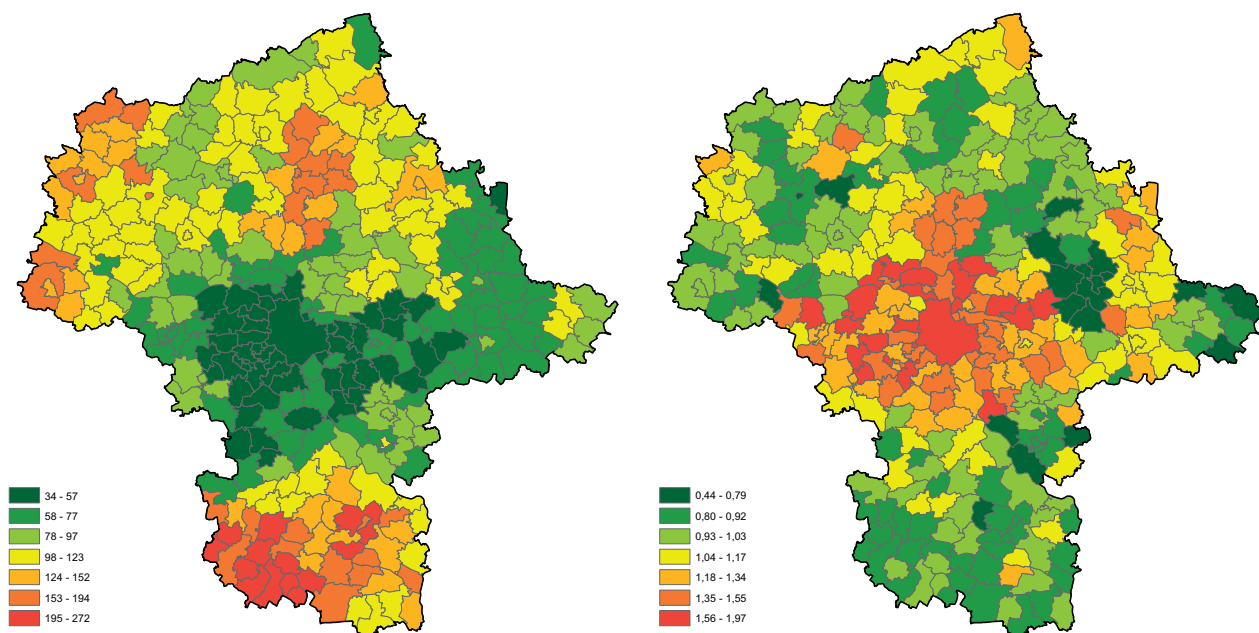
Na poziomie gminnym nie można jednak skorzystać ze wskaźnika stopy bezrobocia liczonej jako liczba zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do liczby aktywnych zawodowo, gdyż system statystyki publicznej nie publikuje danych o aktywnych zawodowo na poziomie gminnym. Wobec tego wykorzystano zbliżony wskaźnik, dostępny jednak na poziomie gmin, tj. liczbę zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym. Wskaźnik ten pokazuje niższe stopy bezrobocia (poprzez zwiększenie mianownika – nie wszystkie osoby w wieku produkcyjnym są aktywne zawodowo), jednak proporcje między gminami są podobne, a więc może być wykorzystywany w analizie porównawczej. W celu jeszcze dobitniejszego zwrócenia uwagi na różnice wskaźnik podano w formie zrelatywizowanej średnią wojewódzką (woj. mazowieckie = 100).

Województwo mazowieckie jest bardzo zróżnicowane pod względem bezrobocia⁶ (rys. 33). W 2012 roku w gminach z najmniejszym bezrobociem wyniosło ono 34% średniej regionalnej, a w gminie o najwyższym poziomie bezrobocia sięgało 272% średniej. Najmniejszy problem z bezrobociem miały gminy obszaru metropolitalnego Warszawy (co wynika z potencjału gospodarczego stolicy kraju), a także jednostki położone na wschód od Warszawy w linii do Siedlec i dalej. W tym drugim wypadku niski poziom wskaźnika można wiązać z występowaniem ukrytego bezrobocia agrarnego⁷. Zdecydowanie najgorsza sytuacja pod względem bezrobocia wystąpiła w podregionie radomskim, a zwłaszcza na jego południowo-zachodnich rubieżach. Na tle całego regionu negatywnie wyróżniały się także jego północno-zachodnie krańce oraz część północna w okolicach Makowa Mazowieckiego.

⁶ Por. Komornicki et al., 2013..

⁷ Por. Dziemianowicz et al., 2013.

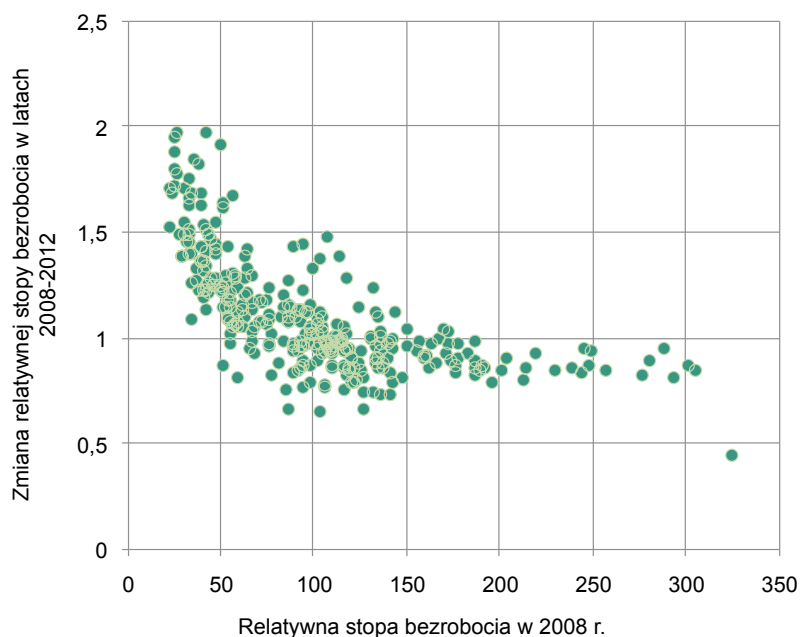
Rysunek 33. Relatywna stopa bezrobocia rejestrowanego – liczba zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym jako procent średniej wojewódzkiej (region = 100). Lewa mapa – stan w 2012 r. Prawa mapa – zmiana w latach 2008–2012.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Największy relatywny przyrost stopy bezrobocia w okresie spowolnienia gospodarczego 2006–2012 dotyczył przede wszystkim gmin obszaru metropolitalnego Warszawy. Obszary te są zatem najbardziej wrażliwe na wpływ negatywnych trendów globalnych, co wynika z ich większego włączenia w światowy (lub co najmniej europejski) obieg gospodarczy (Gorzelał, Smętkowski, 2005; Śleszyński, 2012). Z kolei gminy, w których bezrobocie było stosunkowo wysokie, odnotowały jego mały przyrost, a w efekcie poprawiły swoją pozycję względem średniej wojewódzkiej. Mamy tu zatem do czynienia z efektem w znacznej mierze statystycznym, tzw. efektem niskiej bazy: największe procentowe wzrosty dotyczą gmin z najniższym bezrobociem, choć w punktach procentowych przyrosty przez nie notowane mogą być porównywalne lub nawet mniejsze niż w gminach z wysokim bezrobociem. W efekcie gminy z najlepszą sytuacją na rynku pracy – *en gros* – w największym stopniu doświadczyły relatywnego pogorszenia swojej sytuacji w stosunku do średniej wojewódzkiej (rys. 34).

Rysunek 34. Poziom bezrobocia i jego zmiana w gminach woj. mazowieckiego

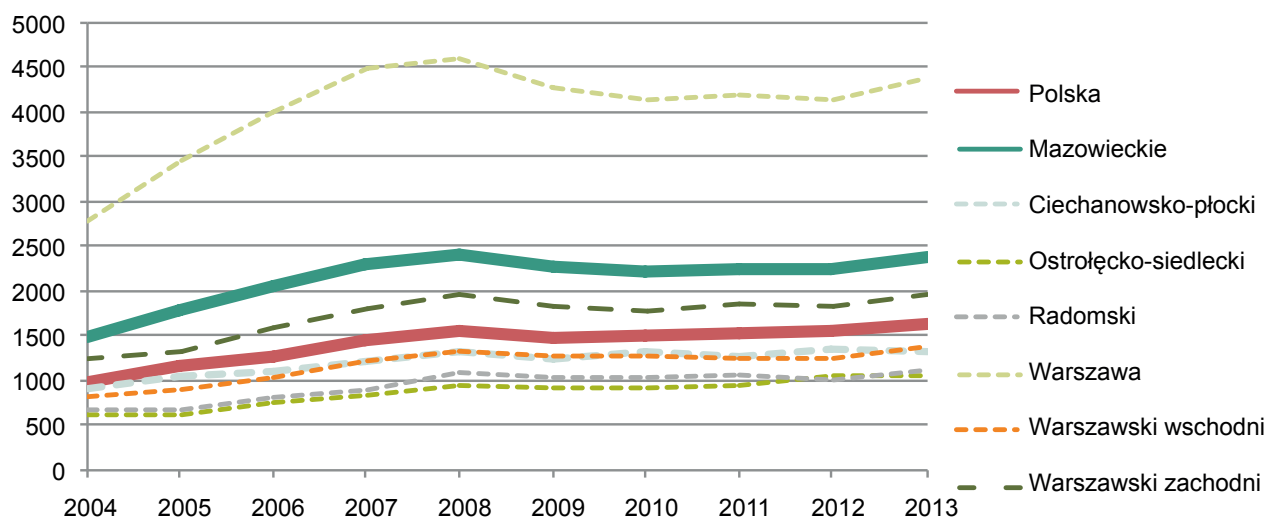


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wobec tej sytuacji – gdy w okresie obecnego spowolnienia gospodarczego relatywnie najbardziej tracą gminy najlepiej rozwinięte – wydaje się, że wykorzystanie wskaźnika zmiany stopy bezrobocia dla oceny procesów rozwojowych/adaptacyjnych będzie prowadzić do paradoksalnych wniosków. Jednym z możliwych wyjaśnień tej sytuacji jest to, że być może nie został zakończony pełny cykl zmian, tzn. można się spodziewać, że w kolejnych latach bezrobocie zacznie się zmniejszać i być może jego spadki będą bardziej dynamiczne w gminach, które odnotowały obecnie największe relatywne przyrosty (znowu w wyniku efektu niskiej bazy). Dopiero w pewnym momencie trendu spadkowego będzie można sensownie ocenić, które gminy wyszły obronną ręką z okresu spowolnienia, które trwale pogorszyły swoją pozycję, a które wręcz ją poprawiły, osiągając poziom bezrobocia poniżej tego z 2008 roku. Należy się jednak spodziewać, że taka analiza będzie możliwa dopiero za kilka lat.

Analiza zmian dochodów własnych budżetów gmin per capita również pokazuje, że 2008 rok był ważnym punktem zwrotnym (rys. 35). Od 2005 do 2008 roku widoczny był wyraźny wzrost wskaźnika zarówno w skali kraju, jak i województwa mazowieckiego oraz jego podregionów. W 2009 roku zaznaczył się spadek, a w kolejnych latach – stagnacja, z pewnym ożywieniem widocznym w 2013 roku. W całym analizowanym okresie województwo mazowieckie jako całość wyraźnie przewyższało pod względem dochodów średnią krajową. Na poziomie podregionów Warszawa była niewątpliwym liderem. Także podregion warszawski zachodni odnotowywał wyższe dochody niż średnia krajowa, ale niższe w porównaniu ze średnią wojewódzką (wyraźnie zawyżaną przez Warszawę). Pozostałe podregiony plasowały się poniżej średniej, zarówno wojewódzkiej, jak i krajowej, przy czym najniższe wartości notował podregion radomski oraz ostrołęcko-siedlecki. Wyraźny punkt zwrotny analizowanego wskaźnika w 2008 roku przemawia za tym, aby analizować jego dynamikę w okresie 2008–2013, podobnie jak w przypadku stopy bezrobocia.

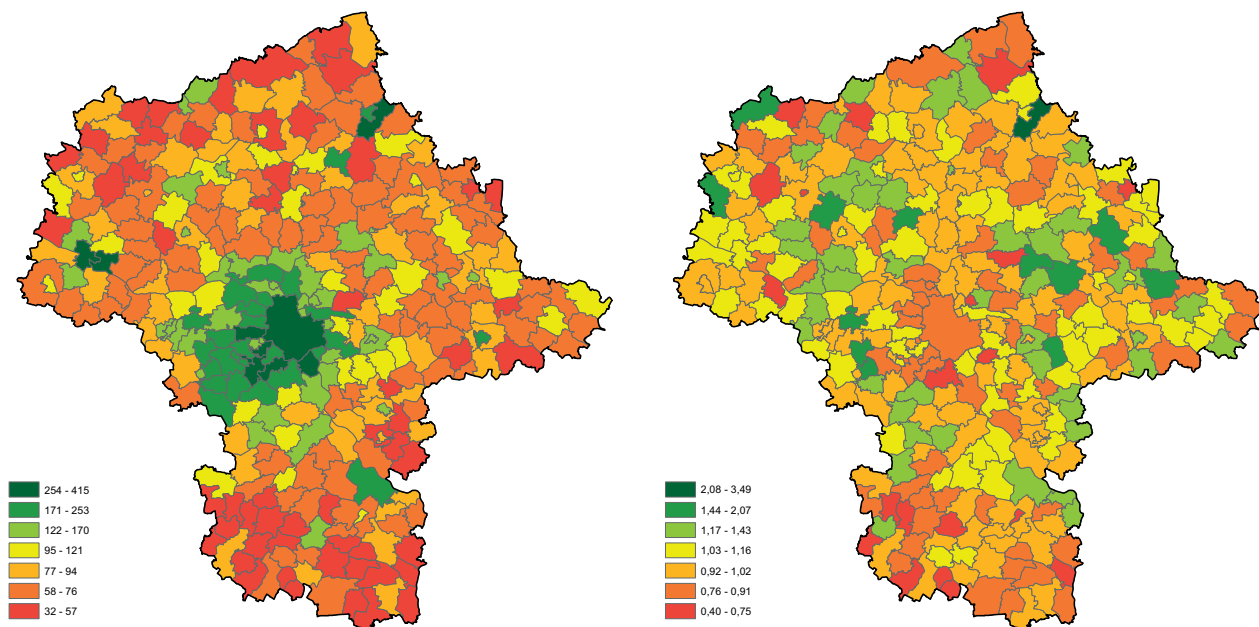
Rysunek 35. Dochody własne budżetów gmin per capita, w cenach stałych z 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

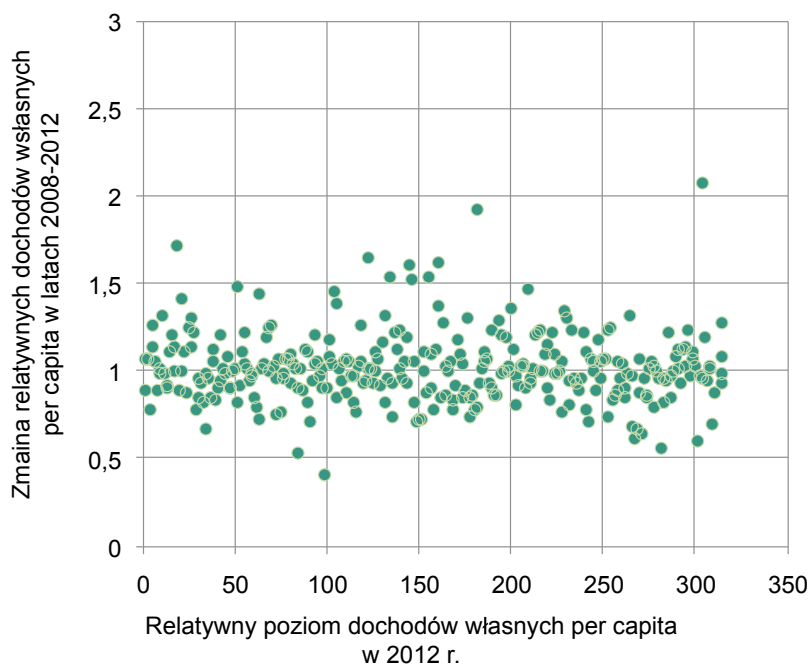
Jeszcze większe niż w przypadku stopy bezrobocia rejestrowanego różnice między gminami województwa mazowieckiego można zaobserwować, analizując dochody własne gmin per capita (rys. 36). W 2012 roku gmina o najniższych dochodach własnych na mieszkańca zanotowała poziom jedynie 32% średniej wojewódzkiej, a gmina o najwyższych dochodach osiągnęła aż 415% średniej. W przypadku tego wskaźnika koncentracja najwyższych wartości w obszarze metropolitalnym jest jeszcze bardziej wyraźna. Ponadto wyróżniają się inne duże miasta regionu, takie jak np. Płock czy Siedlce, a także gminy, w których funkcjonują duże zakłady przemysłowe, np. Kozienice, gdzie działa duża elektrownia. Z kolei zróżnicowanie przestrzenne zmian omawianego wskaźnika w latach 2008–2012 ma w dużej mierze charakter mozaikowy. Trudno w tym wypadku wskazać wyraźne tendencje i prawidłowości przestrzenne. Zarówno bowiem wśród gmin o niskim wyjściowym poziomie dochodów, jak i tych o relatywnie wyższym wyjściowym poziomie wskaźnika można wskazać takie, które poprawiły swoją pozycję, jak i takie, które relatywnie straciły (rys. 37). Należy przy tym podkreślić, że Warszawa i sąsiadujące z nią gminy tworzą dość wyraźną grupę jednostek, których sytuacja uległa względnemu pogorszeniu. Świadczy to o wspomnianej wyżej większej ekspozycji tego obszaru na trendy światowe, co związane jest z licznymi powiązaniami metropolii warszawskiej z gospodarką światową.

Rysunek 36. Poziom dochodów własnych per capita, wyrażony jako procent średniej wojewódzkiej (region = 100). Lewa mapa – stan w 2012 r. Prawa mapa – zmiana w latach 2008–2012.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 37. Poziom dochodów własnych i jego zmiana w gminach woj. mazowieckiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza korelacji poziomu bezrobocia oraz dochodów własnych gminy per capita z elementami potencjału adaptacyjnego urzędu gminy oraz czynnikami rozwoju lokalnego wykazała, że twarde, w znacznej mierze egzogeniczne (niezależne od władz gmin), czynniki mają dużo większe znaczenie dla poziomu rozwoju i adaptacyjności niż czynniki bezpośrednio zależne od urzędu. Jedynie w wypadku samoświadomości

skali problemów, z jakimi boryka się gmina (samoocena skali problemów rozwojowych – wskaźnik obliczony na podstawie oceny wszystkich potencjalnych problemów, o które pytano w ankiecie, por. rys. 12), współczynniki korelacji są istotne i dość wysokie (por. tabela 3). Jednak w tym wypadku w mniejszym stopniu świadczy to o potencjale adaptacyjnym gminy, a w większym o poprawnym odczytywaniu swojej sytuacji. Przedstawiciele urzędów gmin, którzy wypełnili ankiety, dość adekwatnie oceniają zatem skalę problemów, z jakimi borykają się ich gminy. Znajduje to potwierdzenie w wynikach analiz, które wykazały, że gminy, które raportowały większe nasilenie różnych problemów, są wyraźnie (i statystycznie istotnie) częściej gminami z wyższym bezrobociem i niższymi dochodami własnymi budżetu gminy per capita. Trafne postrzeganie stanu, w którym gmina się znajduje, jest bardzo istotne i może być uznane za pierwszy krok w drodze do planowania działań rozwojowych/adaptacyjnych. Prawidłowa diagnoza sytuacji jest niewątpliwie warunkiem koniecznym rzetelnego planowania strategicznego, nie jest jednak warunkiem wystarczającym do skierowania gminy na ścieżkę trwałego rozwoju.

Tabela 3. Bezrobocie i dochody własne gminy a potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności (współczynniki korelacji Pearsona)

	Bezrobocie (2012)	Dochody własne budżetu gminy per capita (2012)
Bezrobocie (2008)	0,948**	-0,413**
Bezrobocie (2012)	I	-0,388**
Zmiana stopy bezrobocia 2008–2012	-0,436**	0,424**
Dochody własne per capita (2008)	-0,368**	0,940**
Dochody własne per capita (2012)	-0,388**	I
Zmiana dochodów własnych per capita 2008–2012	-0,088	0,139
Elementy potencjału adaptacyjnego urzędu gminy (na podstawie wyników ankiety)		
Poczucie wpływu na stan gminy	-0,134	0,283**
Monitoring stanu gminy	-0,075	0,168*
Jakość pracy urzędu	-0,126	0,199**
Samoocena skali problemów rozwojowych	0,301**	-0,524**
Poziom aktywności	-0,122	0,108
Prowadzenie oceny podejmowanych działań	-0,006	-0,080
Czynniki warunkujące poziom rozwoju		
Liczba mieszkańców (2012)	-0,103	0,437**
Gęstość zaludnienia (2012)	-0,149*	0,450**
Odległość od Warszawy	0,512**	-0,517**
Liczba prywatnych podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON per capita (2012)	-0,361**	0,782**
Wyniki egzaminu gimnazjalnego (2008)	-0,405**	0,320**
Frekwencja w wyborach lokalnych (2010)	0,399**	-0,367**
Odsetek osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej (2012)	0,514**	-0,441**

* korelacje istotne na poziomie 0,05 (dwustronnie)

** korelacje istotne na poziomie 0,01 (dwustronnie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety oraz danych GUS.

Wśród pozostałych elementów potencjału adaptacyjnego urzędu gminy jedynie trzy są w małym stopniu skorelowane z poziomem dochodów własnych budżetu gminy. Urzędy bogatszych gmin (wyższy poziom

dochodów własnych per capita) cechują się większym poczuciem wpływu na różne aspekty funkcjonowania gminy jako systemu społeczno-gospodarczego (Poczucie wpływu na stan gminy – wskaźnik obliczony na podstawie oceny wszystkich obszarów wpływu, o które pytano w ankiecie, por. rys. 4). Może to świadczyć o tym, że gminy te podejmują skuteczniejsze działania – jeżeli przyjmiemy, że poczucie wpływu wynika z obserwowania efektów realizowanych inicjatyw.

Istnieje również pewna (dość słaba) zależność między monitorowaniem różnych aspektów funkcjonowania gminy (wskaźnik obliczony na podstawie wszystkich obszarów monitoringu, o które pytano w ankiecie, por. rys. 6) oraz działaniami nakierowanymi na poprawę jakości pracy urzędu (szkolenia pracowników oraz monitorowanie jakości pracy urzędu) a dochodami własnymi per capita. W tym wypadku trudno jednak jednoznacznie wskazać kierunek relacji kauzalnej. Być może gminy najpierw stają się zasobne (wyższe dochody własne per capita) i dopiero wtedy przeznaczają większe środki na monitoring i poprawę jakości funkcjonowania urzędu. Możliwa jest także sytuacja odwrotna, tzn. monitoringiem i jakością pracy wpływają na większą zdolność lokalnej społeczności i gospodarki do generowania zysków i w efekcie większych dochodów własnych budżetu gminy. Możliwe także, że między tymi zjawiskami nie ma bezpośredniej zależności przyczynowo-skutkowej, a zjawiska te są związane z ogólnym poziomem rozwoju.

W niektórych wypadkach brak korelacji może być równie (albo nawet bardziej) diagnostyczny niż jej występowanie. Tak jest w przypadku braku istotnej statystycznie korelacji między ogólnym poziomem aktywności deklarowanym przez respondentów (poziom aktywności – wskaźnik obliczony na podstawie oceny wszystkich obszarów działań, o które pytano w ankiecie, por. rys. 14) oraz bezrobociem i dochodami własnymi per capita. Może to świadczyć o tym, że kluczowe znaczenie ma nie tyle ilość podejmowanych działań, ile ich selektywny dobór i efektywna implementacja, prowadzące do lepszego wykorzystania dostępnych zasobów. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na brak korelacji między poziomem bezrobocia a poczuciem wpływu na stan gminy, zakresem monitorowania różnych aspektów funkcjonowania gminy oraz działaniami zmierzającymi do podnoszenia jakości pracy urzędu. Być może wynika to z ponadlokalnego charakteru rynków pracy, szczególnie w obszarach oddziaływania miast i metropolii, gdzie duża część ludności pracuje poza gminą – w takiej sytuacji działania władz gminy nie mają większego wpływu na rynek pracy, który opiera się na pracodawcach działających poza gminą.

O wiele silniejszy związek występuje między poziomem bezrobocia i dochodami własnymi budżetów gmin per capita a obiektywnymi, w dużej mierze egzogenicznymi czynnikami. Wśród nich warto zwrócić uwagę na odległość od Warszawy. Istnieje wyraźna i silna prawidłowość, że im dalej od stolicy kraju i regionu położona jest dana gmina, tym wyższa stopa bezrobocia oraz niższe dochody własne per capita. W przypadku dochodów własnych wyraźne znaczenie ma także wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców oraz jej miejski charakter (wysoka gęstość zaludnienia). Ludniejsze gminy, a zwłaszcza miasta, są bardziej nasycone firmami, przez co osiągają większe dochody własne. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na specyficzną sytuację gmin rolniczych. Osiągają one niskie wpływy z udziału w podatkach PIT i CIT, co jest bezpośrednią konsekwencją faktycznego braku opodatkowania rolników.

Wyniki analizy korelacyjnej pokazują, że poszczególne elementy potencjału adaptacyjnego urzędów gmin mają bardzo małe znaczenie dla osiąganych poziomów rozwoju. Kluczową rolę odgrywają „twarde” czynniki, takie jak położenie czy potencjał ludnościowy. Tę obserwację potwierdzają także przeprowadzone w ramach niniejszego badania studia przypadku – dogodna lokalizacja jest ważnym czynnikiem

rozwojowym dla Mszczonowa, Piaseczna, a w pewnym stopniu także dla Mławy i Siedlca. Z kolei peryferyjne położenie jest czynnikiem negatywnie warunkującym rozwój Szydłowca oraz do pewnego stopnia ograniczającym potencjał rozwojowy Przasnysza. Oczywiście nie można na tej podstawie wyciągać wniosku, że korzystne położenie jest warunkiem wystarczającym do osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju.

Duże znaczenie „twardych” czynników rozwojowych powoduje, że gminy, które borykają się z największymi problemami, są w szczególnie ciężkiej sytuacji. Nie mogą zmienić podstawowych warunków wpływających na ich stan (peryferyjność, mały potencjał ludnościowy, mała liczba firm, niski poziom kapitału ludzkiego), nie mają zarazem środków na prowadzenie szerokiej gamy efektywnych działań prorozwojowych. W ich przypadku szczególnie istotne może być zatem skrupulatne zarządzanie strategiczne: dokładna diagnoza, selektywny wybór celów oraz rozważne zaplanowanie działań i ich konsekwentna realizacja, obejmująca także ewaluację efektów. Takie działania wymagają wysokich specjalistycznych kompetencji. Wydaje się, że kształtowanie takich kompetencji w samorządach znajdujących się w trudniejszej sytuacji powinno być priorytetowym działaniem władz publicznych szczebla regionalnego, a także krajowego.

5. Podsumowanie studiów przypadków

5.1. Czynniki rozwoju lokalnego

Wśród analizowanych gmin każdą cechował nieco inny zestaw czynników, które decydują o poziomie jej rozwoju. Stosunkowo najczęściej czynnikiem w znacznym, a nawet bardzo znacznym stopniu wpływającym na poziom rozwoju lokalnego było położenie danej gminy – zarówno w strukturze osadniczej, przede wszystkim względem Warszawy (np. Piaseczno), jak i transportowej, tj. dobra dostępność drogowa i kolejowa (Mszczonów, Siedlce) lub wręcz przeciwnie, położenie peryferyjne (Szydłowiec). Dla rozwoju badanych gmin istotne znaczenie miała także przedsiębiorczość, przede wszystkim jako obecność średnich i dużych przedsiębiorstw (Mława, Mszczonów, Przasnysz, Siedlce), a w mniejszym stopniu także przedsiębiorczość mieszkańców (np. Piaseczno). Również występowanie na terenie gminy lub w jej bliskim sąsiedztwie specjalnych stref ekonomicznych (Mława, Przasnysz, Siedlce) oraz dostępność funduszy unijnych (Piaseczno, Przasnysz, Szydłowiec) w istotny sposób wpływały na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego przebadanych jednostek. W wypadku większych ośrodków, takich jak np. Siedlce, pewną rolę odgrywało także funkcjonowanie w mieście instytucji publicznych o zasięgu ponadlokalnym, również akademickich. Jako zdecydowanie negatywny należy ocenić fakt, że wśród badanych gmin jedynie w przypadku Mszczonowa aktywność władz lokalnych była istotnym czynnikiem wyraźnie wpływającym na rozwój gospodarczy.

5.2. Potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności

Potencjał adaptacyjny przebadanych gmin był bardzo zróżnicowany. W znacznej mierze wynikał ze struktury lokalnej gospodarki, przy czym istotne znaczenie miała tu nie tylko przedsiębiorczość mieszkańców (Piaseczno, Mszczonów) czy branżowa i wielkościowa dywersyfikacja gospodarki (Przasnysz, Mszczonów), ale także takie czynniki jak absorbująca bezrobotnych szara strefa (przede wszystkim w Szydłowcu), inwestycje zagraniczne czy poziom zaawansowania technologicznego miejscowych firm. Stosunkowo często czynnikiem wpływającym na potencjał adaptacyjny gmin był także wysoki kapitał ludzki (Piaseczno, Przasnysz, Siedlce), przy czym zazwyczaj towarzyszył mu stosunkowo niski poziom współpracy, co wskazuje na rozproszony (indywidualny), a nie zintegrowany (wspólnotowy) charakter potencjału adaptacyjnego przebadanych jednostek. W wypadku władz lokalnych ich wpływ na potencjał adaptacyjny przejawiał się raczej w sprawnym pozyskiwaniu środków zewnętrznych, a głównymi czynnikami ograniczającymi pozytywny wpływ w tym zakresie był reakcyjny charakter podejmowanych działań i deficyty w zakresie planowania strategicznego.

5.3. Wyzwania w zakresie adaptacyjności

Wśród głównych wyzwań w zakresie adaptacyjności, przed jakimi stały niemal wszystkie przebadane gminy (z wyjątkiem Mszczonowa), na plan pierwszy wysuwają się kwestie związane z szeroko rozumianą współpracą. Dotyczyło to zarówno współpracy władz lokalnych (z przedsiębiorcami, obywatelami, innymi instytucjami administracji publicznej, w tym samorządowej), jak i współpracy między lokalnymi aktorami, zwłaszcza przedsiębiorcami, którą wspierać mogą także władze lokalne. Szczególnie istotnym obszarem, w którym zdiagnozowano znaczne deficyty, jest współpraca władz lokalnych z przedsiębiorcami. W obliczu rosnącej złożoności powiązań i oddziaływań kształtujących współczesną gospodarkę partnerstwa publiczno-prywatne stanowią istotny czynnik budowania potencjału adaptacyjnego (Zielińska, Borkowska, 2014). Także w momentach kryzysowych, współpraca aktorów publicznych i prywatnych wydaje się elementem niezbędnym działań związanych z minimalizacją negatywnych skutków i adaptacją do nowych warunków. Z drugiej strony skuteczna współpraca musi być budowana w sposób ciągły, także (a może przede wszystkim) w okresach stabilności, tak aby wzmacniać potencjał adaptacyjny gminy, a nie tylko usprawniać reakcję na negatywne zdarzenia.

Istotnym obszarem wyzwań było także zarządzanie gminą, a zwłaszcza jakość planowania strategicznego (w tym przestrzennego) i przywództwa, uspołecznienie procesów podejmowania decyzji oraz przejście od reakcji władz na negatywne zjawiska w kierunku działań wyprzedzających i zapobiegawczych. Przeprowadzone badania wykazały zatem występowanie na Mazowszu dysfunkcji braku podmiotowości rozwojowej samorządów lokalnych, wskazywanej w raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce z 2013 roku jako jedno z głównych wyzwań stojących przed samorządami (Bober et al., 2013). Deficyt ten polega na niskiej zdolności samorządów do programowania i pobudzania zrównoważonego rozwoju lokalnego. Jest on ściśle związany z niskim potencjałem adaptacyjnym, którego świadome budowanie wymaga skutecznego planowania i zarządzania strategicznego.

Ważnym wyzwaniem stojącym przed mazowieckimi samorządami był także monitoring efektywności działań realizowanych przez lokalną administrację i oparcie go na badaniach własnych, wykraczające poza ogólnodostępne dane (które często są w małym stopniu użyteczne ze względu na nieaktualność,

małą szczegółowość, wysoki poziom ogólności i agregacji). Jest to istotny problem, ponieważ monitoring efektywności świadczenia usług publicznych oraz szerszy system monitoringu terytorialnego stanowi podstawę planowania i programowania rozwoju lokalnego oraz podnoszenia skuteczności administracji samorządowej (por. Bober et al., 2013).

W większości gmin jako wyzwanie zidentyfikowane zostały kwestie gospodarcze. W przeciwieństwie do opinii wyrażonych przez mazowieckie samorządy w badaniu ankietowym, w badaniach studiów przypadków jako najważniejsze wyzwania w tym obszarze zidentyfikowano nie bezpośrednią walkę z bezrobociem, ale wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, a zwłaszcza wzmacnianie innowacyjności i konkurencyjności miejscowych firm, selektywne podejście do inwestorów zewnętrznych czy dywersyfikację struktury gospodarczej. W wypadku Mławy i Przasnysza wyzwaniami były także kwestie środowiskowe oraz związane z rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego.

5.4. Procesy adaptacyjne

Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że negatywne zjawiska i trendy dotyczące gminy objęte studiami przypadków odnosiły się przede wszystkim do sfery gospodarczej. Zazwyczaj działania samorządu i innych aktorów lokalnych miały charakter reakcyjny, a nie wyprzedzający, a w kilku przypadkach (zwłaszcza w odniesieniu do długofalowych trendów) następowały z opóźnieniem. Większość podejmowanych przez administrację lokalną działań, nawet tych będących reakcją na długotrwałe zjawiska i trendy, miała charakter krótkoterminowy. Działania nakierowane były przede wszystkim na zniwelowanie bezpośrednich, odczuwanych w danym momencie negatywnych skutków zjawisk czy procesów. Brakowało natomiast działań o charakterze strategicznym i długofalowym, podejmowanych w ramach szeroko zakrojonej współpracy (w obrębie sektora publicznego oraz we współpracy z biznesem i mieszkańcami), mających na celu przekształcenia struktury lokalnej gospodarki, których efekty byłyby bardziej trwałe.

Stosunkowo najczęstszym kryzysem była likwidacja lub kłopoty dużego lokalnego przedsiębiorstwa. Działania podejmowane w odpowiedzi na te zjawiska obejmowały z jednej strony aktywność władz samych firm, tj. redukcję zatrudnienia, restrukturyzację, zmianę profilu produkcji czy sprzedaż zbędnego majątku. Reakcja administracji publicznej widoczna była w dwóch głównych obszarach. Po pierwsze, część władz lokalnych aktywnie włączała się w działania o charakterze naprawczym i ratunkowym, np. poprzez umorzenia lub odroczenia podatkowe, ale także aktywny lobbing na rzecz pomocy władz centralnych czy wsparcie w poszukiwaniach nowego inwestora. Drugim obszarem aktywności był rynek pracy i pomoc osobom tracącym pracę w wyniku restrukturyzacji czy likwidacji firmy. W tym wypadku działania podejmowały przede wszystkim powiatowe urzędy pracy i zazwyczaj były to usprawnienia w zakresie rejestracji nowych bezrobotnych (dużej ich liczby w stosunkowo krótkim czasie) oraz standardowe działania skierowane do osób tracących pracę, takie jak informowanie, szkolenia, dotacje na rozpoczęcie własnej działalności itp.

Dwie z przebadanych gmin (Mława i Przasnysz) dość silnie dotknęły problemy związane ze starzeniem się ludności, przy czym odpowiedź władz lokalnych w tym zakresie koncentrowała się na zwiększaniu atrakcyjności mieszkaniowej gminy, tj. nakierowana była na przyciągnięcie nowych (w domyśle młodych) mieszkańców. Brakowało natomiast działań ukierunkowanych na zwiększanie bazy usług społecznych związanych z zaspokajaniem potrzeb rosnącej grupy osób starszych, które niewątpliwie uwidocznią się w kolejnych latach. Gmina Piaseczno borykała się z kolei z negatywnymi skutkami niekontrolowanej

suburbanizacji, przy czym działania podejmowano raczej w odpowiedzi na już występujące niekorzystne zjawiska, nie zaś z wyprzedzeniem, próbując zapobiegać ich wystąpieniu.

Przebadane gminy stosunkowo rzadko dotyczyły negatywne zdarzenia o charakterze środowiskowym (Piaseczno, Mława), przy czym podejmowane w reakcji na nie działania nakierowane były przede wszystkim na likwidację bezpośrednich szkód oraz bezpośrednio zapobieganie występowaniu tego typu zdarzeń w przyszłości. Także w tym wypadku skupiano się zatem przede wszystkim na bezpośrednich przyczynach negatywnych zjawisk, choć niektóre działania będące odpowiedzią na napływ nowych mieszkańców (np. budowa oczyszczalni) można ocenić jako formę zapobiegania przyszłym kryzysom środowiskowym.

Objęte badaniami jakościowymi gminy dotyczyły także negatywne zjawiska związane z gminnymi finansami tj. kryzys zadłużeniowy i wysokie „janosikowe”. W tym wypadku reakcja gmin była bardzo zróżnicowana. Z jednej strony władze Mszczonowa, borykającego się z problemem „janosikowego”, zdecydowały się na powiększenie gminy, aby zredukować wysokość dochodów w przeliczeniu na mieszkańca, co okazało się rozwiązaniem skutecznym. Z drugiej strony, władze Siedlce dotkniętych nadmiernym zadłużeniem skupiły się na działaniach o charakterze ratunkowym i krótkookresowym, poszukując źródeł dodatkowych środków finansowych tam, gdzie były one stosunkowo najszybciej dostępne. W długofalowej perspektywie działania takie mogą jednak przyczynić się do pogorszenia sytuacji gminy, zarówno społeczno-gospodarczej, jak i budżetowej.

6. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych analiz można sformułować szereg wniosków, przy czym należy pamiętać, że opierają się one na wynikach badań przeprowadzonych tylko w części mazowieckich gmin, tj. objętych studiami przypadków oraz tych, które odpowiedziały na ankietę.

Główny obszar problemowy i jednocześnie sfera najbardziej intensywnych deklarowanych działań przebadanych mazowieckich samorządów (gminnych i powiatowych) to bezrobocie, zarówno ogółem, jak i wśród grup wiekowych obecnie najbardziej narażonych na problemy na rynku pracy: osób młodych oraz w wieku 50+. Bezrobocie jest przy tym postrzegane jako problem i jest obszarem interwencji władz lokalnych zarówno w tych gminach, w których osiąga bardzo wysoki poziom, jak i tam, gdzie jest względnie niskie. Jest to bowiem zjawisko niepożądane niezależnie od swojego poziomu i dlatego niemal każdy samorząd dąży do jego redukcji (np. w Warszawie ogólne bezrobocie nie jest dużym problemem, niemniej problemem jest bezrobocie specyficznych grup, np. osób w wieku przedemerytalnym). Koncentracja na problemach rynku pracy jest wyraźnie widoczna zwłaszcza w wypadku powiatów, co zapewne wynika z umiejscowienia urzędów pracy w obrębie administracji powiatowej. Struktura organizacyjna determinuje w tym wypadku obszar zainteresowań władz lokalnych. Wysoka aktywność samorządów w zakresie redukcji bezrobocia przejawia się przede wszystkim w działaniach nakierowanych na zwalczanie jego przejawów. Przebadane władze lokalne są natomiast znacznie mniej aktywne w obszarach, które można określić jako przyczyny problemów na lokalnym rynku pracy.

Przebadane gminy deklarują podejmowanie działań nie tylko w obszarach problemowych, ale także w tych, których nie wskazują jako istotne problemy czy bariery rozwoju, ale które są – w pewnym

sensie tradycyjnie – postrzegane jako obszary interwencji władz lokalnych (w szczególności infrastruktura transportowa). Istotnym czynnikiem jest w tym wypadku dostępność środków finansowych z funduszy europejskich. W rezultacie znaczna część aktywności władz lokalnych jest kierowana na działania, na które relatywnie łatwo pozyskać środki, ale które wpisują się raczej w stary paradygmat rozwoju lokalnego, podkreślający kluczowe znaczenie infrastruktury technicznej (zwłaszcza transportowej). Dość łatwo to wytłumaczyć, odwołując się do preferencji lokalnego elektoratu, który, jak się wydaje, często utożsamia rozwój z równymi, nowymi i szybkimi drogami. Niewątpliwie w niektórych wypadkach takie inwestycje są potrzebne lub nawet konieczne. Niemniej jednak zbyt często władze lokalne pokładają nadzieję w tym, że nowe drogi przyciągną do gminy inwestycje, że drogą przyjadą mityczni inwestorzy. Takie oczekiwanie jest jednak nieuzasadnione, co potwierdzają liczne badania (por. Gorzelak, 2009). Ponadto w myśleniu o inwestycjach infrastrukturalnych, nie tylko drogowych, często zapomina się o tym, że zbudowaną infrastrukturę trzeba utrzymywać i często ponosić znaczące wydatki.

Z drugiej strony w wielu obszarach postrzeganych jako problemowe (takich jak innowacyjność i konkurencyjność lokalnej gospodarki czy problemy demograficzne) przebadane samorządy wykazują stosunkowo niską aktywność. Są to przede wszystkim sfery, w których tradycyjne narzędzia i instrumenty interwencji publicznej nie zawsze przynoszą oczekiwane rezultaty, a w wielu wypadkach konieczne są niestandardowe działania, wykraczające poza sferę typowych działań władz lokalnych. Także fundusze zewnętrzne (przede wszystkim unijne) wydatkowane są w głównej mierze na inwestycje sprzyjające poprawie jakości życia, w niewielkim stopniu finansują natomiast działania sprzyjające zmianom rozwojowym, w tym budowaniu potencjału adaptacyjnego (por. Bober et al., 2013; Sałański, 2014; Gorzelak, 2014).

Wyniki badań, zarówno ilościowych, jak i jakościowych, wykazały ponadto, że mazowieckie samorządy koncentrują, a niekiedy nawet ograniczają swoją aktywność do obszarów, za które są ustawowo odpowiedzialne. W wielu wypadkach zakres podejmowanych działań nie wykracza poza zapisy regulacji prawnych, przez co nie zawsze dostosowane są one do specyficznych potrzeb lokalnych. Przykładem może być rynek pracy, który jest wprawdzie obszarem dużego zainteresowania lokalnej administracji, jednak podejmowane działania rzadko wykraczają poza standardowy wachlarz narzędzi będących w dyspozycji powiatowych służb zatrudnienia (por. Bober et al., 2013).

Za zdecydowanie negatywne zjawisko należy uznać fakt, że zaledwie połowa przebadanych gmin ocenia skuteczność podejmowanych działań, a aż 12% nie widzi potrzeby takich ocen. Choć wyniki te na poziomie powiatów są nieco lepsze (3/4 z nich ocenia skuteczność realizowanych działań), to jednak w ogólnym ujęciu wskazuje to na stosunkowo niską świadomość mazowieckich samorządów w zakresie zarządzania opartego na dowodach (tzw. *evidence based management*). Tak słaby wynik dziwi tym bardziej, że już od co najmniej 10 lat polskie władze lokalne realizują projekty finansowane z środków unijnych, których nieodłącznym elementem jest ocena efektów. Brak usystematyzowanej refleksji na temat efektów podejmowanych działań można ponadto interpretować jako przejaw niskiego poziomu procesów organizacyjnego uczenia się w mazowieckich samorządach. Ocena podejmowanych działań jest bowiem jednym z elementów mechanizmu uczenia się organizacji publicznych, bez którego cały mechanizm nie może dobrze działać (por. Olejniczak, 2012).

Dla gmin, które oceniają skuteczność podejmowanych przez siebie działań, głównym źródłem informacji są bezpośrednie kontakty władz lokalnych z beneficjentami tych działań, a w dalszej kolejności

także monitoring mediów oraz ogólnodostępne dane statystyczne. Podobne źródła przebadane samorządy wykorzystują także do monitorowania sytuacji gminy. Choć źródła te w wielu wypadkach dostarczają cennej i przydatnej wiedzy, często niemożliwej do uzyskania w inny sposób (dotyczy to zwłaszcza kontaktów bezpośrednich), to jednak niski udział gmin prowadzących własne badania czy też organizujących regularne spotkania z lokalnymi przedsiębiorcami należy ocenić jako zjawisko negatywne. Stosunkowo popularnym źródłem danych jest także system statystyki publicznej, który jednak dostarcza relatywnie niewielu danych dotyczących gmin. Zarówno duża agregacja terytorialna, jaki i niska aktualność danych statystycznych utrudniają lokalnym samorządom monitoring kondycji lokalnych gospodarek, a tym samym budowanie ich potencjału adaptacyjnego.

Pod względem potencjału adaptacyjnego przebadane gminy prezentują dość podobny profil. Zdecydowanie najlepiej sytuacja wygląda w zakresie adaptacji czy też reakcji na katastrofy naturalne. Z kolei stosunkowo najłabiej przebadane gminy prezentują się w obszarze adaptacji do niekorzystnych zjawisk (szoków) gospodarczych, gdzie – o ile deklarują podejmowanie jakichkolwiek działań – koncentrują się na standardowych i dobrze znanych narzędziach i instrumentach. Z drugiej strony szczegółowe badania jakościowe wykazały, że negatywne zjawiska i trendy dotyczące gminy objęte studiami przypadków odnosiły się przede wszystkim do sfery gospodarczej. Działania samorządu i innych aktorów lokalnych mają jednak zazwyczaj charakter krótkoterminowy i reakcyjny, a nie wyprzedzający. Nakierowane są w głównej mierze na niwelowanie bezpośrednich, odczuwanych w danym momencie negatywnych skutków. Brakuje natomiast działań strategicznych i długofalowych, podejmowanych w ramach szeroko zakrojonej współpracy, mających na celu przekształcenia struktury lokalnej gospodarki, których efekty byłyby bardziej trwałe. Zdiagnozowany w niniejszym badaniu stosunkowo niski potencjał adaptacyjny mazowieckich samorządów nie powoduje jak na razie znaczących zaburzeń w funkcjonowaniu lokalnych gospodarek, jednak w dłuższej perspektywie czasowej może prowadzić do ich zastoju, a tym samym znacząco ograniczyć ich dynamikę rozwojową.

Poszczególne elementy potencjału adaptacyjnego urzędów gmin jako organizacji mają bardzo małe znaczenie dla osiągniętych poziomów rozwoju. Znacznie większą rolę odgrywają natomiast w tym wypadku „twarde” czynniki, takie jak położenie⁸ czy potencjał ludnościowy. Wielkość, położenie (szczególnie względem Warszawy) i zamożność gmin związane są ponadto ze sferą percepcji, tzn. różnicują gminy w zakresie zjawisk i procesów postrzeganych jako problemowe. Czynniki te nie są natomiast wyraźnie powiązane z działaniami, zarówno interwencjami w odpowiedzi na niekorzystne zjawiska, jak i monitoringiem sytuacji w gminie. Taki obraz zjawiska może wynikać, z jednej strony z niedoskonałej metodologii badania, tj. niedostatecznej operacjonalizacji (opisania wskaźnikami) czynników kształtujących lokalny potencjał adaptacyjny, a z drugiej z rzeczywiście niewielkiej roli, jaką w rozwoju lokalnym odgrywa lokalna administracja, co można wiązać przede wszystkim z niską jakością planowania strategicznego, wątpliwymi mechanizmami organizacyjnego uczenia się oraz brakiem liderów, którzy potrafiliby zmobilizować lokalne zasoby i zintegrować lokalną społeczność wokół przemysłanych działań, mających na celu zapewnienie trwałego rozwoju w długim okresie.

8 Położenie, przede wszystkim względem głównych dróg oraz Warszawy, wskazywane było jako główny potencjał rozwojowy przez większość (59%) władz lokalnych mazowieckich gmin przebadanych w ramach projektu „Trendy Rozwojowe Mazowsza” (por. Sałański, 2014).

7. Literatura cytowana

- Bański, J. (2005). Sukces gospodarczy na obszarach wiejskich. Obszary sukcesu na polskiej wsi. *Studia Obszarów Wiejskich*, 8, 9–20.
- Batorski, D. (red.), Bendyk, E., Filiciak, M., Płoszaj, A. (2012). *Cyfrowa gospodarka: Kluczowe trendy rewolucji cyfrowej. Diagnoza, prognozy, strategie reakcji*. Warszawa: MGG Conferences, s. 62–78.
- Bhamra, R., Dani, S., Burnard, K. (2011). Resilience: the concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*, 49(18), 5375–5393.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Boschma, R. (2014). Towards an evolutionary perspective on regional resilience. *Papers in Innovation Studies*, 14.
- Celińska-Janowicz, D., Peszat, K., Płoszaj, A., Rok, J. (2015). *Jak wspierać adaptacyjność na poziomie lokalnym? Lista sprawdzająca dla samorządów*. Warszawa: MGG Conferences.
- Celińska-Janowicz, D., Peszat, K., Płoszaj, A., Rok, J. (2015). *Inspiracje dla rozwoju lokalnego Katalog dobrych praktyk z przeglądu międzynarodowego*. Warszawa: MGG Conferences.
- Christopherson, S., Michie, J., Tyler, P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 3–10.
- Czyszkievicz, R. (2003). Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(12), 77–90.
- Dziemianowicz, W., Mackiewicz, M., Przyborowski, K., Baczyńska, N., Błachowicz, K., Dembiński, P. (2013). *Wzorzec rozwojowy Mazowsza. Raport końcowy. Trendy Rozwojowe Mazowsza nr 9*. Mazowieckie Biuro rozwoju Regionalnego w Warszawie.
- Fankhauser, S., Smith, J.B., Tol, R.S.J. (1999). Weathering climate change: some simple rules to guide adaptation decisions. *Ecological Economics* 30, 67–78.
- Gorzelać, G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.
- Gorzelać, G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(57), s. 5–25.
- Gorzelać, G., Jałowiecki, B., (2014). Koniunktura w Polsce lokalnej 2013. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, s. 5–24.
- Gorzelać G., Smętkowski, M. (2005). *Metropolia i jej region*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hajer, M., Dassen, T. (2014). *Smart about Cities. Visualising the Challenge for 21st Century Urbanism*. Rotterdam: nai010 publishers, s. 29.

Holling, C.S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1–23.

Komornicki, T., Wiśniewski, R., Stępiak, M., Siłka, P., Rosik, P. (2013). Rynek pracy województwa mazowieckiego – analiza przestrzenna. *Trendy Rozwojowe Mazowsza nr 12*. Mazowieckie Biuro rozwoju Regionalnego w Warszawie.

Martin, R. (2011). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 1–32.

Olejniczak, K. (2012) Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej [w:] Olejniczak K. (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 167–203.

Pike, A., Dawley, S., Tomaney, J. (2010). Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 59–70.

Sałański, T. (2014). *Potencjały rozwojowe i zarządzanie strategiczne w gminach Mazowsza. Raport z wyników badania IDI w samorządach gminnych województwa mazowieckiego*. *Trendy Rozwojowe Mazowsza nr 14*. Mazowieckie Biuro rozwoju Regionalnego w Warszawie.

Simmie, J., Martin, R. (2010). The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 27–43.

Smętkowski, M. (2011). Wpływ polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych polskich miast. *Studia Regionalne i Lokalne (wyd. specjalne)*, 123–154.

Smit, B., Burton, I., Klein, R., Wandel, J. (2000). An anatomy of adaptation to climate change and variability. *Climatic Change*, 45, 223–251.

Smit, B., Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(3), 282–292.

Śleszyński, P. (2012). *Warszawa i obszar metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza*. *Trendy Rozwojowe Mazowsza nr 8*. Mazowieckie Biuro rozwoju Regionalnego w Warszawie.

Taleb, N.N. (2013). *Antykruchłość. O rzeczach, którym służą wstrząsy*. Warszawa: Kurhaus Publishing.

Zielińska, E., Borkowska, S. (red.). (2014). *Układ Otwarty. Miejskie partnerstwa międzysektorowe*. Warszawa: Res Publica Nowa.