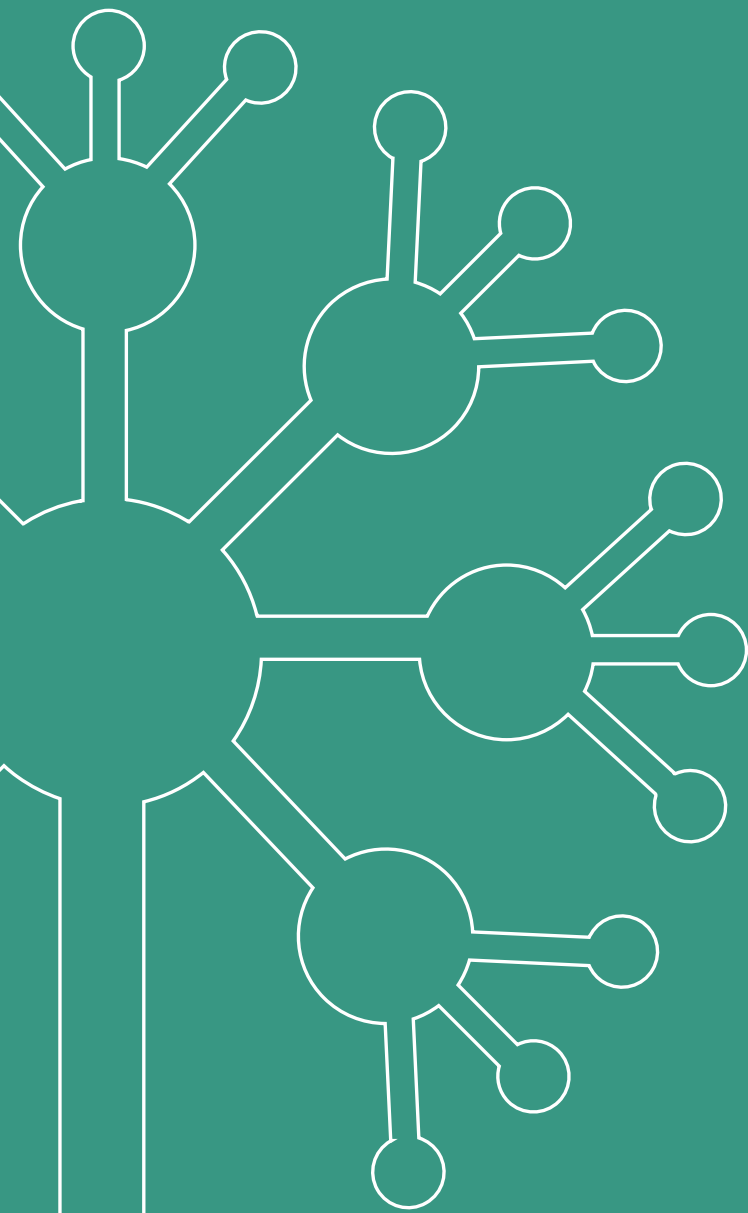


trendy
plus

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



Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorządy wobec wyzwań adaptacyjności

Pod redakcją: **Doroty Celińskiej-Janowicz, Adama Płoszaja**



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja przygotowana i wydana w ramach projektu badawczo-wdrożeniowego pt. „Rola samorządu w adaptacji przedsiębiorstw i pracowników do globalnych i regionalnych trendów gospodarczych”.

Projekt realizowany na podstawie umowy Nr UDA-POKL.08.01.02-14-014/13-00 o dofinansowanie projektu „Rola samorządu w adaptacji przedsiębiorstw i pracowników do globalnych i regionalnych trendów gospodarczych”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VIII. Regionalne kadry gospodarki, Działanie 8.1. Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie, Poddziałanie 8.1.2. Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie, zawartej w dniu 20.02.2014 r. pomiędzy Województwem Mazowieckim, w imieniu którego działa Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, a firmą MGG Conferences Sp. z o.o.

Koordynator projektu:

Joanna Andrzejewska, MGG Conferences Sp. z o.o.

Kierownik merytoryczny zespołu badawczego:

Dominik Batorski, Uniwersytet Warszawski ICM

Tytuł publikacji:

Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorządy wobec wyzwań adaptacyjności

Redakcja naukowa:

Dorota Celińska-Janowicz, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski

Adam Płoszaj, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski

Recenzje:

dr hab. Iwona Sagan, Prof. Uniwersytetu Gdańskiego

dr hab. Stanisław Mazur, Prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Redakcja językowa:

Elżbieta Michalak

Projekt graficzny, szablon wydawniczy:

Marta Gierych

Copyright by Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych

ISBN: 978-83-63557-48-5



Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

Wydawca:

MGG Conferences Sp. z o.o., ul. Filtrowa 67 lok. 6/15, 02-055 Warszawa

www.mgg-conferences.pl

Warszawa, marzec 2015

Spis treści

ROLA SAMORZĄDÓW W KSZTAŁTOWANIU POTENCJAŁU ADAPTACYJNEGO LOKALNYCH UKŁADÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH – PRZYKŁAD MAZOWSZA..... 4

Autorzy: Dorota–Celińska Janowicz, Adam Płoszaj

ADAPTACYJNOŚĆ NA POZIOMIE LOKALNYM – STUDIUM PRZYPADKU MŁAWY 53

Autor: Maciej Smętkowski

ADAPTACYJNOŚĆ NA POZIOMIE LOKALNYM – STUDIUM PRZYPADKU MSZCZONOWA 67

Autor: Adam Płoszaj

ADAPTACYJNOŚĆ NA POZIOMIE LOKALNYM – STUDIUM PRZYPADKU PIASECZNA 82

Autor: Dorota Celińska-Janowicz

ADAPTACYJNOŚĆ NA POZIOMIE LOKALNYM – STUDIUM PRZYPADKU PRZASNYSZA..... 105

Autor: Agnieszka Olechnicka

ADAPTACYJNOŚĆ NA POZIOMIE LOKALNYM – STUDIUM PRZYPADKU SIEDLEC 127

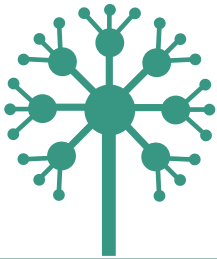
Autorzy: Klaudia Peszat, Kamil Przyborowski

ADAPTACYJNOŚĆ NA POZIOMIE LOKALNYM – STUDIUM PRZYPADKU SZYDŁOWCA..... 146

Autor: Jakub Rok

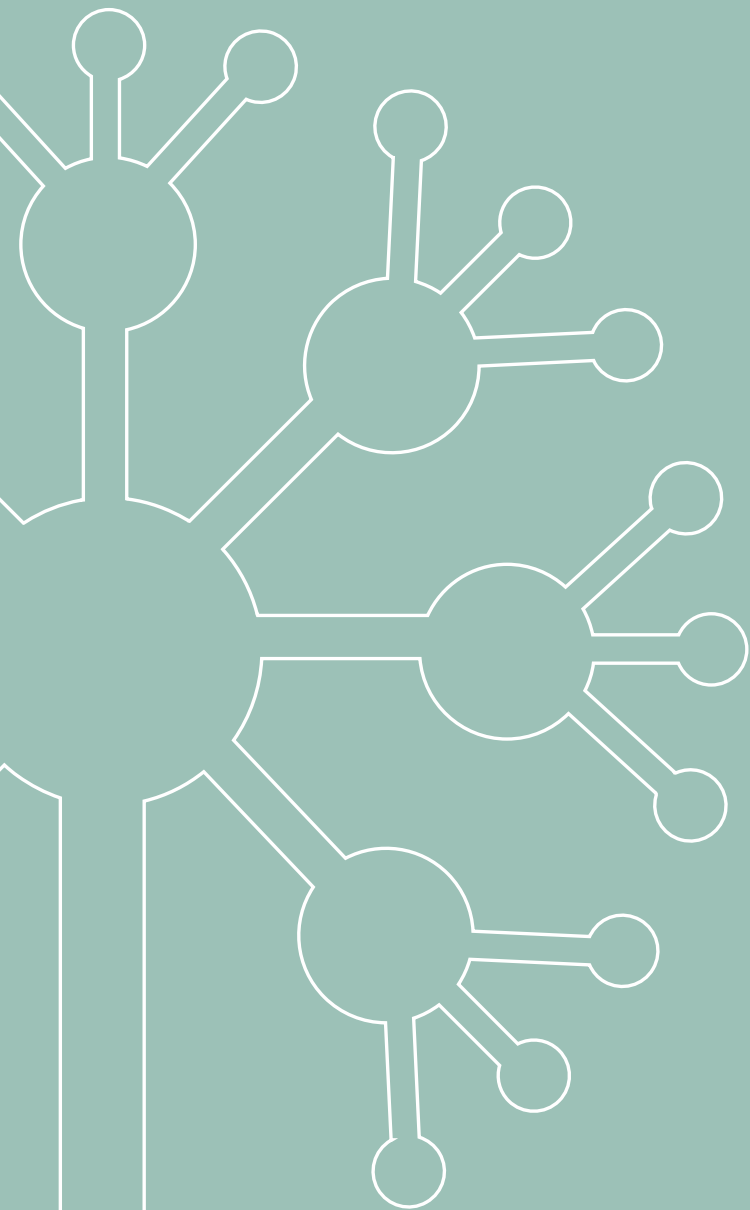
○ autorach..... 177

○ projekcie..... 179



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 przesuwają do nowego stanu równowagi. Co ważne, odbywa się to przy zachowaniu dotychczasowej funkcji systemu (Simmie, Martin, 2010). Nowy stan równowagi może nie tylko umożliwiać osiągnięcie 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).

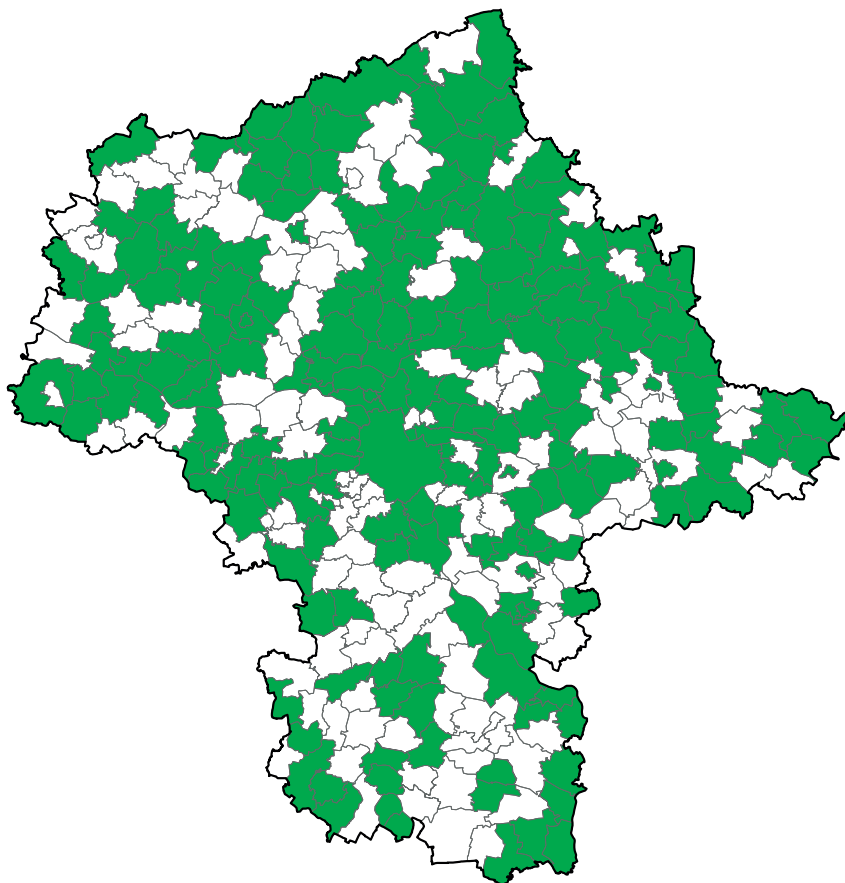
2. Cel badania i zastosowane metody

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).

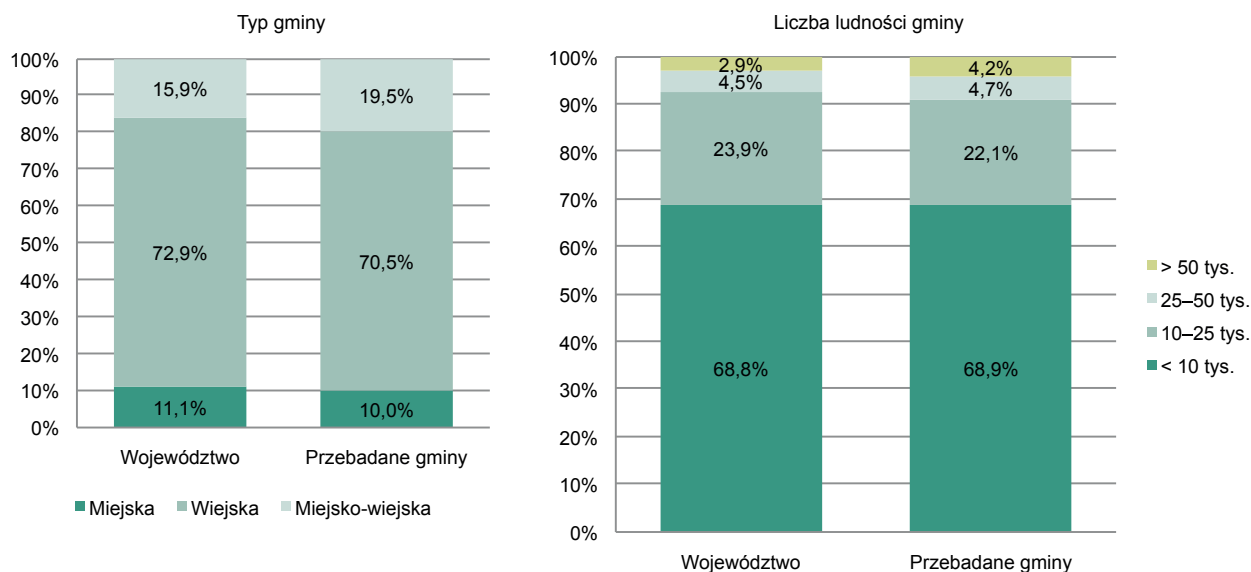
Rysunek 1. Gminy, które wypełniły ankietę (oznaczone na zielono)



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 próbkę 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



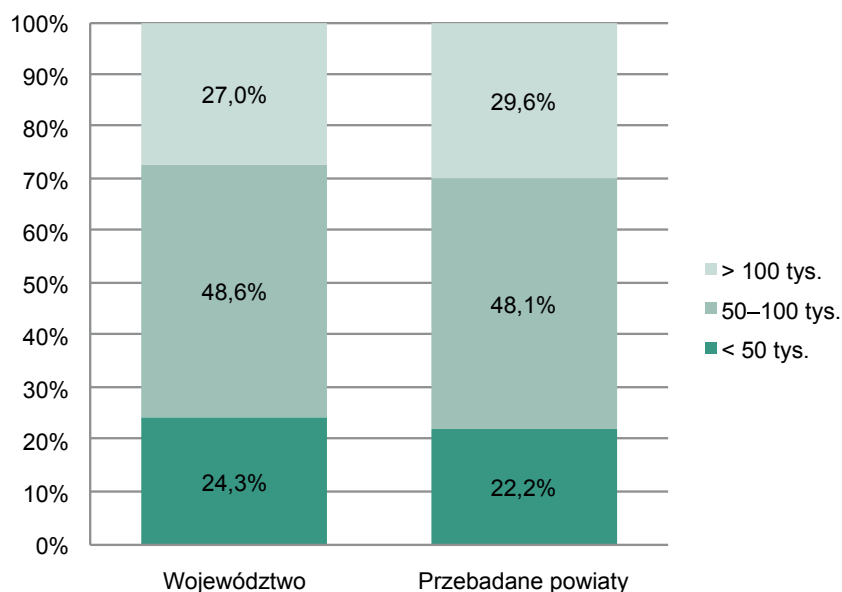
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety i danych GUS.

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

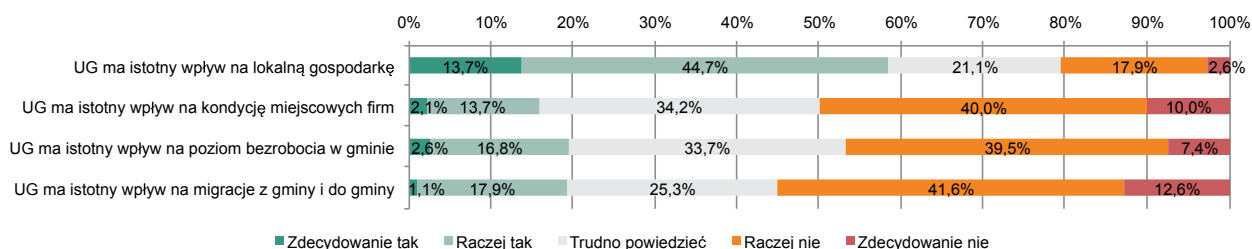
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

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?*

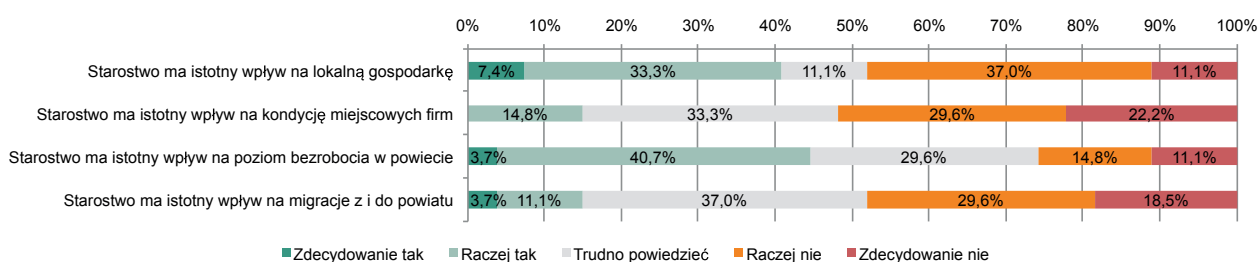


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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.

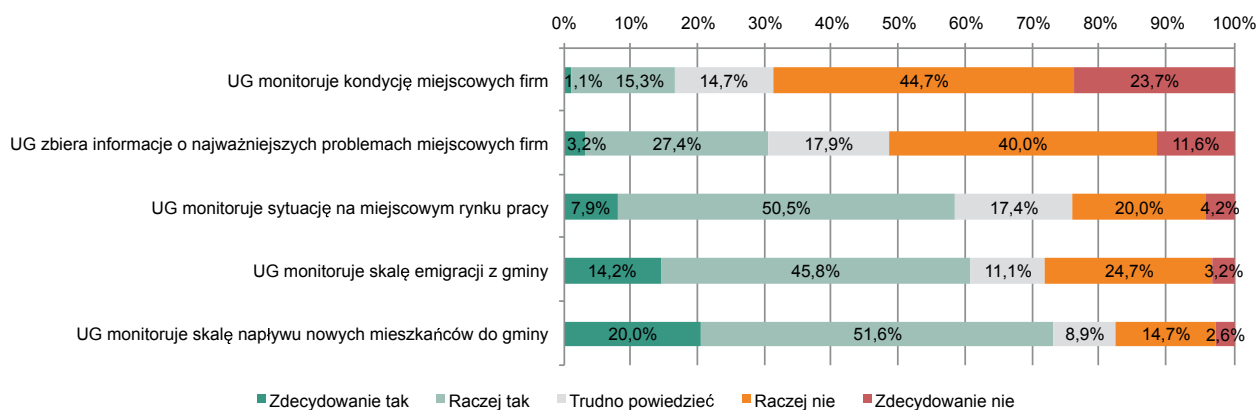
Ze stwierdzeniem, że starostwo ma istotny wpływ na lokalną gospodarkę, zgodziło się aż 40,7% władz ankietowanych powiatów, podczas gdy poczucie wpływu na takie aspekty jak kondycja miejscowych firm czy migracje z i do powiatu zadeklarowało zaledwie 14,8% (skumulowany odsetek odpowiedzi 'raczej tak' i '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.

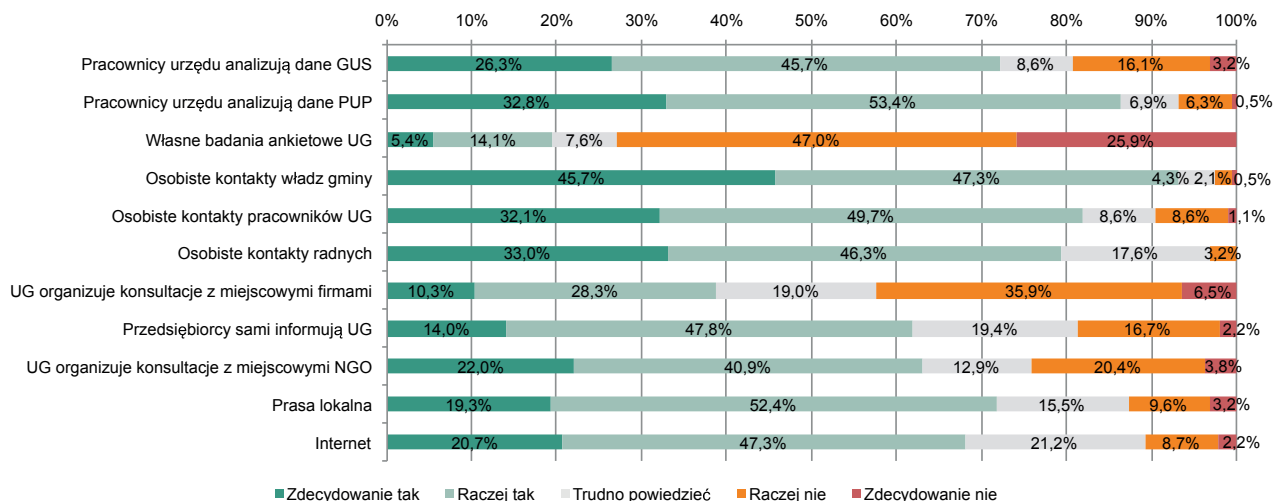
Rysunek 6. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa gminie?*



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)?*



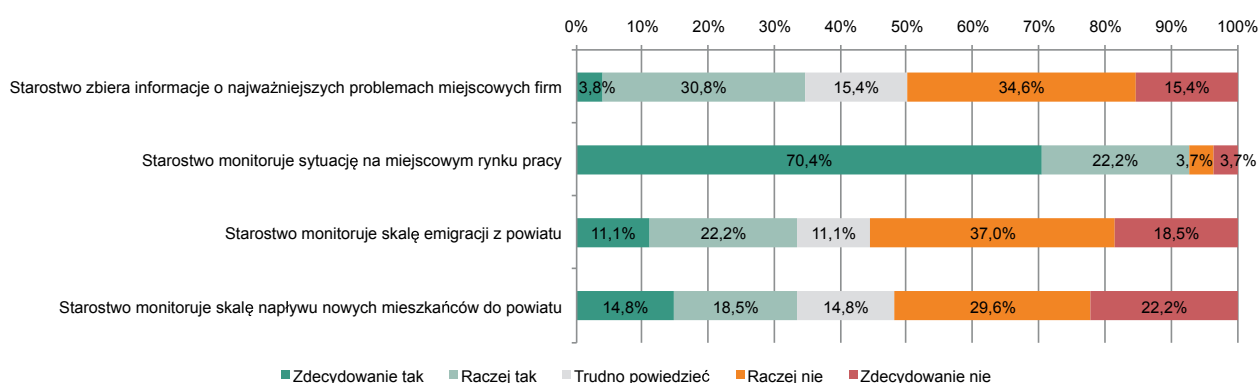
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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.

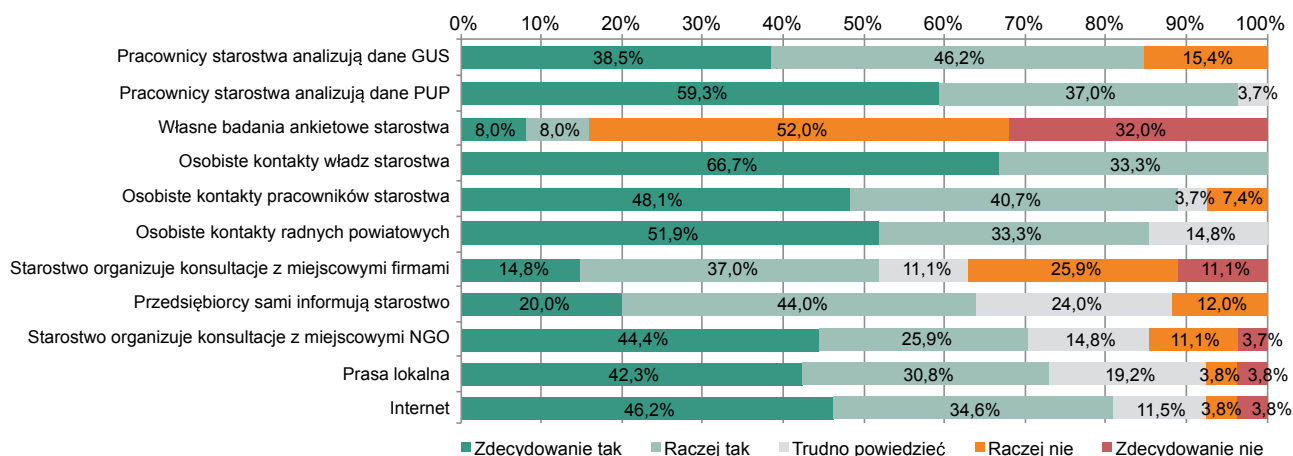
Rysunek 8. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa powiecie?*



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.

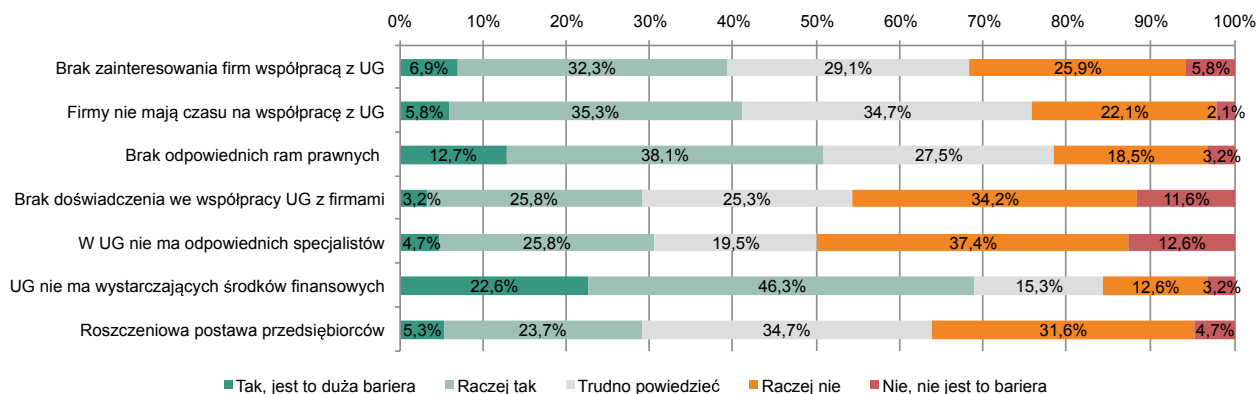
Zaledwie połowa objętych badaniem władz samorządowych korzystała z wiedzy pozyskiwanej podczas konsultacji z miejscowymi firmami. Niemal 2/3 zadeklarowało natomiast, że korzysta z informacji, które przedsiębiorcy sami przekazują urzędowi. Zdecydowanie najmniej popularnym źródłem wiedzy o sytuacji gospodarczej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

3.5. Współpraca z firmami – gminy

W porównaniu z resztą kraju mazowieckie samorzady stosunkowo niechętnie współpracują z miejscowymi przedsiębiorstwami (Gorzela, 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?*

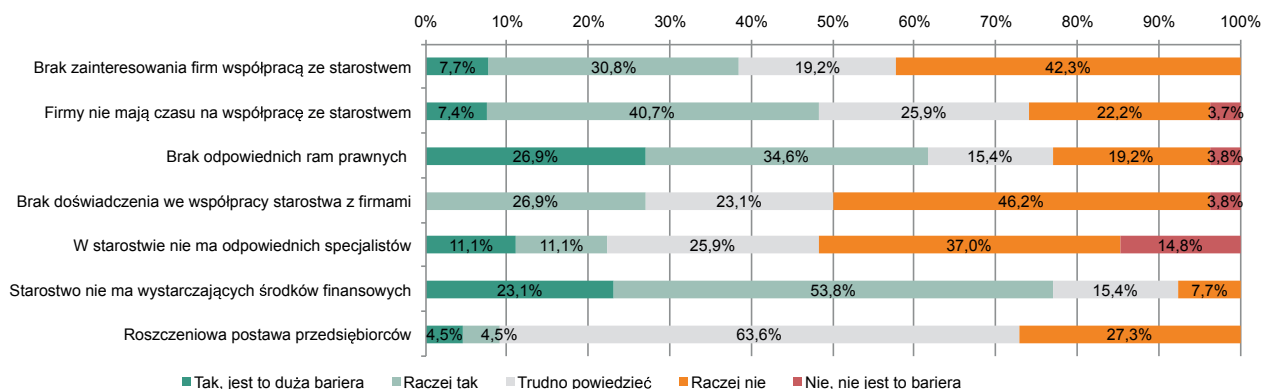


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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?*

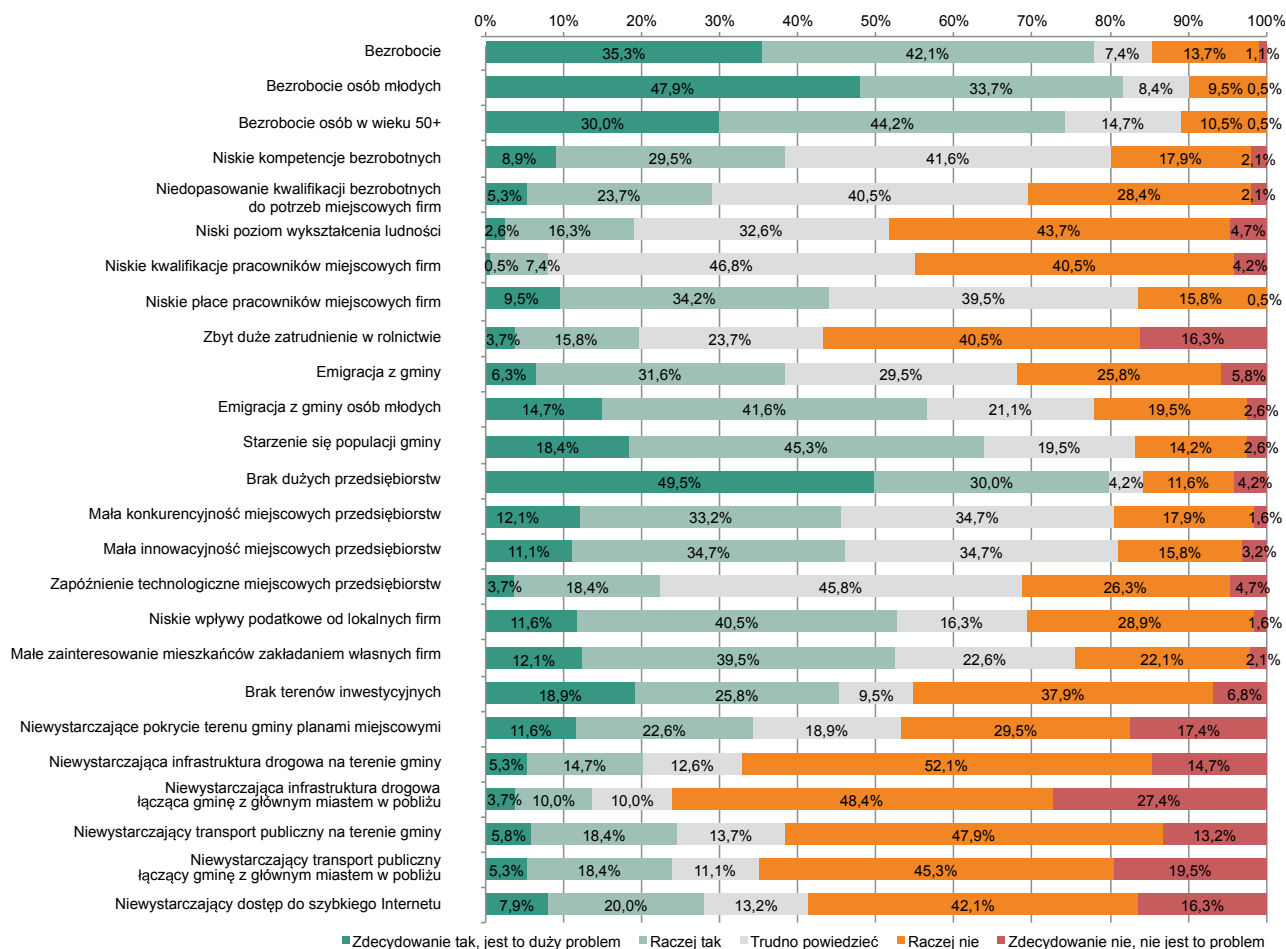


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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 (Safański, 2014).

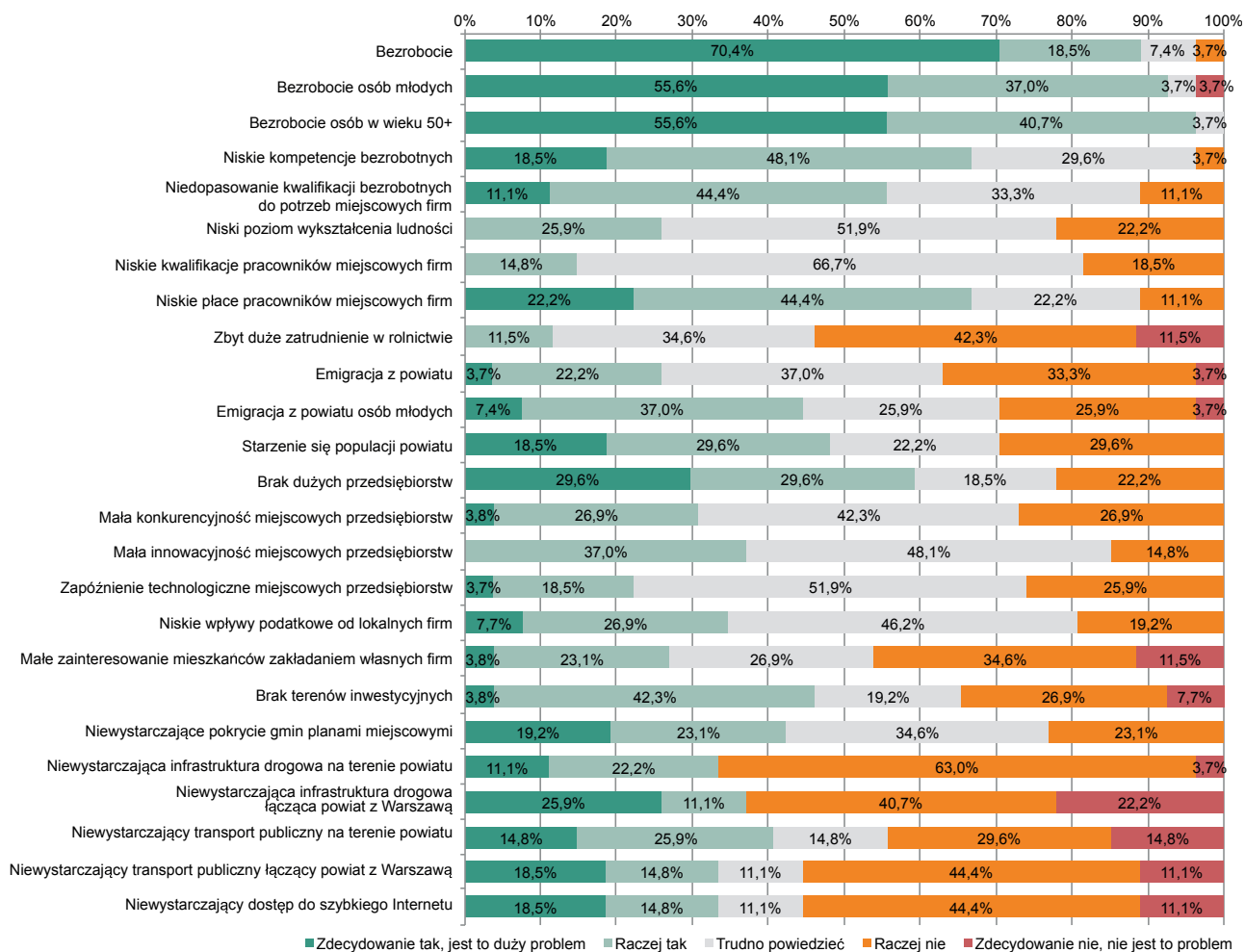
transport publiczny łączący gminę z głównym miastem w pobliżu – gminy o mniejszej liczbie mieszkańców, niezależnie od ich położenia względem stolicy.

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?*



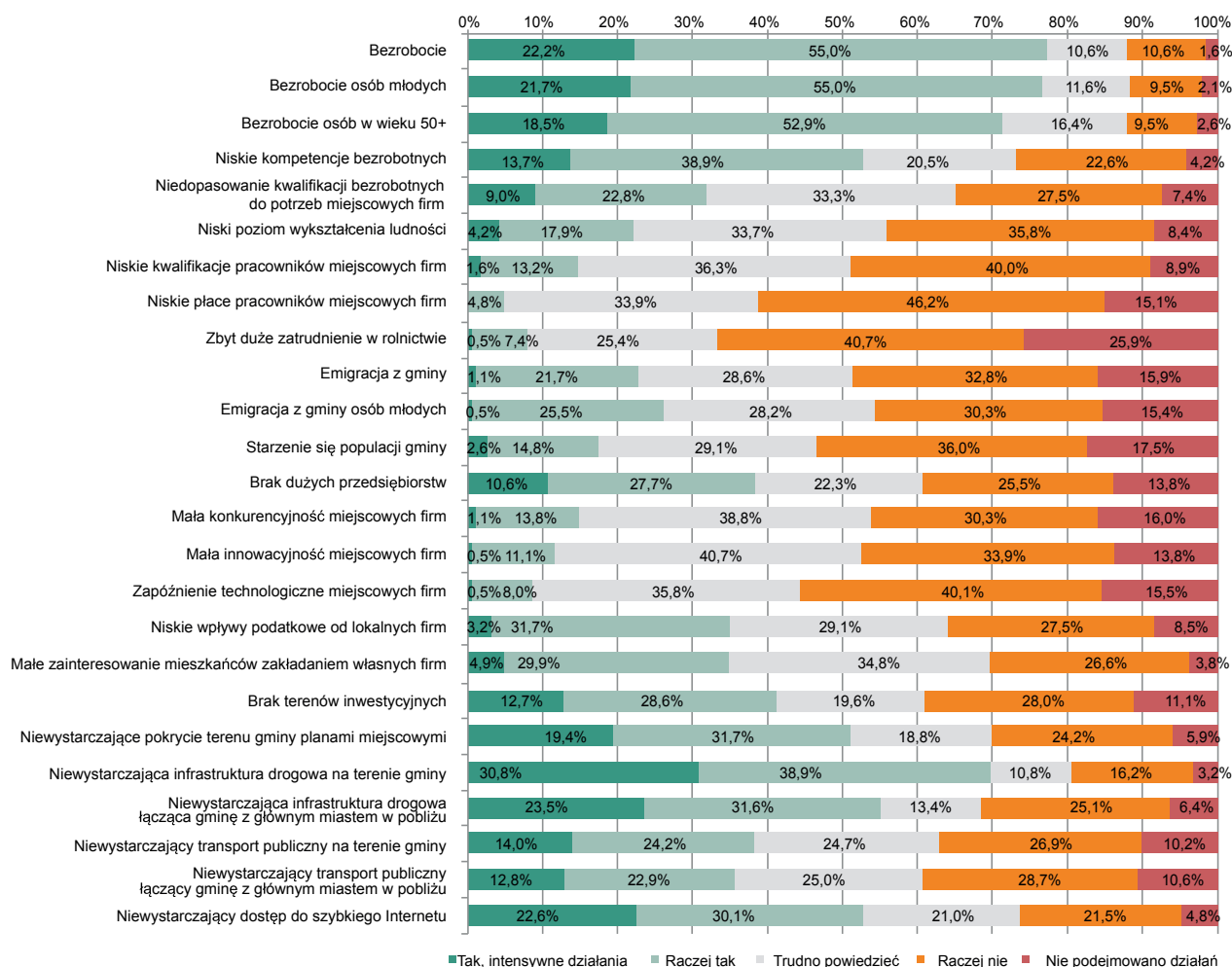
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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 jakiegokolwiek 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 samorzady 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.

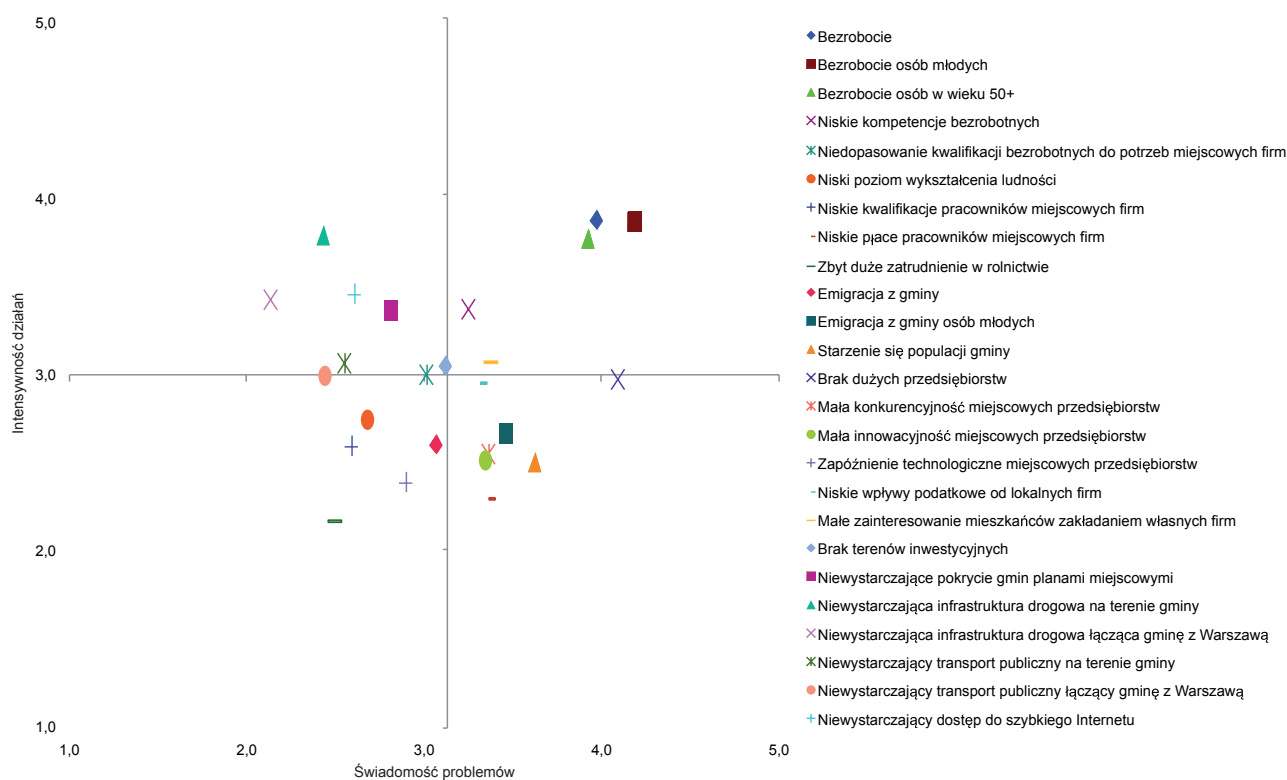
Zdecydowanie najmniej aktywne przebadane władze powiatowe były w zakresie poprawy poziomu konkurencyjności miejscowych firm (3,7%) oraz zmniejszenia poziomu zatrudnienia w rolnictwie (3,8%). Zaledwie 7,4% przebadanych starostw zadeklarowało ponadto realizację działań zmierzających do poprawy sytuacji 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.

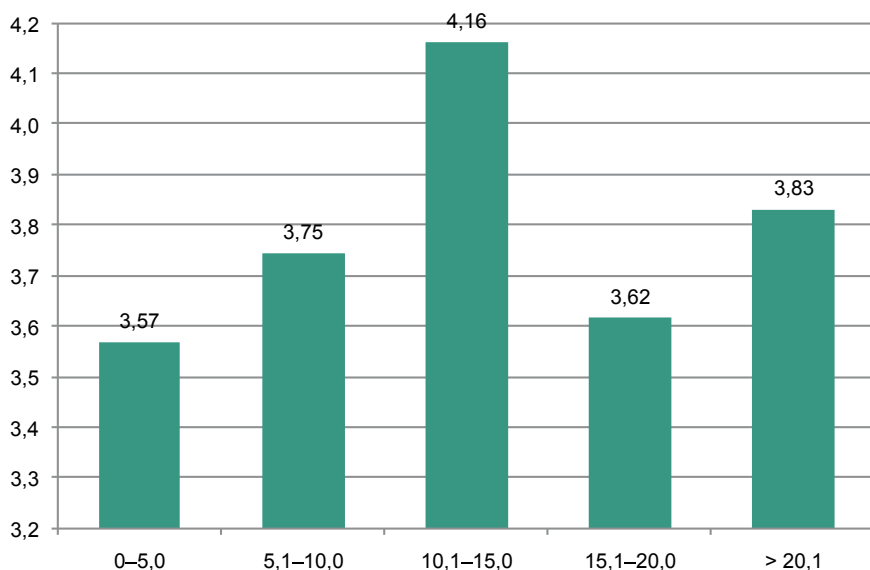
Wśród gmin uznających bezrobocie za istotny problem lokalnej gospodarki znalazły się zarówno te, w których wskaźnik udziału bezrobotnych był w 2012 roku bardzo wysoki (nawet >20%), jak i te, w których parametr ten był stosunkowo niski (5–10%). Zdecydowana większość gmin o wskaźniku bezrobocia powyżej 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.

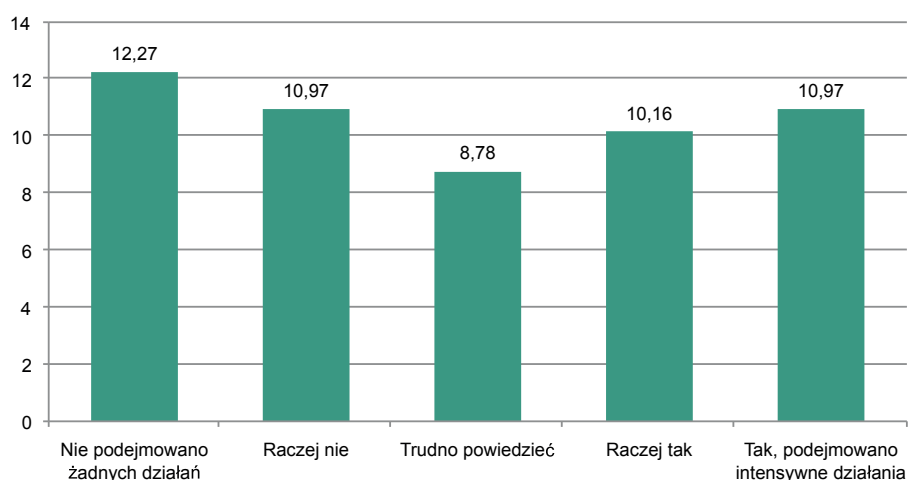
Rysunek 17. Działania władz (średnia ocena na skali: 5 – intensywne działania, 1 – brak działań; oś pionowa) a rzeczywisty poziom bezrobocia



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 (łącna 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 (łącna 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)



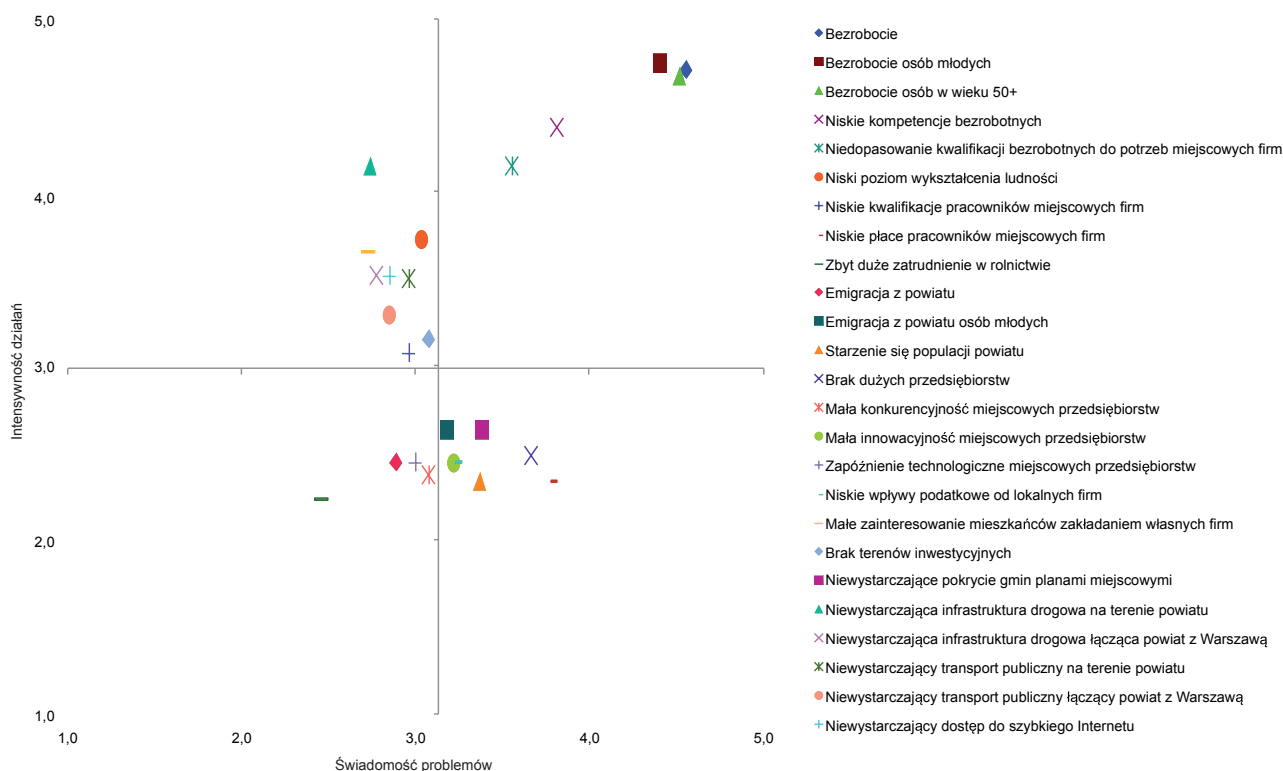
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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 wyodrębniła 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.

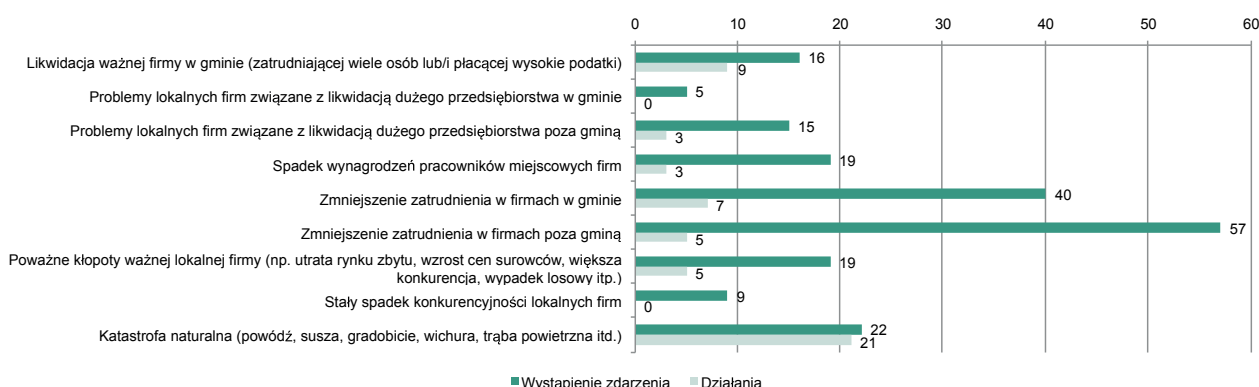
Rysunek 20. Odpowiedzi na pytanie *Czy w ciągu ostatnich czterech lat następujące wydarzenia w istotnie negatywny sposób wpłynęły na sytuację w gminie?*



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 płaćcej 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]



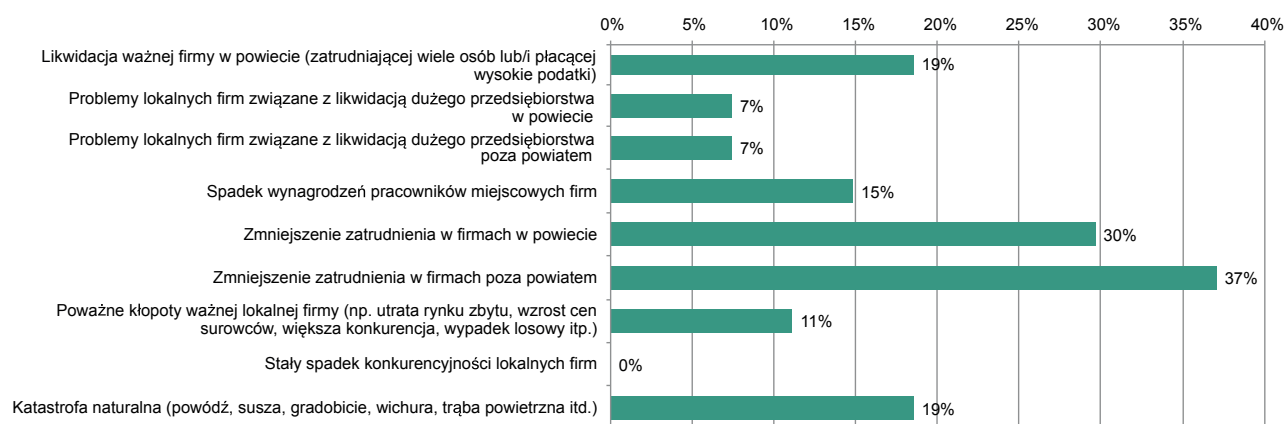
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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).

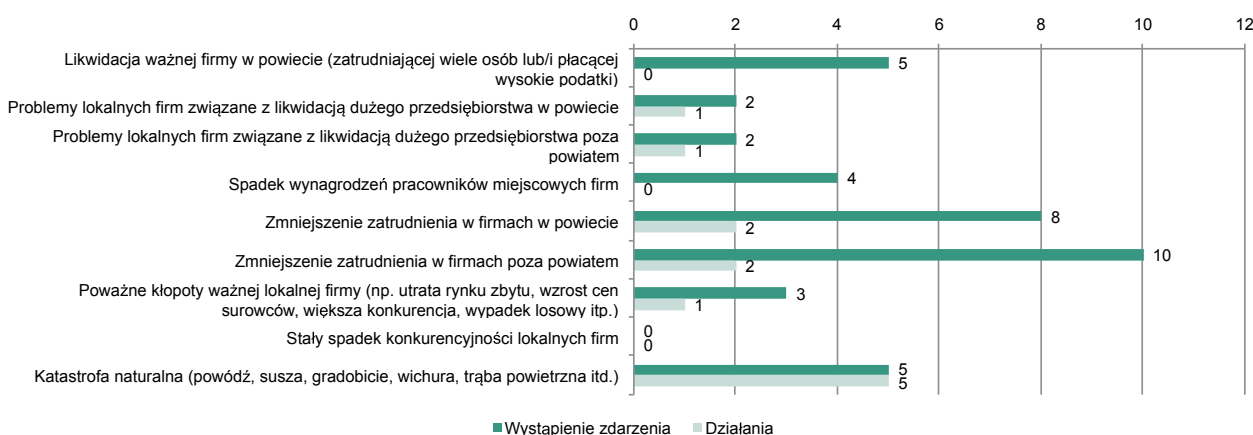
Rysunek 22. Odpowiedź na pytanie *Czy w ciągu ostatnich czterech lat następujące wydarzenia w istotnie negatywny sposób wpłynęły na sytuację w powiecie?*



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]

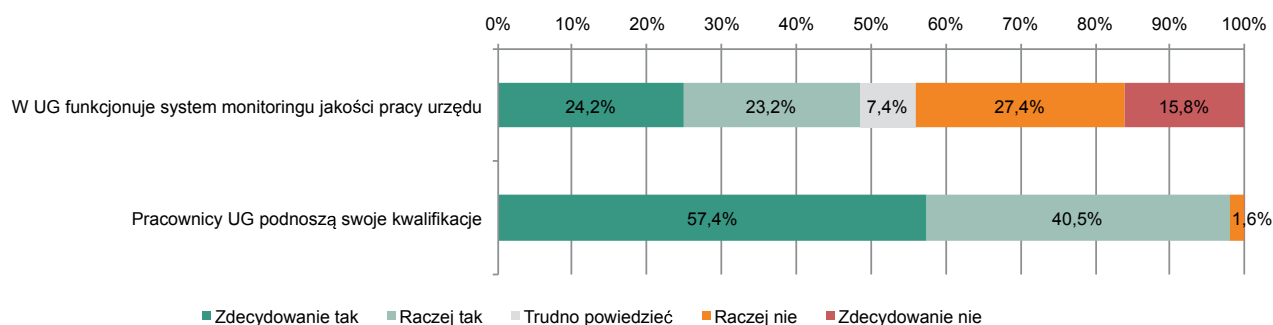


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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.

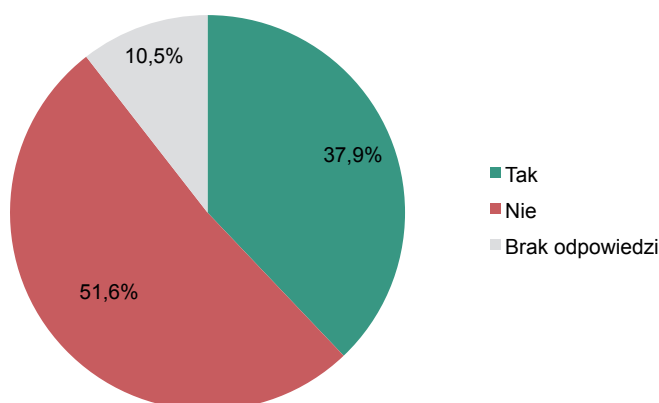
Rysunek 24. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa gminie?*



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).

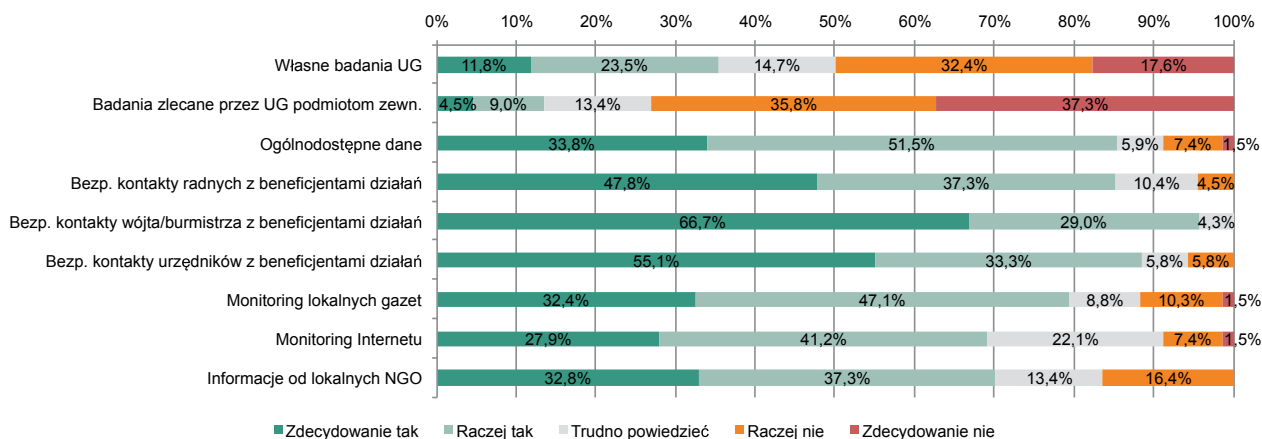
Rysunek 25. Odpowiedzi na pytanie *Czy urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne) ocenia efekty podejmowanych działań?*



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.

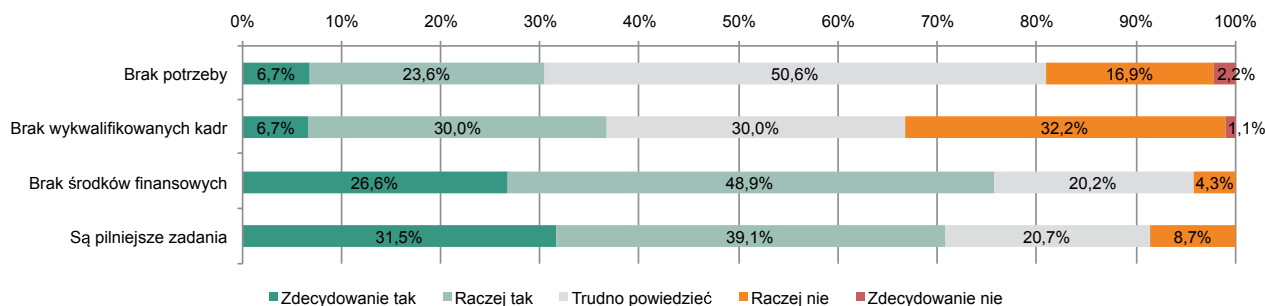
Rysunek 26. Odpowiedzi na pytanie *Na jakiej podstawie urząd gminy (i/lub jego jednostki zależne) ocenia efekty działań?*



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 (łączny 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?*

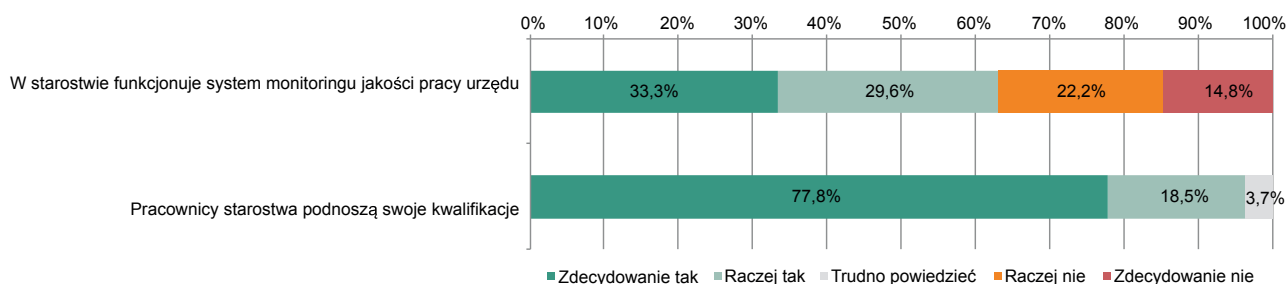


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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).

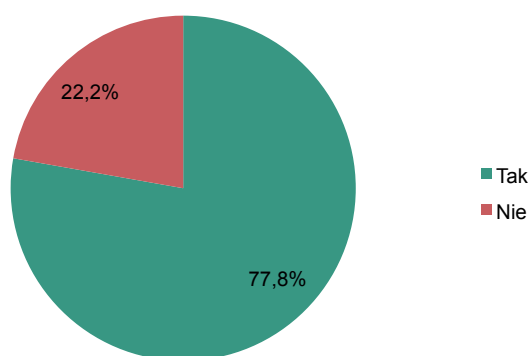
Rysunek 28. Odpowiedzi na pytanie *W jakim stopniu poniższe stwierdzenia opisują sytuację w Państwa powiecie?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

W przeciwieństwie jednak do ankietowanych urzędów gmin aż ponad 3/4 przebadanych starostw powiatowych deklaroowało, 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?*

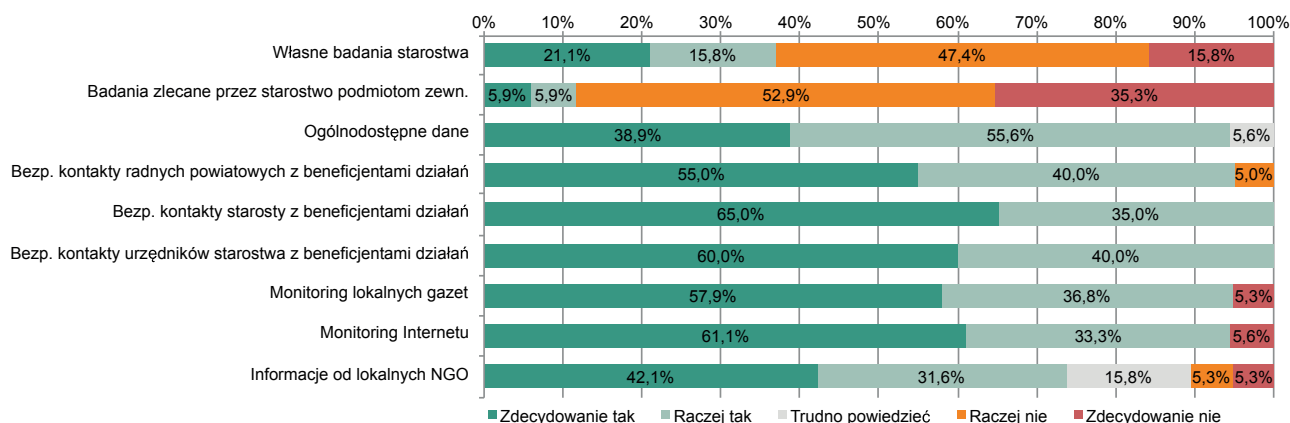


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

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'.

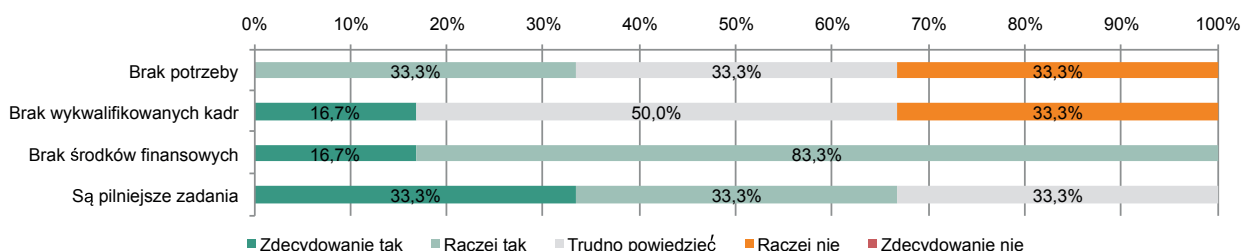
Rysunek 30. Odpowiedź na pytanie *Na jakiej podstawie starostwo powiatowe (i/lub jego jednostki zależne, np. PUP) ocenia efekty działań?*



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 samorzady 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 odplywu 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).

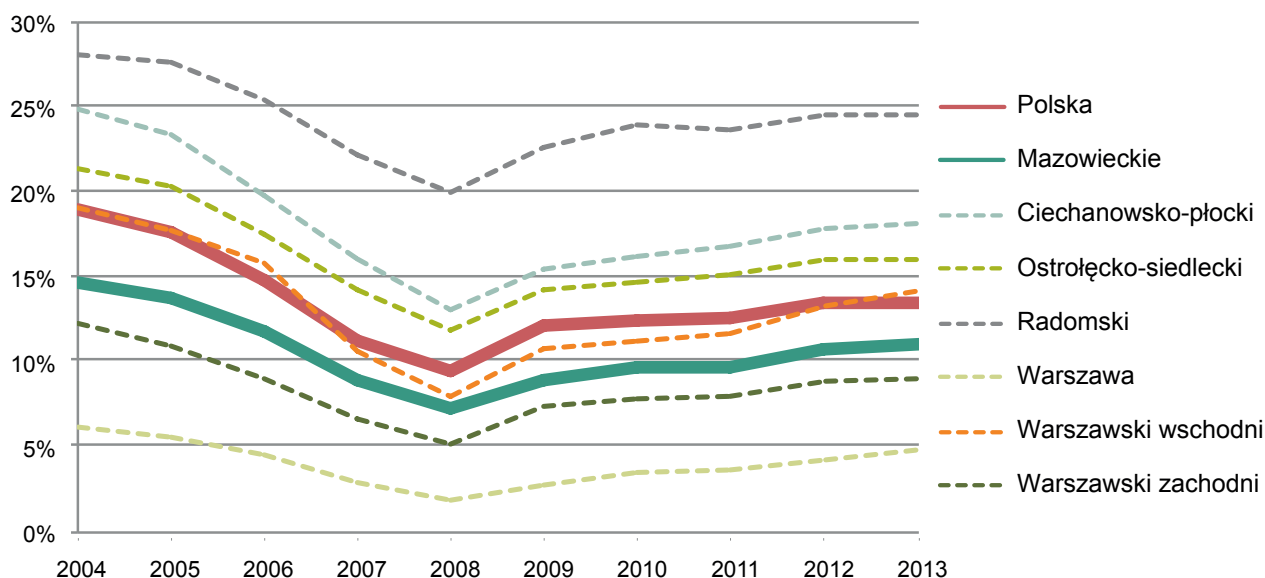
Analizę stopy bezrobocia oraz dochodów własnych na poziomie lokalnym w województwie mazowieckim należy osadzić w szerszym kontekście, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i czasowym. Pozwoli to, z jednej strony, zrozumieć skalę zróżnicowań, z drugiej – wybrać okres do analizy dynamiki badanych zjawisk.

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.

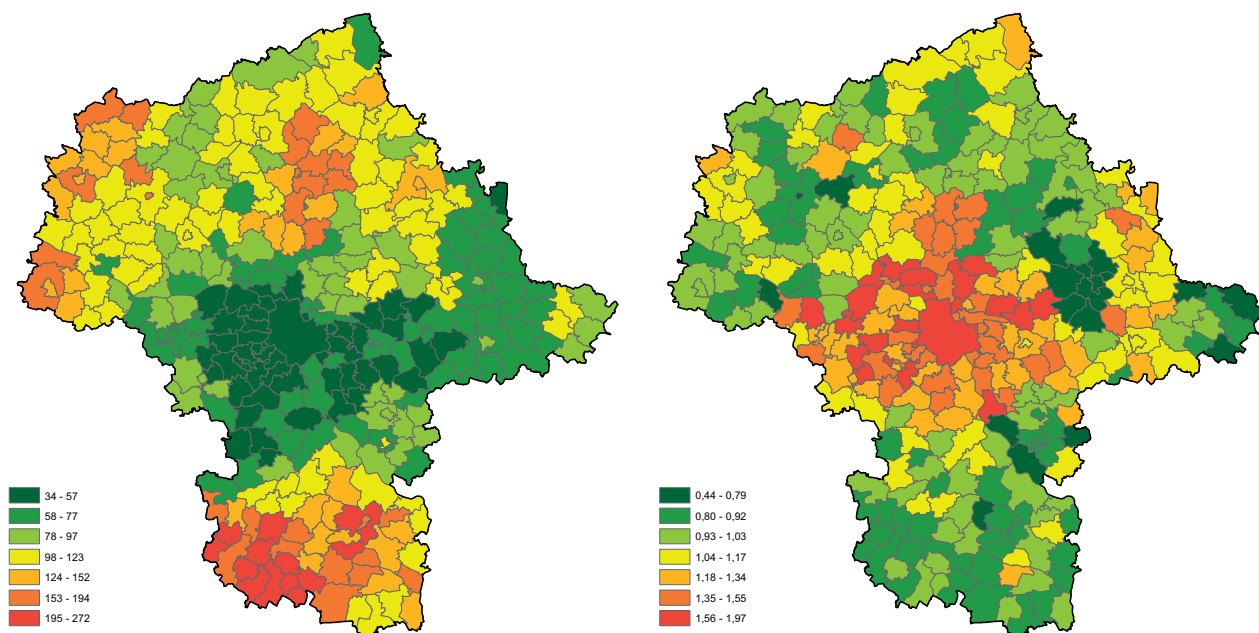
Na poziomie gminnym nie można jednak skorzystać ze wskaźnika stopy bezrobocia liczonej jako liczba zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do liczby aktywnych zawodowo, gdyż system statystyki publicznej nie publikuje danych o aktywnych zawodowo na poziomie gminnym. Wobec tego wykorzystano zbliżony wskaźnik, 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.

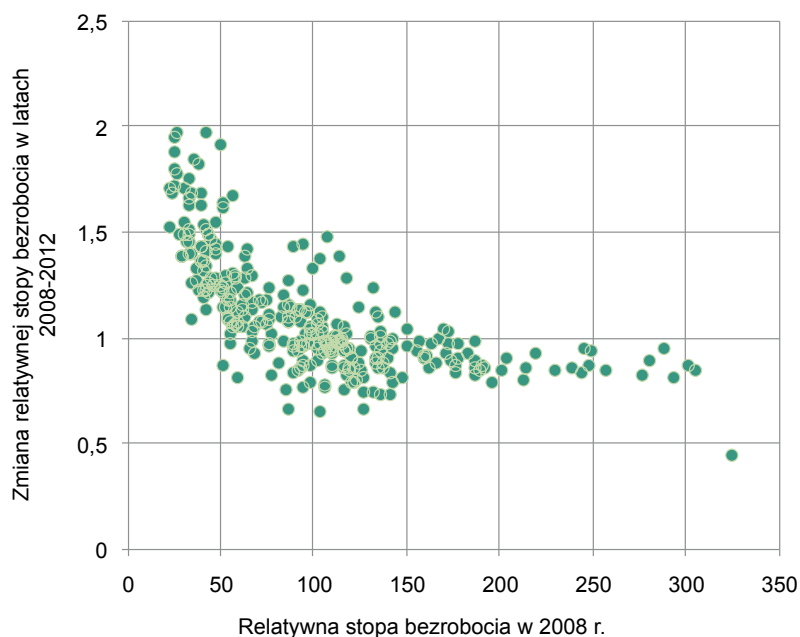
Rysunek 33. Relatywna stopa bezrobocia rejestrowanego – liczba zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym jako procent średniej wojewódzkiej (region = 100). Lewa mapa – stan w 2012 r. Prawa mapa – zmiana w latach 2008–2012.



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

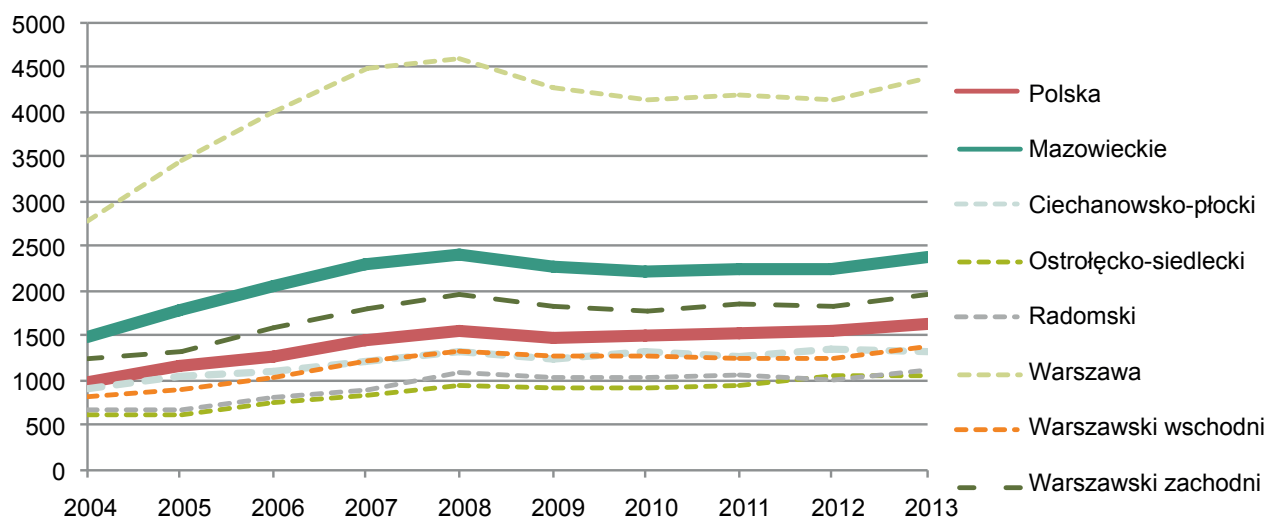


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

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.

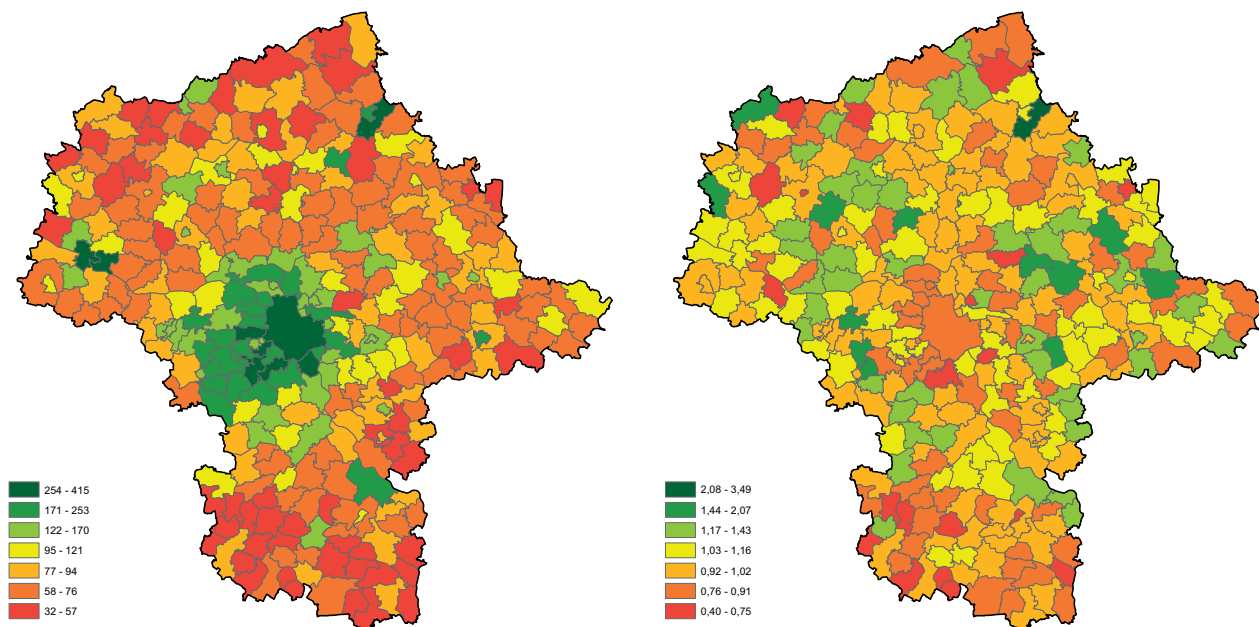
Rysunek 35. Dochody własne budżetów gmin per capita, w cenach stałych z 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

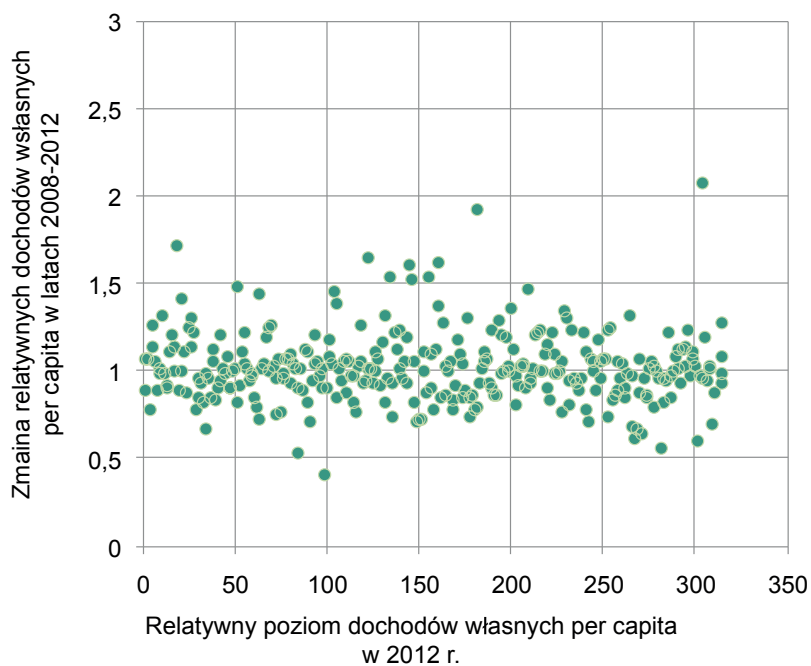
Jeszcze większe niż w przypadku stopy bezrobocia rejestrowanego różnice między gminami województwa mazowieckiego można zaobserwować, analizując dochody własne gmin per capita (rys. 36). W 2012 roku gmina o najniższych dochodach własnych na mieszkańca zanotowała poziom jedynie 32% średniej wojewódzkiej, 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, jaki 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 powiązaniem 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 ankietę, 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)	1	-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**	1
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 Siedlec. 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 mogąc 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 uwidoczną 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 dotykały 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 dotykały 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.
- Gorzelał, G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.
- Gorzelał, G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(57), s. 5–25.
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B., (2014). Koniunktura w Polsce lokalnej 2013. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, s. 5–24.
- Gorzelał 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., Stępnik, 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.

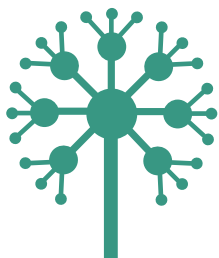
Smit, B., Burton, I., Klein, R., Wandel, J. (2000). An anatomy of adaptation to climate change and variability. *Climatic Change*, 45, 223–251.

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.



trendy
plus

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



Adaptacyjność na poziomie lokalnym – studium przypadku Mławy

Autor: **Maciej Smętkowski**

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

I. Wstęp

Mława liczy około 31 000 mieszkańców, jest miastem (gmina miejska) powiatowym, położonym w północnej części Mazowsza w pasie Wzniesień Mławskich, przy granicy z województwem warmińsko-mazurskim. Przez miasto przebiega droga krajowa nr 7, łącząca Warszawę (127 km) z Gdańskiem (214 km), a także linia kolejowa E65 między tymi miastami (w mieście działa dworzec dalekobieżny i lokalna stacja kolejowa, położone w odległości 1,5 i 2,5 km od jego centrum). Miasto charakteryzuje się przeciętnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego na tle kraju i swojego najbliższego subregionalnego otoczenia, ale w ostatnich latach pod tym względem nastąpiła wyraźna poprawa – dochody własne na mieszkańca wzrosły z 629 zł w 2002 r. do 1607 zł w 2012 r., czyli z 77,5 do 83,8% średniej krajowej.

2. Charakterystyka gminy

2.1. Gospodarka

2.1.1. Sektor przedsiębiorstw

Miasto nabrało charakteru przemysłowego w okresie socjalistycznej industrializacji, dzięki lokalizacji fabryki UNITRY wytwarzającej sprzęt elektroniczny. W 1991 r. na bazie upadłego zakładu powstała firma Curtis Zbigniewa Niemczyckiego wytwarzająca telewizory, a w pobliskiej Krzywonosi kooperujący Zakład Przetwórstwa Tworzyw. Współpracę z koreańskim koncernem LG Electronics (ówcześnie GoldStar) Curtis nawiązał w 1992 r., a w 1997 r. zaczął tam produkować jego telewizory. W 1999 r. firma zatrudniająca około 250 osób została zakupiona przez koncern. W kolejnych latach nastąpiła duża rozbudowa zakładów, które obecnie produkują telewizory, a także monitory komputerowe, sprzęt audio i wideo, telefony komórkowe, klimatyzatory i pralki. Zwiększyło się też zatrudnienie, które wynosi około 2500 osób w LG Electronics i około 1500 osób w zakładach kooperujących: Dong Yang Electronics (płytki półprzewodnikowe i elementy obudowy), SsangGeum (opakowania styropianowe i podstawy telewizorów) i Fine Altech Mława (metalowe elementy telewizorów). Największa rozbudowa fabryki i zakładów kooperujących nastąpiła po 2005 r., w związku z utworzeniem w Mławie podstrefy Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej¹ i objęciem zakładów pomocą publiczną w zamian za obietnicę inwestycji o wartości 110 mln EUR i zatrudnienia co najmniej 2150 pracowników. Koncern LG Electronics wywiązał się z tych obietnic, a dalsze nakłady inwestycyjne realizowane są w trybie ciągłym wraz z koniecznością dostosowywania się do warunków rynkowych.

¹ Podstrefa w Mławie obejmuje obecnie około 59 hektarów położonych w północnej części miasta. Przedsiębiorcy mają możliwość skorzystania ze zwolnienia z podatku dochodowego z tytułu kosztów nowej inwestycji lub utworzenia miejsc pracy w wysokości nie większej niż 50% kosztów inwestycji albo dwuletnich kosztów pracy. W wypadku małych i średnich przedsiębiorstw ten próg jest zwiększany odpowiednio o 20 i 10%.

Drugim po LG pracodawcą w Mławie jest ubojnia drobiu Wipasz, która zatrudnia około 400 osób, ale planuje zwiększenie zatrudnienia do 850. Lokalizacja tego zakładu związana jest ze specjalizacją otaczających Mławę obszarów wiejskich, na których znajdują się liczne kurze ферmy. W strefie ekonomicznej działa też XL Energy Drink (napoje energetyczne), a w strefie przemysłowej – Dźwigpol S.A. produkujący windy towarowe (powstała przy nim szkoła przyzakładowa). W mieście była też rozwinięta branża obuwnicza, która w znacznym stopniu przegrała konkurencję z tanim importem zagranicznym. Wciąż jednak do istotnych zakładów należy kooperujący z włoskimi firmami Eksbut, zatrudniający około 160 osób. Poza tym działa kilka zakładów wędliniarskich kontynuujących tradycję istniejących wcześniej w Mławie dużych zakładów mięsnych, które w 1997 r. postawiono w stan upadłości.

Oprócz sfery produkcyjnej w Mławie rozwinięta jest też branża budowlana. Firmy zajmujące się tą działalnością są częstymi beneficjentami projektów unijnych, ukierunkowanych na poprawę konkurencyjności mazowieckich przedsiębiorstw. Część firm budowlanych prowadzi działalność zagraniczną. Rozwija się również sektor usług, zwłaszcza handel, który korzysta na wzroście zamożności mieszkańców miasta, a także rolników powiatu mławskiego, w czym znaczny udział ma Wspólna Polityka Rolna. W ostatnich latach w mieście powstało wiele supermarketów (ok. 9, m.in. Biedronka, Lidl, Carrefour, Tesco), które doprowadziły do zmiany struktury handlowej, eliminując z rynku część drobnych sprzedawców. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w sektorze prywatnym w REGON na 1000 mieszkańców wynosi obecnie około 90 i jest tylko nieznacznie niższa od średniej krajowej. Część respondentów wskazuje, że poziom przedsiębiorczości związany jest jeszcze z przedwojennymi tradycjami, wyrosłymi na gruncie przygranicznego położenia miejscowości (granica z Prusami Wschodnimi). Wśród mocnych stron mławskiej przedsiębiorczości można wskazać (Instytut Badań i Analiz 2010) młodą kadrę zarządzającą i wiele nowych przedsiębiorstw o znacznej skłonności do reinwestowania zysków. Z drugiej strony należy jednak zwrócić uwagę na dużą nieufność oraz brak doświadczeń w tworzeniu ugrupowań biznesowych, niskie kwalifikacje pracowników, brak umiejętności zarządzania ryzykiem oraz niski poziom wykorzystania funduszy unijnych.

Światowy kryzys gospodarczy z 2008 r. w opinii respondentów nie był znacząco widoczny w Mławie. Przykładowo mimo zmniejszenia produkcji w zakładach LG nie nastąpiły zwolnienia pracowników – w związku z ryzykiem utraty prawa do pomocy publicznej (m.in. zwolnień w podatku dochodowym, a także konieczności zwrotu dotacji na utworzone miejsca pracy), udzielonej przy okazji budowy zakładu na mocy umowy inwestycyjnej. W konsekwencji kryzys przejawiał się raczej spowolnieniem tempa rozwoju miasta, a nie odwróceniem wyraźnej tendencji wzrostowej (m.in. pod względem dochodów własnych i liczby miejsc pracy), obserwowanej w mieście zwłaszcza od czasu rozbudowy fabryki LG Electronics w 2005 r.

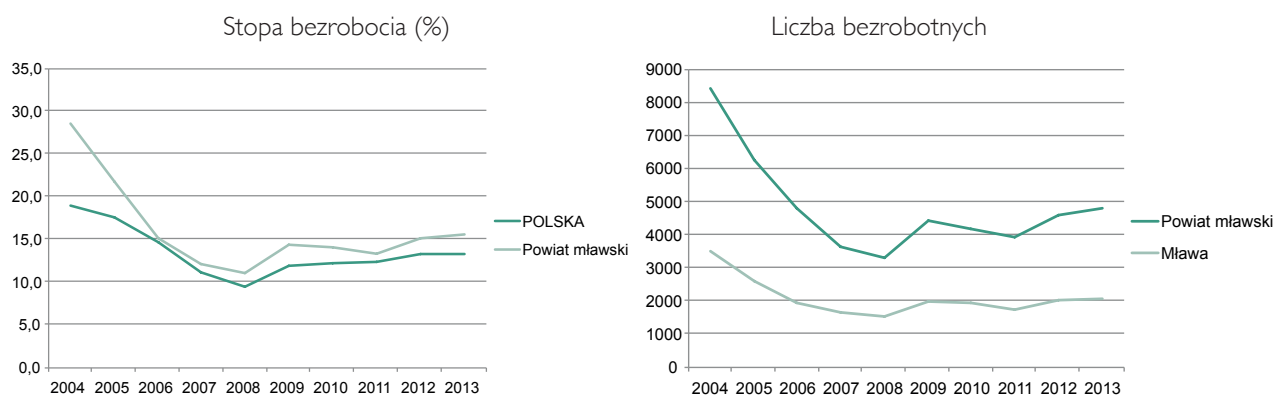
2.1.2. Rynek pracy

Stopa bezrobocia w powiecie mławskim osiągnęła maksimum w 2002 r., przekraczając poziom 30%. Począwszy od 2004 r. można odnotować znaczący jej spadek, który zatrzymał się na poziomie 12% w 2008 r. (rys. 1). Poprawa sytuacji była wynikiem dwóch procesów. Pierwszy to rekrutacja pracowników do fabryki LG i jej kooperantów w Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej, w których łącznie powstało około 4000 miejsc pracy. Drugi to zagraniczne emigracje

zarobkowe – były one widoczne w całym kraju w miarę otwierania rynków pracy dla Polaków przez kolejne kraje UE. W ich następstwie z rejestrów w powiecie w latach 2004–2008 ubyło ponad 5000 osób, z czego prawie 2000 w samym mieście. Globalny kryzys gospodarczy w 2008 r. doprowadził do nieznacznego i dość krótkotrwałego pogorszenia sytuacji na rynku pracy w Mławie (wzrost bezrobocia o 450 osób), w nieco większym stopniu uderzając w pracowników mieszkających na terenie powiatu. Jednak w okresie tego kryzysu w samym mieście nie odnotowano większych zwolnień grupowych. Negatywny wpływ na sytuację na rynku pracy miała też decyzja o zamknięciu w 2009 r. mleczarni i przeniesieniu linii produkcyjnej do pobliskiego Raciąża; dotyczyło to około 90 pracowników, którym zaproponowano pracę w nowym zakładzie. Przyczyną wzrostu bezrobocia mógł też być powrót części emigrantów zagranicznych i ich rejestracja w urzędzie pracy. Kolejne dwa lata przyniosły poprawę sytuacji, choć w 2012 r. znów nastąpiło pewne jej pogorszenie (wzrost liczby bezrobotnych o ok. 300 osób).

W następnych latach sytuacja może być dość niepewna z powodu wygaśnięcia w 2016 r. konieczności utrzymywania minimalnej liczby miejsc pracy przez LG Electronics. W obecnej sytuacji rynkowej mogłoby to skutkować spadkiem zatrudnienia w zakładzie o około 20%, a więc o 300–400 osób, i potencjalnie spowodować wzrost stopy bezrobocia w powiecie o około 1 punktu procentowego.

Rysunek 1. Stopa bezrobocia i liczba bezrobotnych w Mławie i powiecie mławskim w latach 2004–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy jednocześnie zauważyć, że bezrobocie w Mławie – podobnie zresztą jak w wielu innych miastach kraju – ma w przeważającej mierze charakter socjalny. Oznacza to, że znaczna część (według opinii PUP co najmniej 50%) zarejestrowanych bezrobotnych nie jest zainteresowana podjęciem pracy, a status osoby bezrobotnej potrzebny jest im w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, a także korzystania z różnych form opieki społecznej.

Dojazdy do pracy w Mławie i w jej najbliższym otoczeniu są stosunkowo dobrze rozwinięte. Pracownicy do zakładów LG są dowożeni z odległości 30–40 km, a transport jest jedną z głównych usług zlecanych na zewnątrz przez ten zakład. Rozwinięte są też dojazdy do pracy w Warszawie, i to zarówno w rytmie tygodniowym (powroty do miejsca zamieszkania w weekendy), jak i codziennym (Mława położona jest w miejscu równoważenia się obu rodzajów dojazdów – zbliżona liczba dojeżdżających; zob. Smętkowski 2005). Dostęp do zdywersyfikowanego i dużego warszawskiego rynku pracy jest

istotnym czynnikiem potencjalnie łagodzącym lokalne szoki gospodarcze, zwłaszcza przy rosnącej mobilności mieszkańców, związanej z upowszechnieniem się motoryzacji.

2.1.3. Współpraca firm, samorządu i innych instytucji lokalnych

Współpraca między samorządem i sferą przedsiębiorstw jest dosyć ograniczona, co w znacznej mierze wynika z braku integracji środowiska biznesowego. Współpraca ma zwykle charakter bilateralny i siłą rzeczy ukierunkowana jest na największego lokalnego pracodawcę, czyli firmę LG Electronics. Starania władz miasta związane z zapewnieniem jej dogodnych warunków rozwoju obejmują m.in. poprawę skomunikowania zakładu (budowa szosy dojazdowej w ramach projektu Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego, a także skuteczne lobbowanie na rzecz utworzenia więcej niż jednego węzła na planowanej drodze S7), ale wciąż uznawane są przez LG za niewystarczające, nadal bowiem brak jest bezpośredniego łącznika zakładu z drogą krajową, omijającego miasto. Firma również, na zasadzie wzajemności, podejmuje pewne działania na rzecz lokalnej społeczności i gospodarki. Można tu wskazać współpracę z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Ciechanowie, która od 2010 r. ma oddział zamiejscowy w Mławie – LG pomagała przy tworzeniu i wyposażaniu w telewizory i aparaturę badawczą wydziału o specjalizacji elektronicznej (obecnie na tym kierunku studiuje około 70 studentów, a około połowy z nich znajduje zatrudnienie w LG). Firma sponsoruje także imprezy sportowo-kulturalne organizowane w mieście (półmaraton, mikołajki) i podobnie jak inni lokalni przedsiębiorcy włącza się co roku w upamiętnianie rocznicy bitwy pod Mławą w 1939 r. (m.in. pomagając w organizacji rekonstrukcji wojennych).

W Mławie oprócz Cechu Rzemiosł nie ma innego zrzeszenia przedsiębiorstw. Cech skupia 75 rzemieślników, a głównym jego celem jest organizowanie staży zawodowych dla młodzieży. Dotychczasowe próby integrowania lokalnego środowiska biznesowego, na przykład w postaci powołania Stowarzyszenia Rozwoju Regionalnego, nie przyniosły trwałych efektów. Środowisko przedsiębiorstw nie jest więc formalnie zrzeszone. Respondenci wskazują jednak na istnienie pewnych powiązań o charakterze nieformalnym między firmami, ale raczej o charakterze bilateralnym.

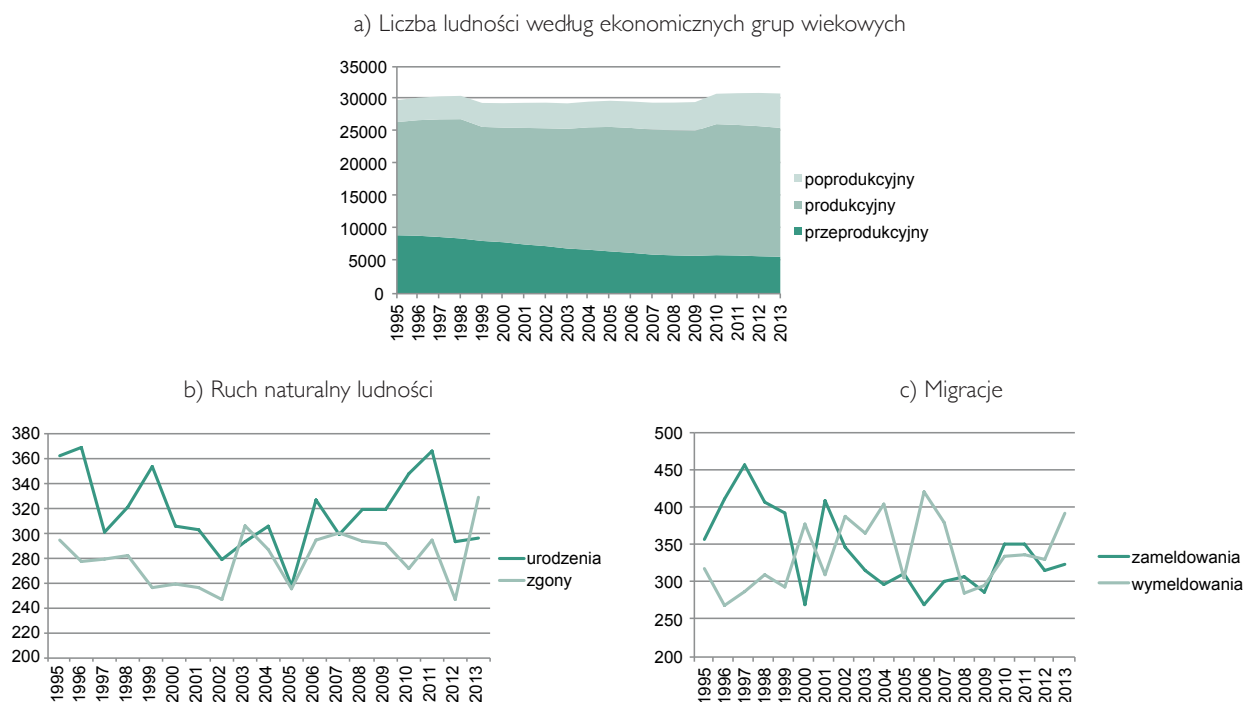
W Mławie nie powstały także instytucje otoczenia biznesu, rozumiane jako organizacje non-profit, świadczące usługi na rzecz firm. Podejmowane przed kilku laty wspólnie z jedną z sąsiednich gmin próby założenia lokalnego funduszu poręczeń kredytowych także nie przyniosły oczekiwanego efektu w związku z brakiem środków finansowych (potrzebny wkład wynosił 1 mln zł). W rezultacie działania skoncentrowano na zapewnieniu lokalnym przedsiębiorcom dostępu do Mazowieckiego Funduszu Poręczeń Kredytowych, działającego na poziomie wojewódzkim, do którego przystąpiono. Rozpoczęto też współpracę z Działdowską Agencją Rozwoju Regionalnego, której przedstawiciel co dwa tygodnie udziela w urzędzie miasta porad i przyjmuje wnioski od przedsiębiorstw zainteresowanych usługami agencji.

Formalnie w Mławie nie istnieją inicjatywy klastrowe ani o charakterze oddolnym, ani o charakterze odgórnym. Rozwinięta jest natomiast współpraca kooperacyjna w ramach przemysłu elektronicznego – głównie LG Electronics i jego podwykonawcy – często przy jednoczesnym istnieniu powiązań kapitałowych między spółkami. Specjalizacja w zakresie przemysłu elektronicznego stale się pogłębia. Przykładowo jeden z kooperantów LG – firma Telecolor – otworzył w 2009 r. w pobliskim Łłowie, gdzie również powstała podstrefa Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, własny zakład wytwarzający telewizory AKAI na licencji japońskiej

2.2. Kapitał ludzki i społeczny

W świetle oficjalnych statystyk w Mławie można zaobserwować powolny proces starzenia się społeczeństwa, charakterystyczny dla całego kraju (rys. 2). Przejawia się on przede wszystkim spadkiem liczby mieszkańców miasta w wieku przedprodukcyjnym (obecnie 18,4 wobec 30,2% w 1995 r.) przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym (obecnie 17,2% wobec 11,4% w 1995 r.). Należy jednak zauważyć, że tempo tego pierwszego trendu uległo w ostatnich latach zahamowaniu dzięki wzrostowi liczby urodzeń, których minimum przypadło na 2004 r., aby w następnych latach wzrosnąć do poziomu z 1995 r. W świetle oficjalnych statystyk również procesy migracyjne nie przyczyniają się znacząco do zmiany liczby mieszkańców miasta, gdyż w ostatnich latach napływ i odpływ mieszkańców są stosunkowo zbilansowane. Należy jednak zauważyć, że w latach 2004–2007 widoczne było dość wyraźne ujemne saldo migracji, związane z falą emigracji zarobkowych do krajów Unii Europejskiej. W następstwie tych zjawisk w świetle oficjalnych statystyk liczba mieszkańców Mławy pozostaje na relatywnie stałym poziomie około 30 000 mieszkańców, choć z drugiej strony trzeba pamiętać o znacznym niedoszacowaniu skali emigracji zagranicznej, co też jest charakterystyczne dla całego kraju.

Rysunek 2. Sytuacja demograficzna Mławy w latach 1995–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Poziom wykształcenia mieszkańców, podobnie jak w całym kraju, dość znacząco wzrósł w okresie międzypisowym, tj. w latach 2002–2011. Dane na poziomie powiatowym pokazują wzrost odsetka osób z wyższym wykształceniem z poziomu 5,3% do poziomu 11,4%. Sprzyjać temu mogła otwarta w 2010 r. filia Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Ciechanowie z Wydziałem Humanistyczno-Technicznym, na którym kształcą się około 130 studentów. Ludność z wykształceniem średnim stanowi 31% mieszkańców w wieku powyżej 13 lat, co oznacza wzrost o około 7 punktów procentowych w porównaniu z 2002 r.

Wzrostowi wykształcenia mieszkańców towarzyszy, zdaniem respondentów, rozwój kapitału społecznego. W mieście działa około 40 fundacji i stowarzyszeń.

Relacje między mieszkańcami i władzami nie wyróżniają się na tle innych miast Polski. Z kolei echa konfliktu polsko-romskiego z 1991 r., znanego jako pogrom mławski, są uznawane za dawno przebrzmiałe i obecnie respondenci nie wskazują na istnienie podobnych napięć.

Można zatem uznać, że potencjał adaptacyjny lokalnej wspólnoty nie wyróżnia się szczególnie na tle krajowym przewagą postaw biernych wśród mieszkańców. Część respondentów jako lokalnego lidera wskazuje burmistrza miasta, który działa w warunkach dość wyraźnego poparcia społecznego przy jednoczesnym braku wyraźnej opozycji w radzie miasta. Podkreśla się dobrze rozwiniętą współpracą między różnymi aktorami rozwoju lokalnego (miastem, starostwem, głównymi firmami, organizacjami pozarządowymi).

2.3. Funkcjonowanie samorządu i inwestycje publiczne

Władze publiczne w Mławie są w ostatnim okresie stabilne. Obecny burmistrz nie jest zrzeszony w żadnej z krajowych partii politycznych. Urząd sprawuje od wyborów w 2006 r., w których wygrał w drugiej turze z burmistrzem wybranym w 2002 r. w pierwszych wyborach bezpośrednich. W 2010 r. reelekcja nastąpiła w pierwszej turze (62% poparcia) przy frekwencji wynoszącej około 50%. W radzie miasta większość mają lokalne komitety wyborcze (65%), a głosy na komitety partyjne są dość zbilansowane – około 15% PIS, 10% PO i 9% SLD. W ocenie respondentów współpraca burmistrza z radą miasta jest dobra.

W 2013 r. budżet gminy wynosił około 85,2 mln zł, z czego wydano 82,5 mln zł. Dochody miasta natomiast wynosiły około 83,8 mln zł, co pozwoliło zredukować zadłużenie miasta, które wynosi obecnie około 40% dochodów budżetowych i znajduje się poniżej mediany poziomu zadłużenia miast powiatowych w Polsce. Tendencja obniżania zadłużenia budżetu Mławy utrzymuje się nieprzerwanie od 2008 r.

Do największych inwestycji podejmowanych w Mławie w ostatnich kilku latach należały:

- rozwój dróg dojazdowych do strefy przemysłowej,
- budowa krytej pływalni i poprawa infrastruktury sportowej w szkołach,
- modernizacja Domu Kultury,
- budowa stacji uzdatniania wody,
- usprawnienie gospodarki odpadami,
- rewitalizacja zabytkowego parku,
- usprawnienie zarządzania w administracji samorządowej².

Ponadto kilka projektów w zakresie rynku pracy realizował Powiatowy Urząd Pracy w Mławie, a z inicjatywy Starostwa Powiatowego doprowadzono do unowocześnienia szpitala. Rozbudowała się również baza dydaktyczna Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Ciechanowie – filia w Mławie, w ramach której działa Wydział Elektroniki i Telekomunikacji współpracujący z LG.

Większość zrealizowanych projektów dotyczyła sfery komunalnej i nie była bezpośrednio powiązana z adaptacyjnością lokalnej gospodarki – służyła raczej podniesieniu jakości życia mieszkańców. Należy

² Projekt „Urząd z klasą – przez kompetencje do nowoczesności” o wartości około 1 mln zł.

zauważyć, że w szkołach realizowano kilka projektów mających na celu podniesienie kwalifikacji i kompetencji uczniów. W połączeniu z rozwojem szkolnictwa wyższego może to sprzyjać poprawie jakości kapitału ludzkiego, stanowiącego istotny element adaptacyjności układu lokalnego. Potencjał innowacyjny lokalnej gospodarki był natomiast znacznie mniejszy, a po środki unijne na poprawę konkurencyjności sięgały przede wszystkim firmy z branży budowlanej. Nie oznacza to, że w Mławie nie wytwarza się produktów zaawansowanych technologicznie i innowacyjnych. Niemniej jednak lokalna gospodarka uczestniczy tylko w minimalnym stopniu w procesie ich opracowywania i unowocześniania. Przejawem tego stanu rzeczy jest przykładowo niewielki dział badawczo-rozwojowy, zajmujący się głównie bieżącymi wdrożeniami w fabryce LG Electronics.

3. Adaptacyjność samorządu

3.1. Planowanie i zarządzanie strategiczne

Strategia rozwoju Mławy znajduje się obecnie w fazie aktualizacji związanej z nową perspektywą finansową polityki spójności UE. Nowy dokument opracowało na zlecenie miasta Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin ze Szczecina. Horyzont strategii jest ściśle dopasowany do aktualnego okresu programowania polityki spójności (2014–2020), co wskazuje na utylitarne podejście do procesu planistycznego. W projekcie wyróżniono trzy obszary strategicznej interwencji: „zwiększenie kapitału ludzkiego”, „poprawa konkurencyjności gospodarki” oraz „poprawa atrakcyjności miasta”, wskazując jednocześnie na konkretne działania konieczne do podjęcia w ich ramach. Takie podejście oznacza w znacznym stopniu przekształcenie strategii rozwoju w plan operacyjny. O ile ma to słabe podwaliny teoretyczne, o tyle nie wyklucza właściwego ustalenia priorytetów i wskazania niezbędnych działań. Należy dodać, że problemy miasta w części diagnostycznej tego dokumentu zostały sformułowane właściwie. Podkreślono zwłaszcza konieczność dywersyfikacji lokalnej gospodarki zarówno pod względem liczby branż, jak i liczby podmiotów gospodarczych w ich obrębie, a także dążenie do wzrostu pozycji Mławy w strukturze osadniczej Mazowsza, co powinno być powiązane ze zwiększeniem zdolności zatrzymywania młodych mieszkańców i przyciągania nowych.

Wcześniejsza strategia obejmowała lata 2007–2015, a jej wdrażanie było poddawane corocznej weryfikacji. Znaczną część założonych celów operacyjnych udało się zrealizować, ale część wciąż jest na etapie przygotowań (budowa dworca zintegrowanego, modernizacja oczyszczalni ścieków, ulgi i preferencje dla przedsiębiorstw) lub planowania (np. informacja turystyczna i rozwój produktów turystycznych). Nadzór nad realizacją strategii sprawuje Zespół Międzywydziałowy do spraw Strategii Rozwoju Mławy, w skład którego wchodzi członkowie zarządu, naczelnicy wydziałów oraz dyrektorzy i kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych i przedsiębiorstw odpowiedzialnych za sferę komunalną.

Pod względem planowania przestrzennego podjęto starania ujęcia w studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania najistotniejszych zmian związanych m.in. z planowaną budową trasy ekspresowej S7 – w rezultacie w 2011 r. przeprowadzono aktualizację tego dokumentu. Miasto podjęło też starania na rzecz poprawy ładu przestrzennego przy wykorzystaniu miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego oraz działań w obszarze modernizacji infrastruktury technicznej i przestrzeni publicznych. Działania te według respondentów są oceniane pozytywnie.

W rezultacie opracowanej w 2008 r. polityki mieszkaniowej władze miasta wskazały lokalnym firmom budowlanym potencjał do rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Dzięki rozwojowi działalności deweloperskiej doprowadziło to do poprawy sytuacji mieszkaniowej i powstania znacznej liczby nowych budynków wielorodzinnych.

Monitorowaniu sytuacji społeczno-gospodarczej w mieście służy m.in. powołanie Powiatowej Rady Zatrudnienia – organu opiniodawczo-doradczego starosty w sprawach polityki rynku pracy. Poza tym źródłem informacji są regularne kontakty z przedstawicielami największych przedsiębiorstw, a część informacji pozyskuje się przy okazji ewidencjonowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W 2008 r. przeprowadzono duże badania w ramach projektu finansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, służące diagnozie stanu przedsiębiorczości w mieście. Rekomendacje te w ostatnich latach starano się wdrażać, choć wciąż wiele jeszcze pozostaje do zrobienia. Przykładowo w wyremontowanej niedawno siedzibie urzędu miasta stworzono miejsce do obsługi podmiotów gospodarczych.

Podsumowując, można stwierdzić, że działania podejmowane przez władze publiczne są spójne z opracowanymi strategiami i planami i służą rozwiązywaniu rzeczywistych problemów miasta.

3.2. Zarządzanie jakością i efektami

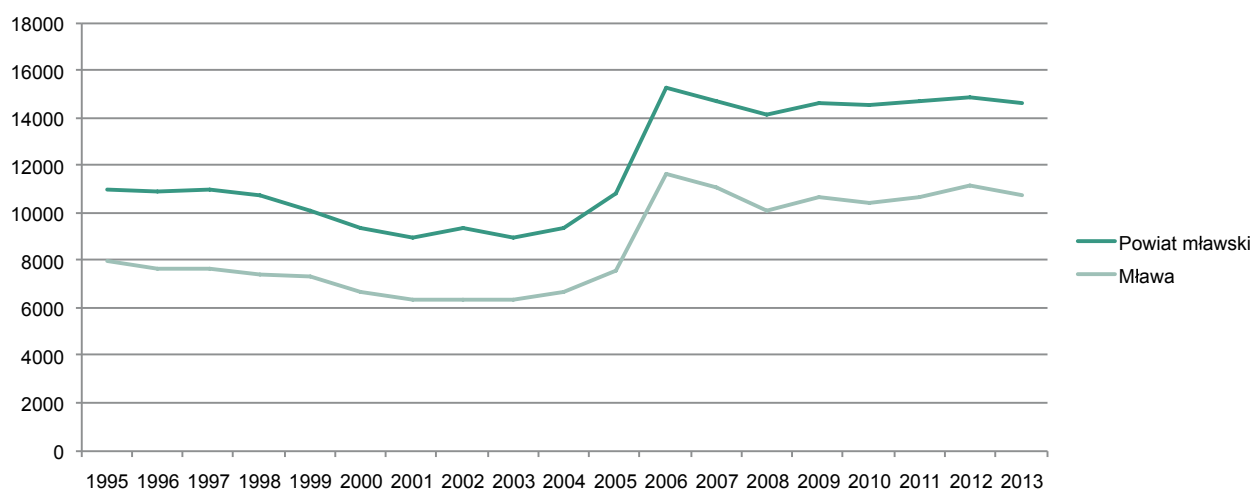
W urzędzie miejskim w Mławie pracuje około 100 osób w 11 komórkach organizacyjnych. W 2011 r. Mława jako druga gmina w Polsce (po Poznaniu) otrzymała certyfikat jakości „Investors in People”. Standard ten jest popularny zwłaszcza w Wielkiej Brytanii. Główną różnicą w porównaniu z innymi certyfikatami dotyczącymi jakości zarządzania (np. ISO 9001:2000) jest położenie w nim większego nacisku na rozwój wiedzy i kompetencji pracowników niż na wypracowanie ściśle sformalizowanych procedur postępowania. Standard ukierunkowany jest na wzrost efektywności pracy urzędu przez planowanie (strategia, uczenie się, zarządzanie, przywództwo), działanie (skuteczność kierownictwa, uznanie i wynagradzanie, zaangażowanie i kompetencje oraz nauka i rozwój), kończąc na ocenie (pomiar wyników, ulepszanie). Wdrażanie rozpoczyna się od diagnozy prowadzonej przez zewnętrznego audytora i opracowania planu działania. Istotą funkcjonowania według tego standardu jest wzrost znaczenia przewodzenia zmianie (kierunek, dopasowanie, motywowanie i inspirowanie) względem zarządzania zmianą (planowanie i budżetowanie, obsadzanie stanowisk, kontrolowanie i rozwiązywanie problemów). W Mławie udało się zrealizować założony plan działań w bardzo krótkim czasie 1 roku. Obecnie planowane jest podniesienie klasy tego certyfikatu, gdyż Mława ma tylko klasę podstawową.

4. Procesy adaptacyjne w gminie

4.1. Występowanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji

Gospodarka Mławy została głęboko dotknięta transformacją systemową w latach 90. ubiegłego wieku i związaną z tym procesem koniecznością restrukturyzacji. Większość dużych zakładów przemysłowych upadła lub znacząco zmniejszyła zatrudnienie. W XXI wiek miasto weszło z rekordowo wysoką stopą bezrobocia, przekraczającą 30%. W ostatnich 10 latach nastąpiła bardzo znacząca poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej. Nie zakłóciło jej spowolnienie gospodarcze, które rozpoczęło się w Polsce w 2008 r. w następstwie kryzysu globalnego. Mława może służyć jako przykład adaptacji do pozytywnego zjawiska, którym była rozbudowa zakładów elektronicznych przez koreański koncern LG Electronics, co miało dominujący wpływ na lokalną gospodarkę w ostatniej dekadzie. W efekcie nastąpił bardzo znaczny wzrost liczby osób pracujących poza rolnictwem. W latach 2004–2007 zatrudnienie wzrosło o 4400 osób w Mławie (65-procentowa dynamika w stosunku do 2004 r.) i o kolejny 1000 pracowników w powiecie mławskim (rys. 3). Niewielki spadek w latach 2006–2008 był krótkotrwały, w późniejszym okresie przeważał niewielki wzrost liczby pracujących.

Rysunek 3. Zmiana liczby pracujących poza rolnictwem w Mławie i powiecie mławskim w latach 1995–2013*



*dla lat 1995–1998 bez podmiotów do 5 osób, od 1999 r. bez podmiotów zatrudniających do 9 osób
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W gospodarce Mławy w ostatnich latach można jednak wskazać niewielkie zjawisko kryzysowe. Wiązało się ono z likwidacją mleczarni, co było pochodną stwarzanych przez nią problemów środowiskowych. W 2007 r. na skutek zrzutu z zakładu zanieczyszczeń do komunalnej oczyszczalni ścieków doszło w niej do poważnej awarii, skutkującej przerwą w działalności tej instalacji. W efekcie zaostrzono normy dla odbieranych ścieków, a mleczarni podniesiono stawkę opłat z 70 000 zł do 130 000 zł miesięcznie. Była to jedna z przyczyn decyzji o przeniesieniu produkcji w 2008/2009 r. do Raciąża, co z kolei doprowadziło do zlikwidowania 90 miejsc pracy w Mławie. Kwestia zagrożeń środowiskowych pojawia się też w kontekście intensywnego rozwoju kurzych ferm w powiecie mławskim. W najbliższych latach można oczekiwać wzmocnienia tej tendencji w związku z planowaną rozbudową ubojni w Mławie,

która ma być jednym z największych obiektów w kraju. Jak dotąd kwestia ta nie dotyka jednak bezpośrednio samego miasta – największe problemy dotyczą obszarów wiejskich, ubojnia i zakład przetwórstwa zlokalizowane są w strefie przemysłowej³.

Również w ostatnim okresie (2011 r.) nastąpiło przeniesienie siedziby firmy Telecolor (jak też związanych z nią Zakładu Opakowań i Produkcji Mechanicznej oraz firmy KERIM), produkującej telewizory na licencji japońskiego AKAI, do pobliskiego łowa, gdzie zlokalizowane są zakłady tej firmy. Nie miało to jednak większego wpływu na gospodarkę miasta – utrzymano zatrudnienie, nie było też większych utrudnień w dojazdach do pracy ze względu na niewielką odległość (10 km).

Respondenci wskazywali na konieczność dostosowania się do negatywnych trendów demograficznych, których nasilenia oczekuje się w nadchodzących latach. Należy zauważyć, że tendencja ta ma charakter ogólnopolski. Sytuacja demograficzna Mławy, mimo zmian zachodzących w strukturze wiekowej, wciąż jest relatywnie dobra.

4.2. Reakcje na kryzysy, szoki i negatywne tendencje

W odpowiedzi na oba trendy, zarówno ten pozytywny, związany z rozwojem gospodarczym i poprawą sytuacji na rynku pracy, jak i negatywny, związany z procesem starzenia się społeczeństwa, władze miasta podjęły odpowiednie działania – w pierwszym wypadku wspierające, w drugim przeciwdziałające temu niekorzystnemu zjawisku.

W ramach podejmowanych działań władze miasta dążyły m.in. do rozwoju rynku mieszkaniowego w Mławie. W efekcie dynamika przyrostu powierzchni mieszkalnych jest wysoka, do czego w znacznej mierze przyczynili się lokalni deweloperzy. Sprzyjało temu planowanie przestrzenne, a także zwrócenie uwagi rodzimym firmom na perspektywy rozwoju tego rynku. Te działania mogą wzmacniać pozycję gospodarczą Mławy, która ma do zaoferowania mieszkania dla nowych pracowników, w tym dla kadry inżynierskiej działających w mieście zakładów produkcyjnych. Służą też zaspokojeniu lokalnych potrzeb mieszkaniowych, w tym młodych małżeństw, a to z kolei może sprzyjać poprawie sytuacji demograficznej.

Kolejną inicjatywą, która z jednej strony może wzmocnić pierwszy trend, a z drugiej prowadzić do rozszerzenia możliwości rynku pracy (m.in. związanych z ułatwieniem dojazdów do Warszawy), są plany stworzenia dworca zintegrowanego. Koncepcja zakłada powstanie na obszarze 4 hektarów zespołu obiektów łączących funkcje dworca kolejowego i autobusowego, a także centrum handlowego z zabudową mieszkaniową. Jest to przykład przedsięwzięcia publiczno-prywatnego – choć nie realizowanego *stricte* w formule określonej ustawą. Władze miasta będą odpowiadać za rozwój infrastruktury drogowej i publicznej na tym terenie, natomiast inwestor – dzierżawca – za budowę centrum handlowo-usługowego i dworca wraz z otoczeniem. W ten plan wpisuje się także rozwój komunikacji miejskiej w Mławie i budowa zachodniej obwodnicy miasta.

Kwestie demograficzne zostały szeroko ujęte i poważnie potraktowane w projekcie aktualizacji Strategii Rozwoju Miasta. Wdrażanych lub planowanych jest wiele rozwiązań. Oprócz karty dużej rodziny, którą w Mławie wprowadzono przed rozwiązaniami ogólnopolskimi, planuje się też wprowadzenie darmowych przejazdów komunikacją miejską. Rozbudowano również bazę żłobkowo-przedszkolną.

³ Skutki sprzeczności rozwojowej między zakładami mięsnymi i środowiskiem naturalnym można prześledzić na przykładzie Stawy w woj. lubuskim, co przedstawiono w ramach projektu SRDTOOLS (zob. Gorzelak i in. 2006).

Pojawiają się pomysły tworzenia mieszkań socjalnych dla osób starszych, które nie mają rodziny, wraz z ofertą objęcia ich opieką pielęgniarско-lekarską.

Natomiast w odniesieniu do mikroszoku związanego z awarią oczyszczalni ścieków powołano – zgodnie ze standardowymi procedurami – sztab kryzysowy, który miał rozwiązać zaistniały problem. Jednak to rozwiązanie i podjęte działania zapobiegawcze zostały okupione przeniesieniem linii produkcyjnych z Mławy do zakładu mleczarskiego w Raciążu.

5. Wnioski

5.1. Czynniki rozwoju lokalnego

Głównym czynnikiem rozwoju Mławy w ostatnich latach było przyciągnięcie do miasta dużego inwestora zagranicznego i jego kooperantów. Sprzyjało temu przede wszystkim:

- objęcie terenów inwestycyjnych podstrefą Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej i wiążącymi się z tym przywilejami,
- rozwój na bazie istniejących zakładów tej branży, co ułatwiało pozyskanie trzonu kadry do nowej fabryki i skróciło fazę wstępną inwestycji,
- istnienie dużych zasobów taniej siły roboczej, co jest istotne, gdyż wiele prac przy tej produkcji nie wymaga pracowników o wysokich kwalifikacjach,
- dobre skomunikowanie (droga krajowa i linia kolejowa), ułatwiające zaopatrzenie i zbyty (ale wciąż niespełnione są oczekiwania związane z modernizacją drogi DK7 do standardu trasy ekspresowej i budową łącznika drogowego między tą drogą i strefą przemysłową).

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym poprawie sytuacji miasta w ostatnich latach był wzrost dochodów rolniczych. Nastąpiło to zarówno w rezultacie redystrybucyjnej funkcji Wspólnej Polityki Rolnej, jak i procesów modernizacji rolnictwa dzięki niej, w tym wytworzenia lokalnej specjalizacji w zakresie przemysłowej hodowli drobiu. W ten sposób z jednej strony rozwinęły się w Mławie usługi proste (handel i naprawy, usługi osobiste) na rzecz mieszkańców bezpośredniego otoczenia miasta, z drugiej zaś powiązania produkcyjne w przemyśle rolno-spożywczym (duża ubojnia drobiu).

5.2. Potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności

Potencjał adaptacyjny Mławy może być oceniany różnie w zależności od ujęcia czasowego. W ujęciu historycznym można wskazać, że specjalizacja przemysłowa wytworzona w okresie socjalistycznym w znacznej mierze została utrzymana (przemysł mięsny) lub istotnie się rozwinęła (przemysł elektroniczny) w warunkach gospodarki rynkowej. Z jednej strony wskazuje to na adaptację układu lokalnego do nowych warunków, ale z drugiej stanowi potencjalne zagrożenie w długim horyzoncie czasowym w związku z małą dywersyfikacją lokalnej gospodarki, co naraża miasto na szoki zewnętrzne, związane z koniunkturą w danej branży. Ta ostatnia uległa zmniejszeniu, gdyż kluczowy udział w rynku pracy ma

jeden duży zakład i bezpośrednio powiązani z nim kooperanci. Stopień ich zakorzenienia w lokalnej gospodarce jest dość niski (głównie kooperanci i nabór kadry, w tym z PWSZ). Fabryka LG Electronics w znacznej mierze działa na zasadzie enklawy, korzystającej przede wszystkim z taniej siły roboczej. Większa część materiałów i komponentów potrzebnych do produkcji pochodzi spoza układu lokalnego, a zbyt w ponad 90% nastawiony jest na eksport. Niskie koszty pracy jako czynnik lokalizacji niesie ze sobą poważne ryzyko relokacji produkcji w przyszłości wraz ze wzrostem wynagrodzeń na lokalnym rynku pracy, w tym wzrostem płacy minimalnej, ustalonej na poziomie centralnym. Ponadto należy zwrócić uwagę, że koniunktura w branży elektronicznej jest dość zmienna, a konkurencja duża, w tym ze strony nowych produktów i rozwiązań. A zatem w ujęciu prospektywnym adaptacyjność układu lokalnego można oceniać dość nisko. Z drugiej strony następuje rozwój budownictwa mieszkaniowego, co w warunkach oczekiwanej poprawy dostępności transportowej miasta względem Warszawy może stanowić podstawę wzrostu powiązań funkcjonalnych Mławy z obszarem metropolitalnym stolicy w postaci m.in. codziennych dojazdów do pracy.

5.3. Wyzwania w zakresie adaptacyjności

Głównym potencjalnym zagrożeniem dla Mławy jest konieczność adaptacji do potencjalnej sytuacji, w której z różnorodnych przyczyn dojdzie do relokacji fabryki LG Electronics do innego kraju, oferującego niższe koszty produkcji. Taki scenariusz jest prawdopodobny w dłuższym horyzoncie czasowym. Skala tego szoku z pewnością wykróczy poza zdolności adaptacyjne miasta. W związku z tym wymaga to prowadzenia/kontynuacji działań na rzecz dywersyfikacji lokalnej gospodarki. Należy jednocześnie zauważyć, że potencjał do zwiększenia tej ostatniej nie jest wysoki, co jest związane m.in. z relatywnie małą liczbą ludności miasta i jego otoczenia. Z drugiej strony należy dążyć do rozwoju powiązań z obszarem metropolitalnym Warszawy, czemu będzie sprzyjała planowana poprawa infrastruktury transportowej, zarówno drogowej, jak i kolejowej. W krótkim okresie bowiem ewentualna likwidacja/relokacja lub ograniczenie produkcji przez LG Electronics wymusiłyby emigrację zarobkową pracowników, która jednak mogłaby, w sprzyjających okolicznościach, być zastąpiona codziennymi dojazdami do pracy w Warszawie. W tym kontekście działania na rzecz usprawnienia lokalnego transportu (dworzec zintegrowany) oraz zabieganie o budowę dogodnych zjazdów z planowanej drogi ekspresowej S7 trzeba uznać za zmierzające we właściwym kierunku.

Wyzwania związane są również z koniecznością zapewnienia rozwoju trwałego w sensie środowiskowym. Intensyfikacja produkcji rolnej i specjalizacja w zakresie hodowli drobiu w sąsiedztwie Mławy niesie pewne zagrożenia. W samej Mławie problemy środowiskowe były jak dotąd przyczyną likwidacji mleczarni i czynnikiem pociągającym konieczność modernizacji ubojni drobiu, co prowadziło do zmian właścicielskich. Ponadto wprowadzenie na poziomie unijnym regulacji ograniczających lub zmieniających warunki przemysłowej hodowli drobiu mogłoby też znacząco osłabić bezpośrednie zaplecze miasta i doprowadzić do ograniczenia usługowych funkcji centralnych Mławy.

6. Literatura i materiały

Gorzela G., Płoszaj A., Smętkowski M. (2006). Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów. *Studia Regionalne i Lokalne* nr 3(25), s. 67–82.

Instytut Badań i Analiz Grupa OSB (2010). Przedsiębiorczość w perspektywie zmian gospodarczych. Diagnoza dla miasta Mławy, Mława.

Kaszuba K., Klenk M. (2012). Wdrażanie zmian w oparciu o metodologię prof. Kottera: wprowadzenie standardu Investors in People w UM Mława – prezentacja, http://konferencja.abc.com.pl/rozwiazaniahr/edycja2012/pdf/pdf/hr_jako_lider/Skuteczne%20wdrozenie%20zmiany%20strategicznej.pdf [dostęp: 3.02.2015].

Kurier Mławski (2009). Mleczarnia przenosi do Raciąża produkcję twarogów, a wraz z produkcją dziewięćdziesięciu pracowników, <http://kuriermlawski.pl/Mleczarnia-przenosi-do-Raciaza-produkcje-twarogow-a-wraz-z-produkcja-dziewiecdziesieciu-pracownikow-63985> [dostęp: 3.02.2015].

Kurier Mławski (2014). Czy po elektronice w PWSZ można znaleźć pracę?, <http://kuriermlawski.pl/209810.Czy-po-elektronice-w-PWSZ-mozna-znalezc-prace.html#axzz3GuYHy96O> [dostęp: 3.02.2015].

Nasza Mława (2011). Trzy mławskie zakłady wyprowadzają się do łowa, <http://naszamlawa.pl/trzy-mlawskie-zaklady-wyprowadzaja-sie-do-ilowa.news.1018.aktualnosci.html> [dostęp: 3.02.2015].

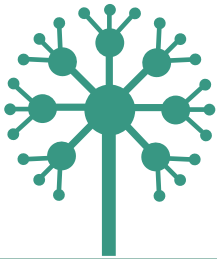
Nasza Mława (2013). Niezwykła wystawa poświęcona działalności LG w Mławie, <http://www.naszamlawa.pl/niezwykla-wystawa-poswiecona-dzialalnosci-lg-w-mlawie.news.5131.aktualnosci.html> [dostęp: 3.02.2015].

Smętkowski M. (2005). Rola infrastruktury transportowej w integracji obszaru metropolitalnego Warszawy [w:] Z. Makiela, T. Marszał (red.) *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna w obszarach metropolitalnych*, Biuletyn KPZK PAN, z. 222, Warszawa, s. 45–54.

UM Mława (2008). Strategia Rozwoju Mławy do roku 2015 (aktualizacja), Wydział Rozwoju Urzędu Miasta w Mławie.

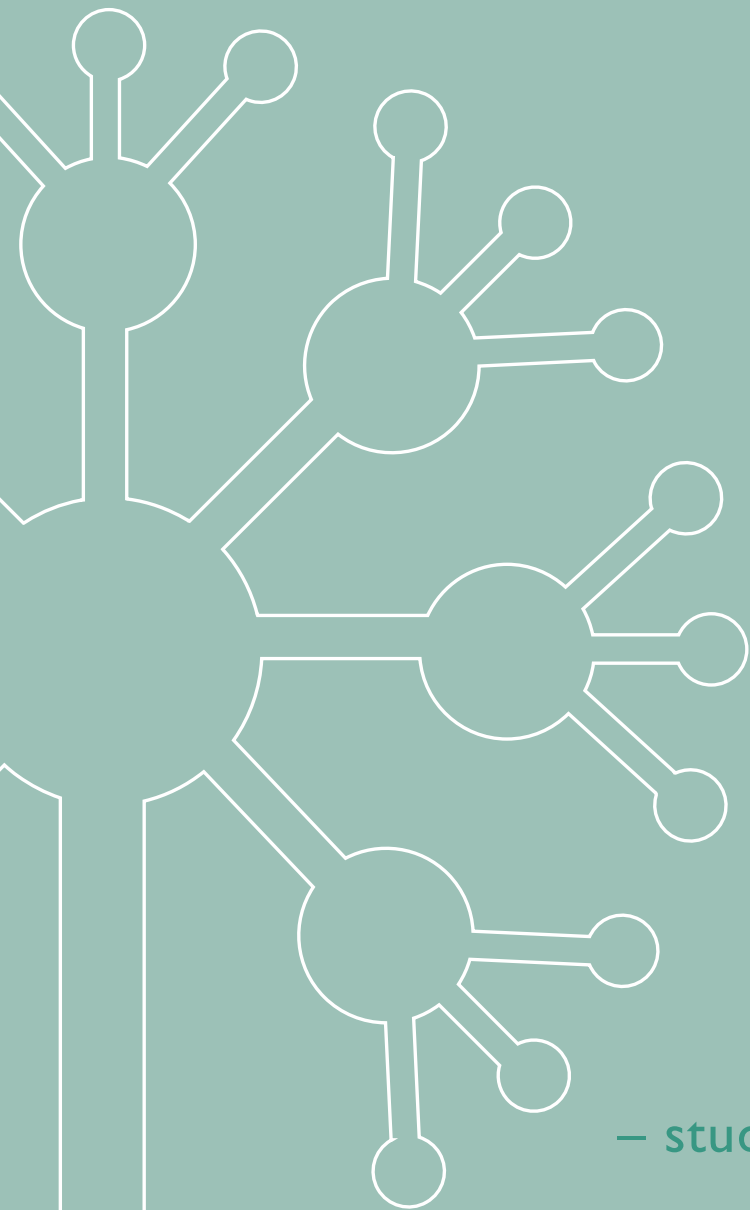
UM Mława (2011). Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mława, Archisplan Studio.

UM Mława (2014). Strategia Rozwoju Miasta Mława do 2020 roku, Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin, Szczecin.



trendy
plus

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



Adaptacyjność na poziomie lokalnym – studium przypadku Mszczonowa

Autor: **Adam Płoszaj**

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

I. Wstęp

Mszczonów jest gminą miejsko-wiejską położoną w powiecie żyrardowskim w województwie mazowieckim. Pod względem liczby mieszkańców jest to gmina nieduża. W 2014 r. zamieszkiwało ją około 11,6 tys. osób, z czego ponad połowa w mieście Mszczonów, będącym centralnym punktem gminy oraz siedzibą jej władz. Gmina jest oddalona od centrum Warszawy o około 45 km, a od centrum Łodzi o około 90 km. Mszczonów wyróżnia bardzo dobra dostępność transportowa. Znajduje się on na przecięciu drogi ekspresowej S8 (łączącej Warszawę z Katowicami) z drogą krajową nr 50, pełniącą rolę południowej obwodnicy Warszawy dla ruchu towarowego. Tą drogą można także dojechać do węzła Wiskitki na autostradzie A2. Na terenie gminy krzyżują się też dwie ważne linie kolejowe: Centralna Magistrala Kolejowa (CMK), łącząca Warszawę z Katowicami, oraz linia kolejowa nr 12, łącząca Skierniewice z Łukowem. Obecnie nie mają one jednak znaczenia dla transportu osobowego w gminie. Na CMK nie ma w ogóle przystanku osobowego. Na linii nr 12 jest dworzec kolejowy, ale od lat nie jest wykorzystywany. Linia nr 12 ma jednak duże znaczenie dla przewozów towarowych, wykorzystywana jest także przez mszczonowskie firmy z branży logistycznej (dwie z nich mają własne czynne bocznice kolejowe). Położenie Mszczonowa po południowo-zachodniej stronie Warszawy daje także dobry dostęp do lotniska im. Fryderyka Chopina. Położenie jest niewątpliwie jednym z kluczowych zasobów gminy, który ułatwia pozyskiwanie inwestycji zewnętrznych. Na terenie gminy działa kilka dużych firm logistycznych i produkcyjnych. Pod względem poziomu i dynamiki rozwoju Mszczonów jest niewątpliwym przykładem sukcesu lokalnego.

2. Charakterystyka gminy

2.1. Gospodarka

Gospodarczy krajobraz gminy Mszczonów kształtują przede wszystkim inwestycje zagraniczne w zakresie logistyki i produkcji. Pierwszą dużą inwestycją zagraniczną w Mszczonowie był oddział francuskiej firmy logistycznej FM POLSKA Sp. z o.o. Działa ona w Mszczonowie od 1995 r. i stale się od tego czasu rozwija, nie tylko powiększając powierzchnię magazynową, ale także wprowadzając nowe technologie i nowe rodzaje usług dla klientów. Obecnie firma ma oddziały w dziewięciu lokalizacjach w Polsce (woj. mazowieckie, łódzkie, śląskie i opolskie), a w Mszczonowie znajduje się główna siedziba polskiego oddziału. W pewnym sensie za FM-LOGISTICS do Mszczonowa przyszły inne zagraniczne firmy działające w branży logistycznej: FIEGE Sp. z o.o., ID Logistics Polska S.A., MOSTVA Sp. z o.o., Hurtownia Farmaceutyczna Boehringer Ingelheim Sp. z o.o., Hurtownia Leków Weterynaryjnych Boehringer Ingelheim Sp. z o.o., POINT PARK PROPERTIES /P3/ Sp. z o.o., Damco (część A.P. Moller-Maersk Group), JERONIMO MARTINS DYSTRYBUCJA S.A. Mszczonów dość szybko stał się znany jako ważne centrum logistyczne w środkowej Polsce. W literaturze podkreśla się znaczenie aktywności władz lokalnych w przyciągnięciu do gminy tego sektora (por. Piekarski, Juściński, 2005).

Drugim filarem gospodarczym Mszczonowa są firmy przemysłowe. Działalność przemysłowa nie jest tak bardzo rozwinięta jak logistyka, ale jej znaczenie dla gminy jest bardzo duże, ponieważ sprawia, że struktura gospodarki jest bardziej zdywersyfikowana, co zmniejsza podatność na kryzysy branżowe. Pierwszą znaczącą inwestycją zagraniczną w sferze produkcyjnej w Mszczonowie miała miejsce w 2001 r. Była to firma YKK – japoński producent zamków błyskawicznych – która jest światowym liderem w swojej branży. Zakład jest wysoce zautomatyzowany, a dużą część kadry, zwłaszcza technicznej, stanowią Japończycy. W kolejnych latach w gminie zainwestowały firmy: DSM NUTRITIONAL PRODUCTS Sp. z o.o. (premiksy paszowe); ERGON POLAND Sp. z o.o. (materiały budowlane); KNAUF INDUSTRIES POLSKA Sp. z o.o. (opakowania styropianowe); Mondi Warszawa Sp. z o.o. (opakowania tekturowe). Najnowszą inwestycją jest fabryka MONROL POLAND LTD, w której produkowane są radiofarmaceutyki.

Na terenie gminy działają także przedsiębiorstwa przemysłowe kontrolowane przez krajowy kapitał. Największym z nich jest Przedsiębiorstwo Kruszyw Lekkich Keramzyt Sp. z o.o. Jest to wytwórnia wyrobów keramzytowych (na bazie miejscowych złóż iłów lekkich), które mają zastosowanie głównie w budownictwie.

Ponadto w Mszczonowie aktywny jest sektor mikro i małych przedsiębiorstw. Opiera się on na rzemieślniczych tradycjach miasta. Szczególnie wyróżnia się branża stolarska, w tym produkcja mebli (np. LIS MEBLE).

Południowo-wschodnią część gminy zajmują tereny rolnicze. Jednak działalność rolna nie jest istotna dla gospodarczego funkcjonowania gminy, jest jedynie jej uzupełnieniem.

Sytuacja na rynku pracy w gminie jest dobra. Od wielu lat udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w Mszczonowie jest wyraźnie niższy niż średnia dla powiatu, województwa i kraju. W latach 2007–2008 tak liczone bezrobocie spadło na niski poziom 4,3%. W kolejnych latach – zgodnie z ogólnokrajowymi trendami – zwiększało się i w 2013 r. osiągnęło poziom 7,2% (średnia krajowa tego wskaźnika wyniosła 8,8%) – por. Rysunek 1.

Rysunek 1. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Bezrobocie nie jest zatem problemem. Większość zarejestrowanych bezrobotnych albo nie chce pracować, albo pracuje na czarno. Jak to ujął jeden z respondentów: „bezrobotnymi są osoby tylko takie w większości, nie mówię w 100%, które nie chcą pracować z różnych powodów”. Jedyną wyraźną grupą, w której problem bezrobocia jest realny, są młode kobiety, absolwentki szkół średnich.

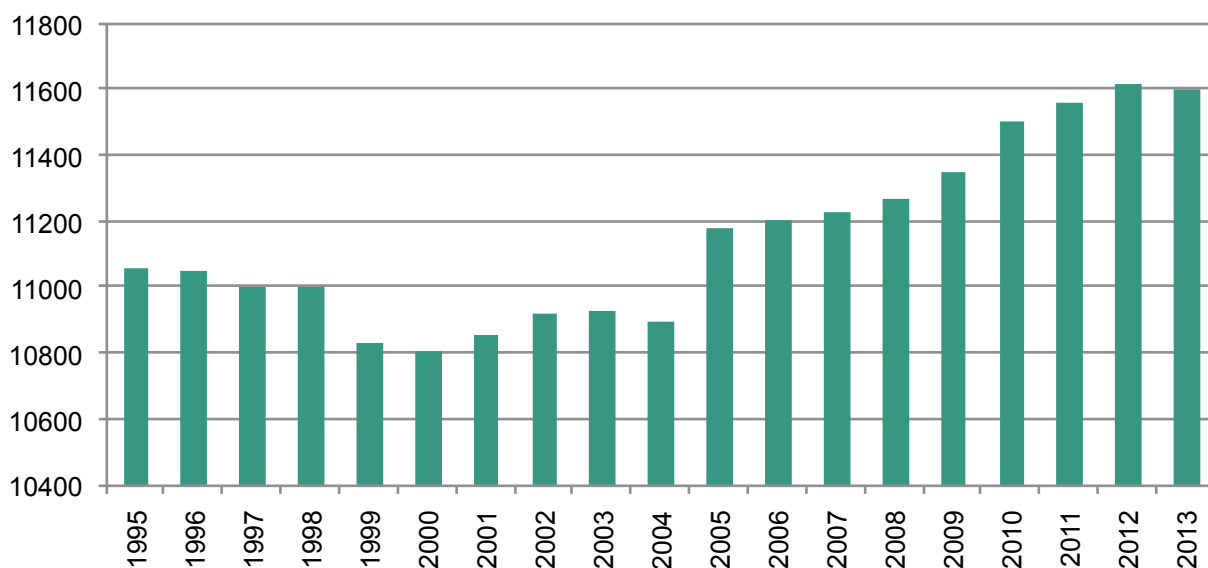
Jednocześnie przedsiębiorcy wskazują, że nie jest łatwo znaleźć pracowników, zarówno specjalistów (np. mechaników samochodowych), jak i osób do najprostszych prac (np. pakowaczy). Dlatego też firmy zatrudniają wiele osób spoza gminy (niektóre organizują specjalny transport dla pracowników), z terenu powiatu, jak również z dalszych miejscowości (np. Rawa Mazowiecka, Tomaszów Mazowiecki). Ponadto Warszawa jest dla Mszczonowa rezerwuarem kadr specjalistycznych i menadżerskich. O skali dojazdów do pracy świadczą badania GUS, oparte na informacjach z deklaracji PIT. Według nich w 2006 r. do pracy na terenie gminy Mszczonów dojeżdżało 2445 osób. Z kolei z Mszczonowa do pracy poza gminą wyjeżdżało 1218 osób. Daje to saldo przyjazdów na poziomie 1227, co oznacza, że na jednego wyjeżdżającego przypadało około dwóch przyjeżdżających.

Jedyną instytucją otoczenia biznesu w Mszczonowie jest Cech Rzemiosła i Przedsiębiorczości, który obecnie liczy 58 członków (stolarze, mechanicy samochodowi, blacharze, fryzjerzy itp.). Głównym obszarem aktywności cechu jest szkolnictwo zawodowe – pomoc w organizacji praktyk zawodowych i zdobywaniu kwalifikacji rzemieślniczych. Cech blisko współpracuje z miejscową szkołą średnią oraz PUP. Ponadto pełni rolę integracyjną, ale w zasadzie tylko dla rzemieślników. Wśród członków cechu nie ma przedstawicieli dużych firm działających w Mszczonowie. Duże firmy angażują się raczej w inicjatywy ogólnokrajowe, należą do krajowych izb gospodarczych i innych zrzeszeń przedsiębiorców.

2.2. Kapitał ludzki i społeczny

Mszczonów nie jest dużą gminą pod względem liczby ludności, ale w ostatnich latach sukcesywnie powiększa swój potencjał ludnościowy. W latach 1999–2004 liczba mieszkańców wynosiła około 10 800 – 10 900 osób. W 2005 r. ludność gminy zwiększyła się prawie do 11 200, głównie w wyniku włączenia do dotychczasowego obszaru gminy Mszczonów wsi Olszówka, Nowy Dworek i Wręcza, które wcześniej były częściami gminy Radziejowice. W następnych latach ludność Mszczonowa systematycznie rosła i w latach 2012–2014 osiągnęła poziom około 11 600 (por. Rysunek 2).

Rysunek 2. Liczba mieszkańców gminy Mszczonów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

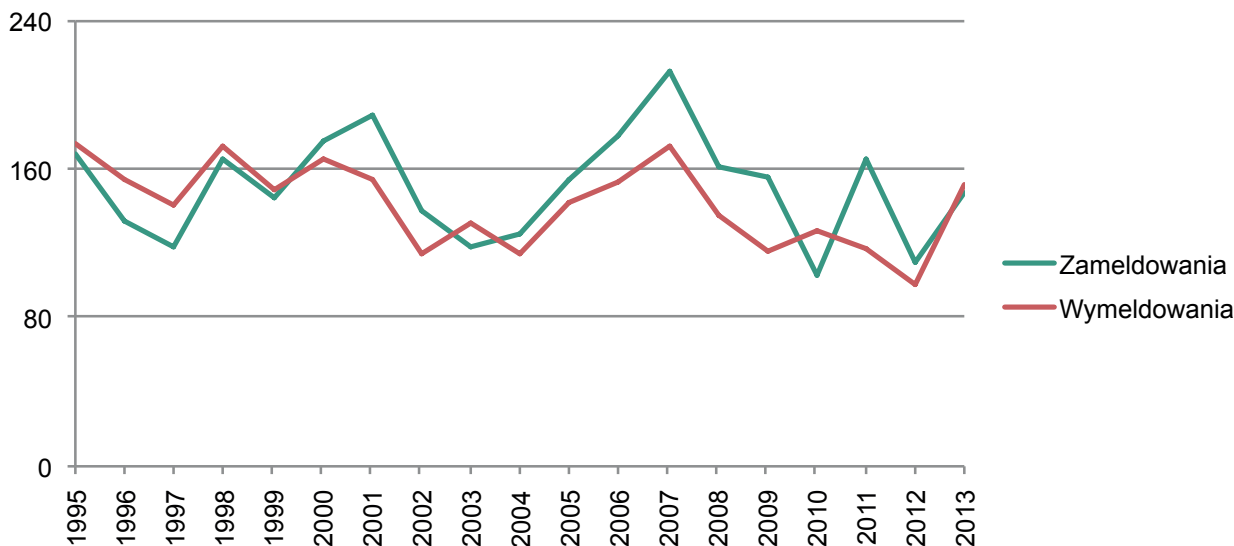
Wzrost liczby mieszkańców częściowo wynika z dodatniego salda przyrostu naturalnego po 2007 r. (por. Rysunek 3), w większej zaś mierze z napływu migracyjnego – w okresie 2000–2013 niemal corocznie liczba zameldowań w gminie wyraźnie przewyższała liczbę wymeldowań z gminy (por. Rysunek 4).

Rysunek 3. Ruch naturalny ludności w gminie Mszczonów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 4. Migracje w gminie Mszczonów

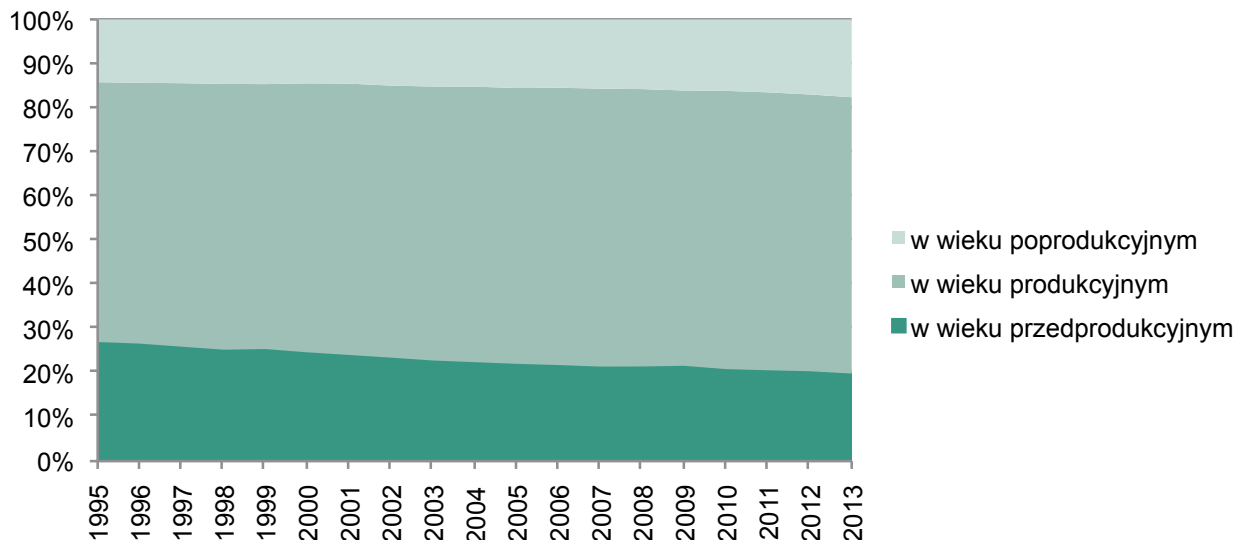


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podobnie jak w całym regionie oraz w kraju, w gminie Mszczonów postępuje proces starzenia się społeczeństwa. W latach 1995–2013 udział osób w wieku poprodukcyjnym w populacji gminy wzrósł z 14,2% do 17,6%. Jednocześnie szybciej zmniejszała się liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (17 lat i mniej) – z 27% w 1995 r. do 19,8% w 2013 r. (por. Rysunek 5). Mimo to sytuacja Mszczonowa pod względem struktury wiekowej ludności jest relatywnie nieco lepsza niż w powiecie żyrardowskim,

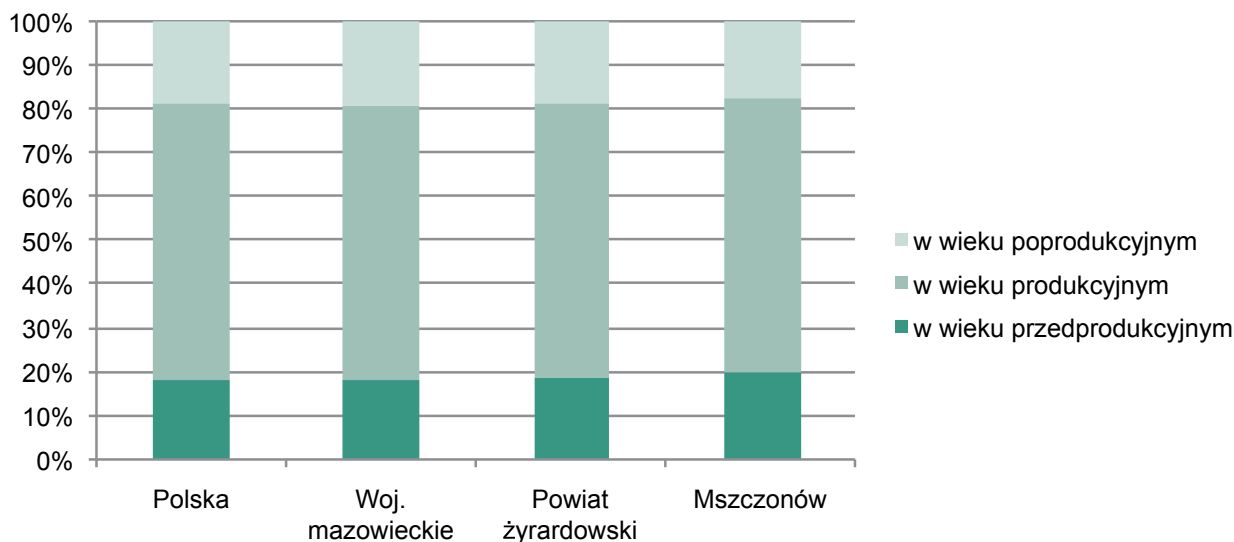
województwie mazowieckim i w całym kraju, tj. mniejszy odsetek osób w wieku poprodukcyjnym i większy osób w wieku przedprodukcyjnym (por. Rysunek 6).

Rysunek 5. Struktura wiekowa ludności gminy Mszczonów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 6. Struktura wiekowa ludności gminy Mszczonów, powiatu żyrardowskiego, województwa mazowieckiego i Polski w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ocena ogólnej jakości kapitału ludzkiego w gminie nie jest łatwa ze względu na brak szczegółowych danych statystycznych. Pewnym przybliżeniem mogą być dane na poziomie powiatu. Według spisu powszechnego z 2011 r. w powiecie żyrardowskim wyższym wykształceniem legitymowało się około 13,4% mieszkańców – co jest wartością mniejszą niż średnia dla województwa mazowieckiego (20,4%), a także średnia krajowa (14,8%).

Aktywność społeczna w Mszczonowie jest relatywnie duża. Działa kilka stowarzyszeń i fundacji (głównie społecznych, kulturalno-historycznych i pomocowych), klubów sportowych, a także Ochotnicze Straże Pożarne, zarówno w mieście Mszczonów, jak i w sołectwach (OSP Bobrowce, OSP Grabce Towarzystwo, OSP Nosy Poniatki, OSP Piekary, OSP Osuchów, OSP Wręcza, OSP Zbiroża). Co ciekawe, w gminie działają dwie organizacje senioralne: „Złota Jesień” Koło, Klub w Mszczonowie oraz Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów. Ich członkowie różnią się postawami ideologicznymi (w dużym uproszczeniu można powiedzieć, że te dwie opcje światopoglądowe to: lewicowa/postkomunistyczna oraz prawicowa/narodowo-katolicka). Jednak różnice światopoglądowe nie przeszkadzają tym dwóm grupom realizować wspólnych działań czy razem uczestniczyć w wydarzeniach organizowanych przez inne podmioty (jeden z respondentów opisał to tak: „Oczywiście, jak jest wycieczka, to wpisują się z tej jednej grupy i z drugiej na tą wycieczkę i jadą razem, ale zarządy działają oddzielnie...”).

Urząd gminy wspiera działalność organizacji, a czasami nawet stymuluje ich powstawanie i rozwój. Właśnie w wyniku sugestii ze strony władz lokalnych powstała organizacja pozarządowa „Uśmiech Dziecka” Stowarzyszenie Dzieci i Opiekunów Osób Niepełnosprawnych. Mimo dość wyraźnie widocznej aktywności społecznej mieszkańców gminy niektórzy respondenci twierdzili, że ogólnie rzecz biorąc, aktywność obywatelska jest poniżej oczekiwań, co tłumaczyli „rozleniwieniem” mieszkańców, spowodowanym relatywnym dobrobytem i brakiem wyraźnych problemów i konfliktów w gminie.

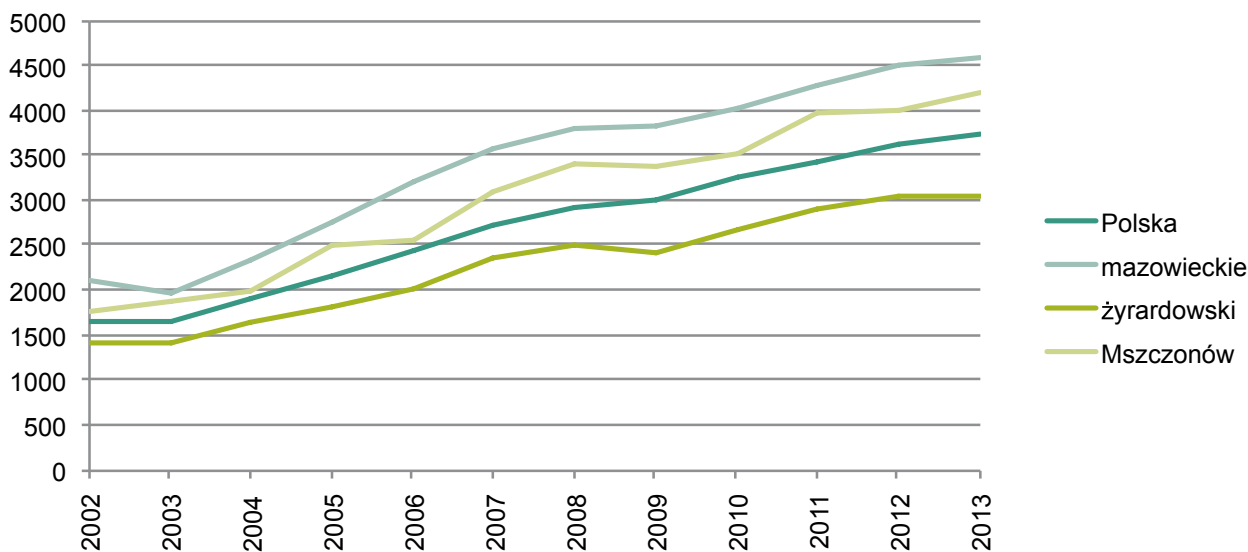
2.3. Funkcjonowanie samorządu

Od początku lat dziewięćdziesiątych funkcję burmistrza Mszczonowa pełni Józef Grzegorz Kurek, który zawsze miał większość w radzie gminy. Zapleczem politycznym burmistrza jest środowisko rzemieślników (częściowo skupionych we wspomnianym wcześniej Cechu Rzemiosła i Przedsiębiorczości. Ogólnie rzecz biorąc, burmistrz cieszy się bardzo dużym poparciem społecznym, co zapewne w znacznej mierze wynika z sukcesów w zarządzaniu gminą.

Krajowe podziały partyjne nie mają dla lokalnej polityki większego znaczenia. Choć jak powiedział jeden z respondentów: „raczej wszyscy są nastawieni tutaj prawicowo, większość jest radnych prawicowych”. Może to świadczyć o spójności światopoglądowej lokalnych elit.

Sytuacja finansowa gminy jest dobra. Dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca są wyraźnie wyższe niż średnia dla powiatu żyrardowskiego oraz średnia krajowa. Jednak są nieco niższe niż średnia dla województwa mazowieckiego (która jest zawyżana przez Warszawę oraz niektóre bogate gminy położone w jej bezpośrednim sąsiedztwie). Taka sytuacja utrzymuje się już od wielu lat (por. Rysunek 7).

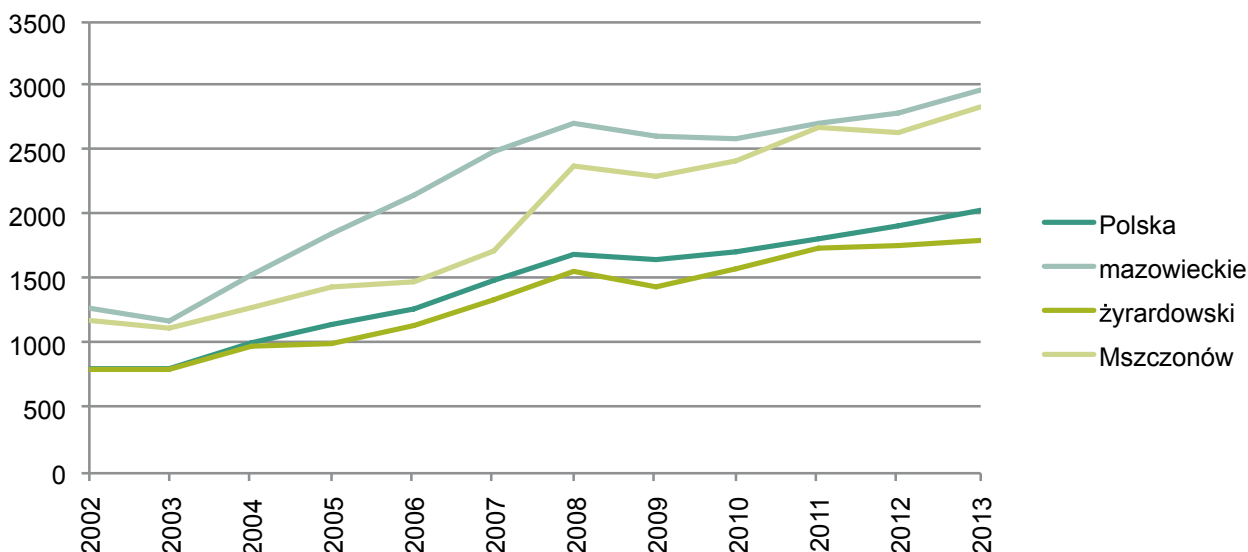
Rysunek 7. Dochody gmin (ogółem) na I mieszkańca



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jeszcze korzystniej prezentują się dane dotyczące dochodów własnych (podatki i opłaty lokalne, udział gminy w PIT i CIT). W tym wypadku gmina Mszczonów nie tylko wyraźnie przewyższa średnią powiatową i krajową, ale też coraz bardziej zbliża się do średniej dla województwa mazowieckiego (która także w tym ujęciu jest ciągnięta w górę przez metropolię warszawską) (por. Rysunek 8). Ogólna sytuacja budżetowa gminy jest bardzo dobra. W 2014 r. zanotowano symboliczny deficyt na poziomie 0,3% łącznych dochodów budżetu gminy. W wyniku podejmowania w ostatnich latach licznych inwestycji (także zapewniania wkładu własnego do projektów unijnych) gmina jest zadłużona. Zgodnie z założeniami budżetowymi na 2014 r. wskaźnik łącznej kwoty długu na koniec 2014 r. w stosunku do dochodów zaplanowanych na ten rok miał wynieść niecałe 40% – co jest wartością wyraźnie niższą niż ustalony ustawowo próg maksymalnego zadłużenia dla samorządów, wynoszący 60% (por. Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011).

Rysunek 8. Dochody własne gminy na I mieszkańca



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Samorząd lokalny podejmuje liczne inicjatywy rozwojowe, a także aktywnie i skutecznie zabiega o realizację inwestycji na swoim terenie, czego przykładem jest północna obwodnica Mszczonowa; powstała ona wcześniej niż obwodnica Żyrardowa, stolicy powiatu, na którego terenie znajduje się gmina Mszczonów.

Ciekawą inwestycją na tle krajowym jest ujęcie wód geotermalnych, wykorzystywane zarówno do ogrzewania budynków w mieście, jak i w tzw. Termach Mszczonowskich (zespół basenów) (por. Balcer, 2007; Kępińska, 2011). W ostatnich latach samorząd inwestował w modernizację obiektów oświatowych, wybudowano nowy ratusz, prowadzono modernizację przestrzeni publicznych w mieście Mszczonów oraz we wsiach na terenie gminy. Gmina jest zgazyfikowana, posiada infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną oraz oczyszczalnię ścieków. Sukcesywnie prowadzone są remonty dróg.

Władze gminy aktywnie zabiegają o duże inwestycje. Przed kilkoma laty starały się o zlokalizowanie na terenie gminy centralnego lotniska (inwestycja jest na razie zawieszona, najprawdopodobniej nie będzie realizowana w najbliższych latach w żadnej z branż pod uwagę lokalizacji). Obecnie na dość wysokim etapie zaawansowania są prace przygotowawcze do utworzenia w północno-zachodniej części Mszczonowa dużego parku rozrywki „Park of Poland”. Jednakże pamiętając o niepowodzeniach realizacji innych projektów budowy parków rozrywki (parków tematycznych) w okolicach Warszawy (np. w Grodzisku Mazowieckim, por. Nowacki, 2014), nie można wykluczyć, że także w przypadku Mszczonowa inicjatywa parkowa może zakończyć się fiaskiem. Należy jednak podkreślić, że realizacja tego typu inwestycji w niewielkim stopniu zależy od władz lokalnych. Kluczowe są decyzje podmiotów biznesowych, które kierują się głównie przewidywaną stopą zysku i jeżeli stwierdzą, że projekt będzie niedochodowy, to po prostu z niego zrezygnują.

Innym ambitnym projektem, o którego realizację zabiegają władze gminy, jest przywrócenie ruchu pasażerskiego na linii kolejowej – chodzi o zapewnienie alternatywnego wobec komunikacji samochodowej połączenia z Warszawą. Ten projekt jest jednak na wczesnym etapie i w dużej mierze jest zależny od decyzji podejmowanych na szczeblu krajowym i regionalnym.

3. Adaptacyjność samorządu

3.1. Planowanie i zarządzanie strategiczne

W gminie przywiązuje się dość dużą wagę do planowania strategicznego. Strategia rozwoju jest dokumentem istotnym w zarządzaniu gminą i jest w miarę potrzeb aktualizowana. Obecna strategia obowiązuje do 2020 r. i ostatni raz była aktualizowana w 2007 r. W gminie funkcjonuje cały pakiet dokumentów strategicznych, na który składają się: Wieloletni Plan Inwestycyjny; Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego; Lokalny Program Rewitalizacji oraz Lokalna Strategia Rozwoju.

Pod względem planowania przestrzennego sytuacja jest niejednoznaczna. Według danych z 2013 r. jedynie 18,4% powierzchni gminy pokryte było miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że duża część gminy to tereny rolnicze, w pewnej mierze chronione przed chaotyczną zabudową przez obecność gruntów rolnych i leśnych. Ponadto gmina położona jest na tyle daleko

od Warszawy, że suburbanizacja związana z dynamicznym rozwojem stolicy w zasadzie już tu nie sięga. Planowanie przestrzenne jest w gminie używane jako narzędzie przyciągania inwestycji. Służy do tego wyznaczenie stref, gdzie można prowadzić tzw. uciążliwą działalność przemysłową. Jest to dość istotny wyróżnik inwestycyjnej oferty Mszczonowa, który w opiniach władz gminy jest ważną przewagą konkurencyjną.

3.2. Zarządzanie jakością i efektami

Urząd gminy od 2002 r. ma Certyfikat Zarządzania Jakością ISO (por. Kurek, 2007). Kilkanaście lat temu był to czynnik wyraźnie wyróżniający na tle innych gmin w regionie. Formalne sposoby zapewniania jakości pracy urzędu w przypadku Mszczonowa wydają się jednak mniej istotne niż sposoby miękkie. W szczególności należy wskazać charyzmatyczną postać burmistrza, który potrafi wyznaczać cele i mobilizować ludzi i zasoby do ich realizacji. Burmistrz spotyka się regularnie zarówno z mieszkańcami gminy, jak i z przedstawicielami najważniejszych przedsiębiorstw. Bezpośredniość kontaktów dobrze oddaje jedna z wypowiedzi burmistrza:

„Przede wszystkim, ja czerpię wiedzę o stanie gminy z POM-u, to jest powolny objazd Mszczonowa. Zawsze rano moja praca zaczyna się od tego, że objeżdżam miasto lub jakieś tam sołectwo, gdzie muszę coś, nie byłem dawno, muszę zobaczyć, co tam, jak to wygląda... Zatrzymuję się, rozmawiam i to jest moja podstawowa wiedza, no o tym gdzie, co, kogo boli”.

Ważnym źródłem informacji dla urzędu są spotkania z mieszkańcami w ramach konsultacji społecznych, regularnie przeprowadzane badania ankietowe, a także opinie od mieszkańców, które spływają do urzędu za pośrednictwem strony internetowej gminy. W tym miejscu warto dodać, że strona internetowa gminy jest bardzo rozbudowana, czytelna, profesjonalna i zawiera większość potrzebnych informacji.

4. Procesy adaptacyjne w gminie

4.1. Występowanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji

W ostatnich latach w gminie nie wystąpiły wyraźne kryzysy, szoki czy negatywne tendencje. Obserwuje się co prawda spowolnienie rozwoju gospodarczego, ale nie przełożyło się ono na poważne kłopoty lokalnych firm. Przeciwnie, większość z nich się rozwija, pojawiają się nowe inwestycje. Być może w najtrudniejszej sytuacji znalazły się firmy z sektora budowlanego, jednak także w tym wypadku nie można mówić o kryzysie, ale raczej o stagnacji, która najpewniej dość szybko się skończy.

Pewnym problemem dla gminy jest jej relatywne bogactwo. Wobec wyższych niż przeciętnie dochodów gmina musi odprowadzać do budżetu centralnego tzw. janosikowe. Oficjalna nazwa tego mechanizmu to: wpłata z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Jest to forma podatku solidarnościowego, który w tym wypadku ma służyć równoważeniu dysproporcji między najbogatszymi i najbiedniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego (por. Obrębalski, 2013). Wysokość wpłaty w danym roku budżetowym jest obliczana na podstawie dochodów podatkowych, które dana jednostka samorządu terytorialnego osiągnęła dwa lata wcześniej. Taki sposób obliczania wysokości „janosikowego” może powodować kłopoty finansowe jednostek podlegających tej daninie

w okresach spowolnienia gospodarczego. Może dochodzić do sytuacji, gdy gmina musi zapłacić relatywnie wysokie „janosikowe” w roku, w którym jej wpływy budżetowe realnie się zmniejszają.

W przypadku Mszczonowa konieczność płacenia „janosikowego” pojawiła się w 2006 r. Początkowo były to dość małe kwoty, stanowiące ułamek procenta dochodów budżetu gminy. W ostatnich latach jednak wartość tych wpłat sięga około 0,5 mln zł, co stanowi około 1% budżetu gminy (por. tabela 1). Brak konieczności płacenia „janosikowego” w latach 2008–2009 i stosunkowo niewielkie kwoty tej daniny w latach 2010 i 2011 były wynikiem działań podjętych przez władze lokalne (por. niżej).

Tabela 1. Wartość wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej w gminie Mszczonów

Rok	Kwota „janosikowego” w zł	„Janosikowe” jako % dochodów ogółem	„Janosikowe” jako % dochodów własnych
2004	0	0,00	0,00
2005	0	0,00	0,00
2006	44 321	0,16	0,27
2007	85 594	0,25	0,44
2008	0	0,00	0,00
2009	0	0,00	0,00
2010	71 929	0,18	0,26
2011	3 834	0,01	0,01
2012	503 806	1,08	1,64
2013	484 289	0,99	1,47

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

Innym problemem w szerokim sensie dotyczącym adaptacyjności w Mszczonowie były kłopoty jednego z przedsiębiorstw produkcyjnych, działającego na tym terenie, związane z wygaśnięciem zintegrowanego pozwolenia środowiskowego. Pozwolenie wygasło, a nowe nie zostało wydane ze względu na protesty organizacji ekologicznych. Protesty te okazały się niezasadne, ale przejściowe ograniczenie produkcji oraz kary finansowe spowodowały, że pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa uległa pogorszeniu.

4.2. Reakcje na kryzysy, szoki i negatywne tendencje

„Janosikowe”

Szukając sposobu na ograniczenie wysokości „janosikowego”, władze gminy zabiegają o powiększenie liczby jej ludności poprzez włączenie do niej wsi z przyległych gmin (zwiększenie liczby mieszkańców powoduje spadek wysokości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Oczywiście o przyłączeniu muszą zdecydować mieszkańcy danej miejscowości, głosując w referendum, a zmiana musi być zatwierdzona przez rząd centralny. W 2005 r. udało się w ten sposób powiększyć gminę (kosztem gminy Radziejowice), dzięki czemu przejściowo uniknięto płacenia „janosikowego” (w latach 2006–2008). Władze gminy chciałyby powtórzyć ten zabieg, jednak nie jest to łatwe do zrealizowania. Mimo że we wsiach graniczących z Mszczonowem taki pomysł – zgodnie z deklaracjami respondentów – znalazłby zwolenników, to władze lokalne okolicznych gmin są do niego nastawione sceptycznie. Rady gmin mogą blokować ten proces, ponieważ to one decydują o przeprowadzeniu referendum lokalnego, w którym mieszkańcy danej wsi (sołectwa) będą głosować za zmianą przynależności administracyjnej.

Przedsiębiorstwo przemysłowe

Głównym wyzwaniem w obliczu braku zintegrowanego pozwolenia środowiskowego było szybkie uzyskanie nowego dokumentu i kontynuowanie działalności bez naruszeń procedur. Wobec oprotestowania przez organizacje ekologiczne pozwolenia, które miało być wydane przez urząd marszałkowski, podjęto decyzję o staraniu się o pozwolenie prostsze w starostwie powiatowym. Pozwolenie wojewódzkie było wymagane ze względu na bardziej ryzykowną środowiskowo technologię (wykorzystywanie w procesie technologicznym odpadów). Zrezygnowano z tej technologii, przez co możliwe było staranie się o prostsze pozwolenie wydawane na niższym – powiatowym – szczeblu administracyjnym. To prostsze pozwolenie zostało dość szybko wydane. Rola władz lokalnych w tym procesie miała charakter wspierający, tzn. zabiegały one w starostwie, aby procedura została przeprowadzona jak najszybciej. W efekcie problem został rozwiązany, choć kosztem osłabienia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa (kary za okres działania bez ważnego pozwolenia środowiskowego, przejściowe ograniczenie zakresu produkcji). Ponadto konieczność zmiany technologii (rezygnacja ze współspalania odpadów) wpłynęła na zmniejszenie rentowności działalności. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa takie rozwiązanie problemu nie było zatem optymalne. Z drugiej strony można spekulować, że dla szerszego systemu społeczno-gospodarczego rezygnacja z technologii gorszej pod względem środowiskowym może być w długim okresie korzystna.

5. Wnioski

5.1. Czynniki rozwoju lokalnego

Sukces w zakresie rozwoju lokalnego w Mszczonowie jest wynikiem splotu kilku czynników. Pierwszy czynnik to położenie. Ma on dwa aspekty. Po pierwsze, chodzi o położenie na przecięciu dwóch ważnych szlaków komunikacyjnych, dróg o znaczeniu międzynarodowym. Ten czynnik jest wzmacniany przez dostęp do linii kolejowych wykorzystywanych do przewozów towarowych. Po drugie, istotnym czynnikiem jest lokalizacja w pobliżu Warszawy i dodatkowo dość blisko Łodzi. Dostęp do tych dwóch dużych rynków powoduje, że gmina jest atrakcyjna dla działalności logistycznej. Ponadto bliskość Warszawy ułatwia dostęp do specjalistycznych usług oraz do rynku pracy, z którego można pozyskać specjalistów (którzy pracując w Mszczonowie, często mieszkają w Warszawie).

Drugi czynnik to dostępność terenów inwestycyjnych. W gminie były dostępne – i nadal są – dość duże działki, położone na terenach przeznaczonych na działalność gospodarczą, także uciążliwą. Dostępność terenów inwestycyjnych typu *green field* stanowiła przewagę Mszczonowa wobec np. pobliskiego Żyrardowa. Jedną z firm, która w efekcie zainwestowała w Mszczonowie, początkowo rozważała lokalizację w Żyrardowie, ponieważ jego zaletą były duże niewykorzystane zasoby pracowników, zwalnianych z likwidowanych zakładów przemysłowych.

Trzeci czynnik to aktywność władz lokalnych. Działania władz lokalnych już od lat 90. XX wieku nakierowane były na stworzenie oferty inwestycyjnej i przyciąganie inwestorów. Szczególną rolę w tym procesie pełni wieloletni burmistrz Józef Kurek – jest on modelowym przykładem lokalnego lidera, który potrafi określić jasną wizję i zmobilizować lokalne zasoby do jej realizacji.

Kluczowe jest jednak to, że w Mszczonowie wystąpił splot tych trzech czynników. Najlepiej widoczne jest to w przypadku czynnika lokalizacji. W pobliżu jest wiele gmin, które mają bardzo podobne cechy pod względem położenia i dostępności. Ale inwestycje jednak do nich nie napłynęły lub napłynęły w mniejszym zakresie. Korzystna lokalizacja i wolne tereny tworzą pewien potencjał, warunek sprzyjający, być może konieczny, ale zdecydowanie niewystarczający. Kluczowym czynnikiem w przypadku Mszczonowa wydaje się zatem konsekwentna proinwestycyjna i proprzedsiębiorcza polityka rozwojowa władz lokalnych.

5.2. Potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności

Potencjał adaptacyjny gminy Mszczonów w długim okresie można ocenić dość wysoko. Gmina wykorzystwała szanse rozwojowe, jakie pojawiły się w latach 90. XX wieku wraz z gospodarką rynkową i otwarciem kraju na inwestycje zagraniczne. Na obecny potencjał adaptacyjny Mszczonowa w znacznej mierze wpływa dywersyfikacja działalności gospodarczej. Duże firmy, w większości będące inwestycjami zagranicznymi, działają w różnych branżach. Co prawda duża część aktywności gospodarczej związana jest z logistyką, ale funkcjonuje także kilka przedsiębiorstw przemysłowych. Duże i średnie firmy są także zróżnicowane pod względem technologicznym czy szeroko pojętej innowacyjności (od wykorzystujących relatywnie proste technologie po zakłady wysoko zautomatyzowane i z informatyzowane). Dla dużej części średnich i dużych przedsiębiorstw – zarówno produkcyjnych, jak i logistycznych – coraz bardziej istotnym elementem konkurencyjności stają się zaawansowane technologie. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym adaptacyjności jest dobrze rozwinięta drobna przedsiębiorczość i rzemiosło (z pewną specjalizacją w branży stolarskiej). Środowisko rzemieślników jest zintegrowane, a duża część firm stale się rozwija.

Działania władz lokalnych w zakresie wykorzystania energii geotermalnej niewątpliwie podniosły potencjał adaptacyjny gminy. Powstanie term (zespołu basenów) z jednej strony stworzyło nowe miejsca pracy, z drugiej zwiększyło atrakcyjność mieszkaniową gminy. Z kolei wykorzystanie energii geotermalnej do ogrzewania budynków przekłada się na poprawę jakości środowiska naturalnego i związanej z tym jakości życia.

Wysoki potencjał adaptacyjny gminy dotyczy przede wszystkim sfery gospodarczej. Jednak regularny napływ nowych inwestycji i ogólny rozwój przedsiębiorstw już istniejących wpłyną na korzystną sytuację społeczną. Gmina stabilnie zwiększa liczbę ludności, nie doświadczyła istotnego odpływu migracyjnego. Struktura wiekowa ludności, mimo że widoczny jest w niej proces starzenia się społeczeństwa, jest nieco korzystniejsza niż średnia dla powiatu, województwa i kraju.

5.3. Wyzwania w zakresie adaptacyjności

Podstawowym wyzwaniem dla Mszczonowa w zakresie adaptacyjności jest przesunięcie struktury przedsiębiorstw i zatrudnienia w stronę działalności o większej wartości dodanej, zwiększenia odsetka lepszych miejsc pracy i w konsekwencji zwiększenia wynagrodzeń. W przypadku istniejących przedsiębiorstw jest to oczywiście uzależnione od ich możliwości (różnych w zależności od branży) oraz przyjętych strategii. Władze lokalne mają na ich decyzje bardzo ograniczony wpływ. Mogą natomiast dążyć do bardziej selektywnego pozyskiwania nowych inwestorów. W tym kontekście planowane utworzenie dużego parku rozrywki można postrzegać zarówno jako szansę na zwiększenie potencjału adaptacyjnego, jak

i zagrożenie jego zmniejszenia. Z jednej strony jest to szansa na dalszą dywersyfikację struktury gospodarczej (znaczący wzrost sektora usług). Z drugiej strony większość miejsc pracy w tego typu obiektach nie wymaga wysokich kwalifikacji i jest niskopłatna. Dodatkowo będzie to powodować presję na lokalny (i ponadlokalny) rynek pracy, na którym już obecnie dość trudno jest znaleźć pracowników do prostych pracy za niewielkie wynagrodzenie. Można oczekiwać, że konkurencja o pracowników może wpłynąć na zwiększenie płac, a w rezultacie na obniżenie konkurencyjności niektórych rodzajów działalności (np. logistyki). Należy jednak dodać, że to zagrożenie z perspektywy rozwoju przedsiębiorstw, z perspektywy społecznej i ogólnego rozwoju gospodarczego ma także aspekty jednoznacznie pozytywne. Wzrost płac najniżej opłacanych pracowników będzie zwiększał ich jakość życia, a ponadto zwiększy popyt na lokalnym rynku poprzez wzrost siły nabywczej ludności.

Mszczonów jako lider rozwoju lokalnego może pokusić się o wyznaczanie nowych trendów społeczno-gospodarczych. Oczywistą możliwością są dalsze działania w zakresie ochrony środowiska, zapoczątkowane przez zastosowanie energii geotermalnej. Drugi obszar to przygotowanie gminy na postępujące starzenie się społeczeństwa. I wreszcie trzeci obszar to kompleksowe działania w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego (dostępność i jakość przedszkoli i żłobków, wysoka jakość edukacji podstawowej i średniej, działania w zakresie „kształcenia przez całe życie”, w tym podnoszenie kompetencji cyfrowych, także wśród seniorów).

6. Literatura cytowana

Balcer, M. (2007). Zakład geotermalny w Mszczonowie – wybrane aspekty pracy, doświadczenia, perspektywy. *Technika Poszukiwań Geologicznych*, 46, 113–116.

Kępińska, B. (2011). Energia geotermalna w Polsce – stan wykorzystania, perspektywy rozwoju. *Technika Poszukiwań Geologicznych. Geotermia, Zrównoważony Rozwój*, 1–2.

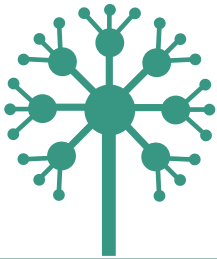
Kurek, J.G. (2007). Rozwój gospodarczy i społeczny gminy Mszczonów. *Rocznik Żyrardowski*, 5, 315–324.

Nowacki, M. (2014). Obecne tendencje w rozwoju atrakcji turystycznych. *Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu*, 45, 185–195.

Obrębalski, M. (2013). Kontrowersje wobec „Janosikowego” systemu finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 280, 21–30.

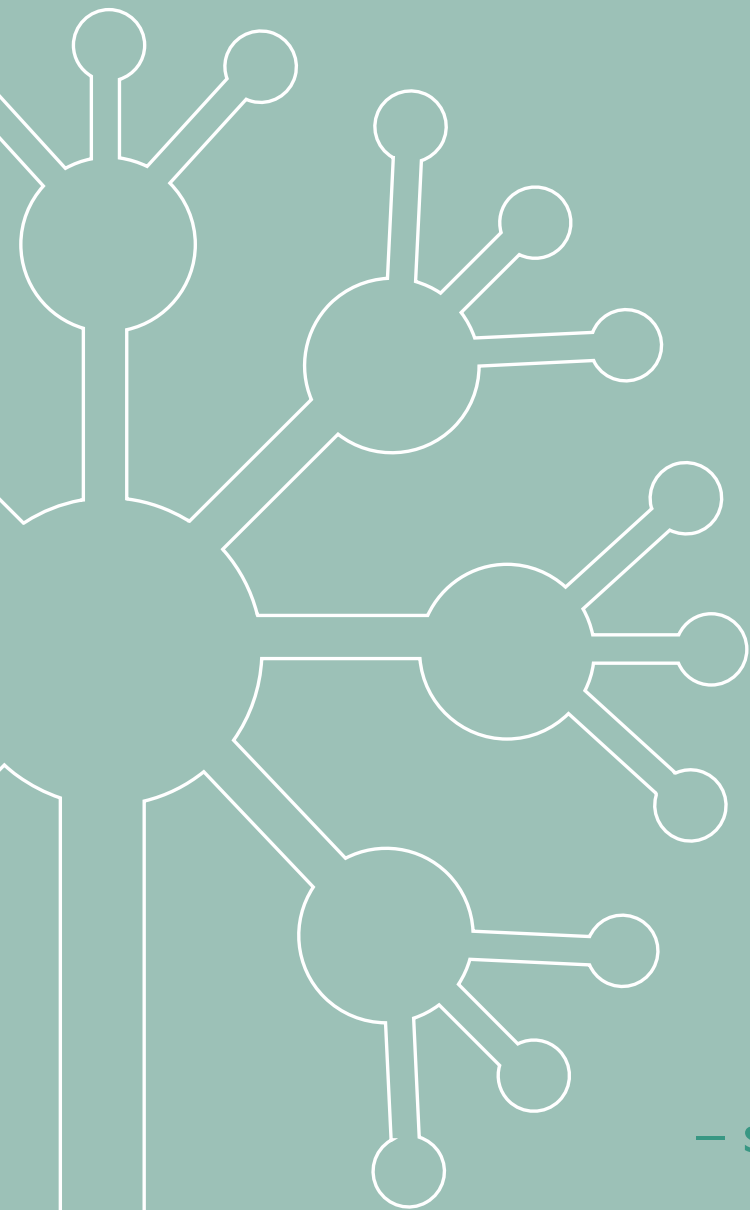
Piekarski, W., Juściński, S. (2005). Centra logistyczne w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej. *Eksploatacja i Niezawodność*, 4(28), 46–54.

Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K. (2011). Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce. *Studia BAS*, 4(28), 99–128.



trendy
plus

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



Adaptacyjność na poziomie lokalnym – studium przypadku Piaseczna

Autor: **Dorota Celińska-Janowicz**

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

I. Wstęp

Gmina Piaseczno, położona na Równinie Piaseczyńskiej, jest gminą miejsko-wiejską, najludniejszą tego typu gminą w Polsce. Jej siedzibą jest miasto Piaseczno, położone w północnej części gminy, 3 km od granicy z Warszawą, które jest także siedzibą powiatu piaseczyńskiego. W 2013 roku gminę Piaseczno oficjalnie zamieszkiwały 76 693 osoby (stan na 31 XII), przy czym liczba rzeczywistych mieszkańców jest z pewnością większa, gdyż nie wszystkie osoby, które przeprowadzają się do Piaseczna (przede wszystkim z Warszawy), meldują się w nowym miejscu zamieszkania. Gmina położona jest na południe od Warszawy, z którą graniczy na niewielkim odcinku w swej północnej części. Oprócz Warszawy Piaseczno graniczy z gminami: od wschodu – Konstancin Jeziorna, od południa – Góra Kalwaria, Prażmów i Tarczyn, od zachodu – Lesznowola. Zespół piaseczyński stanowi obecnie przedłużenie południowego pasma ursynowsko-natolińskiego wzdłuż ulicy Puławskiej, tworząc z południową częścią stolicy ciągły układ zabudowy. Pasma piaseczyńskie łączy się ponadto w jeden obszar zurbanizowany z Konstancinem (na wschodzie) oraz gminą Lesznowola (na zachodzie).

Gmina Piaseczno włączona jest do warszawskiego obszaru chronionego krajobrazu. W jej południowej części znajdują się duże kompleksy leśne Chojnowskiego Parku Krajobrazowego, a obszary chronione stanowią niemal 2/3 (65,5%) powierzchni gminy. 27,3% powierzchni gminy (przede wszystkim w części południowej) zajmują lasy. Istotnym elementem przyrodniczym gminy jest także Dolina Jeziorki, stanowiąca oś tzw. Krainy Jeziorki, czyli sieci szlaków rowerowych przygotowanej przez okoliczne gminy (w tym Piaseczno).

Główne trasy komunikacyjne na terenie gminy mają przebieg południkowy i łączą Piaseczno z Warszawą. Najważniejszą rolę odgrywa niemal nieustannie zakorkowane połączenie drogowe, tj. ul. Puławska w ciągu drogi krajowej nr 79. Na trasie do Warszawy kursują autobusy stołecznego ZTM (strefa podmiejska w ramach wspólnego biletu) oraz prywatne linie autobusowe. Równoleżnikowo przebiegają ponadto dwie drogi wojewódzkie – 721 i 722. Wszystkie trzy trasy krzyżują się w granicach administracyjnych miasta Piaseczno. Mniejsze znaczenie w transporcie zbiorowym ma linia kolejowa Warszawa–Radom (stacje w Piasecznie i Zalesiu Górnym).

Na tle regionu gminę Piaseczno cechuje stosunkowo wysoki poziom rozwoju, przy czym w powiecie piaseczyńskim, przy granicy z Warszawą, zlokalizowane są także gminy, których poziom rozwoju należy ocenić jako jeszcze wyższy (przede wszystkim Lesznowola, do pewnego stopnia także Konstancin-Jeziorna). Z drugiej strony pozostałe dwie gminy powiatu – zlokalizowane w jego południowej części Tarczyn i Prażmów – cechują się wyraźnie niższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. W 2013 roku dochody własne budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 2772 zł, co plasowało Piaseczno na 20. miejscu w województwie. Warto jednak podkreślić, że na 1. i 5. miejscu w tym rankingu znalazły się dwie wspomniane wcześniej gminy powiatu piaseczyńskiego: Lesznowola (6238 zł) i Konstancin-Jeziorna (4241 zł). W 2012 roku aż 77% wszystkich dochodów gminy Piaseczno stanowiły dochody własne. Te ostatnie były ponadto niemal w 52% zasilane przez wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. O stosunkowo

dobrej kondycji gminy świadczy także niski poziom bezrobocia¹, który w 2013 roku wyniósł 5,1% (22. miejsce w regionie), przy średniej dla powiatu 5,6%, dla województwa 8,5%.

Gmina Piaseczno jest atrakcyjna pod względem inwestycyjnym przede wszystkim z uwagi na swoje położenie. Stosunkowo dobre połączenie z Warszawą (fizyczna bliskość, niekoniernie zaś wydolność systemu transportowego) zapewnia dostęp do stołecznego rynku (pracy, zbytu, podwykonawców), przy jednocześnie niższych niż w stolicy cenach nieruchomości. Także wielkość gminy (duża liczba mieszkańców) i stosunkowo dobre zaplecze infrastrukturalne sprzyjają rozwojowi lokalnej gospodarki.

Piaseczno, podobnie jak sąsiednia Lesznowola czy Konstancin-Jeziorna, to typowa gmina suburbanizacyjna, w której procesy napływu nowych mieszkańców (i związane z tym rozwój budownictwa mieszkaniowego) rozpoczęły się jeszcze w latach 90. Południowe obrzeża Warszawy są bowiem obszarem, który jako jeden z pierwszych w Polsce doświadczył suburbanizacji, dlatego procesy te odgrywają istotną rolę w rozwoju gminy Piaseczno nie tylko w ostatnich kilku latach, ale co najmniej od końca lat 90. Sprzyjały temu lokalizacja gminy w sąsiedztwie stolicy i stosunkowo dobra dostępność transportowa, ale także działania władz lokalnych, które jako jedne z pierwszych w Polsce skorzystały z możliwości decydowania o swoim rozwoju, jakie pojawiły się po 1989 roku. W 1992 i 1993 roku gmina Piaseczno sporządziła tzw. plany uproszczone, a następnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, w którym znaczne tereny przeznaczono pod funkcje mieszkaniowe (Solarek, 2005 za: Mantey, 2013). Wpływ procesów suburbanizacyjnych na rozwój gminy dotyczy zarówno skutków pozytywnych, jak i negatywnych. Pozytywne oddziaływanie widoczne jest głównie w sferze gospodarczej (rozwój sektora budowlanego) i dochodowej (dochody podatkowe JST), natomiast wpływ negatywny dotyczy przede wszystkim problemów komunikacyjnych i trudności w zapewnieniu wszystkim mieszkańcom gminy dostępu do odpowiedniej jakości usług publicznych.

2. Charakterystyka gminy

2.1. Gospodarka

W okres transformacji społeczno-gospodarczej przełomu lat 80. i 90. Piaseczno wkroczyło jako gmina rolniczo-przemysłowa. Tereny rolnicze, przede wszystkim o specjalizacji sadowniczo-warzywniczej, położone były (i są nadal) w południowej części gminy, podczas gdy na północy, w Piasecznie i na terenach je otaczających, zlokalizowane były duże zakłady przemysłowe, głównie z branży elektronicznej. Początek lat 90. przyniósł kilkuletnie załamanie na rynku pracy, związane z likwidacją i restrukturyzacją tych zakładów. Procesy likwidacji lub restrukturyzacji następowały także w późniejszym okresie, jednak miały charakter stopniowy i w pewnej mierze izolowany, gdyż duże firmy były słabo powiązane z lokalnymi podwykonawcami. Dlatego miały one przede wszystkim wpływ na lokalny rynek pracy. Wpływ ten był dość wyraźny, gdyż charakter ich produkcji sprawiał, że zatrudnienie w zakładach znajdowały całe rodziny (zarówno kobiety, jak i mężczyźni). Pomimo wyraźnej i promowanej

¹ Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym – jedyny wskaźnik opisujący względną skalę bezrobocia dostępny na poziomie gmin.

przez władze centralne przed 1989 rokiem specjalizacji w branży elektronicznej gminie udało się wypracować nową ścieżkę rozwoju, tylko w pewnym zakresie opartą na dotychczasowej specjalizacji. Głównym czynnikiem była w tym wypadku podwarszawska lokalizacja oraz (do pewnego stopnia powiązany z nią) wysoki poziom kapitału ludzkiego.

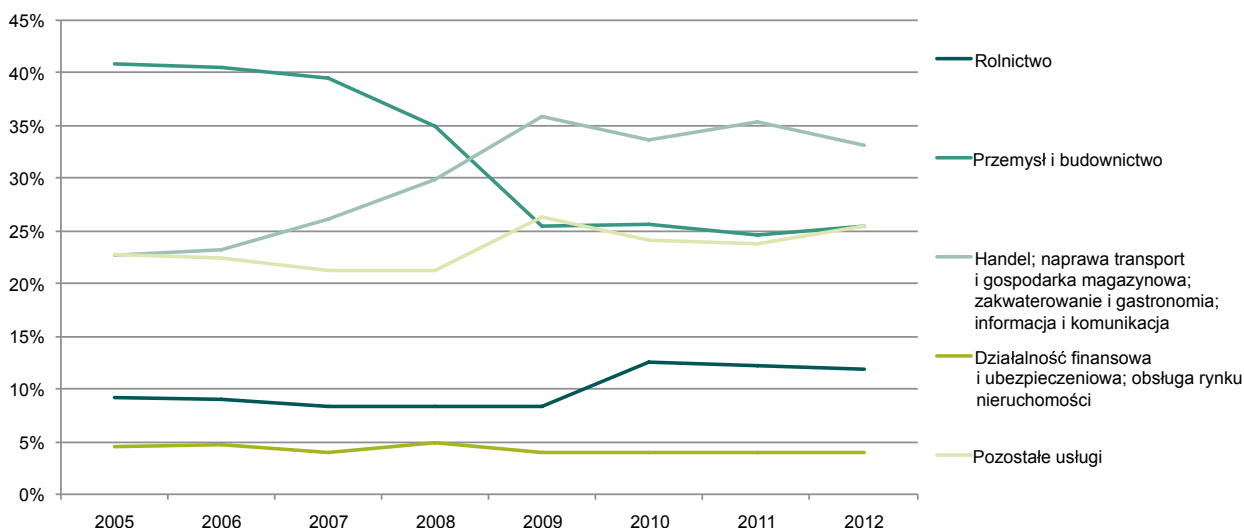
W miejsce dużych zakładów z branży elektronicznej powstawały firmy małe, najczęściej jednoosobowe, zakładane zarówno przez dotychczasowych mieszkańców gminy (w tym zwalnianych pracowników zakładów przemysłowych), jak i ludność napływową. Rozwojowi branży budowlanej sprzyjały wspomniane już procesy suburbanizacyjne. Od połowy lat 90. w statystykach liczby prywatnych podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w gminie Piaseczno wyraźnie widoczny jest wzrost udziału firm z branży obsługi nieruchomości i usług dla biznesu (z 7,9% w 1995 roku do 25,5% w 2013), jak również pośrednictwa finansowego (z 0,7% do 3,7%) i edukacji (z 0,5% do 2,6%). Wzrost ten odbywał się kosztem malejącego udziału podmiotów z branży handlu i napraw (z 41,9% do 28,1%) oraz transportowych i magazynowych (z 7,4% do 5,4%). W 2013 roku wśród zarejestrowanych w gminie Piaseczno prywatnych podmiotów gospodarczych ¼ stanowiły firmy handlowe (podobnie jak w skali całego kraju i województwa) i aż 14,8% działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (w porównaniu z 12,9% dla województwa mazowieckiego i 9,4% dla Polski). Stosunkowo dobrze na tle kraju rozwinięty jest w Piasecznie sektor informacyjno-komunikacyjny (6,2% wobec 5,1% dla województwa i 3,0% dla kraju). Wskazuje to na względnie dobrze rozwiniętą w gminie Piaseczno sferę usług dla biznesu.

W ocenie respondentów skutki ostatniego spowolnienia gospodarczego były odczuwane w Piasecznie w bardzo nieznacznym stopniu i miały charakter izolowany. Przykładem może być upadek firmy deweloperskiej, który choć związany był z kryzysem, to jednak w znacznej mierze był spowodowany nieracjonalnymi inwestycjami tego przedsiębiorstwa. W tym wypadku jedną z rozpoczętych inwestycji przejęli mieszkańcy i sami dokończyli budowę nieruchomości (przy wsparciu organizacyjnym lokalnego stowarzyszenia przedsiębiorców i władz lokalnych). Po 2008 roku w gminie Piaseczno widoczny był wprawdzie wzrost bezrobocia (mierzony udziałem zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym) z 2,5% do 5,1%, jednak poziom tego wskaźnika pozostawał względnie niski, zarówno w porównaniu z województwem (wzrost z 5,4% do 8,8%), jak i powiatem (wzrost z 3,0% do 5,6%). Należy przy tym pamiętać, że negatywny wpływ na piaseczyński rynek pracy mógł mieć suburbanizacyjny charakter gminy. Od wielu lat w Piasecznie niezwykle intensywnie rozwija się budownictwo mieszkaniowe², a sektor budowlany szczególnie mocno odczuł skutki kryzysu. Widoczne to było w zmianie lokalnej struktury zatrudnienia (rys. 1). W wyniku spowolnienia gospodarczego w powiecie piaseczyńskim (dane dla gmin nie są dostępne) bardzo wyraźnie spadł udział zatrudnienia w dominującym do tej pory sektorze przemysłowym i budowlanym: z 40% w 2007 roku do 25% w 2009. Znaczący wzrost odnotowała natomiast kategoria 'handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja' (z 23% w 2006 do 36% w 2009), która stała się od 2009 roku głównym pracodawcą w powiecie. Wynikało to przede wszystkim z dynamicznego

² Na tle pozostałych powiatów podregionu powiat piaseczyński wyróżniał się, zwłaszcza w okresie 2007–2010, wyjątkowo intensywnym ruchem na rynku deweloperskim. Od 2004 roku powiat ten nieprzerwanie przoduje w liczbie wydawanych pozwoleń na budowę, przy czym w latach 2007–2008 liczba tych pozwoleń przekraczała 1200 rocznie i była niemal dwukrotnie wyższa niż w następnym w kolejności powiecie warszawskim zachodnim.

przyrostu liczby podmiotów gospodarczych w sekcji „Informacja i komunikacja”. Jednocześnie opisane problemy lokalnego sektora budowlanego miały charakter przejściowy.

Rysunek I. Struktura zatrudnienia w powiecie piaseczyńskim (dane dla gmin nie są dostępne)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

O ile w skali kraju i województwa od 2010 roku widoczny jest wyraźny spadek liczby nowych podmiotów gospodarczych z branży budowlanej, o tyle w Piasecznie w latach 2009–2012 liczba nowych firm tego typu utrzymywała się na zbliżonym poziomie (około 85–90 rocznie), a w ostatnim roku (2013) nawet wzrosła (103). Gospodarka Piaseczna stosunkowo dobrze zaadaptowała się zatem do nowych, pokryzysowych warunków. Strukturalnej zmianie, jaka dokonała się w lokalnej gospodarce w latach 2007–2010 (utrata dominującej pozycji branży budowlanej i przemysłowej na rzecz usług), nie towarzyszył znaczący wzrost poziomu bezrobocia.

Skutki kryzysu odczuł natomiast dość wyraźnie budżet gminy Piaseczno, jednak były one krótkotrwałe (więcej na ten temat w rozdziale: Funkcjonowanie samorządu).

Największymi firmami w gminie Piaseczno są obecnie firmy produkcyjne (w tym z kapitałem zagranicznym) z branży elektronicznej (Technicolor; ponad 2000 pracowników; Kubara Lamina, 140 pracowników), kosmetycznej (Laboratorium Kosmetyczne Dr Irena Eris S.A., ok. 500 pracowników), budowlanej (Reynaers Aluminium, Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych Pol-Aqua oraz deweloperzy nieruchomości mieszkaniowych), jak również dealerzy branży motoryzacyjnej. W północnej części Piaseczna zlokalizowane są także duże obiekty handlowe: hipermarket Auchan (siedziba tej firmy znajduje się na terenie Piaseczna, tam też powstał pierwszy sklep tej sieci), Leroy Merlin, Decathlon, centrum wyprzedażowe Fashion House. Istotnymi pracodawcami w gminie Piaseczno są także spółki komunalne (Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Piasecznie Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Ciepłowniczo-Usługowe Piaseczno Sp. z o.o.) lub też z udziałem własności komunalnej (Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sita Piaseczno Sp. z o.o.).

W ocenie lokalnych władz i przedsiębiorców firmy w gminie Piaseczno są raczej konkurencyjne i innowacyjne. W przypadku niewielkich firm (jednoosobowe działalności gospodarcze) w branżach usługowych innowacje mają przede wszystkim charakter organizacyjny i marketingowy, związane

np. z poszerzaniem oferty czy rynku zbytu. Konkurencyjność tych firm ogranicza się do skali lokalnej lub regionalnej. W przypadku większych przedsiębiorstw, głównie produkcyjnych, można mówić o wysokim poziomie innowacyjności technologicznej na skalę światową. Firmy też powodzeniem konkurują z podmiotami krajowymi i zagranicznymi. Przykładami mogą być: Laboratorium Kosmetyczne Dr Irena Eris (kosmetyki), Hoya (soczewki), Wamtechnik (baterie), Kubara Lamina (półprzewodniki i lampy do radarów) czy Unilogo (drukarnia etykiet opakowaniowych).

Kluczowym elementem w ocenie konkurencyjności lokalnych firm oraz atrakcyjności gminy Piaseczno jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej jest jej położenie. Lokalnym rynkiem (zaopatrzenia, pracy, zbytu) dla piaseczyńskich firm jest nie tylko Piaseczno, lecz także Warszawa. Ma to znaczenie zwłaszcza dla firm w mieście Piaseczno, które położone jest w północnej części gminy, tuż przy granicy z Warszawą.

*Zdecydowanie jest bardzo dobrym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej. (...)
No cóż, przede wszystkim położenie Piaseczna, położenie całego powiatu, czyli bliskość Warszawy.*
[przedsiębiorca 1]

Jednocześnie istotnym elementem kształtującym konkurencyjność firm w gminie Piaseczno w porównaniu z firmami warszawskimi są niższe koszty prowadzenia działalności gospodarczej (wynikające np. z niższych cen nieruchomości).

(...) w naszej działalności jest takie połączenie, że potrzebujemy z jednej strony powierzchni, tak, czyli koszt gruntu jest istotny, a z drugiej strony potrzebujemy takich bardziej wykwalifikowanych pracowników, czyli ta odległość od przystanku, miasta, uniwersytetu ma znaczenie.
[przedsiębiorca 2]

(...) jest trochę taniej niż w Warszawie, tak. A jednocześnie jest dostęp do, no takie prawie miasto.
[przedsiębiorca 2]

Bliskość Warszawy stawia też piaseczyńskim firmom większe wymagania w zakresie konkurencyjności i innowacyjności. Z drugiej strony względną konkurencyjność piaseczyńskich firm zmniejszają problemy komunikacyjne na trasie Piaseczno–Warszawa, zarówno w aspekcie dostaw towarów, jak i dojazdu klientów.

Jest beznadziejna.
[przedsiębiorca 1 o sytuacji komunikacyjnej w Piasecznie]

To negatywne oddziaływanie nie jest przy tym tak wyraźne w wypadku pracowników, którzy dojeżdżając z Warszawy do pracy w Piasecznie, podążają w przeciwnym kierunku niż korek.

W opinii piaseczyńskich władz konkurencyjności lokalnej gospodarki sprzyja ponadto wyjątkowo wysoka przedsiębiorczość mieszkańców gminy Piaseczno.

Warto zwrócić uwagę, że co siódmy mieszkaniec gminy jest przedsiębiorcą.
[przedstawiciel samorządu]

W 2013 roku w gminie było zarejestrowanych ponad 13 000 podmiotów gospodarczych, a na 10 000 mieszkańców przypadało 1698 firm. Był to czwarty w Polsce wynik dla gmin miejsko-wiejskich. Pod względem liczby nowo zarejestrowanych podmiotów przypadających na 10 000 mieszkańców Piaseczno, z wynikiem 176, zajmowało drugą pozycję w powiecie (za Lesznowolą).

Jednocześnie z uwagi na swoją wielkość Piaseczno jest liderem, jeśli chodzi o wartości bezwzględne zarówno liczby podmiotów gospodarczych (13 025 w 2013 roku, a więc 46% wszystkich podmiotów w powiecie), jak i podmiotów nowo zarejestrowanych (1334 w 2013 roku, a więc 49% podmiotów w powiecie). W dodatku w latach 2009–2013 gmina odnotowała największy względny przyrost liczby nowo zarejestrowanych podmiotów (o 32%, przy średniej dla powiatu 26%).

W ocenie przebadanych lokalnych przedsiębiorców ze względu na sąsiedztwo Warszawy piaseczyński rynek pracy jest rynkiem pracownika. Lokalne firmy muszą konkutować o pracowników z podmiotami z Warszawy, co z kolei sprawia, że odpowiednich kandydatów poszukują także poza gminą (w wypadku wysoko wykwalifikowanych pracowników nawet poza woj. mazowieckim).

*No z tymi pracownikami jest gehenna, tak. To jest największa gehenna tak bym powiedziała.
Znaczący rynek pracy szczególnie, myślę, że w Piasecznie jest nawet gorzej niż w Warszawie (...)
Firm w Piasecznie jest bardzo dużo, miejsc pracy, i to jest rynek pracownika.
[przedsiębiorca 2]*

Rynek pracy gminy Piaseczno jest stosunkowo duży, przede wszystkim za sprawą wielkości gminy. Należy go przy tym rozpatrywać przy uwzględnieniu bliskiego sąsiedztwa Warszawy. Respondenci kompetencje pracowników lokalnych firm oceniali jako raczej wysokie. Jednocześnie bliskość Warszawy powoduje wymywanie lokalnego rynku pracy z najbardziej cennych pracowników, zarówno w postaci migracji do Warszawy, jak i dojazdów do pracy. Migracjom do Warszawy sprzyjają także wyjazdy na studia młodych mieszkańców Piaseczna, dla których przeprowadzka do stolicy jest naturalnym etapem rozwoju zawodowego. Z kolei osoby migrujące do Piaseczna, często o bardzo wysokich kwalifikacjach (w tym migranci z Warszawy), często traktują Piaseczno tylko jako miejsce zamieszkania, przez co nie zasilają lokalnego rynku pracy.

Dojazdy do pracy w Warszawie ograniczają trudności komunikacyjne na trasie Piaseczno–Warszawa – po prostu codzienne dojazdy do pracy w stolicy stają się nieopłacalne. Atrakcyjność Warszawy jako miejsca pracy dla mieszkańców Piaseczna pomniejsza zatem niewydolność układu drogowego łączącego gminę ze stolicą (zakorkowana ul. Puławska).

*(...) jest koszmar przez 2,5 godziny po prostu dojechać do pracy, no to się traci (...) tak naprawdę 4 godziny z życia wyjęte.
[przedsiębiorca 1 o pracownikach dojeżdżających do pracy do Warszawy]*

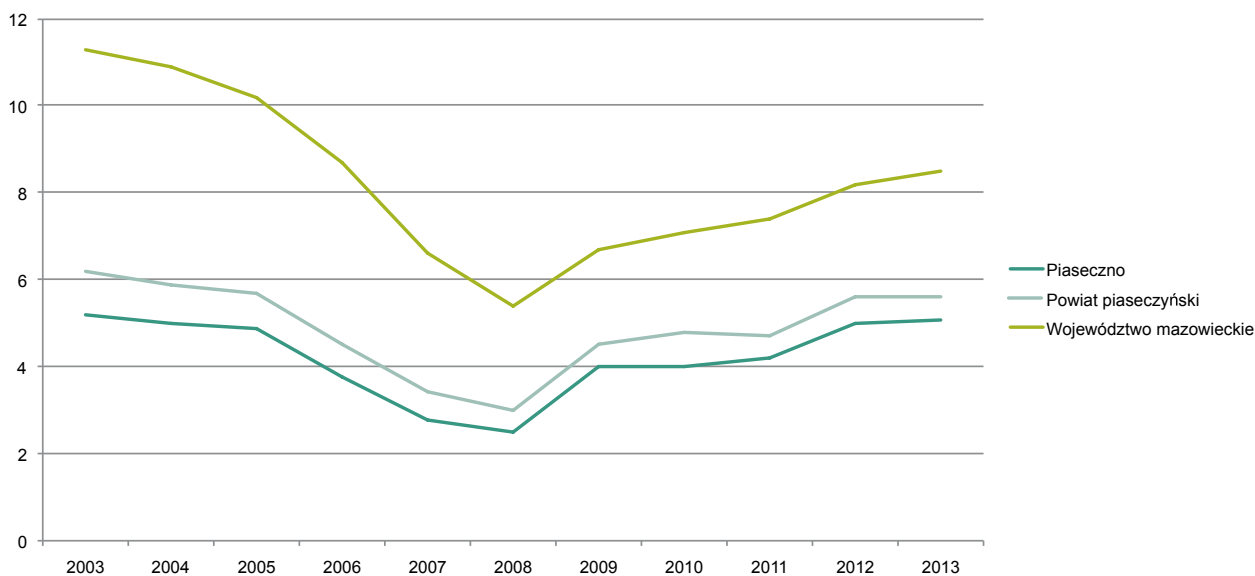
Ten sam czynnik (podróż pod prąd korka) zwiększa atrakcyjność Piaseczna jako miejsca pracy dla mieszkańców Warszawy. W 2006³ roku Piaseczno, mimo bliskości atrakcyjnego stołecznego rynku pracy, cechowało się dodatnim saldem dojazdów do pracy na poziomie 8841 (na każdego wyjeżdżającego przypadało 3,4 przyjeżdżających). W 2011⁴ roku saldo to nadal było dodatnie (1524), a na każdego wyjeżdżającego przypadało 1,3 przyjeżdżających. Zdaniem respondentów, Piaseczno cały czas przyciąga pracowników, którzy dojeżdżają do pracy w gminie przede wszystkim z okolic Radomia i Warki (m.in. ze względu na połączenie kolejowe).

3 Dane z badania GUS, opracowane na podstawie źródeł administracyjnych, obejmujące przepływy osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy korzystających z podwyższonych kosztów uzyskania przychodu z tytułu dojazdów do pracy.

4 Dane Narodowego Spisu Powszechnego 2011, opracowane na podstawie źródeł administracyjnych, uwzględniające wyłącznie pracowników najemnych i przepływy powyżej 9 osób.

Bezrobocie nie stanowi istotnego problemu gminy Piaseczno. Stopa bezrobocia rejestrowanego w całym powiecie jest stosunkowo niska. Po okresie wyraźnego spadku (z 9,6% w 2004 roku do 4,9% w 2008) odnotowano wprawdzie wzrost do 8,2% w 2013 roku, jednak wciąż jest to zaledwie 62% poziomu stopy krajowej. W ocenie respondentów w samej gminie Piaseczno stopa bezrobocia wynosi około 8%⁵ i jest to poziom względnie stabilny. Udział osób bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w Piasecznie jest jednym z najniższych w powiecie (5,1% w 2013 roku) (rys. 2). Dynamika tego wskaźnika była w Piasecznie mniej więcej taka jak w innych gminach powiatu, tj. spadek w okresie 2003–2008 i wzrost w latach 2009–2013, przy czym przez cały ten czas Piaseczno i Lesznowola cechowały się najniższymi poziomami tego parametru wśród gmin powiatu piaseczyńskiego. Powiat piaseczyński na tle pozostałych powiatów podregionu wyróżniał się ponadto w 2013 roku stosunkowo wysokim (37,4%) udziałem bezrobotnych długotrwałych (>12 miesięcy). Zdaniem respondentów jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są niskie kompetencje bezrobotnych (około 30% z nich ma wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne). Z drugiej strony powiat piaseczyński cechuje wysoki poziom rotacji bezrobotnych – przy liczbie zarejestrowanych bezrobotnych na poziomie około 6000 co miesiąc około 600–700 osób zostaje wyrejestrowanych i mniej więcej taka sama liczba zostaje zarejestrowana. Taki obraz może wskazywać, z jednej strony, na problem bezrobocia strukturalnego, z drugiej zaś na stosunkowo wysoką adaptacyjność znacznej części bezrobotnych, którzy dość szybko znajdują zatrudnienie. Wysoki wskaźnik rotacji może przy tym wskazywać, że zatrudnienie to często ma charakter krótkotrwały, a nawet sezonowy, co jest typowe zwłaszcza dla branży budowlanej i rolnictwa.

Rysunek 2. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wyróżnikiem powiatu na tle podregionu jest też stosunkowo wysoki udział osób z wykształceniem wyższym (17,1%), co wynika w znacznej mierze z trudności w znalezieniu pierwszej pracy przez

⁵ Należy przy tym pamiętać, że rzeczywiste bezrobocie jest zapewne nieco niższe z uwagi na szarą strefę w branży budowlanej, rolnictwie i sadownictwie.

absolwentów szkół wyższych. Związane jest to także z dość wysokim udziałem osób z takim wykształceniem w całej populacji gminy.

W odpowiedzi na relatywnie wysoki udział wśród bezrobotnych osób z wykształceniem wyższym lokalny urząd pracy finansuje nie tylko szkolenia i kursy zawodowe, ale także studia podyplomowe, a więc takie, z których skorzystać mogą wyłącznie osoby z wykształceniem wyższym. Ponieważ czynnikiem utrudniającym dostosowanie kwalifikacji bezrobotnych do popytu zgłaszanego przez lokalnych pracodawców jest zmienność potrzeb tych ostatnich, Powiatowy Urząd Pracy w Piasecznie, oprócz podejmowania standardowych działań w zakresie zwalczania bezrobocia, podejmuje także działania ukierunkowane specjalnie na potrzeby pracodawców, takie jak indywidualna współpraca z największymi przedsiębiorstwami, regularne spotkania grupowe czy giełdy pracy. Z tego samego powodu urząd odszedł od szkoleń grupowych i organizuje szkolenia indywidualne, jak również planuje zawieranie umów trójstronnych w celu zagwarantowania zatrudnienia pracownika przeszkolonego zgodnie z potrzebami konkretnego pracodawcy.

W Piasecznie są trzy lokalne organizacje zrzeszające przedsiębiorców: Powiatowa Izba Gospodarcza (skupia się przede wszystkim na pomocy organizacyjnej i prawnej), Powiatowy Cech Rzemiosł Różnych (skupia 33 lokalnych usługodawców) oraz Spółdzielnia Rzemieślnicza. Wspomnieć też należy o różnego rodzaju inicjatywach lokalnych, ukierunkowanych na wspieranie przedsiębiorców z powiatu piaseczyńskiego i stymulowanie współpracy między nimi (poprzez konferencje, szkolenia, biznes mixery), np. inicjatywa „Piaseczno z klasą” (a w jej ramach: „Biznes z klasą” i „Poznajmy się biznesowo, czyli piaseczyńskie who is who”). Zaangażowanie władz lokalnych w tego rodzaju inicjatywy jest bardzo ograniczone. Wskazuje to na wysoką aktywność lokalnych przedsiębiorców, wykraczającą poza podstawowy zakres prowadzonej działalności gospodarczej, i ich zaangażowanie w kształtowanie lokalnych sieci współpracy. Oprócz oddziałów lokalnych banków na terenie gminy nie ma żadnej instytucji otoczenia biznesu (formalnie zarejestrowany inkubator przedsiębiorczości nie prowadzi aktywnej działalności).

Współpraca władz lokalnych z miejscowymi przedsiębiorcami jest raczej rozwinięta w niewielkim zakresie, jednak w ocenie przedsiębiorców w ostatnim czasie sytuacja ta uległa pewnej poprawie. Współpraca polega przede wszystkim na przepływie informacji między obydwoma stronami (w tym w ramach spotkań organizowanych przez PUP) czy konsultacji planowanych inwestycji. W ocenie respondentów wynika to m.in. z charakteru gminy, która stała się sypialnią Warszawy, a uwaga i aktywność władz lokalnych skoncentrowały się na potrzebach mieszkańców, niekoniecznie zaś na przedsiębiorcach.

Taka główna zasada to nie przeszkadzać.

[przedstawiciel samorządu o współpracy z przedsiębiorcami]

Z drugiej strony przebadani przedsiębiorcy nie oczekują od gminy dużego zaangażowania czy znacznego wsparcia lokalnej gospodarki. Oprócz takich działań jak obniżka podatków lokalnych (lub odroczenie bądź rozłożenie płatności na raty) czy modyfikacja procedur przetargowych (np. przez umowy ramowe, uwzględnienie kryteriów merytorycznych) respondenci wskazywali przede wszystkim na kwestie dostępności transportowej (niekiedy nawet pieszej) rejonów, w których zlokalizowane są miejscowe firmy, zwłaszcza w północnej części gminy.

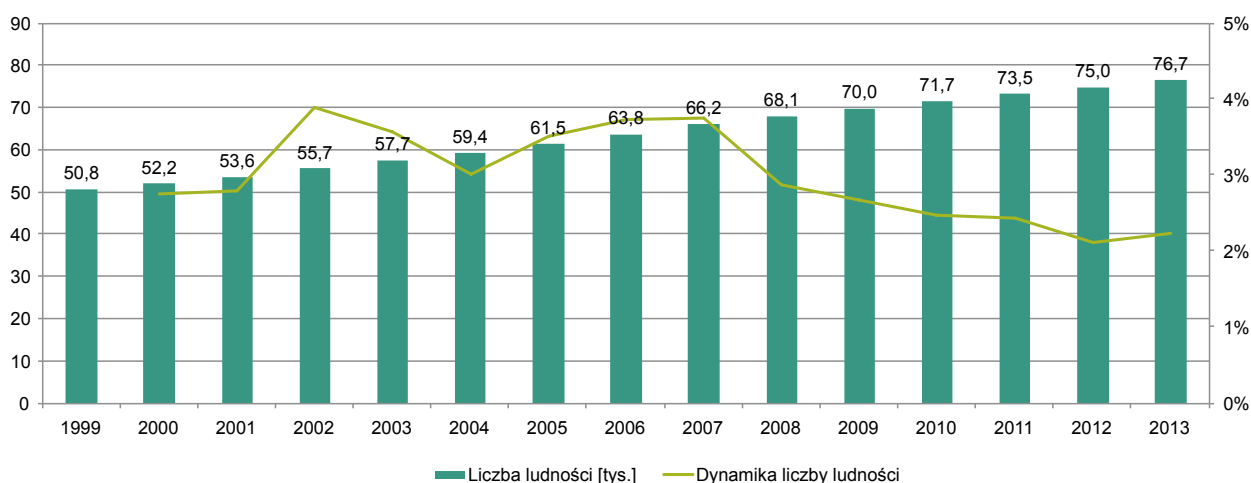
Skalę współpracy lokalnych firm respondenci oceniali jako raczej niską, przy czym główny obszar tej współpracy stanowiła wymiana informacji. Wpływ ostatniego kryzysu był w tym wypadku dwojaki: z jednej strony rosnąca konkurencja cenowa wymusiła współpracę lokalnych podmiotów

(np. konsorcja lokalnych firm z branży budowlanej przy startowaniu w przetargach), z drugiej jednak lokalne firmy, chcąc obniżyć koszty, często nawiązywały współpracę z tańszymi podwykonawcami spoza macierzystej gminy czy nawet powiatu.

2.2. Kapitał ludzki i społeczny

Piaseczno to typowa gmina suburbanizacyjna, doświadczająca w ostatnim okresie dynamicznego wzrostu liczby mieszkańców (rys. 3). Przyrost ten jest większy, niż pokazują to statystyki, gdyż nie wszyscy nowi mieszkańcy meldują się w nowym miejscu zamieszkania. W okresie 1995–2013 nastąpił niemal dwukrotny wzrost liczby mieszkańców gminy: z niemal 40 000 do prawie 77 000. Prognoza demograficzna z 2004 roku (zawarta w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) zakładała, że w 2030 roku liczba mieszkańców Piaseczna wyniesie 75 200, a więc osiągnie poziom, który przekroczyła już w 2012 roku. Najwyższą dynamikę liczby ludności odnotowano w latach 2002–2007 (3,5–3,9% w skali roku). W 2004 roku wystąpił nieznaczny jej spadek (do 3,0%), który można wiązać z emigracją po wstąpieniu Polski do UE. Za rozwój demograficzny gminy Piaseczno odpowiadał przede wszystkim napływ ludności z innych gmin (migracje wewnętrzne), który w latach 2005–2013 był 3–6-krotnie (a w latach 2002–2004 nawet ponad 10-krotnie) większy niż przyrost naturalny. W latach 2002–2007 saldo migracji wewnętrznych osiągało poziom około 25–35 os./1000 mieszk., by w kolejnych latach spaść do poziomu około 15–20 os./1000 mieszk. Z kolei przyrost naturalny najwyższy poziom osiągał w latach 2008–2011, kiedy to oscylował w granicach 6,5–7,8%. Wówczas to nowi mieszkańcy gminy, którzy sprowadzili się do niej kilka lat wcześniej, zaczęli zakładać rodziny. Wysoki przyrost naturalny pod koniec pierwszej dekady XXI wieku był zatem zjawiskiem możliwym do przewidzenia i w związku z tym władze gminy mogły się, przynajmniej częściowo, przygotować na jego skutki, na przykład takie jak wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńcze (przedszkola) i edukacyjne. Warunkiem był w tym wypadku stały monitoring procesów demograficznych w ich rzeczywistych rozmiarach (dotyczyło to zwłaszcza imigracji, której rzeczywista skala była większa niż ta wynikająca z rejestrów meldunkowych).

Rysunek 3. Rozwój ludnościowy gminy Piaseczno



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W Piasecznie odsetek dzieci objętych opieką żłobkową przyjmował w ostatnich latach wartości zbliżone do pozostałych gmin powiatu, a jednocześnie wyższe niż średnia dla województwa. Poziom wskaźnika wyraźnie wzrasta od 2008 roku: z 0,9% do 6,7% w 2013. Dla porównania w województwie mazowieckim w 2013 roku wskaźnik ten osiągnął poziom 5,4%, a średnio w całym kraju –4,8%. Także w wypadku opieki przedszkolnej gmina Piaseczno plasuje się w czołówce w skali powiatu. W latach 2003–2008 odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną systematycznie rósł (z 61,0% do 94,7%), aby następnie nieznacznie spaść do 89,0% w 2013 roku. Mimo to w 2013 roku wartości wskaźnika w Piasecznie były wyraźnie wyższe niż średnia dla województwa (79,7%) czy kraju (75,3%). Warto przy tym podkreślić, że spadek wartości wskaźnika po 2008 roku nie wynikał ze spadku bezwzględnej liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, lecz niezwykle dynamicznego wzrostu liczby dzieci w wieku 3–6 lat w okresie 2009–2010.

Pomimo intensywnego rozwoju demograficznego liczba szkół (podstawowych i gimnazjalnych) w gminie Piaseczno w latach 1999–2005 spadała. W okresie tym, mimo wzrostu liczby mieszkańców w tempie 3–4% rocznie, liczba uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjach była w miarę stabilna (odpowiednio około 3900 i 2100). Dopiero po 2007 roku, kiedy to skala przyrostu liczby dzieci w wieku 0–4 lata przekroczyła 10%, liczba placówek edukacyjnych zaczęła rosnąć. Dotyczyło to w szczególności szkół podstawowych, których liczba wzrosła z 13 w 2007 roku do 16 w 2013 roku, przy jednoczesnym wzroście liczby uczniów do około 5500 (liczba uczniów gimnazjów zwiększyła się nieznacznie – do ok. 2300). Wzrost podaży w zakresie usług edukacyjnych nie nadążył jednak za rosnącym popytem i obecnie niewystarczająca liczba szkół stanowi jeden z głównych problemów gminy.

Na pewno problemem dla Piaseczna dużym jest zbyt mała ilość szkół. Przy bardzo dużej ilości dzieci w wieku szkolnym, mówimy o szkołach podstawowych i gimnazjach, co powoduje, że w części szkół praca, czy nauka jest na dwie zmiany. Przepelnione są te szkoły, klasy są zbyt liczne. To na pewno jest problem.

[przedstawiciel samorządu lokalnego]

W zakresie wykształcenia mieszkańców jakość kapitału ludzkiego w gminie Piaseczno należy ocenić bardzo wysoko. W 2011 roku powiat piaseczyński cechował się najwyższym w podregionie udziałem osób z wykształceniem wyższym (28% wobec średniej dla województwa 24%). Dane na poziomie gmin dostępne są jedynie dla 2002 roku i już wówczas gmina Piaseczno wyróżniała się na tle powiatu wysokim poziomem wykształcenia mieszkańców: udział osób z wykształceniem wyższym (22%) był najwyższy w powiecie, podobnie jak z wykształceniem średnim (34%). W skali powiatu między 2002 a 2011 rokiem największe przyrosty odnotował udział osób z wykształceniem wyższym (z 17% do 28%) oraz średnim ogólnokształcącym (z 10% do 14%).

Zarówno respondenci, jak i dane statystyczne potwierdzają stosunkowo wysoką aktywność społeczną mieszkańców gminy. Zarówno w obszarze gospodarki, jak i kultury, sportu czy pomocy społecznej działają na terenie gminy liczne organizacje lokalne oraz lokalni liderzy. Z danych Urzędu Miasta i Gminy wynika, że na terenie Piaseczna działa łącznie 61 różnego rodzaju stowarzyszeń, związków i fundacji. W 2013 roku gmina Piaseczno plasowała się w czołówce wśród gmin powiatu pod względem liczby fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców (31). Od 2005 wskaźnik ten w gminie Piaseczno notował ponadto systematyczny wzrost (z 21). Oprócz organizacji pozarządowych na terenie Piaseczna działają też lokalne media – prasa i lokalna telewizja internetowa.

Aktywność społeczna, oprócz tej przyjmującej formę stowarzyszeń i organizacji, przejawia się również w aktywnym udziale mieszkańców w konsultacjach planów miejscowych, które odgrywają niezwykle istotną rolę w gminie suburbanizacyjnej z dużym ruchem budowlanym. W ocenie respondentów, podobnie jak w sferze gospodarczej także w sferze społecznej wysokiej aktywności mieszkańców towarzyszy względnie umiarkowane wsparcie i współpraca ze strony samorządu lokalnego (np. w postaci konkursów na usługi społeczne świadczone przez NGO).

2.3. Funkcjonowanie samorządu

Obecnie (przed wyborami w XI 2014 roku) władzę w Piasecznie sprawuje burmistrz reprezentujący jedną z partii krajowych (Platforma Obywatelska). Jest to jego pierwsza kadencja. W 2010 roku zastąpił wieloletniego burmistrza gminy, który piastował ten urząd nieprzerwanie od 2001 roku. W 2001 roku burmistrza odwołano w związku z wątpliwościami dotyczącymi finansowania jego komitetu politycznego przez inwestorów (radni żądali odwołania burmistrza, na co nie zgodził się zarząd gminy, odwołano więc cały zarząd).

W radzie gminy najwięcej mandatów (10) ma ugrupowanie (PO), z którego wywodzi się burmistrz, przy czym reszta mandatów rozdzielona jest w miarę równomiernie między pozostałe ugrupowania: Prawo i Sprawiedliwość (3), Stowarzyszenie Samorządowe Centrum (3), Klub Rozwoju: drogi, autobusy, metro (3), Nasz Sport i Kultura (2), Nasza Gmina – Nasz Powiat (2). Zarówno w zarządzie gminy (z-ca burmistrza), jak i w radzie partia rządząca współpracuje z jednym z klubów opozycyjnych (PiS), zyskując tym samym przewagę w radzie (13 głosów na 23). W ostatnich dwóch kadencjach rola krajowych partii politycznych w radzie gminy wzrosła – ich udział wśród radnych trzech ostatnich kadencji wynosił odpowiednio: 19%, 44%, 57%. Obecnie rolę partii krajowych należy ocenić jako dużą.

Wśród głównych inwestycji realizowanych w gminie Piaseczno w ostatnich latach znalazły się przede wszystkim projekty z obszaru infrastruktury technicznej, które można postrzegać jako adaptację gminy do wyzwań związanych z jej rozwojem demograficznym. Gmina Piaseczno jest wprawdzie nie w pełni zwodociągowana i skanalizowana, jednak w ostatnim czasie widoczna jest wyraźna i systematyczna poprawa w tym obszarze. Odsetek osób korzystających z wodociągu wzrósł z 77,8% w 2002 roku do 91,8% w 2013, a w wypadku kanalizacji z 37,4% do 82,6%. Istotnym czynnikiem był zakończony w 2010 roku projekt współfinansowany z funduszy UE (360 mln zł), obejmujący m.in. rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz budowę dwóch oczyszczalni ścieków. Także realizowane w ostatnich latach inwestycje drogowe w znacznej mierze finansowane były ze środków UE. W kontekście adaptacji gminy – tym razem do negatywnych zjawisk naturalnych, tj. podtopień, dotkliwych zwłaszcza w 2010 roku – można wymienić także inwestycje o charakterze odwodnieniowym i melioracyjnym.

Sytuację budżetową gminy Piaseczno w ostatnich latach należy ocenić jako stosunkowo dobrą. Budżet Piaseczna jest zrównoważony, z lekką nadwyżką dochodzącą do 9,2% (2004), co może wskazywać na niepełne wykorzystanie środków (rys. 4). Wyjątkiem były lata 2008–2009, kiedy to wystąpił duży deficyt budżetowy (38,5% i 11,7% dochodów ogółem), związany z realizacją projektu z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, jak również z obniżeniem wpływów podatkowych. Jednak już w 2010 roku wypracowano nadwyżkę budżetową (2,4%), która urosła do 7,3% w 2012 i do 3,2% w 2013 roku.

Rysunek 4. Budżet gminy Piaseczno



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zarówno dochody, jak i wydatki budżetowe odnotowywały w ostatnich 10 latach wyraźny trend wzrostowy, przy czym w 2008 roku wydatki utrzymały bardzo dynamiczny trend wzrostowy, natomiast dochody wyhamowały, generując deficyt. W odpowiedzi na spadek dochodów w 2009 roku nastąpił spadek wydatków budżetowych, dzięki czemu w 2010 roku gmina wyszła z deficytu. Zadłużenie gminy w 2013 roku wyniosło 32% przychodów ogółem, przy czym jeszcze w 2007 roku nie przekraczało 5%. Z kolei w 2009 roku osiągnęło poziom aż 51,8%, co było wynikiem m.in. kredytów zaciągniętych na realizację wspomnianego projektu wodno-kanalizacyjnego, którego koszty wzrosły w trakcie realizacji z powodu wzrostu cen w budownictwie i zmian kursu walut (Wojtczuk, 2009).

Na tle pozostałych polskich gmin Piaseczno cechowało się w 2013 roku stosunkowo wysokim udziałem dochodów własnych (75,2%), który jednocześnie w ostatnich latach systematycznie malał (w 2008 roku wynosił 87%). Suburbanizacyjny charakter gminy Piaseczno sprawia, że wśród wydatków budżetowych stosunkowo wysoki udział mają wydatki na gospodarkę mieszkaniową (7,5%) oraz oświatę i wychowanie (45,0%).

3. Adaptacyjność samorządu

3.1. Planowanie i zarządzanie strategiczne

Gmina Piaseczno ma kilka dokumentów strategicznych, które opracowała w 2004 roku organizacja Umbrella Project, działająca w strukturach ONZ (UNDP). Dokumenty te to Audyt Rozwoju Zrównoważonego (analiza wskaźnikowa, gmina Piaseczno); Strategia zrównoważonego rozwoju miasta i gminy Piaseczno oraz Plan rozwoju lokalnego miasta i gminy Piaseczno na lata 2004–2015. O ile strategia jest dokumentem obowiązkowym, a plan rozwoju był konieczny, aby gmina mogła otrzymać środki z UE, o tyle audyt został sporządzony z inicjatywy władz lokalnych i był podstawą opracowania

strategii rozwoju. Dokumenty te, choć wysokiej jakości, są zdecydowanie nieaktualne, a ponadto od czasu powstania nie były aktualizowane. Od 2004 roku warunki, w jakich funkcjonuje gmina, uległy zdecydowanej zmianie, zarówno z uwagi na wejście Polski do UE, jak i dynamiczny rozwój ludnościowy Piaseczna. Należy podkreślić, że zapewne dzięki udziałowi Umbrella Project strategia powstawała w toku szeroko zakrojonych konsultacji społecznych. Obecnie władze gminy przygotowują nową strategię rozwoju, przy czym będzie ona wyraźnie powiązana z treścią programów operacyjnych nowej perspektywy finansowej UE. Dokument ten w znacznej mierze ma posłużyć jako jedno z narzędzi wydatkowania środków unijnych. Obowiązująca nadal Strategia z 2004 roku zawiera aż 38 celów strategicznych i 149 celów szczegółowych. Jest to więc zakres bardzo szeroki, a przez to dokument nie wyznacza konkretnych kierunków rozwoju gminy, lecz raczej określa zadania do wykonywania we wszystkich niemal aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego. Tak duża liczba celów strategicznych może świadczyć o trudnościach w określeniu tożsamości gminy i kierunków jej rozwoju, na co wskazywali respondenci, uznając to za jeden z istotnych problemów Piaseczna.

W tym miejscu warto także wspomnieć o powiatowych dokumentach strategicznych, które powiat piaseczyński wypracował, mimo że nie są one obowiązkowe. To Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Piaseczyńskiego (z 2003 roku) i Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Piaseczyńskiego na lata 2013–2023 (z 2013 roku). Choć dokumenty te dotyczą całego powiatu, a nie tylko gminy Piaseczno, to jednak w pewnym (ograniczonym) zakresie są one narzędziem koordynacji działań w skali ponadlokalnej. Z drugiej strony przedstawiciele władz lokalnych podkreślają rolę, jaką dokumenty te odgrywają w pozyskiwaniu funduszy unijnych, co wskazuje na instrumentalne traktowanie tego rodzaju opracowań.

Gmina Piaseczno ma ponadto Lokalny Program Rewitalizacji z 2006 roku, zaktualizowany w 2009 roku. Jak informują władze gminy LPR:

jest dokumentem niezbędnym, umożliwiającym ubieganie się o dofinansowanie projektów w zakresie rewitalizacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Lokalny Program Rewitalizacji ma potwierdzać, że projekty zgłaszane do dofinansowania są działaniami zaplanowanymi, wynikającymi z kompleksowych i zintegrowanych planów rozwoju miasta i całej gminy Piaseczno.

Głównym celem opracowania LPR było zatem umożliwienie pozyskania środków UE na działania mające na celu ożywienie centrum miasta, jednak jak na razie nie udało się pozyskać funduszy unijnych na ujęte w Planie działania. Ze środków własnych gminy przeprowadzono natomiast (zaplanowaną w LPR) modernizację rynku miejskiego (z zestawem fontann). W Piasecznie obowiązuje także uchwalona w 2009 roku Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych.

Na tle pozostałych gmin powiatu stopień pokrycia Piaseczna miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest raczej niski i w latach 2009–2013 wzrósł tylko nieznacznie – z 41% do 49%. W porównaniu z analogicznym wskaźnikiem dla kraju (28,6% w 2013 roku) i województwa (29,9%) może się on wydawać stosunkowo wysoki, niemniej jednak jest to drugi najniższy wynik w powiecie. Doświadczająca intensywnej suburbanizacji sąsiednia Lesznowola charakteryzowała się w 2013 roku wskaźnikiem na poziomie 81,3%. Należy podkreślić, że niski stopień pokrycia Piaseczna planami miejscowymi częściowo wynika ze stosunkowo dużego udziału terenów zielonych, zwłaszcza w południowej części gminy. Z drugiej strony w gminie o tak dużym nasileniu procesów suburbanizacyjnych planowanie przestrzenne powinno stanowić priorytet władz lokalnych, także w celu ochrony niezabudowanych jeszcze terenów zielonych. Zdaniem respondentów głównym wyzwaniem w zakresie planowania przestrzennego jest

dla gminy przede wszystkim aktualizacja planów. Część ze starszych dokumentów nie jest przystosowana do obserwowanego w ostatnich 15 latach dynamicznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Oznacza to zatem, że podany wcześniej wskaźnik 49% obejmuje także plany (przynajmniej częściowo) nieaktualne. Zmiana tych dokumentów wymaga jednak czasu, którego z kolei władze lokalne nie mają w warunkach niezwykle intensywnej aktywności inwestorów mieszkaniowych.

(...) uważam, że to jest ciągła walka, ściganie się z czasem pomiędzy deweloperem a gminą, która chce doprowadzić plany do jako takiego nawet użytku. [przedstawiciel samorządu]

Przytoczone wcześniej dane, jak również opinie przedstawicieli samorządu wskazują na pilną potrzebę intensyfikacji działań władz Piaseczna w zakresie planowania przestrzennego.

Zdaniem respondentów planowanie strategiczne nie jest mocną stroną władz lokalnych, a podejmowane działania często związane są z koniecznością rozwiązywania bieżących problemów („gaszenie pożarów”). Niewątpliwym utrudnieniem w tym obszarze jest skomplikowana sytuacja własnościowa części gruntów, która nie tylko utrudnia bieżące inwestycje (np. infrastrukturalne), ale także planowanie rozwoju gminy.

Dla władz lokalnych głównym źródłem wiedzy o sytuacji w gminie są dane dotyczące rynku pracy zbierane przez PUP, dane z systemu statystyki publicznej (GUS), analizy wpływów podatkowych (zwłaszcza CIT) i dynamiki zarejestrowanych firm. Istotną rolę odgrywają ponadto bezpośrednie kontakty z lokalnymi przedsiębiorcami. Prowadzone analizy mają przede wszystkim charakter bieżący, a ich celem jest określenie obecnego stanu gminy, a nie identyfikacja długofalowych trendów czy prognozowanie.

3.2. Zarządzanie jakością i efektami

W UMiG Piaseczno nie funkcjonuje specjalny system monitoringu jakości pracy urzędu czy zarządzania jakością. W przypadku oceny jakości pracy informacje pozyskiwane są bezpośrednio od petentów, podczas bezpośrednich kontaktów, ocena efektywności natomiast dokonywana jest na poziomie poszczególnych pracowników, w ramach odbywającej się co dwa lata oceny pracowniczej. Istotną rolę odgrywają kompetencje i doświadczenie poszczególnych osób oraz bezpośrednie kontakty.

ISO normy nie mamy, mamy sekretarza, (...) i on jak jest problem, to on reaguje dość szybko i to jest nasze ISO (...) to jest najdłuższy sekretarz w powiecie piaseczyńskim, który ma ogromne doświadczenie.

[przedstawiciel samorządu o ocenie jakości pracy w UMiG]

W ostatnim okresie wprowadzono także kontrolę zarządczą oraz systematyczną analizę obszarów ryzyka, którą prowadzą poszczególne wydziały urzędu.

4. Procesy adaptacyjne w gminie

4.1. Występowanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji

Jak wspomniano, w Piasecznie przed 1989 rokiem istniało kilka dużych zakładów przemysłowych z branży elektronicznej. Po transformacji ustrojowej firmy te popadły w poważne kłopoty, związane zarówno z koniecznością dostosowania się do działalności w warunkach konkurencyjnej gospodarki wolnorynkowej, jak i z utratą rynków zbytu krajów b. bloku wschodniego. W konsekwencji część przedsiębiorstw upadła, reszta przeszła głęboką restrukturyzację, połączoną ze znaczną redukcją zatrudnienia. Największe firmy, których dotyczyły te procesy, to Zakłady Kineskopowe Zelos, Zakłady Kineskopowe Unitra-Polkolor i Zakłady Elektronowe Unitra Lamina.

Pierwszą z firm – Zelos – produkującą czarno-białe kineskopy, zlikwidowano na początku lat 90., a na terenie byłej fabryki powstało centrum wyprzedażowe, które jest dziś częścią piaseczyńskiego skupiska wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. To przekształcenie można ocenić jako przejaw adaptacji lokalnego układu do zmieniających się warunków rynkowych, tj. zastąpienia przestarzałej technologicznie działalności przez usługi konsumpcyjne o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania.

Przedsiębiorstwo Polkolor z kolei przeszło liczne przekształcenia własnościowe i organizacyjne, związane przede wszystkim z wykupieniem go przez francuski koncern Thomson (w 1991 roku), a następnie indyjski Videocon Industries Ltd. (w 2005 roku). W 2009 roku zaprzestano działalności produkcyjnej i ograniczono działalność do wynajmu powierzchni, które były własnością spółki (pod nazwą TDP). Zmiana profilu działalności wiązała się ze znaczną redukcją zatrudnienia, choć samego przedsiębiorstwa nie zlikwidowano. W latach 2008–2009 pracę straciło blisko 5000 osób, obecnie firma zatrudnia około 50 osób. Wydarzenie to w ocenie respondentów można uznać za najpoważniejszy negatywny szok, jakiego gospodarka Piaseczna doświadczyła w ostatnich latach.

Przykładem firmy, która zdołała dostosować się do nowej sytuacji rynkowej, zachowując ciągłość działalności produkcyjnej, jest Lamina. Na początku lat. 90 była ona obciążona długami, przerostem zatrudnienia i zdecydowanie zbyt dużym majątkiem. W wyniku przekształceń własnościowych, restrukturyzacyjnych i oddłużeniowych zdołała przetrwać, jednak kosztem znacznej redukcji zatrudnienia (w latach 2000–2014 z 600 osób do 140). W 2013 roku Zakłady Elektronowe Lamina połączyły się ze spółką Kubara Investment House ze Świdnicy, tworząc firmę Kubara Lamina S.A. Spółka produkuje półprzewodniki i wyroby próżniowe, m.in. lampy do radarów, świadczy też usługi wynajmu wolnych powierzchni produkcyjno-magazynowo-biurowych.

Wśród negatywnych długotrwałych procesów i tendencji dotyczących gminę Piaseczno można wskazać także niekorzystne zjawiska związane z napływem nowych mieszkańców i intensywnym rozwojem budownictwa mieszkaniowego. Są to: narastające problemy komunikacyjne, nie zawsze kontrolowana ekspansja zabudowy mieszkaniowej i związany z tym wzrost cen nieruchomości, wzrost liczby mieszkańców nieprzekładający się na proporcjonalny wzrost wpływów podatkowych (problem płacenia podatków w poprzednim miejscu zamieszkania), trudności z zapewnieniem rosnącej liczbie mieszkańców dostępu do odpowiedniej jakości usług publicznych.

Wymienianym przez część respondentów negatywnym zjawiskiem o charakterze środowiskowym były lokalne podtopienia w 2010 roku. Należy podkreślić, że miały one stosunkowo niewielki zasięg przestrzenny i nie wywołały długofalowych negatywnych skutków. Wynikały, z jednej strony, z braku wiedzy lokalnych władz o możliwym zagrożeniu powodziowym, z drugiej, ze wspomianej dynamicznej ekspansji zabudowy mieszkaniowej, obniżającej zdolności retencyjne terenu, której niekontrolowany charakter wynikał w znacznej mierze z niewystarczającego pokrycia gminy aktualnymi planami miejscowymi.

4.2. Reakcje na kryzysy, szoki i negatywne tendencje

Reakcja na redukcję zatrudnienia w formie Polkolor obejmowała przede wszystkim działania Powiatowego Urzędu Pracy, podejmowane we współpracy z władzami firmy i po konsultacjach z Powiatową Radą Zatrudnienia, w skład której wchodzi przedstawiciele lokalnych władz, przedsiębiorcy i NGO. Były to działania o charakterze informacyjnym – szkolenia, informowanie o uprawnieniach bezrobotnych, dostępności świadczeń socjalnych dla zwalnianych osób itp. – oraz takie, które miały na celu usprawnienie procedur administracyjnych związanych z rejestracją znacznej liczby bezrobotnych (rejestracja bezrobotnych w zakładzie pracy przez oddelegowanych do tego celu pracowników PUP). W późniejszym okresie, w wypadku osób już zarejestrowanych, urząd podejmował działania związane z ich aktywizacją (doradztwo, szkolenia, specjalne giełdy pracy, współpraca z lokalnymi przedsiębiorstwami). W znacznej mierze były to więc działania standardowe (z wyjątkiem rejestracji bezrobotnych w zakładzie pracy). Mimo że część z nich podjęto, zanim jeszcze doszło do zwolnień (działania informacyjne), to jednak należy je ocenić jako działania reakcyjne (niewyprzedzające). Z drugiej strony podjęte z inicjatywy PUP działania informacyjno-usprawniające miały zapobiec problemom, nie tylko organizacyjnym, które mogły wyniknąć w sytuacji zgłoszenia się do urzędu w krótkim czasie dużej liczby nowych bezrobotnych czy też być efektem niskiej świadomości bezrobotnych w zakresie przysługujących im uprawnień, w tym możliwości ubiegania się o pomoc socjalną. Podobne działania, choć w mniejszej skali, były podejmowane także w przypadku zwolnień w firmie Lamina.

Choć nie prowadzono systematycznego monitoringu długofalowej skuteczności podejmowanych działań, to jednak w ocenie respondentów zwolnione osoby znalazły zatrudnienie, w znacznej części otwierając własną działalność gospodarczą. Efektywność podejmowanych działań była oceniana na podstawie poziomu bezrobocia, który powrócił do poziomu sprzed redukcji zatrudnienia. W ocenie przedstawicieli władz lokalnych podejmowane działania były jedynymi, jakie można było w takiej sytuacji realizować. Choć ich skala była stosunkowo duża, nie spowodowały długotrwałego wzrostu stopy bezrobocia, co wskazuje na dość wysoki potencjał adaptacyjny zwolnionych osób. Czynnikiem ten mógł być jedną z przyczyn ograniczonego zakresu działań podejmowanych przez lokalne władze.

W przypadku firm Polkolor (obecnie TDP) i Lamina należy podkreślić działania adaptacyjne samych firm. W pierwszej z nich zaprzestano działalności produkcyjnej i ograniczono się do wynajmowania nieruchomości pozostających w posiadaniu spółki. Podobny zabieg (wynajmowanie części majątku) zastosowano w Laminie, choć w jej wypadku główną działalnością spółki pozostała jednak produkcja. Niewykorzystane nieruchomości zostały sprzedane lub są wynajmowane, a firma przygotowuje się obecnie do wejścia na giełdę. Zawężenie specjalizacji produktowej, znaczące unowocześnienie produkcji oraz otwarcie na nowe rynki umożliwiło Laminie przetrwanie na niezwykle konkurencyjnym rynku półprzewodników i lamp do radarów. W obu wypadkach zatem dostosowano profil działalności firm

do wymagań rynkowych w takim zakresie, na jaki pozwalały posiadane zasoby i zainteresowanie inwestorów. Choć wiązało się to ze znaczną redukcją zatrudnienia, niemniej jednak działania te należy ocenić jako przejaw adaptacji lokalnych przedsiębiorstw do nowej sytuacji gospodarczej. Szczególnie pozytywnie trzeba ocenić procesy, jakie dokonywały się w Laminie, gdyż dzięki restrukturyzacji i modernizacji firma nie tylko utrzymała działalność produkcyjną, ale zdołała ją unowocześnić i rozwinąć do tego stopnia, aby planować wejście na warszawska giełdę.

W odniesieniu do opisanych negatywnych skutków suburbanizacji działania podejmowane przez lokalne władze miały charakter rozproszony i niekiedy następowały z opóźnieniem (np. w zakresie edukacji – patrz rozdz. Kapitał ludzki i społeczny). Jak wskazywali respondenci, w poprzednich latach władze gminy Piaseczno nie uchwyciły momentu, kiedy skala napływu nowych mieszkańców przekroczyła chłonność gminy (np. w odniesieniu do infrastruktury edukacyjnej) i działania w tym obszarze podjęto z pewnym opóźnieniem. Wynikać to mogło zarówno z charakteru samego zjawiska (rozłożone w czasie, o zmiennej dynamice), jak i problemów z planowaniem strategicznym, na które wskazują od lat nieaktualizowane strategie, różnorodność i szeroki zakres celów strategicznych w dokumentach rozwojowych oraz podporządkowanie ich treści regułom przyznawania środków UE. Do niezwykle intensywnego ruchu budowlanego nie były dostosowane obowiązujące w gminie plany miejscowe – i to zarówno pod względem aktualności, jak i stopnia pokrycia gminy. Aby stanowić skuteczne narzędzie kontrolowania ekspansji zabudowy mieszkaniowej, wymagały one aktualizacji, a ta, choć podejmowana, nie zawsze nadążała za dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością. Obrazowo opisał to jeden z respondentów:

Deweloper zdecydowanie szybciej działa niż zmiana planu. Zmiana planu to jest około 2 lat, tak. Bierąc pod uwagę wszystkie procedury, czas, jaki trzeba na uzyskanie poszczególnych uzgodnień to jest około 2 lat, tak. Więc tu często to jest walka z czasem.

[przedstawiciel samorządu]

Chcąc zapewnić rosnącej liczbie mieszkańców dostęp do usług publicznych, władze lokalne realizowały inwestycje infrastrukturalne współfinansowane z środków UE. Przykładem może posłużyć opisany w rozdziale Funkcjonowanie samorządu projekt z zakresu gospodarki wodno-ściekowej czy inwestycje drogowe. Kłopoty komunikacyjne Piaseczna, obejmujące nie tylko połączenie z Warszawą, ale także sytuację transportową na terenie miasta i gminy, przez wiele lat były rozwiązywane tylko doraźnie. Działania samorządu miały charakter krótkookresowy, brak było systematyczności oraz wizji całego systemu komunikacyjnego. Skala i złożoność problemów stawała się z czasem coraz większa. Dlatego w 2008 roku władze lokalne zleciły opracowanie studium układu komunikacyjnego gminy, które wykonała firma zewnętrzna. Stało się ono podstawą planowania inwestycji w tym obszarze.

Działaniem nakierowanym na sprostanie wyzwaniom wynikającym z rozwoju demograficznego gminy było wprowadzenie w 2012 roku – z inicjatywy koła Związku Dużych Rodzin Trzy Plus–Piaseczyńskiej Karty Dużej Rodziny. Jest to zestaw ulg dla dużych rodzin, które mieszkają na terenie gminy Piaseczno i tu płacą podatki. Choć niewątpliwie głównym celem było w tym wypadku wsparcie rodzin wielodzietnych (w ramach zwiększania dzietności), to jednak do pewnego stopnia karta jest także mechanizmem motywującym mieszkańców Piaseczna do płacenia podatków właśnie tutaj.

Działania w obszarze zapobiegania powodziom podjęto w reakcji na podtopienia z 2010 roku. Przy współpracy z gminnym przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym opracowano kompleksowy program odwodnienia gminy. Z inicjatywy radnych zostały sporządzone mapy i plany dotyczące

odwodnień i rozpoczęły się prace odwodnieniowe, które pochłonęły już około 15,3 mln zł. Efektywność tych działań oceniana jest na podstawie spadającej liczby interwencji straży pożarnej (wypompowywanie wody z zalanych posesji). W gminie uruchomiono też system wczesnego powiadamiania za pomocą SMS, który na podstawie informacji z IMGW ostrzega około 4000 zarejestrowanych użytkowników o gwałtownych zjawiskach pogodowych, przewidywanych w Piasecznie i okolicach.

5. Wnioski

5.1. Czynniki rozwoju lokalnego

(...) zawsze powtarzam, że Piaseczno przez to, że leży przy Warszawie, to jest jednak, z jednej strony to jest przekleństwo, z drugiej strony to jest, no coś wspianiałego.

[przedstawiciel samorządu lokalnego]

Głównym elementem warunkującym rozwój lokalny Piaseczna jest położenie gminy – lokalizacja na południe od Warszawy, w jej strefie suburbanizacyjnej. Z takiego położenia w sposób pośredni bądź bezpośredni wynikają najważniejsze czynniki rozwoju gminy, zarówno sprzyjające jej rozwojowi, jak i przysparzające trudności. Bliskość Warszawy oznacza, z jednej strony, możliwość korzystania ze stołecznych rynków (pracy, zbytu, zaopatrzenia, podwykonawców), z drugiej strony natomiast konieczność konkurencji ze stolicą o klientów, pracowników, kontrahentów. To właśnie podwarszawskie położenie, gwarantujące możliwość korzystania ze stołecznego rynku przy jednocześnie niższych kosztach prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi istotny czynnik atrakcyjności inwestycyjnej gminy, skłaniający firmy (także zagraniczne) do otwierania tu swoich zakładów. Suburbanizacyjny charakter Piaseczna wiąże się z dynamicznym rozwojem ludnościowym gminy. Wynikający z tego wzrost popytu na usługi z sprzyja rozwojowi lokalnej drobnej przedsiębiorczości, ale też zwiększa popyt na usługi publiczne, które obciążają budżet samorządu, niezasilany jednocześnie wpływami podatkowymi od wszystkich mieszkańców (problem osób płacących podatki poza miejscem zamieszkania). Rozwój budownictwa mieszkaniowego generuje miejsca pracy i popyt na surowce i usługi, ale ze względu na swój nie zawsze kontrolowany charakter jest wyzwaniem dla racjonalnej polityki przestrzennej gminy. Więcej mieszkańców, z których duża część dojeżdża do pracy lub szkoły w Warszawie, to z kolei trudności komunikacyjne, przede wszystkim na trasie do stolicy. Znacząco obniżają one dostępność transportową (i atrakcyjność inwestycyjną) Piaseczna, którą – jeśli rozpatrywać ją w oderwaniu od stopnia zakorkowania ul. Puławskiej – należałoby ocenić jako stosunkowo dobrą (bliskość lotniska, linia kolejowa, kilka dróg wojewódzkich i krajowych).

Niezwykle istotnym czynnikiem, także do pewnego stopnia powiązany z położeniem Piaseczna, jest kapitał ludzki gminy, a przede wszystkim wysoki poziom przedsiębiorczości jej mieszkańców. Przekłada się on zarówno na dużą liczbę firm w Piasecznie, wysoką innowacyjność i konkurencyjność znacznej ich części, jak i stosunkowo wysoką elastyczność pracowników, weryfikowaną np. w momencie utraty pracy. Z drugiej strony wysokiej przedsiębiorczości towarzyszy stosunkowo niska skłonność do współpracy, widoczna zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i władz lokalnych.

Wśród czynników egzogennych należy wymienić procesy metropolizacji i rozwój Warszawy, których Piaseczno jest beneficjentem ze względu na położenie w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy. Wpływ na rozwój gminy mają też inwestycje drogowe prowadzone w południowej części stolicy (np. obwodnica autostradowa), choć w tym wypadku wpływ na sytuację Piaseczna jest nie tylko pozytywny (nowe połączenia drogowe), lecz przysparza także niemało kłopotów (wzrost natężenia ruchu). Niewątpliwym czynnikiem rozwoju gminy jest również członkostwo Polski w UE i dostępność funduszy europejskich, przy czym w tym wypadku głównym mechanizmem oddziaływania są inwestycje samorządu poprawiające jakość życia mieszkańców Piaseczna.

5.2. Potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności

Potencjał adaptacyjny gminy Piaseczno jako całości można ocenić jako stosunkowo wysoki, nie mniej jednak ma on charakter rozproszony, tzn. dotyczy raczej pojedynczych jednostek bądź firm, a nie lokalnego systemu rozumianego jako układ elementów wzajemnie powiązanych. Głównymi czynnikami są w tym wypadku wysoki poziom kapitału ludzkiego i przedsiębiorczości mieszkańców oraz lokalnych firm, przy jednocześnie stosunkowo niskim poziomie współpracy między lokalnymi aktorami. Głównym czynnikiem adaptacyjności Piaseczna są zatem ludzie (mieszkańcy, przedsiębiorcy), jednak ujmowani jako jednostki lub niewielkie grupy (np. firmy), nie zaś wspólnota. Istotnym czynnikiem zwiększającym potencjał adaptacyjny jest ponadto położenie gminy i związane z nim (opisane wcześniej) cechy układu lokalnego. Stanowi ono swoisty bufor, dzięki któremu gospodarka gminy jest zdolna płynnie dostosować się do niekorzystnych zjawisk i tendencji, choć jednocześnie usypia ono do pewnego stopnia czujność wielu lokalnych aktorów.

Potencjał adaptacyjny samorządu można określić jako raczej umiarkowany. Władze lokalne skupiają się na działaniach bieżących, a planowanie strategiczne jest traktowane w dużej mierze instrumentalnie, jako narzędzie wydatkowania środków unijnych. Działania władz skupiają się ponadto na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Poprawia to wprawdzie jakość życia w Piasecznie, jednak w niewielkim stopniu sprzyja budowaniu potencjału adaptacyjnego gminy, a zwłaszcza lokalnej gospodarki. Istotnym elementem wpływającym na adaptacyjność układu lokalnego jest kwestia komunikacyjna i dostępność transportowa gminy, przede wszystkim od strony Warszawy. Choć poprawa tej sytuacji nie zależy wyłącznie od działań władz lokalnych, a pewne czynniki są od nich całkowicie niezależne, to jednak działania lokalnego samorządu w tym obszarze większość respondentów oceniała jako niewystarczające.

Odporność gminy Piaseczno na szoki, kryzysy czy negatywne tendencje należy ocenić jako względnie wysoką. Lokalna gospodarka jest zróżnicowana, nie opiera się na jednym lub kilku zakładach czy jednej branży. Do pewnego stopnia odporności na kryzysy sprzyjają słabo rozwinięte powiązania między lokalnymi firmami. Był to jeden z czynników, który uchronił gospodarkę Piaseczna przed załamaniem w sytuacji poważnych kłopotów dużych lokalnych przedsiębiorstw. Odporności układu lokalnego sprzyja zatem, po części, rozproszony charakter potencjału adaptacyjnego. Nie mniej jednak brak koordynacji działań, współpracy lokalnych aktorów, jak również strategii, wizji czy choćby identyfikacji najważniejszych pożądanych kierunków rozwoju gminy może w przyszłości obniżyć jej potencjał adaptacyjny.

Dotychczasowa dobra sytuacja gminy Piaseczno, zwłaszcza w zakresie przedsiębiorczości i rynku pracy, sprawiła, że lokalni aktorzy (w tym samorząd) nie mieli jak dotąd okazji do zmierzenia się

z poważnymi problemami, wymagającymi kompleksowych działań, podejmowanych także w ramach szerzej zakrojonej i skoordynowanej współpracy.

5.3. Wyzwania w zakresie adaptacyjności

W odniesieniu do Piaseczna ujmowanego całościowo jako główne wyzwanie stojące przed gminą należy wskazać rozwój współpracy między lokalnymi aktorami. Ujmując to zagadnienie szeroko, można mówić zarówno o rozwijaniu powiązań kooperacyjnych między lokalnymi firmami, a także między sektorem prywatnym (mieszkańcami i sferą biznesu) i publicznym (władzami lokalnymi), jak i o koordynacji oraz stymulowaniu tej współpracy przez władze lokalne. W tym ostatnim wypadku, oprócz realizacji konkretnych inicjatyw, istotnym narzędziem może być planowanie strategiczne, traktowane jako narzędzie określania tożsamości gminy i budowania lokalnych koalicji wokół jasno zdefiniowanych celów rozwojowych. Istotnym wyzwaniem w tym obszarze jest, paradoksalnie, dobra dotychczasowa sytuacja gminy Piaseczno, wynikająca w znacznej mierze z renty położenia. Skoro do tej pory gmina radziła sobie względnie dobrze, a lokalna gospodarka nie odczuła długofalowych skutków negatywnych zjawisk i kryzysów (zdołała je zaabsorbować), podniesienie potencjału adaptacyjnego gminy nie jawi się jako obszar wymagający konkretnych działań. W takiej sytuacji tym ważniejsza staje się rola lokalnych liderów (także władz lokalnych) w wypracowaniu strategii rozwoju gminy, która byłaby czymś więcej niż tylko listą zadań do wykonania i narzędziem wydatkowania środków unijnych.

Istotnym obszarem wymagającym poprawy w kontekście adaptacyjności Piaseczna jest zatem poprawa jakości planowania strategicznego, a w szczególności aktualizacja dokumentów strategicznych, redukcja liczby celów strategicznych poprzez określenie tożsamości i najważniejszych kierunków rozwoju gminy. Również ocena efektywności podejmowanych działań, oparta na wynikach systematycznego monitoringu, przyczyniłaby się niewątpliwie do poprawy jakości planowania strategicznego. Szczególnie istotnym obszarem wymagającym uwagi władz lokalnych jest sytuacja demograficzna gminy oraz prognozowanie jej dynamiki, które powinno się opierać na monitoringu wykraczającym poza dane GUS (nieuwzględniające osób zamieszkałych w Piasecznie, ale w nim niezameldowanych).

Istotne wyzwania stojące przed samorządem gminy Piaseczno związane są z jej suburbanizacyjnym charakterem. Intensywny rozwój ludnościowy z jednej strony generuje dodatkowe koszty dla władz lokalnych, związane z koniecznością zapewnienia mieszkańcom dostępu do różnego rodzaju usług; z drugiej strony napływ nowych mieszkańców niekoniecznie przekłada się na proporcjonalny wzrost wpływów podatkowych. Wynika to zarówno z niezmienności miejsca zameldowania przez osoby migrujące do Piaseczna z Warszawy, jak i z traktowania Piaseczna przede wszystkim jako miejsca zamieszkania, a nie pracy (w tym prowadzenia własnej działalności gospodarczej). Ten ostatni element, w połączeniu z brakiem uprzywilejowania transportu zbiorowego i dobrego połączenia kolejowego, jest także przyczyną znacznych trudności komunikacyjnych, które już teraz zmniejszają adaptacyjność Piaseczna, a w niedalekiej przyszłości mogą stanowić istotny czynnik ograniczający rozwój gminy.

(...) dla każdej osoby, która jakkolwiek się ociera o biznes, to ona wie, powinna wiedzieć, że komunikacja to jest taka podstawa napędzająca całą gospodarkę lokalną (...) ten rejon się dramatycznie korkuje, znaczy nieproporcjonalny jest wzrost korków do jakichkolwiek inwestycji, które się tu dzieją, tak. Takich komunikacyjnych.

[przedsiębiorca 2]

W tym wypadku pożądane byłyby działania mające na celu skłonienie mieszkańców do płacenia podatków w miejscu zamieszkania, np. poprzez wprowadzenie systemu ulg i preferencji. Z kolei skuteczna poprawa warunków transportowych wymaga współpracy z innymi jednostkami samorządowymi i instytucjami, a przede wszystkim z władzami Warszawy i zarządcami dróg (w tym GDDKiA).

W obliczu problemów komunikacyjnych Piaseczna pożądane byłoby także lepsze wykorzystanie linii kolejowej nr 8 (tzw. kolej radomska), przebiegającej przez Piaseczno, która obecnie pełni drugorzędną rolę w transporcie zbiorowym. Modernizację tej linii od wielu lat próbują (bezsukcesywnie) przeprowadzić władze PKP. Ze swojej strony władze Piaseczna planują remont dworca kolejowego. W poprzednich latach władze gminy występowały z kilkoma propozycjami zwiększenia dostępności transportem szynowym (np. przedłużenie warszawskiego metra dzięki wykorzystaniu torów bocznicy siekierskiej, uruchomienie linii SKM, budowa linii tramwajowej wzdłuż ul. Puławskiej), jednak projekty te nie wyszły poza etap koncepcyjny. Należy podkreślić, że zarówno w wypadku rozbudowy dróg ponadlokalnych, jak i połączeń kolejowych możliwości działania władz Piaseczna są ograniczone przede wszystkim z powodu nierównowagi sił i interesów stron zaangażowanych w tego typu współpracę. Jak podkreślali respondenci, wiele rozwiązań nie może wyjść poza sferę wstępnego planowania, brak jest bowiem zainteresowania i woli współdziałania ze strony władz Warszawy oraz GDDKiA. W tym wypadku pomocne, oprócz silnego przywództwa, może być wypracowanie wizji określającej tożsamość gminy i kierunki jej rozwoju; wizji, która byłaby podstawą do budowania szerszych koalicji na rzecz rozwiązania kłopotów transportowych Piaseczna. Wydaje się ponadto, że władze Piaseczna upatrują możliwości poprawy dostępności transportowej gminy przede wszystkim w transporcie drogowym, w mniejszym zaś stopniu w kolejowym, choć ten wydaje się znacznie lepszym sposobem na połączenie gminy podmiejskiej z miastem centralnym.

Planowanie przestrzenne jest w wypadku gmin suburbanizacyjnych – takich jak Piaseczno – jednym z głównych wyzwań rozwojowych. To właśnie niekontrolowana dynamiczna ekspansja zabudowy mieszkaniowej na terenach pozbawionych zaktualizowanych planów miejscowych (a więc dokonująca się na podstawie decyzji administracyjnych) stanowi jeden z zasadniczych problemów tego typu gmin. Generuje bowiem nie tylko negatywne skutki o charakterze przestrzennym (zaburzony ład przestrzenny), ale także środowiskowym (presja na tereny zielone i rolnicze) i społeczno-gospodarczym (trudności w zapewnieniu dostępu do usług publicznych dla mieszkańców obszarów rozproszonej zabudowy) (por. Lisowski, Grochowski, 2009). Planowanie przestrzenne jest niezwykle istotne nie tylko ze względu na jego wpływ na bieżącą sytuację gminy (mieszkaniową, infrastrukturalną itp.), lecz także jej funkcjonowanie w przyszłości. To ono kształtuje obecną i przyszłą strukturę przestrzenną, która jest przecież ramą wszelkich procesów toczących się na terenie gminy. Z drugiej strony w przypadku gminy o tak intensywnym ruchu budowlanym planowanie przestrzenne powinno być traktowane także jako instrument bieżącego kontrolowania (ograniczania) tego zjawiska, ale to wymagałoby zintensyfikowania i przyspieszenia działań ze strony władz lokalnych.

Warto podkreślić stosunkowo niską świadomość wagi owej kwestii wśród przedstawicieli władz lokalnych, dla których głównym problemem, z jakim boryka się Piaseczno, jest komunikacja, a przede wszystkim zakorkowane połączenie drogowe z Warszawą. Choć podkreślają oni związek między narastającymi problemami transportowymi a niekontrolowanym rozwojem budownictwa mieszkaniowego, to chyba wciąż jeszcze nie doceniają roli planowania przestrzennego. Ponadto studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaseczno zakłada rozwój budownictwa mieszkaniowego

na znacznych obszarach, głównie w zachodniej części gminy. Ponieważ Piaseczno już teraz boryka się z wieloma problemami (transportowymi, środowiskowymi, związanymi z usługami publicznymi), które są skutkiem dynamicznej ekspansji zabudowy i wzrostu liczby mieszkańców, to można mieć wątpliwości, czy na pewno przeznaczanie tak rozległych terenów pod funkcje mieszkaniowe jest zasadne.

6. Źródła

ARCADISSp. z o.o. (2009). *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Piaseczno*.

ARUP, Urząd Miasta i Gminy Piaseczno (2008). *Studium układu komunikacyjnego Gminy Piaseczno*.

Lisowski A., Grochowski M. (2009). *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Piasecznie (2009). *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Piaseczno w latach 2009–2015*.

Mantey, D. (2013). Pułapka suburbanizacji, czyli o planach migracyjnych młodych piaseczczan. *Przegląd Geograficzny*, 85(2), s. 271–289.

Solarek K. (2005). Dezurbanizacja południowej strefy podmiejskiej Warszawy. Charakterystyka procesu, główne zagrożenia, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*. Biblioteka Urbanisty, nr 7, Warszawa, s. 63–70.

Starostwo Powiatowe w Piasecznie (2003). *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Piaseczyńskiego*.

Starostwo Powiatowe w Piasecznie (2013). *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Piaseczyńskiego na lata 2013–2023*.

UNDP Umbrella Project (2004). *Audit zrównoważonego rozwoju. Analiza wskaźnikowa*. Gmina Piaseczno.

Urząd Miasta i Gminy Piaseczno (2006). *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Piaseczno na lata 2006–2007–2013*.

Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, UNDP Umbrella Project (2004). *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno*.

Wojtczuk M. (2009). Piaseczno ma nową oczyszczalnię ścieków. I ogromne długi. *Gazeta Wyborcza*, 21 listopada.

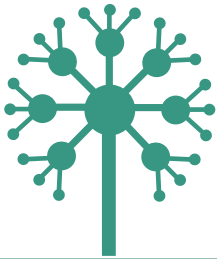
Bank Danych Lokalnych GUS

Portale internetowe:

piaseczno.eu

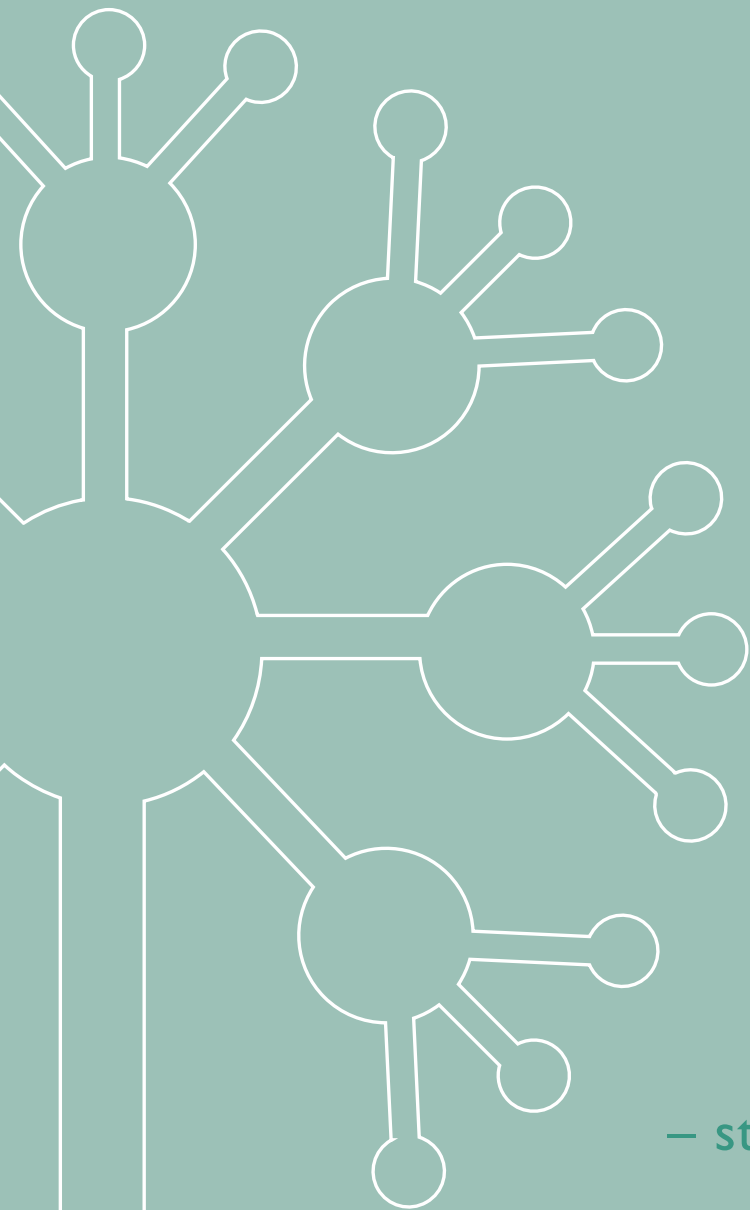
piaseczno.pl

mojapolis.pl



trendy
plus

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



Adaptacyjność na poziomie lokalnym – studium przypadku Przasnysza

Autor: **Agnieszka Olechnicka**

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

I. Wstęp

[...] ów dworzec książęcy był jakby ogniskiem, naokół którego, nawet w czasie nieobecności księcia, skupiły się dwa żywioły: miejski i leśny. Osacznicy nie lubili wychodzić z puszczy, gdyż nieswojo im było bez szumu drzew nad głowami, więc Przasnyszanie zwozili na ową leśną krawędź słynne swe piwa, mąkę mieloną w miejskich wiatrakach lub na wodnych młynach na Węgierce, sól rzadką w puszczy i poszukiwaną chciwie, żelaziwo, rzemień i tym podobny owoc ludzkiej przemyślności, a brali w zamian skóry, kosztowne futra, suszone grzyby, orzechy, zioła w chorobach przydatne lub bryłki bursztynu, o które między Kurpiami nie było zbyt trudno. Z tego powodu około książęcego dworca wrzał jakby ustawiczny targ, który potęgował się jeszcze w czasie książęcych łowów, gdy i obowiązek, i ciekawość wywabiły mieszkańców z głębin leśnych.

Henryk Sienkiewicz, *Krzyżacy*, z rozdz. XX

Przasnysz jest miastem liczącym blisko 17,5 tysiąca mieszkańców, położonym w północnej części województwa mazowieckiego, i równocześnie siedzibą powiatu przasnyskiego, w którym zamieszkuje około 55,5 tysiąca osób. Gmina miejska Przasnysz sąsiaduje ze wszystkich stron z obwarzankową gminą wiejską. Miasto jest jednym ze starszych na Mazowszu – prawa miejskie otrzymało w 1427 roku. Jego rozkwit nastąpił w XVI wieku, m.in. dzięki rozwojowi handlu i rzemioł różnych (Waleszczak, 2008). Ślady dawnych tradycji rzemieślniczych są w mieście widoczne do dziś. Zachowany zabytkowy układ urbanistyczny (w tym zrewitalizowany rynek miejski¹) oraz okalające miasto założenia klasztorne i zabytki starej techniki stanowią niewątpliwą, lecz słabo wykorzystaną turystycznie wartość kulturową przestrzeni miejskiej (Kowalczyk, 2008). Do lokalnych wartości środowiska przyrodniczego należy zaliczyć dolinę rzeki Węgiarki, która ma status wodnego korytarza ekologicznego o znaczeniu regionalnym, oraz dwa założenia parkowe z XIX wieku wpisane do rejestru zabytków: centralnie położony park im. Tadeusza Kościuszki i park krajobrazowy przy zespole dawnej Szkoły Rolniczej (obecnie Dom Opieki Społecznej).

Przasnysz leży nieco na uboczu, w oddaleniu od dużych aglomeracji i ośrodków miejskich, w odległości 106 km od Warszawy, 115 km od Olsztyna, 25 km od Ciechanowa i 56 km od Ostrołęki. Zbiegają się tu: droga krajowa nr 57, łącząca Przasnysz z Warszawą, Pułtuskim, Szczytnem i Olsztynem, oraz dwie drogi wojewódzkie – nr 544 do Mławy i Ostrołęki i nr 617 do Ciechanowa. Droga krajowa, w szczególności od Pułtuska, ma małą przepustowość, gdyż wiedzie w znacznej części przez tereny zabudowane. Przasnysz nie ma stacji kolejowej, ale przez jego teren przebiega (obecnie nieczynna) linia wąskotorowej Mławskiej Kolei Dojazdowej (Mława–Przasnysz–Maków Mazowiecki). Miasto jest położone niecałe 90 km od portu lotniczego w Modlinie i 70 km od Regionalnego Portu Lotniczego w Szymanach (w budowie). Ponadto w odległości kilometra od granic administracyjnych Przasnysza – w Sierakowie, w centrum Przasnyskiej Strefy Gospodarczej (PSG), znajduje się trawiaste lotnisko biznesowo-turystyczne, zarządzane przez Aeroklub Północnego Mazowsza. Co ciekawe, Przasnysz jest jedną z trzech niezgazyfikowanych gmin miejskich na Mazowszu.

Cechą charakterystyczną układu funkcjonalno-przestrzennego Przasnysza jest występowanie na jego obrzeżach chronionych gruntów rolnych. Tereny rolne zajmują 3/4 powierzchni miasta. Tereny aktywności gospodarczej Przasnysza koncentrują się na dwóch obszarach: przemysłowo-składowym w części południowej i obsługi rolnictwa w części zachodniej. Zabudowa mieszkaniowa rozwija się w kierunku północno-wschodnim.

¹ Prace ukończono w 2012 roku.

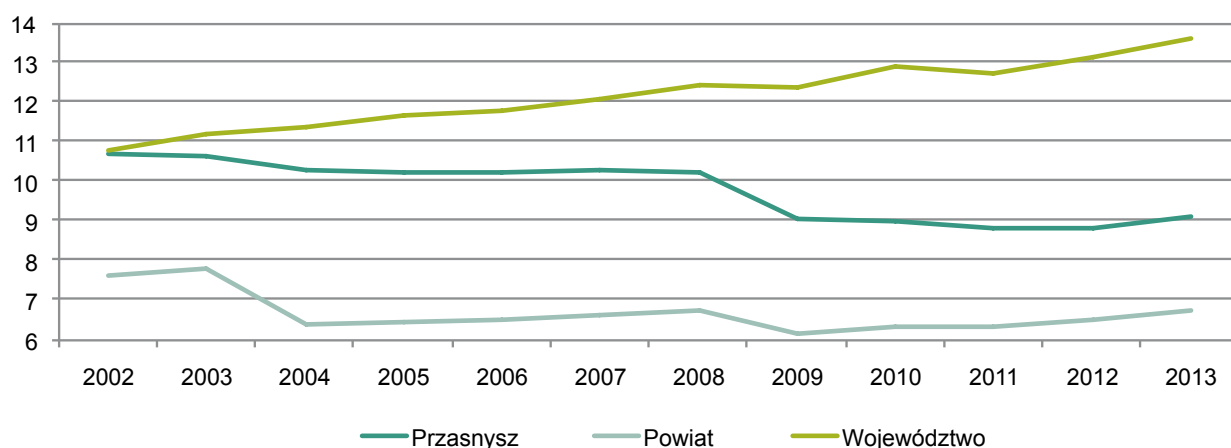
Na tle miast wybranych do studiów przypadku w ramach projektu „Rola samorządu w adaptacji przedsiębiorstw i pracowników do globalnych i regionalnych trendów gospodarczych”, a także na tle mazowieckich gmin miejskich Przasnysz cechują stosunkowo niskie dochody własne na jednego mieszkańca (1,4 tys.). Należy jednak zauważyć, że na przestrzeni ostatnich 10 lat uległy one podwojeniu i są wyższe niż przeciętnie w regionie (o 13% więcej niż średnia dla mazowieckich gmin miejskich). Władze miejskie określają sytuację miasta jako „stabilną, a nawet ulegająca poprawie” (ID UM), co potwierdza poprawa pozycji miasta w rankingu najbogatszych samorządów, publikowanym przez pismo „Wspólnota” – 107. miejsce wśród miast powiatowych w 2014 roku (wobec 254. w 2004) (Swianiewicz, 2014).

2. Charakterystyka gminy

2.1. Gospodarka

Okres transformacji oznaczał istotne zmiany w strukturze gospodarki Przasnysza. Ogłoszono upadłość kilku największych pracodawców w mieście: Przedsiębiorstwa Konserwacji Urządzeń Wodnych i Melioracyjnych, Przasnyskiego Przedsiębiorstwa Budowlanego, Przedsiębiorstwa Robót Drogowo-Mostowych oraz Zakładów Meblarskich „Węgierka” Sp. z o.o. Oprócz likwidacji dużych przedsiębiorstw w mieście nastąpiły również istotne restrukturyzacje: przasnyski oddział fabryki aparatów elektrycznych ZWAR (Zakłady Wytwórcze Aparatury Wysokiego Napięcia) został przejęty koncern ABB², w miejsce dawnego zakładu mleczarskiego SM „Mazowsze” powstała firma Mlekoma, a przasnyski oddział Zakładów Urządzeń Wodociągowych w Mławie istnieje dziś w zmienionej postaci – jako firma WIMEST.

Rysunek 1. Liczba podmiotów zarejestrowanych w REGON na 100 mieszkańców w Przasnyszu w latach 2002–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

² ABB (Asea Brown Boveri Group LTD) to międzynarodowy koncern z siedzibą w Zurychu (Szwajcaria), działający m.in. w branży automatyki i energetyki. ABB jest jedną z największych firm inżynieryjnych na świecie i jedną z największych tzw. korporacji konglomeratowych (łączyjącą poziomą i pionową koncentrację kapitału) w świecie. Koncern działa w około 100 krajach, zatrudniając 145 tys. osób (www.abb.com).

Obecnie największa liczba przedsiębiorstw w mieście zajmuje się handlem hurtowym i detalicznym (30,8%), budownictwem (10%), działalnością profesjonalną, naukową i techniczną (7,6%), pozostałą działalnością usługową (7,2%), transportem i gospodarką magazynową (7%). W latach 2009–2013 zanotowano spadek udziału firm handlowych i transportowych, a także rolniczych, finansowych, gastronomicznych i z sekcji „informacja i komunikacja”, natomiast wzrost przedsiębiorstw w działalności usługowej, edukacji oraz działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej.

Wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej³ w mieście jest zdecydowanie wyższy niż przeciętnie w powiecie, jednak od 2002 roku zanotowano jego spadek o 1,5 pp., do poziomu 9,1 w 2013, co stanowi jedynie 67% średniej dla Mazowsza (rys. 1). Wiązało się to ze zmniejszeniem o 199 liczby podmiotów gospodarczych w 2008 roku w stosunku do 2009. W kolejnych latach liczba firm rosła, jednak wskaźnik nie ulegał poprawie ze względu na istotny wzrost liczby ludności w tym okresie (por. rys. 4). Przedsiębiorstwa działające w mieście to głównie małe jednoosobowe firmy prywatne, zaledwie 5% to firmy zatrudniające 10–49 osób, 11 firm zatrudnia powyżej 50 osób, a dwie ponad 250. Wśród największych pracodawców należy wymienić Szpital im. dr. Wojciecha Oczki w Przasnyszu (ok. 500 etatów) i jednostkę wojskową (szacunki Starosty Przasnyskiego: 500 etatów). Natomiast najważniejsi pracodawcy prywatni w mieście to przedsiębiorstwo KROSS – lider w produkcji rowerów w Europie (zatrudnienie ponad 400 osób) oraz oddział ABB – producent w dziedzinie energetyki i automatyki (zatrudnienie 344 osoby, z czego 70% to mieszkańcy Przasnysza).

Te dwa ostatnie przedsiębiorstwa kształtują wizerunek gospodarczy miasta. Oddział koncernu ABB w Przasnyszu do 1997 roku stanowiła część Zakładów Wytwórczych Aparatury Wysokiego Napięcia (ZWAR) – fabryki aparatów elektrycznych założonej przez Kazimierza Szpotańskiego. *ABB jest największym i najstarszym zakładem produkcyjnym w Przasnyszu, będącym od dziesięcioleci jego wizytówką gospodarczą (...), ze względu na eksport wytwarzanych tu produktów oraz wizyty gości, miasto jest znane w branży na wszystkich kontynentach* (ID ABB). Przedsiębiorstwo KROSS ze względu na duży udział w krajowym rynku produkcji rowerów, szeroką działalność eksportową oraz nagłośnione medialnie konkurowanie o pozycję lidera rynku rowerowego z Arkus-Romet⁴ (por. np. Węglewski, 2014), a także osobę prezesa Zbigniewa Sosnowskiego, człowieka o życiorysie „od pucybuta do milionera”, jest rozpoznawalną marką zarówno w kraju, jak i za granicą.

Przedsiębiorstwa zlokalizowane w mieście odznaczają się przeciętnym poziomem innowacyjności, co wynika z ich struktury branżowej, własnościowej i wielkości. Celnie puentuje to powiedzenie, że „nie jest to Dolina Krzemowa” (ID UM). Można wskazać kilka podmiotów wdrażających nowe rozwiązania nie tylko na skalę firmy, w tym wspomniane ABB i KROSS. Przasnyski oddział ABB prowadzi prace rozwojowe w zakresie nowego typu rozłącznika dla elektrowni wiatrowych i nowego typu przekładników wysokiego napięcia (ID ABB). Innowacyjność KROSS-a przejawia się w opracowywaniu, testowaniu i wdrażaniu nowych produktów (obecnie w ramach wydzielonej firmy Engineo) (ID KROSS). Na uwagę zasługuje również przedsiębiorstwo Mlekoma – działająca od 2008 roku proszkownia mleka i serwatki z jedną z najnowocześniejszych linii technologicznych w Europie, produkująca głównie na eksport do Włoch, Holandii i krajów arabskich (zatrudnienie ok. 30 osób, ID SP, Mleko (...), 2008). Innym ciekawym przykładem innowacyjnego przedsiębiorstwa jest PPH WR Sp. z o.o. – firma

³ Liczba podmiotów zarejestrowanych w REGON na 100 mieszkańców.

⁴ Obydwa szefowie pochodzą z okolic Przasnysza i rozpoczęli swoją działalność mniej więcej w podobnym czasie na gruzach firmy „Romet”. Trudno precyzyjnie ocenić pozycję konkurencyjną obydwu firm, gdyż nie są one notowane na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych.

rodzinna, zatrudniająca ponad 130 osób, która jest spin-offem ABB. Przedsiębiorstwo wdraża innowacyjne rozwiązania z zakresu obróbki metali, korzystając z funduszy unijnych. Sztandarowym produktem firmy są wózki elektryczne dla osób niepełnosprawnych, projektowane, konstruowane i produkowane na miejscu, 1/4 produkcji przeznaczona jest na rynki europejskie (1000 wózków rocznie kierowanych jest do Wielkiej Brytanii, firma będzie również wyposażać szpitale w Finlandii) (Abplanalp, 2013). Przedsiębiorstwo WIMEST produkujące urządzenia wodociągowe (zatrudnienie 50 osób, w tym 40 na produkcji) jest o tyle ciekawe, że powstało z firmy państwowej (przasnyskiego oddziału Zakładów Urządzeń Wodociągowych w Mławie) i zbudowało swoją pozycję (głównie w kraju) mimo przeciętnego poziomu innowacyjności i dużej konkurencji.

W mieście brak jest organizacji zrzeszających przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu. Istnieje tylko Cech Rzemiosł Różnych (CRR), którego działanie jest bardzo ograniczone – obecnie podpisanych jest zaledwie 5 umów dotyczących nauki zawodu, choć planowano zintensyfikowanie działań (ID CRR). Z wywiadów z władzami miasta i powiatu wynika, że brak instytucji zaplecza biznesu jest konsekwencją słabo rozwiniętej przedsiębiorczości. Jednak dokumenty strategiczne diagnozują taką potrzebę i zakładają działania w tym obszarze (por. rozdział: Funkcjonowanie samorządu). Również wywiady w przedsiębiorstwach – zwłaszcza mniejszych – wskazują, że zapotrzebowanie na tego rodzaju wsparcie jest znaczące, szczególnie jeśli chodzi o pomoc w zakresie wykorzystania środków unijnych. Zaplecze kadrowe mniejszych przedsiębiorstw jest niewystarczające do samodzielnego składania wniosków o dofinansowanie z UE (ID WIMEST).

Sieć współpracy przedsiębiorstw działających w Przasnyszu jest fragmentaryczna, istnieją jednak pozytywne przykłady współpracy firm transportowych (ID PUP) czy podwykonawstwa dla koncernu ABB przez przedsiębiorstwo WD (ID ABB i ID WD). Firma KROSS również deklaruje, że współpracuje z około setką podmiotów zlokalizowanych w mieście, jednak współpraca ta dotyczy działalności pobocznej (wykonanie wiat, paletoregałów, dostawy materiały budowlanych, wykonanie usług remontowych, mebli, utrzymanie obiektów, parku maszynowego, zapewnianie posiłków regeneracyjnych). Współpraca podejmowana jest też z firmami z gmin ościennych. Pojawia się jednak także konkurencja między przedsiębiorstwami o wykwalifikowanych pracowników, co ujawniło się na przykładzie spawaczy w przedsiębiorstwie WIMEST, którzy odchodzą „do konkurencji”, która oferuje im wyższe wynagrodzenie (ID WIMEST).

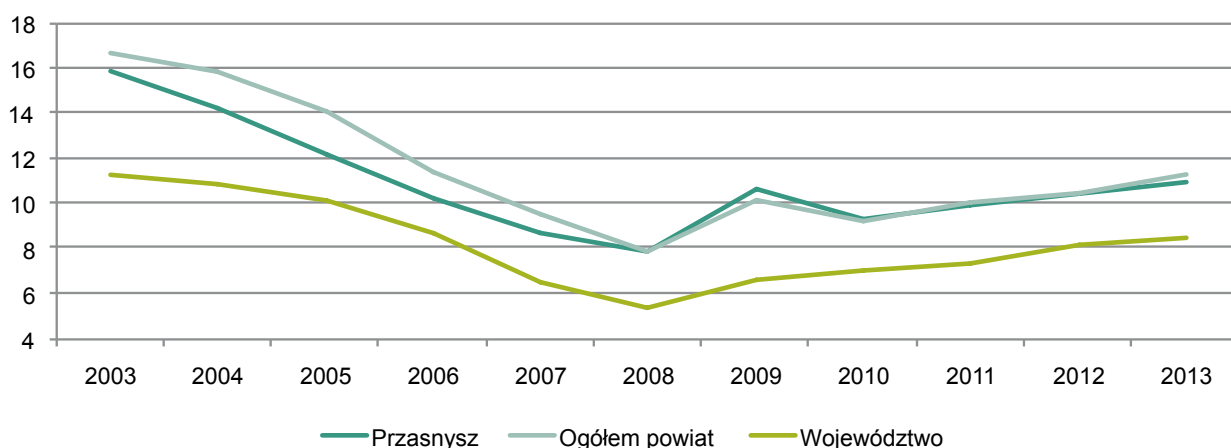
Przedsiębiorstwa próbują kształtować swój wizerunek jako potencjalnych pracodawców, a także jako biznesu odpowiedzialnego społecznie, uczestnicząc w życiu miasta. Na przykład firma KROSS wybudowała przy swojej siedzibie skatepark dla młodzieży. Ponadto wspólnie z firmą deweloperską Novdom (wspólny właściciel) powołały do życia Fundację „Scalam – Prostujemy drogi życia”, której celem jest integracja środowiska lokalnego przez różne aktywności edukacyjne i kulturalne, podejmowane wspólnie ze szkołami i parafiami w mieście. ABB w Przasnyszu również współpracuje z lokalnym samorządem w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), za którą w 2014 roku otrzymała wyróżnienie tygodnika „Polityka”⁵. Prowadzone są działania wspomagające społeczność lokalną i rozwijające przedsiębiorczość wśród przasnyskiej młodzieży (m.in. wspieranie kompetencji językowych i biznesowych, promocja bezpieczeństwa i ochrona środowiska).

5 „W wyniku systematycznych działań proekologicznych biura i zakłady ABB w Przasnyszu w minionym roku zużyły zaledwie 1878 MWh energii cieplnej. Natomiast jednostkowe zapotrzebowanie energii dla budynków (tzw. współczynnik EP) ABB w Przasnyszu spadło w porównaniu do 2006 prawie dwukrotnie” (Złoty, 2014).

Duże firmy przasnyskie podkreślają dobrą współpracę z Urzędem Miasta Przasnysz. Na przykład KROSS uzyskał pomoc w zakresie przebudowy linii energetycznej, budowy instalacji deszczowej i stara się o modernizację drogi dojazdowej. Niektóre z działań podejmowanych przez UM były obłożone zobowiązaniem utrzymania zatrudnienia w przedsiębiorstwie⁶ (ID KROSS). ABB natomiast widzi wsparcie UM bardziej pośrednio – jako ograniczanie barier administracyjnych, racjonalne gospodarowanie przestrzenią, organizowanie szkoleń na temat możliwości uzyskania zewnętrznych źródeł finansowania, tworzenie warunków do rozwoju budownictwa jednorodzinnego i spółdzielczego (ID ABB). Z kolei mniejsi pracodawcy unikają rozmowy na ten temat lub wskazują na to, że ich prośby, np. o modernizację drogi, pozostają bez odpowiedzi.

Wśród elementów, które powinny być usprawnione przez samorząd, przedsiębiorstwa wymieniają m.in. konieczność rozszerzenia oferty spędzania wolnego czasu (łatwiejsze pozyskiwanie pracowników z zewnątrz), działania promujące miasto, dbanie o infrastrukturę drogową, ale także tworzenie warunków do powstawania zaplecza hotelowego, którego w Przasnyszu brakuje.

Rysunek 2. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2002–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

Miasto charakteryzuje wyższy niż przeciętnie w regionie poziom bezrobocia (11%), przy czym bezrobotne kobiety stanowią 52% ogółu osób pozostających bez pracy. W latach 2002–2013 zanotowano spadek stopy bezrobocia o 5 pp. – wyróżnić tu można dwa okresy: pierwszy, w którym stopa bezrobocia zmniejszyła się o połowę, osiągając w 2008 roku poziom 8%, i następujący po nim okres wzrostu stopy bezrobocia (rys. 2). Dodatkowo w 2009 roku zauważalny jest silniejszy wzrost liczby bezrobotnych, wynikający ze zwolnień w firmie KROSS (dotknął on głównie mężczyzn zatrudnionych w dziale produkcyjnym). Bezrobocie w Przasnyszu ma w dużej mierze charakter strukturalny, jednak około 1/4 bezrobotnych udziela się zawodowo w szarej strefie – 25% bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie Pracy, niedobrze reaguje na propozycje pracy (ID SP).

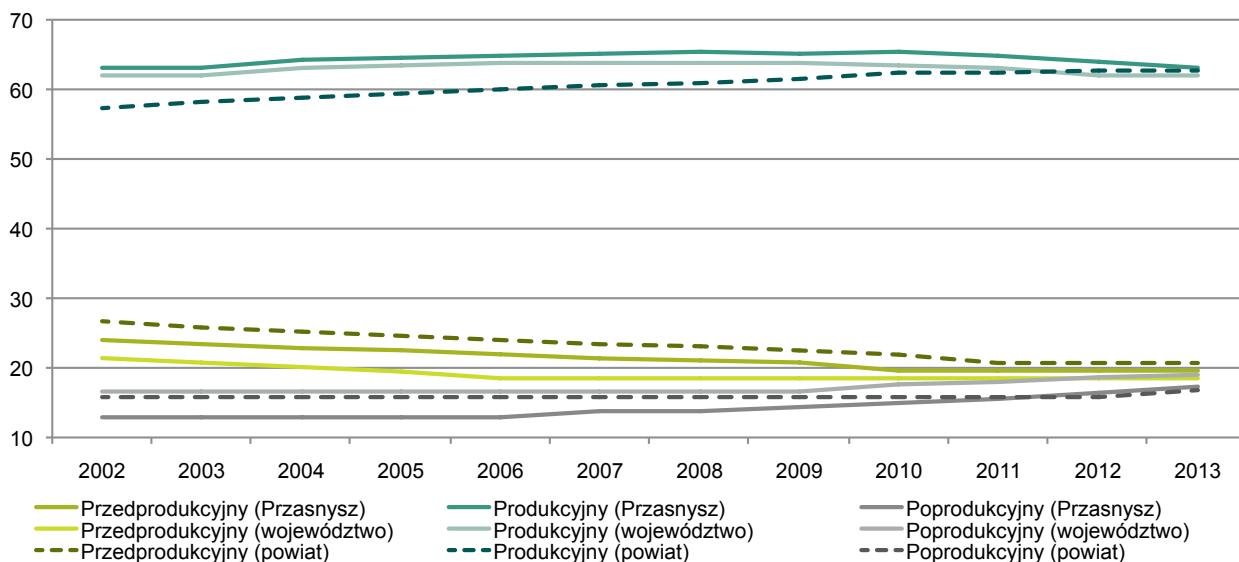
2.2. Kapitał ludzki i społeczny

Podstawowe tendencje dotyczące kapitału ludzkiego w Przasnyszu są zgodne z sytuacją w całym województwie mazowieckim. Na przestrzeni ostatnich 13 lat nastąpił nieznaczny wzrost liczby

⁶ Sytuacja ta zbiegła się w czasie z rezygnacją przez firmę ze współpracy z siecią sklepów sportowych Decathlon.

ludności Przasnysza – o 3%, do poziomu 17 326 mieszkańców (w regionie wzrost o 3,7%). Współczynnik feminizacji wynosi 52%, a na 100 mężczyzn przypada 108 kobiet, przy czym wskaźnik ten uległ niewielkiemu wzmocnieniu.

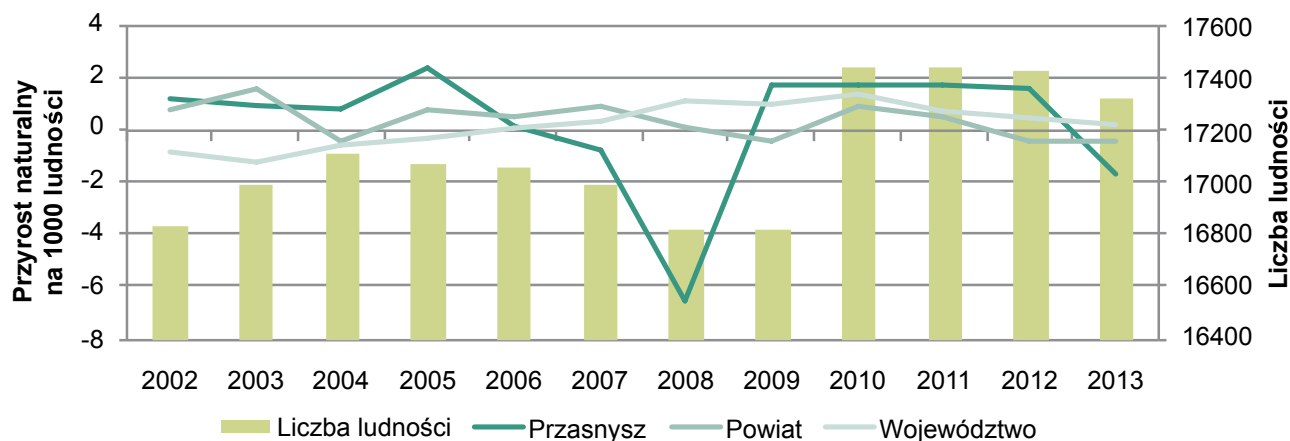
Rysunek 3. Procesy starzenia się ludności miasta Przasnysza w latach 2002–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

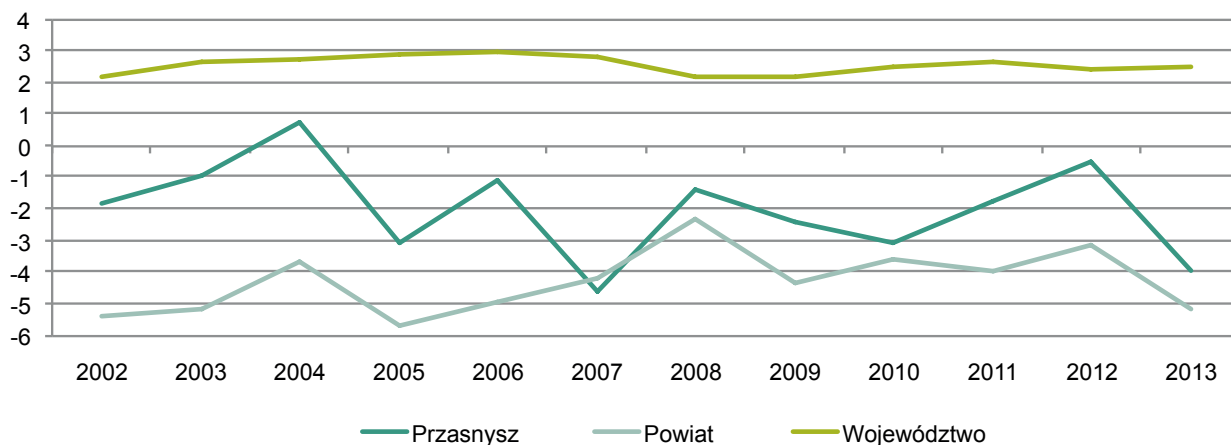
Przasnysz dotykają tendencje starzenia się społeczeństwa, jednak są one nieco słabsze niż w regionie. W latach 2002–2013 w wolniejszym tempie spada liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym i rośnie odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym przy relatywnie stabilnym udziale osób w wieku produkcyjnym (rys. 3). Wskaźniki obciążenia demograficznego kształtują się korzystnie na tle regionu, w szczególności zaś liczba ludności w wieku poprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym nie przekroczyła 88, podczas gdy na Mazowszu wynosi ona 103. Przy tym wskaźniki te ulegają pogorszeniu w tempie nieco szybszym niż w regionie.

Rysunek 4. Ludność i przyrost naturalny w latach 2002–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

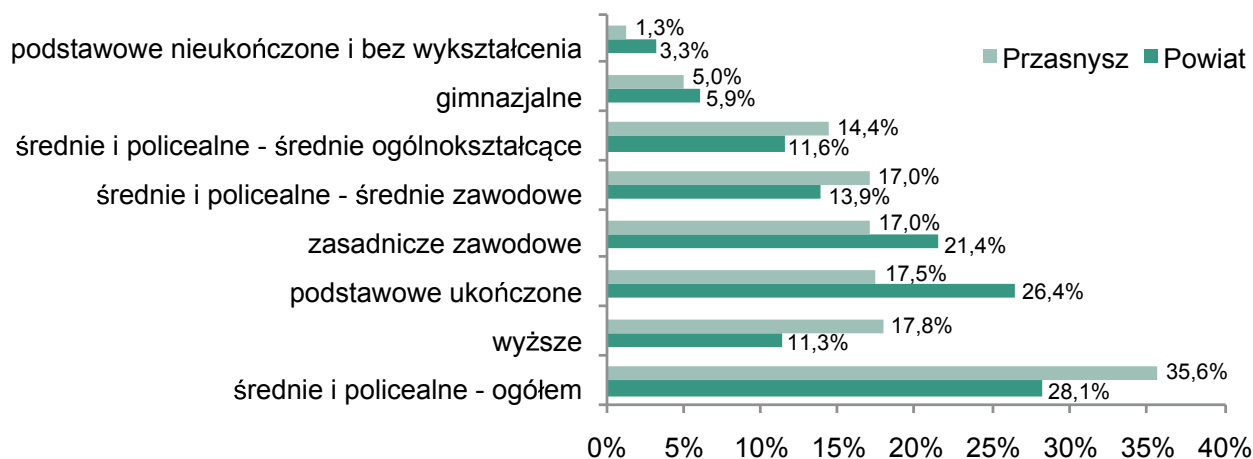
Rysunek 5. Saldo migracji na 1000 mieszkańców w latach 2002–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

Liczba ludności Przasnysza w okresie 2002–2013 wzrosła, jednak można tu wyróżnić kilka etapów: po początkowym wzroście liczby ludności w latach 2004–2009 obserwujemy spektakularny jej spadek. Natomiast w 2010 roku liczba ludności wzrasta o 622⁷ osoby, przekraczając wartości sprzed okresu spadkowego, i stabilizuje się w ostatnich 4 latach badanego okresu (rys. 4). Zmniejszenie liczby ludności spowodowane było spadkiem przyrostu naturalnego w latach 2005–2008, a także ujemnym saldem migracji. To ostatnie zjawisko wiąże się przede wszystkim z wyjazdami krajowymi (głównie do Warszawy – ID UM), emigracja zagraniczna natomiast ma znaczenie marginalne (rys. 5). Być może wzrost ujemnego salda migracji wewnętrznych z – 14 w 2006 do – 78 w 2007 roku można powiązać z falą zwolnień w firmie KROSS.

Rysunek 6. Struktura wykształcenia mieszkańców Przasnysza w 2011 r.*



*deklaracje ludności w wieku 13 lat i więcej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

⁷ Przyrost liczby ludności w latach 2008–2009 może w rzeczywistości nie był tak spektakularny. Wynika to z rozbieżności statystyk GUS oraz danych pozyskiwanych za pośrednictwem Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych UM Przasnysz. W Informacji na temat postępów realizacji Strategii Rozwoju Miasta Przasnysza za okres 2008–2011 czytamy, że rozbieżności te wynikają ze sposobu zbierania danych: „dane za lata 2004–2010 opublikowane przez GUS są średnio mniejsze o 523 osoby (386 – 611 osób)”.

W Przasnyszu działają: liceum ogólnokształcące, zespół szkół ponadgimnazjalnych, zasadnicza szkoła zawodowa specjalna dla dzieci upośledzonych w stopniu lekkim (kształci w zawodach: kucharz, ślusarz, piekarz, cukiernik, rolnik). Jest również zespół medycznych szkół policealnych oraz jedyna w mieście szkoła wyższa: Wydział Zamiejscowy Wyższej Szkoły Języków Obcych w Świeciu⁸. Jak należało oczekiwać, ludność miasta wyróżnia się na tle powiatu wyższym poziomem wykształcenia. Według Powszechnego Spisu Ludności w 2011 roku około 18% ludności miasta⁹ deklarowało wykształcenie wyższe (w powiecie 11%), a tylko 6,3% miało wykształcenie gimnazjalne lub niższe. Osoby z wykształceniem zawodowym stanowiły ponad 35% mieszkańców (równie rozdzielonych między wykształcenie zasadnicze i średnie zawodowe) (rys. 6).

W opinii firm kompetencje kapitału ludzkiego w mieście stanowią wyzwanie rozwojowe. Po pierwsze, struktura osób mających wykształcenie wyższe nie spełnia oczekiwań pracodawców. Zarówno ABB, jak i KROSS zatrudniają specjalistów mieszkających na co dzień poza terenem powiatu przasnyskiego. Osoby takie świadczą pracę w trybie wahadłowych migracji tygodniowych lub dziennych (w tym z Warszawy). Przedsiębiorstwa wskazują, że na rynku pracy w Przasnyszu brakuje kompetencji w zakresie wyższego wykształcenia technicznego. Tak podsumowuje te problemy respondent z ABB: *Prawie wszystkie uczelnie, poza PWSZ w Ciechanowie, to jednostki, które kształcą w kierunkach rolniczych, ekonomicznych, administracyjnych etc. Najbliższa szkoła techniczna to PWSZ w Ciechanowie, która nie kształci na kierunku Elektrotechnika. Kolejne to Politechniki w dużych miastach: Białystok, Warszawa, których absolwenci niechętnie przeprowadzają się do Przasnysza* (ID ABB). Firma KROSS szuka poza Przasnyszem menedżerów i specjalistów w dziedzinie konkretnych technologii. Istnieje szansa na uzupełnienie tych niedoborów w przyszłości, gdyż WSJO uruchamia kształcenie na studiach podyplomowych i wraz z Politechniką Warszawską stara się o uruchomienie wydziału technicznego (Starosta..., 2014).

Po drugie, pracodawcy zauważają również niedobór wykwalifikowanych osób do działów produkcyjnych. Istniejąca szkoła zawodowa kształci na kierunku mechanik samochodowy, który okazuje się mało przydatny w przedsiębiorstwie produkującym rowery, stąd KROSS szkoli pracowników we własnym zakresie. Przedsiębiorstwo wskazuje, że prowadzone są także rozmowy na temat uruchomienia specjalnego kierunku nauczania, ale jak dotychczas bez powodzenia (ID KROSS). Starosta przasnyski w wywiadzie zapewniał, że istnieje elastyczna możliwość kształtowania zawodów, jednak problemem jest, niestety, nadmiar wolny (z punktu widzenia firm) czas reakcji, wynikający z toku nauczania (ID SP). Dodatkowo wywiady ujawniły, że problemem jest też przestarzały park maszynowy w szkole zawodowej, dlatego uczniowie nie mają gdzie uczyć się zawodu (ID WIMEST).

W Przasnyszu funkcjonuje spora, jak na miejscowość tych rozmiarów, liczba instytucji pozarządowych i stowarzyszeń (50), a renesans organizacji społeczeństwa obywatelskiego był efektem przywrócenia powiatu przasnyskiego (ID TPZP). Najstarszym, najbardziej zasłużonym i prężnie działającym stowarzyszeniem jest Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Przasnyskiej (TPZP), w ramach którego działa jeden z dwóch istniejących w mieście teatrów (Teatr Trzech Pokoleń i Teatr nad Węgieńką) oraz Grupa Rekonstrukcyjna 14. Pułku Strzelców Syberyjskich (istnieje też drugie stowarzyszenie tego typu – Przasnyskie Stowarzyszenie Historii Ożywionej). W wywiadach wymieniano również Fundację Przasnyską oraz Fundację Partnerska Grupa Lokalnego Działania „Ciuchcia Krasińskich”. W sponsorowanie inicjatyw obywatelskich

8 W latach 2004–2011 istniał również Zamiejscowy Wydział Międzywydziałowego Studium Gospodarki Przestrzennej SGGW, który w pierwszym roku kształcił 100 studentów, por. Żagiel, 2005.

9 Odsetek ludności w wieku 13 lat i więcej.

włączają się przasnyscy przedsiębiorcy, którzy wspierają m.in. konkursy literackie i koncerty (hurtownia leków W. Krzyżewskiego, firma przewozowa ARBA, firma KROSS). Aktywne są dwa stowarzyszenia seniorów, planowane jest utworzenie Rady Seniorów jako ciała doradczego przy UM. Aktywność mieszkańców miasta ujawniła się także w trakcie realizacji programu rewitalizacji rynku miejskiego. Właściciele kamienic oraz wspólnoty mieszkaniowe i przedsiębiorcy inwestowali własne środki w remonty nieruchomości zlokalizowanych wokół rynku, aby rewitalizacja miała charakter kompleksowy (ID UM).

UM współpracuje z organizacjami trzeciego sektora w ramach planów rocznych, ale w zamierzeniach jest stworzenie długookresowego planu współpracy. W celu wsparcia tych organizacji powołano ze środków unijnych (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) Centrum Animacji i Wsparcia dla Społeczności Lokalnej (projekt Fundacji Przasnyskiej i UM). Centrum prowadzi różnorodne działania informacyjne i świadczy pomoc merytoryczną dla osób zaangażowanych w rozwój społeczeństwa obywatelskiego (np. organizacja miasteczka obywatelskiego podczas Dni Przasnysza, wykonanie badań społecznych w zakresie potrzeb organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, prowadzenie działań związanych z uchwaleniem budżetu partycypacyjnego – pierwsze spotkanie odbyło się 16 września 2014).

Zarówno wywiady, jak i kwerenda prasy lokalnej (4 tytuły!) wskazały, że w mieście nie ma poważnych antagonizmów między władzą a mieszkańcami. Dwie sytuacje warte są jednak szerszego omówienia. Pierwszy z zidentyfikowanych konfliktów dotyczył protestu ponad 70 mieszkańców prowadzących działalność gospodarczą wokół rewitalizowanego rynku i w okolicznych ulicach. Protestowali oni przeciwko przedłużającym się pracom remontowym placu wokół ratusza, które powodowały spadek ich przychodów. *Rewitalizacja ciągnęła się wiele lat i naprawdę wzbudzała bardzo wiele kontrowersji* (ID TPZP). Konflikt powstał na tle niedoinformowania mieszkańców o zakresie zmian w harmonogramie wykonywanych prac (*Przetwać...*, 2011).

Druga, poważniejsza, sytuacja dotyczyła problemów z uchwaleniem studium zagospodarowania przestrzennego w zakresie budownictwa wielorodzinnego, które jest zasadniczym elementem dalszego rozwoju miasta ze względu na planowany rozwój jednostki wojskowej oraz brak mieszkań komunalnych. Budownictwo wielorodzinne w postaci bloków mieszkaniowych budzi generalnie sprzeciw Przasnyszan. Proponowana przez UM lokalizacja (osiedle Waliszew) spotkała się z protestami mieszkańców zlokalizowanego tam osiedla domów jednorodzinnych – nie chcieli oni mieć bloków w swoim sąsiedztwie i argumentowali, że okolica może z tego powodu stracić na atrakcyjności (por. m.in. www.blokiwprzasnyszu.pl). Pojawiły się propozycje innych lokalizacji w pobliżu jednostki wojskowej (pozostają w gestii Starostwa) oraz w południowej części przemysłowej Przasnysza, które jednak budziły wątpliwości z powodu niedostatecznego uzbrojenia terenu bądź jego nieuregulowanej sytuacji prawnej. Ostatecznie po trzech latach sporów i dyskusji przyjęto (w czerwcu 2014) studium zagospodarowania przestrzennego. Budowę bloków dopuszczono za ledwie w jednej z czterech proponowanych lokalizacji, na osiedlu Błonie (kierunek Leszno), z dala od innych osiedli mieszkaniowych. Najbardziej zainteresowana budową bloków na tym terenie jest Wojskowa Agencja Mienia (*Bloki...*, 2014).

Zidentyfikowano również dwa konflikty o charakterze międzyinstytucjonalnym. Pierwszy dotyczy wybudowania basenu przez Starostwo Powiatowe w mieście Chorzele, a nie, jak oczekiwano, w Przasnyszu, który – choć jest większym miastem – takiego obiektu nie posiada¹⁰. W rzeczywistości powiat nie miał możliwości finansowania basenu w Przasnyszu, lecz tylko w gminie wiejskiej, a próby pozyskania środ-

¹⁰ Kolorytu całej sprawie dodaje fakt, że starosta przasnyski pochodzi z Chorzeli, a jego małżonka pełni tam funkcję burmistrza.

ków na ten cel we wcześniejszych konkursach nie udawały się, m.in. z takiego powodu, że UM złożył konkurencyjne projekty (rewitalizacja kolei wąskotorowej). Ten konflikt należałoby raczej nazwać nieporozumieniem wynikającym z niedostatecznego informowania mieszkańców o możliwościach finansowania tego typu inwestycji przez powiat (Starosta, 2014, ID SP, ID UM). Opisana sytuacja odbiła się echem nie tylko w mediach lokalnych, lecz także w prasie ogólnopolskiej: *O co jednak naprawdę chodzi w Przasnyszu, to o basen pływacki, którego nie ma. W sprawie basenu starli się lokalni giganci: Zenon Szczepankowski, od 16 lat starosta przasnyski w barwach PSL, z Waldemarem Trochimiukiem z PO, od ośmiu lat burmistrzem miasta. Obaj startują znowu w 2014 r. Spór znany jest w okolicy jako „Cesarz kontra Baca” i uchodzi za manifestację szorstkiej przyjaźni silnych osobowości* (Kołodziejczyk, 2014).

Druga sytuacja konfliktowa zaobserwowana w trakcie badań polega na napięciu i braku współpracy między Urzędem Miasta Przasnym a Towarzystwem Przyjaciół Ziemi Przasnyskiej. Towarzystwo, które jest założycielem Muzeum Historycznego w Przasnyszu, zostało poproszone o zmianę adresu (obecnie wykorzystuje ono adres Muzeum – Rynek 1, lecz nie korzysta z pomieszczeń i urzędzeń), od tego bowiem uzależnione jest wspieranie zgłaszanych przez nie projektów (ID TPZP). Wydaje się, że u podłoża tego konfliktu mogą tkwić osobiste animozje lub przekonania ideologiczne, jednak nie było to szczegółowo analizowane w ramach tego badania.

2.3. Funkcjonowanie samorządu

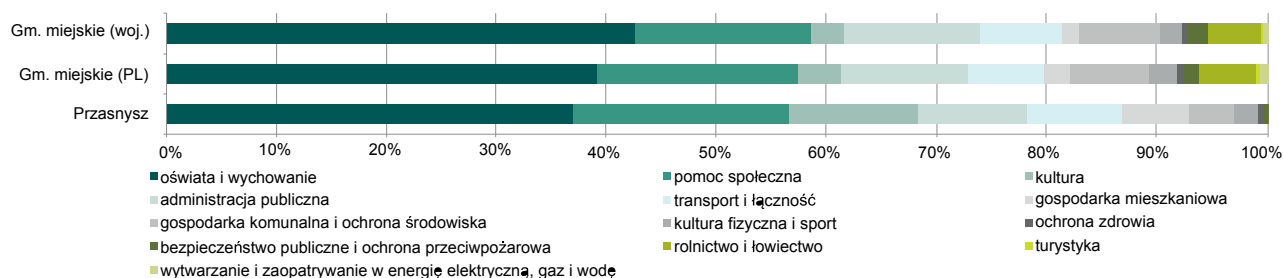
Według deklaracji respondentów rola krajowych partii politycznych w mieście jest niewielka: *Nasza polityka to jest robienie asfaltów, krawężników, remontów i tak dalej (...) to nie jest taka polityka mocno ideologiczna* – tak puentuje to starosta (ID SP). W wyborach do Sejmu w mieście wygrywa PiS, w starostwie zaś od początku główną siłą polityczną jest PSL. Mówi się, że starostwo jest „zabetonowane”, a obecny starosta przasnyski Zenon Szczepankowski będzie pełnił swoją funkcję dożywotnio. Zgodność opcji politycznej w powiecie i województwie powoduje – jak wskazywali respondenci – że starostwo było beneficjentem istotnych środków finansowych i mogło zrealizować wiele inwestycji, w tym również na terenie miasta, m.in. szpital, szkoły, drogi.

Na stanowisku burmistrza i w radzie miasta sytuacja jest bardziej dynamiczna, choć wynika to głównie ze zmiany przynależności partyjnej osób, które wchodzi w skład rady (Kołodziejczyk, 2014). Obecnie rządzi Porozumienie Ponad Podziałami, którego trzon stanowi Platforma Obywatelska. Burmistrz Przasnysza, Waldemar Trochimiuk z PO, pełniący to stanowisko drugą kadencję, ma duże szanse na kolejną reelekcję, tym razem pod egidą Stowarzyszenia „Ponad Podziałami”, a to z powodu braku poważnych kontrkandydatów. Jednak jego osoba budzi pewne kontrowersje w społeczności lokalnej: *Burmistrz (...) sprzedał na własną rękę działkę miejską, dostał za to od przasnyskiego sądu rok w zawiasach i dalej spokojnie sprawował urząd. Warszawski sąd sprawdza, czy przasnyski garnizon w czasach, gdy burmistrz tam pułkownikował, był czy też nie był służbami specjalnymi PRL. Wcześniej inny sąd badał, czy burmistrz był współpracownikiem o pseudonimie TW Baca* (Kołodziejczyk, 2014).

Współpraca międzygminna została zapoczątkowana w ramach powołanego do życia w sierpniu 2014 roku stowarzyszenia o nazwie Królewiecki Obszar Funkcjonalny – Porozumienie Przasnyskie. Obejmuje ono wszystkie gminy wiejskie i miasta powiatu przasnyskiego. Starosta powiatowy, który pełni funkcję przewodniczącego stowarzyszenia, bardzo słabo ocenia współpracę gmin. Odczuwalny

jest brak zaangażowania gmin w sprawy wykraczające poza ich bezpośrednie interesy: *nie identyfikują się z niczym wyżej; każdy, tak kolokwialnie mówiąc, pilnuje swojej kości* (ID SP).

Rysunek 7. Struktura wydatków budżetu gminy Przasnysz w 2012 roku



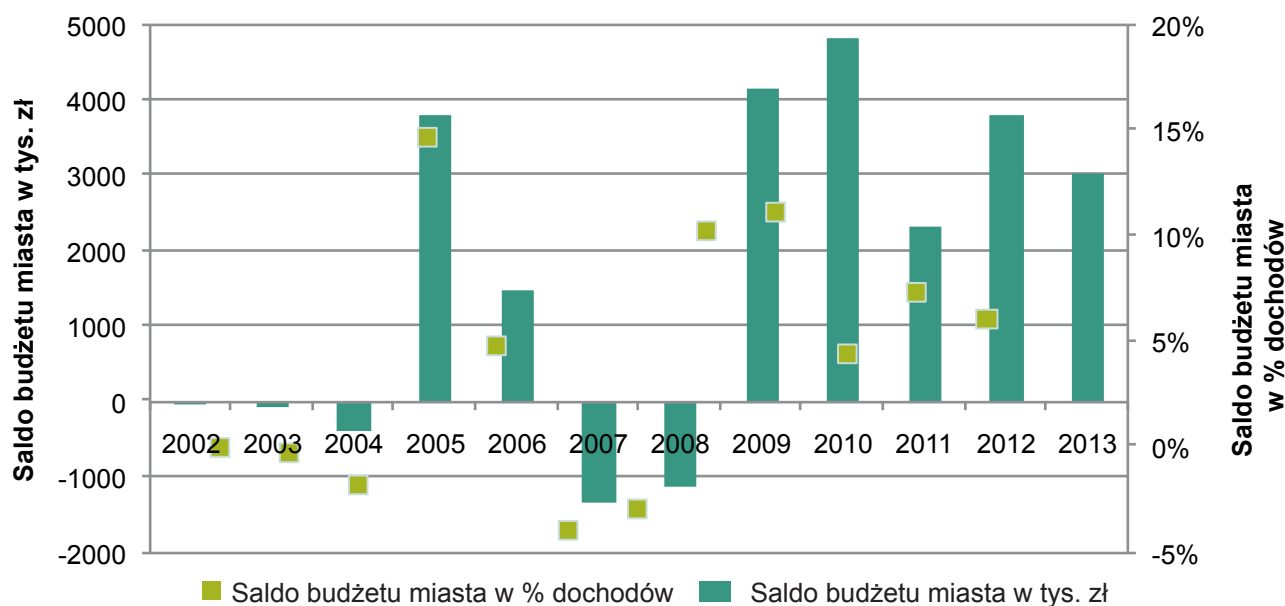
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

Wydatki z budżetu miasta na jednego mieszkańca osiągnęły w 2012 roku wartość 3204 zł, tj. blisko 1,5-krotnie więcej niż 10 lat wcześniej. W strukturze wydatków budżetu miasta najważniejszą pozycję, podobnie jak we wszystkich gminach, stanowią wydatki oświatowe (35,5%). Kolejną pozycją są wydatki na pomoc społeczną (19%), kulturę (11,2%)¹¹, administrację publiczną (9,6%) i transport (8,2%). Mniej znaczące linie budżetowe to gospodarka mieszkaniowa, gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Pozostałe pozycje stanowią mniej niż 2% budżetu miasta (rys. 7). Struktura wydatków budżetu miasta Przasnysza wyróżnia się na tle gmin miejskich regionu niższym udziałem wydatków na oświatę (o 5,6 pp.), gospodarkę komunalną (3,1 pp.) i administrację (2,4 pp.). Wyższy natomiast jest odsetek wydatków na kulturę (8,4%), gospodarkę mieszkaniową (4,4 pp.) i pomoc społeczną (3,4 pp.).

Wydatki na inwestycje stanowią istotny odsetek budżetu miasta Przasnysza. Jeszcze w 2002 roku wskaźnik ten osiągał wartości przeciętne dla polskich gmin miejskich (16,4%), a przy tym był niższy o blisko 2 pp. niż średnia dla mazowieckich gmin miejskich. W 2008 roku było to już 21,1%, a w 2012 ponad 25%. Ten wynik jest zdecydowanie wyższy niż średnia dla gmin miejskich zarówno w Polsce ogółem, jak i w regionie Mazowsza (odpowiednio 16,8% i 16,7%).

¹¹ Wydatki na kulturę były wysokie również w 2013 r. (8% ogółu wydatków z budżetu) z uwagi na realizowane inwestycje; natomiast w latach 2008–2011 wynosiły od 2 do 4%.

Rysunek 8. Budżet miasta w latach 2002–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

Budżet miasta od 2009 roku charakteryzuje się nadwyżką budżetową, która w 2013 roku osiągnęła poziom 3 mln zł, co stanowiło 6% dochodów budżetu miasta. Najtrudniejsza sytuacja budżetowa wystąpiła w latach 2007–2008, kiedy to zanotowano najwyższy w badanym okresie deficyt (rys. 8). W latach 2010–2012 skumulowana wartość pozyskanych środków z UE per capita wyniosła 1074 zł (145 wobec 100 dla Polski), podczas gdy dla okresu 2006–2009 było to zaledwie 11 zł (8 wobec 100 dla Polski). Zjawisko to powoduje wzrost zadłużenia miasta, które w końcu 2013 roku wynosiło niemal 48% dochodów budżetowych.

Do najważniejszych inwestycji w mieście należy zaliczyć rewitalizację rynku, na którą składała się rewaloryzacja budynku ratusza oraz przywrócenie ładu przestrzennego na płycie rynku. Ponadto zrealizowano budowę mieszkań socjalnych, odnowienie targowicy miejskiej, inwestycje infrastrukturalne (drogowe, sieci kanalizacyjne i energetyczne) oraz rewitalizację parku miejskiego. W mieście przeprowadzono także kilka projektów miękkich, ukierunkowanych na poprawę edukacji, budowę kompetencji społeczeństwa informacyjnego, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i tożsamości regionalnej.

Wśród ważnych inwestycji trzeba wymienić powstanie w 2012 roku Przasnyskiej Strefy Gospodarczej z częścią stanowiącą Podstrefę Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK WISŁO-SAN. Mimo że strefa leży poza granicami miasta, w obrębie wiejskiej gminy obwarzankowej, i mimo że dość wolno się rozwija, może mieć istotny wpływ na przyszły rozwój Przasnysza (potencjalnie większy niż sztandarowy projekt rewitalizacji UM). W wykonanie dróg oraz uzbrojenie terenu zainwestowano 34 mln zł. Do tej pory w działki na terenie strefy zainwestowało 25 podmiotów lokalnych. Prowadzone są rozmowy z czterema inwestorami zagranicznym, a firma Lockheed Martin już rozpoczęła realizację projektu badawczo-wdrożeniowego na lotnisku w Sierakowie we współpracy z Politechniką Warszawską. Ponadto powiat przasnyski, wraz z Politechniką Warszawską, WSJO w Przasnyszu i PWSZ w Ciechanowie, stara się o dofinansowanie z UE na stworzenie poligonu doświadczalno-wdrożeniowego w strefie, który ma wspierać współpracę uczelni z biznesem w produkcji i wdrożeniach innowacyjnych technologii, w tym silnika strumieniowego, akumulatora przepływowego

i systemów zdalnego kierowania statkami powietrznymi i sprzętem naziemnym. Dzięki istnieniu strefy bliższa stała się także perspektywa gazyfikacji miasta Przasnysza (ID SP, Szczepankowski, 2014).

3. Adaptacyjność samorządu

3.1. Planowanie i zarządzanie strategiczne

Strategie dotyczące rozwoju Przasnysza powstawały w systemie odgórnym: *Pierwsze uchwalilo strategię województwo, później powiat, a następnie miasto*. Strategia powiatowa była tworzona bardzo realistycznie, ale sam dokument w tak małej jednostce terytorialnej jak powiat nie ma istotnego znaczenia, gdyż wszystkie cele strategiczne *ma się w jednym paluszku* (ID SP). Starosta powiatu przasnyskiego podkreśla, że gdyby strategia powiatu nie była zgodna z wojewódzką, to szanse na otrzymanie unijnych pieniędzy byłyby nikłe.

Strategia rozwoju miasta pierwotnie została opracowana przez eksperta zewnętrznego ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Dokument zaktualizowano w 2007 roku, jednak nie został on przyjęty przez radę miejską ze względu na jego obszerność i słabe zrozumienie. Obecnie obowiązująca strategia jest tekstem opracowanym własnymi siłami przez UM (SRMP 2007). Powstawała w bardzo szybkim tempie, w odpowiedzi na konieczność dostosowania do wymogów wydatkowania środków z funduszy zewnętrznych (*baliśmy się, że za chwilę uruchomią programy*, ID UM). Strategia zawiera bardzo szeroko zakrojony zestaw celów i nie była konsultowana z lokalną społecznością.

Obowiązującym dokumentem strategicznym jest także Plan Rozwoju Lokalnego dla Miasta Przasnysza (PRL, 2008), jednak lista zadań ujętego w nim wieloletniego planu inwestycyjnego jest nie w pełni spójna ze strategią. Najbardziej aktualnym dokumentem strategicznym jest natomiast Lokalny Program Rewitalizacji (LPR, 2009). Jest to najobszerniejszy i najbardziej wyczerpujący dokument, z pogłębioną diagnozą i szczegółowym planem zadań. Opracowanie Programu poprzedził sondaż przeprowadzony na próbie 200 mieszkańców (zwrot 50%), stanowiący *namiestkę konsultacji społecznych* (ID UM).

W LPR przewidziano do realizacji 18 projektów przestrzennych na łączną kwotę 53,7 mln zł, 5 projektów gospodarczych na kwotę około 3 mln zł i 26 projektów społecznych na kwotę blisko 5 mln zł (LPR, 2009). Spójność działań ze strategiami jest dość znaczna, choć niecałkowita. Wysilek władz miasta skoncentrowany był przede wszystkim na tzw. projektach przestrzennych, w tym na rewitalizacji rynku w Przasnyszu oraz budynku ratusza miejskiego, zrealizowano też wiele projektów społecznych. Nie wszystkie założenia strategii udało się wdrożyć, m.in. nie zrealizowano niektórych projektów ważnych gospodarczo. Wśród niezrealizowanych zadań jest reaktywacja turystycznej kolejki wąskotorowej i stworzenie wokół niej produktu turystycznego. Wpłynęło na to wiele czynników, m.in. kwestie własnościowe, ale także, jak wskazują wywiady, pewnego rodzaju zaniechanie ze strony UM. W dodatku nie powstał przewidziany w LPR Lokalny Plan Rozwoju Przedsiębiorczości na lata 2010–2013, jedyne – oprócz infrastruktury internetowej – projektu skierowanego bezpośrednio na rozwój przedsiębiorczości. Do realizacji pozostaje też rewitalizacja Miejskiego Domu Kultury, której nie udało się wykonać w przewidywanym wcześniej terminie.

Powstające dokumenty strategiczne charakteryzował coraz wyższy stopień szczegółowości w odniesieniu do diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej miasta i jego problemów. Najwyższy poziom zaawansowania diagnostycznego cechuje Lokalny Program Rewitalizacji Przasnysza na lata 2009–2013 (LPR, 2009), przy czym nie należy go utożsamiać wyłącznie z działaniami na rzecz dzielnic zaniedbanych, gdyż diagnoza obejmuje wszystkie części miasta.

3.2. Zarządzanie jakością i efektami

Postępy w realizacji strategii są bardzo słabo monitorowane. Ostatnio, w 2012 roku, opracowano „Informację na temat postępów realizacji Strategii Rozwoju Przasnysza na okres 2008–2011”. Monitorowanie realizacji strategii miasta jest utrudnione, ponieważ dokument nie przewiduje żadnych wskaźników monitorujących, co z kilkuletniej perspektywy władze miasta oceniają negatywnie (ID UM).

W odróżnieniu od strategii Plan Rozwoju Lokalnego zawiera zestaw wskaźników monitoringu w zakresie produktu, rezultatu i oddziaływania, aczkolwiek nie są one przypisane do konkretnych celów czy zadań. Lokalny Program Rewitalizacji jest najbardziej dojrzałym dokumentem, zawiera również najbardziej zaawansowany na tle pozostałych dokumentów system monitoringu. Plany monitoringu przewidziane w PRL i LPR nie są jednak realizowane, gdyż m.in. nie są dostępne odpowiednie dokumenty przewidziane w LPR.

Obecnie trwają prace nad uaktualnionym dokumentem z monitoringu wykonania strategii, a równocześnie rozpoczęto opracowywanie nowej strategii rozwoju. Władze miasta, nauczone doświadczeniem z realizacji i monitoringu poprzedniej strategii, tym razem chcą, aby powstała ona przy większym zaangażowaniu mieszkańców i z uwzględnieniem wiedzy na temat miasta: *Siadamy z organizacjami, zapraszamy ludzi, ankietujemy, rozmowy fokusowe, wywiady (...). Mamy w ramach projektu zatrudnioną osobę, która jest po socjologii, więc robi nam badania i opracowuje to już w taki profesjonalny sposób* (ID UM). Istotnym elementem ma się stać zestaw przemyślanych wskaźników służących monitoringowi strategii: *W tej chwili wypracujemy wspólnie w konsultacjach z ludźmi zespół wskaźników, które będą służyły nam do oceny poszczególnych inwestycji, tych infrastrukturalnych inwestycji* (ID UM).

Urząd Miasta Przasnysz wdrożył w 2009 roku system ISO i uzyskał Certyfikat Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001, który był przedłużany do 2011 roku. Potwierdzał on wysoki standard usług świadczonych przez pracowników na rzecz mieszkańców. W następnych latach zrezygnowano jednak z kontynuowania audytów ISO ze względu na wysokie koszty procedury oraz nieadekwatność ISO dla instytucji, jaką jest urząd miasta: *W którymś momencie stwierdziliśmy, że to nie jest jednak dobre, ponieważ (...) w takiej pracy, jak samorząd, gdzie jest takie myślenie projektowe, to ISO w ogóle nie odpowiada tej rzeczywistości w zarządzaniu, jaka jest, więc przestaliśmy tam po kilku latach płacić pieniądze* (ID UM). Ocena jakości świadczonych usług przez Urząd Miasta Przasnysza wykonywana jest obecnie „na bieżąco”.

W starostwie powiatowym natomiast ocena pracowników jest prowadzona „zgodnie z ustawą”, przy czym oceniającym jest bezpośredni przełożony. Z wywiadów można było jednak wywnioskować, że część projektów nie została wykonana zgodnie z oczekiwaniami. Nie zlecano żadnych analiz ewaluacyjnych, w każdym razie w trakcie badania nie udało się uzyskać informacji na ten temat.

Zarówno Urząd Miasta Przasnysz jak i Starostwo Powiatowe w Przasnyszu realizowały projekty finansowane z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w zakresie informatyzacji urzędu. Urząd Miasta

zrealizował także dwa projekty budujące kompetencje zawodowe mieszkańców Przasnysza („Komputer w pracy – rozwój kwalifikacji osób pracujących w Przasnyszu w zakresie posługiwania się komputerem” – w latach 2008–2009 oraz „Komputer w pracy – zadbaj o przyszłość i podnieś swoje kwalifikacje” – w latach 2010–2011). Projekty te nie były przeznaczone wyłącznie dla pracowników samorządów, a z dostępnej dokumentacji trudno jest wywnioskować, jaki odsetek przeszkolonych stanowili pracownicy urzędu. Wywiad przeprowadzony w Urzędzie Miasta Przasnysz potwierdza, że w wyniku szkoleń pracowników ich kompetencje zdecydowanie wzrosły, *jak tu przyszliśmy, to maili nie umieli wysłać* (ID UM).

4. Procesy adaptacyjne w gminie

4.1. Występowanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji

Miasto Przasnysz w ostatniej dekadzie doświadczyło kilku niekorzystnych zdarzeń i negatywnych tendencji, które mogły potencjalnie wywołać sytuacje kryzysowe. Jednak, jak wskazują wywiady, żadna z tych zmian nie wpłynęła w sposób dramatyczny na sytuację społeczno-ekonomiczną miasta. Do sytuacji kryzysowych i negatywnych tendencji zidentyfikowanych w trakcie badania można zaliczyć:

A. Restrukturyzację gospodarki miasta, polegającą na likwidacji niektórych zakładów przemysłowych i restrukturyzacji innych.

Jednym z takich przykładów jest upadek w 2007 roku Zakładów Meblarskich „Węgiełka”. Przedsiębiorstwo w czasie najlepszej koniunktury zatrudniało 170 pracowników i produkowało głównie krzesła kierowane w 90% na eksport do Europy Zachodniej. Problemy przedsiębiorstwa rozpoczęły się kilka lat wcześniej jako skutek upadku inwestora niemieckiego, z którym w 1994 roku „Węgiełka” zawiązywała spółkę joint venture. Wśród czynników upadku spółki wskazuje się także zaniedbania kadry kierowniczej. Niestety, żadne działania, m.in. zmiana na stanowisku prezesa, plan naprawczy polegający na proponowaniu udziałów w spółce jej wierzycielom czy zainteresowanie norweskiej firmy Talgo wydzierżawieniem zakładu, nie zdołały uratować fabryki. Ostatecznie zakład został przez syndyka podzielony na działki i odsprzedany prywatnym inwestorom (por. Michalska, 2007; Żagiel, 2007). W 2003 roku upadło również Przasnyskie Przedsiębiorstwo Budowlane, co spowodowało zwolnienie około 250 osób; przeprowadzone badania nie pozwoliły jednak na odtworzenie historii tego bankructwa.

Przykładem restrukturyzacji są: przasnyski oddział ABB (b. ZWARR) oraz firma WIMEST (powstała na gruzach PUW). Jak się wydaje, są to udane przykłady, w trakcie badania nie udało się ustalić skali negatywnych oddziaływań (w tym zwolnień) tych dwóch restrukturyzacji.

B. Międzynarodowy kryzys ekonomiczny lat 2008–2009, w tym redukcja zatrudnienia w firmie KROSS, związana z rezygnacją z kooperacji ze światowym dystrybutorem

Kryzys ekonomiczny nie był głównym czynnikiem, który przedsiębiorstwa wymieniały w trakcie wywiadów jako destabilizujący ich działalność. *Kryzys, choć niewielki, nie dotknął nas tak bardzo. Nie było wielkich wahań na rynku, jeśli badamy ilość podmiotów prowadzących działalność gospodarczą* (ID UM). Jednak w wypadku firmy WR ten wątek pojawił się w odniesieniu do sytuacji na Ukrainie, co spowodowało

spadek zamówień (ID WR). Kryzys ukraiński był również jednym z powodów zawieszenia rozmów z inwestorami amerykańskimi na temat nowych inwestycji w SSE: *Mieliśmy trzech dużych inwestorów na strefy, którzy jednakże z decyzją wstrzymują się do czasu rozstrzygnięcia, co będzie z wojną. Nikt nie chce inwestować w duże kapitały, jeśli jest zagrożenie (ID SP).*

Jedynym ze spektakularnych przykładów pogorszenia się sytuacji dużego pracodawcy w mieście – firmy KROSS – było zaniechanie współpracy z siecią dystrybucyjną Decathlon i wstrzymanie zamówień na asortyment oferowany w sklepach sieci, produkowany w przedsiębiorstwie. Kryzys europejski doprowadził do spadku popytu na rowery w Europie, więc spodziewano się zmniejszonych zamówień od firmy Decathlon, na zlecenie której KROSS wykonywał połowę swojej ówczesnej produkcji. Podjęto decyzję o zerwaniu kooperacji, zaprzestaniu produkcji pod obcą marką i na warunkach dyktowanych przed zewnętrznego odbiorcę. Połowa produkcji przedsiębiorstwa musiała zostać wstrzymana, m.in. zamknięto cały dział produkujący ramy stalowe, co oznaczało redukcję zatrudnienia. Zwolnienia nastąpiły w 2009 roku i objęły 400 osób, część zwolnień miała charakter zwolnień grupowych. Koncentracja zasobów na budowaniu własnej marki okazała się trafną decyzją strategiczną, skutkującą dalszym rozwojem firmy (Kostrzewski, Miączyński, 2012). Jednym z elementów tego rozwoju było wydzielenie odrębnego podmiotu Engineo, który jest odpowiedzialny za cały proces projektowania, wdrożenia i uruchomienia produkcji.

C. Negatywne trendy demograficzne oraz społeczne konsekwencje długookresowego bezrobocia.

Jak wskazano, struktura demograficzna Przasnysza ulega pogorszeniu. Procesy starzenia się społeczeństwa mogą być wzmacniane przez emigracje miejscowej ludności do Warszawy.

O skali problemów społecznych świadczy m.in. wysoki udział wydatków na pomoc społeczną w budżecie gminy – rokrocznie na ten cel kierowana była blisko 1/5 budżetu, jest to więcej niż przeciętnie w polskich miastach i w miastach regionu. Wartościowo w latach 2008–2013 nastąpił wzrost wydatków na pomoc społeczną o 28% – do ponad 10 mln zł. W ostatnich latach w mieście zaobserwowano także tendencje negatywne o charakterze społecznym, polegające na pojawieniu się grupy osób bezdomnych.

4.2. Reakcje na kryzysy, szoki i negatywne tendencje

Żadna z sytuacji wymienionych w rozdziale: Występowanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji nie wiązała się z podjęciem szczególnych działań interwencyjnych przez władze lokalne czy adaptacji strategii miasta. Dobrze ujmuje to starosta: *W ogóle nie robimy takich jakichś kryzysowych spotkań za dużo i takich hysterii, natomiast mamy pewne przemyślenia jak by to powiedzieć, najbardziej skutecznie wydawać pieniądze.*

Ad. A. Udało się zebrać jedynie szczątkowe informacje na temat reakcji władz miasta na problemy upadających zakładów produkcyjnych. Mianowicie będąca na skraju bankructwa firma „Węgielka” nie uzyskała przychylności UM, jeśli chodzi o umorzenie zaległości w podatku od nieruchomości.

Ad B. Przeciwdziałanie negatywnym tendencjom, które w związku z kryzysem światowym mogą dotknąć przedsiębiorców z miasta, odbywa się w Przasnyszu m.in. za pośrednictwem prowadzonych inwestycji. Oczywiście jest to działanie pośrednie i długofalowe. Natomiast wśród działań bezpośrednich można wymienić dofinansowywanie nowych działalności gospodarczych przez PUP:

Od ładnych kilku lat priorytet mamy na powstawanie firm, kto chce założyć firmę dofinansowanie ma z Urzędu Pracy w pierwszej kolejności. Na co może zabraknąć, to może, na założenie firmy nikomu nigdy nie zabrakło. Sytuacja, w której jedynie nowe firmy otrzymują wsparcie, budzi pewien sprzeciw już istniejących przedsiębiorstw (ID WIMEST).

Kryzys w firmie KROSS nie odbił się szerokim echem w mieście, w PUP nie stwierdzono nawet wystąpienia zwolnień grupowych (ID PUP). Owszem, o pogorszeniu się sytuacji w firmie KROSS wiedzą władze miasta i PUP, jednak nie podejmowano żadnych działań nadzwyczajnych w tym kierunku. Co ciekawe, skala wzrostu bezrobocia w statystykach nie oddaje zwolnień deklarowanych przez KROSS. Sytuacja rozwiązała się niejako samoistnie, na co wpłynęło kilka czynników. Po pierwsze, część załogi mogła być zatrudniona na umowach czasowych, które nie zostały przedłużone. Po drugie, jak wspomina prezes firmy, próbowano znaleźć zatrudnienie zwalnianym pracownikom, być może w firmach powiązanych kapitałowo. Po trzecie, część zwolnionych pracowników mogła zasilić szarą strefę w mieście lub znaleźć zatrudnienie w Warszawie.

Ad C. Władze miasta również identyfikują wskazane tendencje w zakresie starzenia się społeczeństwa Przasnysza. Jednak ciągle nie odczuwają ich w taki sposób, żeby wymagało to szczególnych interwencji. Szkoły przasnyskie nie odnotowały skutków zmniejszania się liczby uczniów, gdyż pełnią swoją funkcję ponadlokalnie, także wobec wiejskiej gminy obwarzankowej (ID UM). Nie zauważono rosnącego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze. Natomiast emigracjom ma przeciwdziałać dalszy rozwój budownictwa komunalnego, aby wzorem Sopotu zatrzymać w mieście młode osoby, które nie mogą sobie pozwolić na zakup lokum. W ostatnim czasie w tym celu na potrzeby mieszkaniowe zaadaptowano dwa budynki (jeden kupiony od firmy KROSS, drugi przejęty po komendzie policji) (ID UM).

Kilka projektów społecznych kierowanych jest do bezrobotnych. Natomiast problem bezdomności jest stosunkowo nowym zagadnieniem i jak do tej pory bywa rozwiązywany doraźnie. Miasto nie ma własnego ośrodka pomocy społecznej, dlatego bezdomni są odsyłani do Mazowieckiego Centrum Pomocy Bliźniemu „Monar-Markot” w oddalonym o 6 km Turowie. Jednak odległość ta jest na tyle niewielka, że bezdomni wracają (nawet pieszo) do Przasnysza.

5. Wnioski

5.1. Czynniki rozwoju lokalnego

Do głównych endogenicznych czynników rozwoju Przasnysza należy zaliczyć funkcjonowanie kilku dużych przedsiębiorstw, które tworzą fragmentaryczne sieci powiązań oraz dają zatrudnienie przede wszystkim osobom o niższym poziomie wykształcenia. Ponadto należy podkreślić zróżnicowanie branżowe gospodarki miasta, choć branża handlowa skupia ponad 30% podmiotów, co może być czynnikiem destabilizującym gospodarkę w wyniku nasilonej ekspansji sieci handlowych. Istotnym czynnikiem rozwojowym jest również obecność w regionie istotnych pracodawców publicznych – szpitala i jednostki wojskowej. W wyniku budowy szpitala zwiększyła się liczba miejsc pracy.

Kolejnym czynnikiem, który ma niebagatelne znaczenie, jest funkcjonowanie w mieście lokalnych przedsiębiorców liderów o wysokim poczuciu tożsamości lokalnej, którzy z jednej strony prowadzą działalność gospodarczą, a z drugiej próbują się włączać w życie lokalnej społeczności. Ważne są też liczne stowarzyszenia i instytucje trzeciego sektora, jednak ich działania nie są dostatecznie wykorzystane w celach rozwojowych.

Egzogennym czynnikiem rozwojowym jest natomiast funkcjonowanie przasnyskiego oddziału ABB, o silnej pozycji w korporacji. Z całą pewnością działalność eksportowa firm przasnyskich, w tym firmy KROSS czy Mlekomy, ma istotne znaczenie. Potencjalnie szans dla miasta można upatrywać także w lokalizacji dużych inwestorów w SSE PSG; mimo że strefa znajduje się poza granicami miasta, będzie miała na nie istotny wpływ (Czaplicki, 2014a; Czaplicki, 2014b).

Paradoksalnie pogorszenie sytuacji geopolitycznej działa na korzyść Przasnysza, gdyż w związku z sytuacją na Ukrainie planowane jest (być może już się to stało) istotne wzmocnienie – również kadrowe – jednostki wojskowej (*nasza jednostka ma zwiększyć zatrudnienie o 300 etatów*, ID UM), świadczą o tym m.in. zapowiedzi budowy wielorodzinnych budynków mieszkalnych na jej terenie.

Ponadto istotną rolę rozwojową pełnią fundusze pozyskiwane ze środków europejskich. Rewitalizacja rynku jako główny projekt zrealizowany w mieście w połączeniu z towarzyszącymi inwestycjami prywatnymi wokół rynku daje pozytywny impuls rozwojowy małym przedsiębiorstwom usługowym i gastronomicznym. Wydaje się jednak, że zaniechanie niektórych inwestycji i działań było błędem.

5.2. Potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności

Na podstawie przeprowadzonych analiz można wnioskować, że istnieje pewien potencjał adaptacyjny miasta. Tezy tej nie da się w pełni potwierdzić, ponieważ w trakcie badania nie zidentyfikowano, oprócz redukcji zatrudnienia w firmie KROSS, żadnych negatywnych szoków społeczno-ekonomicznych. Jednakże zmiany związane z restrukturyzacją miejscowych przedsiębiorstw, które przecież zaszły w Przasnyszu, nie spowodowały spektakularnego pogorszenia sytuacji społeczno-gospodarczej. Można zatem przypuszczać, że istnieją pewne mechanizmy adaptacyjności.

Po pierwsze, ważne jest zróżnicowanie gospodarki miasta. Występowanie małych i dużych firm, podmiotów prywatnych z kapitałem zagranicznym i podmiotów publicznych jako znaczących pracodawców może powodować, że sytuacje kryzysowe będą w mniejszym stopniu dotyczyły Przasnysza niż miast o monokulturze gospodarczej, uzależnionych od jednej branży czy jednego pracodawcy.

Do czynników adaptacyjnych należy w przypadku Przasnysza zaliczyć inwestycje zagraniczne. Przejęcie przasnyskiego zakładu ZWARR przez korporację transnarodową ABB uchroniło część zatrudnionych przed zwolnieniem i nie doprowadziło do kumulacji negatywnych efektów. Trzeba przy tym zastrzec, że problemy z zatrudnieniem w Przasnyszu rozwiązywane są również przez zwiększoną migrację do Warszawy (nawet w trybie dojazdów codziennych). Dodatkowo wywiady ujawniły istnienie znaczącej szarej strefy zatrudnienia. Jak można przypuszczać, absorbowała ona osoby, które utraciły pracę na przykład w związku z restrukturyzacją firmy KROSS. Można zatem postawić dość kontrowersyjne pytanie: czy emigracja i powiększanie się szarej strefy można uznać za czynniki adaptacyjności?

Należy też zauważyć potencjał adaptacyjny tkwiący w kapitale ludzkim. Miasto realizuje wiele projektów skierowanych na poprawę edukacji (np. tablice interaktywne w każdej klasie) czy wzrost

kompetencji językowych (konsolidacja kilku drobnych projektów w celu długotrwałych działań w tym zakresie). Powiat istotnie inwestuje w szkoły: *W tej chwili mamy naprawdę znakomitą bazę oświatową i sądzę, że nawet nasze laboratoria w szkołach średnich mogłyby służyć (...) współpracy właśnie z uczelniami* (ID SP). Takie działania budują potencjał adaptacyjny regionu. Pozytywne są również ostatnie informacje o podjęciu współpracy szkół wyższych zlokalizowanych w mieście z Politechniką Warszawską. Być może uda się wykorzystać te działania do uzupełnienia luki na rynku pracy. Z drugiej strony niepokoi stan zaplecza praktycznego szkoły zawodowej w Przasnyszu.

Samorząd sprawnie wykorzystujący środki unijne oraz aktywna społeczność lokalna to także elementy wpływające pozytywnie na potencjał adaptacyjny miasta. W szczególności należy zauważyć pozytywne zmiany w zakresie planowania strategicznego i monitoringu własnych działań. Z rozmów w Urzędzie Miasta Przasnysz wynika, że krytycznie ocenia się poprzedni okres programowania, zauważono zalety dobrej diagnozy sytuacji miasta, zawężenia zestawu celów, ustalenia a priori wskaźników monitoringu i włączania społeczności lokalnej w procesy podejmowania decyzji. Przeprowadzone badania ujawniły jednak, że zbyt małą wagę przywiązuje się w mieście do realizacji projektów gospodarczych. Negatywnie należy ocenić konflikty między władzami różnych szczebli w powiecie i konkurowanie o środki unijne.

5.3. Wyzwania w zakresie adaptacyjności

Wśród wyzwań w zakresie adaptacyjności można wymienić:

- konieczność realizacji zadań związanych ze wsparciem przedsiębiorstw, w tym zaniechanych w poprzednim okresie;
- wzmacnianie sieci kooperacyjnych wokół dużych firm miejskich;
- opracowania rozwiązań w zakresie ochrony lokalnej przedsiębiorczości przed negatywnymi konsekwencjami intensywnego powstawanie sklepów dużych sieci handlowych;
- konieczność wyprzedzających reakcji na negatywne zjawiska społeczne, takie jak wzrost emigracji do Warszawy czy starzenie się społeczeństwa;
- przygotowanie się na zjawiska pozytywne, takie jak rozwój przasnyskiej strefy ekonomicznej, która będzie wymagać zwiększonych zasobów mieszkaniowych (również) w mieście, czy plany dążenia do samowystarczalności energetycznej powiatu (budowa elektrowni fotowoltaicznej w partnerstwie publiczno-prywatnym i wdrożenie programów małej energetyki);
- większe współdziałanie samorządów różnych szczebli, tak aby unikać konkurowania o środki zewnętrzne;
- zwiększona komunikacja z mieszkańcami w celu niwelowania konfliktów i wykorzystywanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego do planowania i monitorowania działań samorządu.

6. Literatura

Abplanalp M. (2013). WR Poland. Experts in everything, *Bystronic World. The Magazine for Cutting and Bending* no 1, s. 24–39 http://www.bystronic.com/media/ByWorldEN/ByWorld1301EN/BystronicWorld_1301_EN/index.html [dostęp: 24.10.2014].

Bloki tylko za Rudą, czy to wystarczy? (2014). *Kurier Przasnyski*, 7.06.14, <http://kurierprzasnyski.pl/206873.Bloki-tylko-za-Ruda-czy-to-wystarczy.html#axzz3j29Glv7l> [dostęp: 14.11.2014].

Czaplicki S. (2014a). Amerykańska firma Lockheed Martin i Politechnika Warszawska rozpoczęły działania w przasnyskiej strefie gospodarczej w ramach Poligonu doświadczalno-wdrożeniowego, kolejne 4 globalne firmy są zainteresowane budową zakładów w PSG, www.infoprzasnysz.com [dostęp: 24.10.2014].

Czaplicki S. (2014b) Miliardowi inwestorzy przyspieszają negocjacje ze starostwem, www.infoprzasnysz.com [dostęp: 24.10.2014].

Kołodziejczyk M. (2014). Jeśli mnie wybierzesz. Wybory samorządowe. Studium przypadku. *Polityka*, nr 2983, s. 16–17.

Kostrzewski L., Miączyński P. (2012). *Łowcy milionów*. Warszawa: Agora.

Kowalczyk M. (2008). Rozwój małych miast – stymulatory i bariery. *Człowiek i Środowisko*, 32(3–4), s. 73–85.

LPR (2009). Lokalny Program Rewitalizacji Przasnysza na lata 2009–2013. Załącznik do uchwały nr XXXV/252/2009 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 28.05.2009, Przasnysz.

Michalska U. (2007). Przasnysz: Na gruzach Węgierki. *Tygodnik Ciechanowski*, nr 33, http://tc.ciechanow.pl/aktualnosc-4579-przasnysz_na_gruzach_wegierki.html [dostęp: 24.10.2014].

Mleko wysyłają do Holandii (2008, 22 listopada). *Tygodnik Ostrołęcki*, www.to.com.pl [dostęp 24.10.2014].

PAP (2014a). Mazowieckie. Kolejka i szlak wojenny atrakcjami turystycznymi. *Gazeta Wyborcza*, 26 lipca, http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,16383469,Mazowieckie_Kolejka_i_szlak_wojenny_atrakcjami_turystycznymi.html [dostęp: 24.10.14].

PAP (2014b). Powstanie 1,5-km droga do terminala pasażerskiego w Szymanach. *Gazeta Wyborcza*, 30 września, http://wyborcza.pl/1,91446,16726063,Powstanie_1_5_km_droga_do_terminala_pasazerskiego.html#ixzz3HHWP0IXD [dostęp: 24.10.2014].

PRL (2009). Plan Rozwoju Lokalnego dla Miasta Przasnysza na lata 2008–2015. Miejski Plan Operacyjny, Przasnysz.

Przetrwąć rewitalizację (2011). *Tygodnik Ostrołęcki*, 22 października, <http://www.to.com.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20111022/PRZASNYSZ/831526558> [dostęp: 31.10.2014].

SRM (2007). Strategia Rozwoju Miasta Przasnysza na lata 2007–2015, Przasnysz.

Starosta tłumaczy, dlaczego basen jest w Chorzelach, a nie w Przasnyszu (2014). *Kurier Przasnyski*, 7 września, <http://kurierprzasnyski.pl/218576.Starosta-tlumaczy-dlaczego-basen-jest-w-Chorzelach-a-nie-Przasnyszu.html#ixzz3HHaAABuO> [dostęp: 20.10.2014].

Swianiewicz P. (2014). Niełatwo być bogatym w chudych latach. *Wspólnota*, nr 12, <http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=812> [dostęp: 24.10.2014].

Szczepankowski Z. (2014). Sprawozdanie starosty przasnyskiego Zenona Szczepankowskiego złożone podczas sesji Rady Powiatu w dniu 30 października 2014 r. <http://www.powiat-przasnysz.pl/pl/sprawozdanie-starosty-przasnyskiego-2/> [dostęp: 31.10.2014].

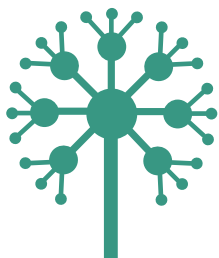
Waleszczak R. (2008). Przasnysz w latach 1795–1866. Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Przasnyskiej, Przasnysz.

Węglewski M. (2014). Dzięki komu Polska stała się rowerowym mocarstwem? *Newsweek*, 16 sierpnia, <http://biznes.newsweek.pl/polskie-rowery-2014-produkcja-w-polsce-kross-romet-newsweek-pl.artykuly.344962.1.html> [dostęp: 24.10.2014].

Złoty listek dla ABB (2014). *Kurier Przasnyski*, 21 maja, <http://kurierprzasnyski.pl/204265.Zloty-Listek-2014-dla-ABB.html#axzz3CFslmYlu> [dostęp: 24.10.2014].

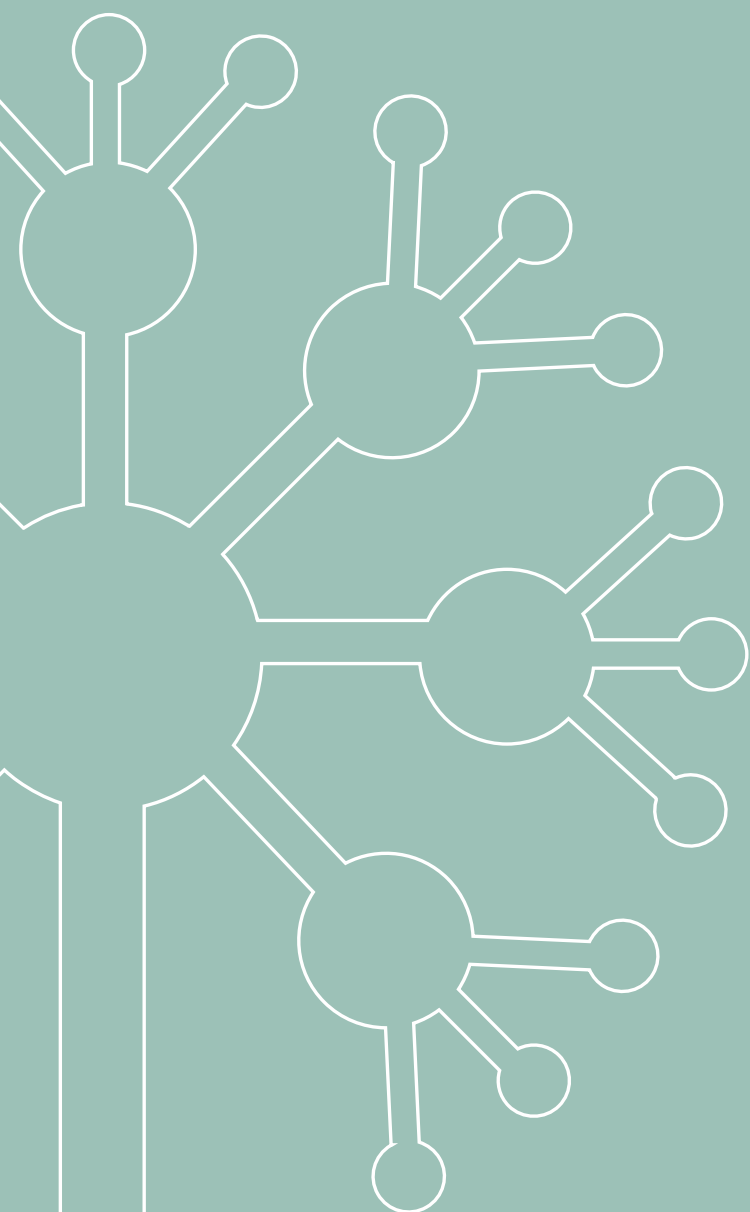
Żagiel S. (2005). Przasnysz nie traci tempa. *Tygodnik Ciechanowski*, 24 kwietnia, http://tc.ciechanow.pl/aktualnosc-3116-przasnysz_nie_traci_tempa.html [dostęp: 24.10.2014].

Żagiel S. (2006). Przasnysz: „Węgierka” tonie. *Tygodnik Ciechanowski*, nr 27, http://tc.ciechanow.pl/aktualnosc-3745-przasnysz_8222_wegierka_8221_tonie.html [dostęp: 24.10.2014].



trendy
plus

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



Adaptacyjność na poziomie lokalnym – studium przypadku Siedlec

Autorzy:

Klaudia Peszat

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski

Kamil Przyborowski

I. Wstęp

Siedlce są jednym z pięciu miast na prawach powiatu w województwie mazowieckim (czwarte pod względem liczby ludności). Na koniec 2013 roku zamieszkiwało je 76 000 mieszkańców. W latach 1975–1998 Siedlce były stolicą województwa. Miasto jest ważnym punktem w krajowym i międzynarodowym układzie komunikacyjnym. Leży w transeuropejskim korytarzu transportowym KII Berlin–Warszawa–Mińsk–Moskwa–Niżny Nowogród. W granicach Polski elementami tego korytarza są m.in. autostrada A2, która jest częścią europejskiego szlaku drogowego E30, oraz szlak kolejowy E20 (Berlin–Warszawa–Terespol).

Siedlce leżą 90 km na wschód od Warszawy, z którą są bardzo dobrze skomunikowane. Podróż samochodem z Siedlec do centrum Warszawy zajmuje około 80 minut¹. Bardzo dobra jest także komunikacja kolejowa. Między Warszawą a Siedlcami funkcjonuje 28 połączeń na dobę (w weekendy 26). Podróż koleją trwa od 70 do 100 minut, w zależności od połączenia². Mniejsza jest natomiast dostępność komunikacyjna do stolic sąsiednich województw, z którymi nie ma bezpośrednich połączeń kolejowych. Podróż samochodem do Lublina zajmuje około 105 minut (125 km), a do Białegostoku około 150 minut (155 km).

Siedlce pełnią liczne funkcje ponadlokalne: gospodarcze, edukacyjne, kulturalne i administracyjne. Znajdują się w nich wszystkie podstawowe jednostki administracji oraz delegatury niektórych urzędów poziomu wojewódzkiego, m.in. Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego oraz siedziby Sądu Okręgowego, Prokuratury Okręgowej i Izby Celnej.

2. Charakterystyka gminy

2.1. Gospodarka

Siedlce przed 1989 rokiem były istotnym ośrodkiem przemysłowym. Jednym ze skutków transformacji ustrojowej był upadek kilku dużych zakładów przemysłowych zlokalizowanych w mieście, m.in. Zakładów Przemysłu Dziewiarskiego „Karo”, Zakładów Mechaniczno-Precyzyjnych „Mer-Pol”, Odlewni Staliwa „Stalchemak”. W innych zakładach nastąpiły przekształcenia własnościowe. Spółkami prawa handlowego zostały m.in. Zakłady Lekkich Konstrukcji Stalowych „Mostostal” (obecnie Polimex-Mostostal S.A.), Fabryka Narzędzi Skrawających „Vis” (obecnie Fenes S.A.), Zakłady Produkcji Podzespołów FSO – ZPP Auto.

Na koniec 2013 roku w Siedlcach były zarejestrowane 8352 podmioty gospodarcze, w tym 8176 z sektora prywatnego. Dominuje sektor handlowy (27,6% podmiotów gospodarczych)³. Istotną rolę odgrywa także działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (10,2% wszystkich podmiotów), opieka zdrowotna i pomoc społeczna (7,6%), budownictwo (7,5%) oraz przetwórstwo przemysłowe (7,3%).

¹ Zgodnie z <https://www.google.pl/maps/> [dostęp: październik 2014].

² Zgodnie z danymi Polskich Kolei Państwowych <http://rozkład-pkp.pl/> [dostęp: październik 2014].

³ Wraz z handlem hurtowym i detalicznym w sekcji G PKD znajduje się naprawa pojazdów mechanicznych.

W strukturze wielkościowej siedleckich podmiotów gospodarczych dominują mikroprzedsiębiorstwa, które stanowią 95,7% wszystkich firm. Małe firmy stanowią 3,2% całej zbiorowości, średnie 1%, a duże 0,1%⁴. Liczba podmiotów gospodarczych w Siedlcach w ostatnich latach oscyluje wokół 8 000. Widać jednak niekorzystną tendencję wśród dużych przedsiębiorstw. W ciągu ostatniej dekady ich liczba zmniejszyła się prawie o połowę (z 17 podmiotów w 2002 roku do 9 w 2013). Obecnie największe firmy w mieście to:

- Polimex-Mostostal S.A. – producent lekkich konstrukcji stalowych oraz wykonawca robót budowlanych w Polsce i za granicą, spółka notowana na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie;
- Siedleckie Zakłady Drobiarskie Drosed S.A. – producent gotowych wyrobów drobiarskich, głównie pasztetu „Podlaskiego”, 260 miejsc na Liście 500 „Polityki”;
- Podlaska Wytwórnia Wódek Polmos Siedlce S.A. – producent wyrobów spirytusowych, a głównie wódki Chopin;
- Valmont Polska Sp. z o.o. – producent masztów oświetleniowych i energetycznych;
- Stadler Polska Sp. z o.o. – polski oddział firmy produkującej elektryczne zespoły trakcyjne Flirt/ER75;
- Cargill Polska Sp. z o.o. – producent pasz i nawozów sztucznych;
- Spółdzielczy Producent Sprężyn PSI;
- Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska (OSM Siedlce);
- Fenes S.A. – producent narzędzi skrawających.

Na terenie Siedlec od 2008 roku działa podstrefa Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Jej obszar to 65,4 hektarów terenów inwestycyjnych, na których przedsiębiorcy mogą lokować się na specjalnych warunkach. Najważniejszymi przedsiębiorstwami działającymi w siedleckiej SSE są:

- Polimex-Mostostal S.A. – producent konstrukcji i palet stalowych;
- CARFI POLSKA Sp. z o.o. – producent wyrobów z tworzyw sztucznych dla branż AGD i RTV;
- Zentis Polska Sp. z o.o. – producent komponentów owocowych dla przemysłu mleczarskiego, piekarskiego i cukierniczego.

W mieście działa blisko 100 spółek z udziałem kapitału zagranicznego, co daje 1,3 spółki na 1000 mieszkańców, plasując Siedlce powyżej wszystkich miast subregionalnych w województwie mazowieckim.

2.1.1. Rynek pracy

Siedlce są atrakcyjnym rynkiem pracy. Zatrudnienie znajduje tu blisko 24 000 osób (23 745 pracujących w 2013 roku), blisko 4500 dojeżdża do Siedlec do pracy spoza miasta (dane z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku). Saldo dojazdów do pracy w Siedlcach jest dodatnie (na jednego wyjeżdżającego z Siedlec przypada 1,53 przyjeżdżających do Siedlec do pracy). Daje to temu miastu 4 wynik w województwie po Warszawie, Płocku i Ostrołęce.

⁴ W raporcie posługujemy się kryterium zatrudnienia dla wydzielenia wielkości przedsiębiorstw. Mikroprzedsiębiorstwo to firma zatrudniająca do 9 osób, małe przedsiębiorstwo to takie, które zatrudnia między 10 a 49 pracowników, średnie od 50 do 249 pracowników, duże powyżej 249 pracowników.

Najwięcej osób dojeżdża do pracy w Siedlcach z gmin powiatu siedleckiego ziemskiego, w dalszej kolejności z powiatu łukowskiego i sokołowskiego. Z kolei mieszkańcy Siedlec, jeśli pracują poza miejscem swojego zamieszkania, pracę podejmują najczęściej w powiecie siedleckim (głównie w gminie wiejskiej Siedlce). Część mieszkańców podejmuje także zatrudnienie w stolicy. W 2011 roku do pracy w Warszawie dojeżdżało 1350 siedlczan.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2013 roku wynosiła w Siedlcach 11,8%, co stanowiło wskaźnik nieco wyższy od wartości dla województwa mazowieckiego (11,1%), ale było najniższym wynikiem wśród miast subregionalnych. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Siedlcach rośnie od 2009 roku na fali kryzysu światowego. Podobnie jest zresztą w innych ośrodkach subregionalnych na Mazowszu. Najniższe bezrobocie Siedlce odnotowały w 2008 roku – 8,6%. Poważnym problemem miasta jest jednak bardzo duży udział długotrwale bezrobotnych wśród osób pozostających bez pracy. W 2013 roku stanowili oni niemal połowę liczebności tej grupy (48,3%). Młodzi bezrobotni (poniżej 25 roku życia) stanowili 21,6% ogółu zbiorowości, a bezrobotni w wieku powyżej 50 lat – 19%.

Pozytywna tendencja w zakresie bezrobocia rysowała się w 2014 roku – od stycznia do października spadło ono z 12 do 9,7%. O spadku stopy bezrobocia w mieście w 2014 roku zdecydowali przede wszystkim ludzie młodzi. Liczba bezrobotnych poniżej 25 roku życia zmniejszyła się w tym okresie niemal o 1/3. Z kolei liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia zmniejszyła się w tym samym czasie tylko o 15%.

2.1.2. Instytucje otoczenia biznesu

W Siedlcach działa kilka lokalnych instytucji otoczenia biznesu (m.in. Cech Rzemiosł Różnych, Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT, Siedleckie Stowarzyszenie Rozwoju Przedsiębiorczości, Stowarzyszenie „Kapitał – Praca – Rozwój”), ale siła ich oddziaływania jest mała. Największą organizacją przedsiębiorców jest Wschodnia Izba Gospodarcza (WIG) działająca na terenie całego Podlasia. Spektrum działalności organizacji jest dość szerokie. Jednym z podstawowych działań izby jest ochrona i reprezentowanie interesów gospodarczych jej członków (także wobec organów państwowych). WIG organizuje również targi branżowe oraz ułatwia należącym do niej firmom nawiązywanie kontaktów biznesowych w kraju i za granicą, a także zajmuje się promocją produktów lokalnych i regionu. Zrzesza ponad 100 podmiotów, przede wszystkim ze wschodniego Mazowsza i Podlasia.

Przy Prezydencie Miasta Siedlce od 2005 roku istnieje Siedlecka Rada Biznesu – ciało opiniotwórczo-doradcze, złożone m.in. z największych przedsiębiorców w mieście, przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu, samorządu przedsiębiorców oraz szkół wyższych. Zrzesza około 50 osób. Zadaniem rady jest wymiana informacji o najistotniejszych sprawach gospodarczych miasta. Jest ona miejscem współpracy najważniejszych aktorów lokalnych. O ile jednak w pierwszych latach działalności rada spotykała się regularnie, o tyle od 2011 roku zebrania organizowane są raczej okazjonalnie.

2.2. Kapitał ludzki i społeczny

Struktura demograficzna Siedlec jest korzystniejsza niż całego województwa mazowieckiego. W 2013 roku udział osób w wieku przedprodukcyjnym wyniósł 19% (18,5% w woj. mazowieckim), kolejne 63,5% stanowiły osoby w wieku produkcyjnym (62,4% w woj. mazowieckim), a 17,6% było

w wieku poprodukcyjnym (19% w woj. mazowieckim). Z drugiej jednak strony Siedlce podlegają dokładnie tej samej tendencji dotyczącej starzenia się społeczeństwa, co reszta województwa i kraju. Proces ten toczy się w mieście szybciej niż średnio w województwie. W latach 2004–2013 udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w Siedlcach zmalał o 2,2 pp. (w woj. mazowieckim o 1,6 pp.). W tym samym czasie udział osób w wieku poprodukcyjnym w Siedlcach wzrósł aż o 5,5 pp., podczas gdy w skali województwa przyrost sięgał poziomu 2,3 pp.

Liczba ludności miasta w niewielkim stopniu, ale jednak spada (o 0,9% w latach 2004–2013). Wpływ na to mają dwa równoważące się czynniki. Z jednej strony w Siedlcach utrzymuje się dodatni przyrost naturalny, z drugiej występuje ujemne saldo migracji. W 2013 roku saldo migracji wyniosło –1,7‰, z kolei przyrost naturalny aż 3,3‰. W dłuższej perspektywie i trendach związanych z niższą dzietnością grozi to jednak wyludnieniem miasta i postępującymi procesami starzenia się społeczeństwa.

2.2.1. Wykształcenie i edukacja

System oświaty i edukacji jest w Siedlcach bardzo dobrze rozwinięty. W mieście działa 35 przedszkoli, z których 16 to przedszkola publiczne. Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkola w 2013 roku wyniósł 98,5%, a zatem można uznać, że dostępność opieki przedszkolnej w Siedlcach jest powszechna. W mieście jest 9 szkół podstawowych (w tym 2 niepubliczne) oraz 7 gimnazjów (2 niepubliczne). W systemie publicznych szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży w Siedlcach istnieją 4 licea ogólnokształcące oraz 6 zespołów szkół, w ramach których działa 5 liceów ogólnokształcących, 6 techników i 5 zasadniczych szkół zawodowych. Szkoła zawodowa działa także w ramach Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego, który obejmuje opieką dydaktyczno-wychowawczą dzieci i młodzież z niepełnosprawnością intelektualną. Ofertę kształcenia na tym poziomie uzupełniają szkoły niepubliczne. Ciekawa jest struktura uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Ponad połowa z nich w roku szkolnym 2013/2014 uczęszczała do techników i szkół zawodowych. Odsetek ten w ostatnich latach wciąż rośnie. W mieście jest także kilkadziesiąt prywatnych szkół ponadgimnazjalnych i policealnych, w których uczy się około 5000 osób z Siedlec i okolic. Powinno to mieć pozytywny wpływ na możliwość odnalezienia się absolwentów szkół ponadgimnazjalnych na rynku pracy, a w konsekwencji także na stopę bezrobocia. Siedlce jako jedno z niewielu miast nie poddało się presji masowej likwidacji szkół zawodowych, dzięki czemu mogą one cały czas kształcić uczniów w określonych zawodach. Nie zawsze jednak odpowiada to potrzebom lokalnego rynku pracy. W mieście brakuje bowiem specjalistów z branży samochodowej, elektrycznej, budowlanej (szczególnie w zawodach: betoniarz-zbrojarz, cieśla, dekarz, murarz), gastronomicznej i odzieżowej (krawiec, szwaczka)⁵.

Siedlce stanowią również ośrodek edukacji wyższej. Znajdują się w nich 4 szkoły wyższe: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Collegium Mazovia Innowacyjna Szkoła Wyższa, Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych oraz Zamiejskowy Wydział Administracji Uniwersytetu w Białymstoku. Łącznie studiuje na nich około 10 000 osób rocznie, co plasuje miasto na trzecim miejscu w województwie mazowieckim, po Warszawie i Radomiu⁶. Największą liczbę studentów kształci Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny – około 8700 osób rocznie. Prawie 40% studentów pochodzi spoza województwa

5 Kłosiewicz-Górecka U. (red.), 2011, *Potrzeby pracodawców a rozwój szkolnictwa zawodowego w Siedlcach. Raport z badania pracodawców i analiza rynku pracy*, Warszawa.

6 *Możliwości wykorzystania potencjału Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego dla wzrostu konkurencyjności miejskiego obszaru funkcjonalnego Siedlec, Seria Mazowsze. Analizy i Studia nr 2(39)/2014.*

mazowieckiego, przede wszystkim z województw lubelskiego i podlaskiego (z powiatów sąsiadujących z powiatem siedleckim ziemskim). Około 20% stanowią mieszkańcy miasta i gminy Siedlce. Należy zauważyć, że bardzo duży odsetek studiujących to osoby niepełnosprawne, co ma związek z wyłożonymi działaniami tej uczelni na rzecz likwidacji barier architektonicznych – wyposażenie pracowni w specjalistyczną aparaturę (m.in. drukarki brajlowskie, komputery ze specjalnym oprogramowaniem dla osób z uszkodzonym narządem wzroku), zapewnienie specjalistycznej opieki (możliwość korzystania z pomocy tłumaczy języka migowego, przewozów osób niepełnosprawnych czy pomoc asystenta osoby niepełnosprawnej) – oraz budową kompleksu rehabilitacyjnego.

Generalnie przeciętny mieszkaniec Siedlec ma lepsze wykształcenie niż przeciętny mieszkaniec województwa mazowieckiego i położonych w nim miast subregionalnych. Udział osób z wykształceniem wyższym wynosi w Siedlcach 25,9% (w woj. mazowieckim 23,6%, w pozostałych miastach subregionalnych nie przekracza 22%, tylko w Warszawie jest wyższy i osiąga blisko 38%)⁷. Kolejne 36,4% mieszkańców ma wykształcenie średnie lub policealne (w województwie – 33,7%, wśród największych miast w regionie więcej notują Warszawa i Płock). Podobnie jak w innych miastach daje się zaobserwować wzrostowy trend liczby ludności z najwyższym wykształceniem.

2.2.2. Aktywność społeczna

Liczba organizacji pozarządowych ze względu na miejski charakter jednostki samorządu terytorialnego jest stosunkowo duża (ponad 300 organizacji pozarządowych zarejestrowanych w 2013 roku, co daje 4 organizacje na 1000 mieszkańców i plasuje miasto powyżej średniej wojewódzkiej). Z największych miast regionu więcej notuje Warszawa (8 organizacji) i Ostrołęka (5 organizacji). Aktywność społeczna jest jednak raczej mała. Świadczy o tym m.in. frekwencja wyborcza, która we wszystkich bezpośrednich wyborach władz lokalnych była niższa od średniej wojewódzkiej. W wyborach samorządowych w 2014 roku wyniosła 46%, podczas gdy średnia w województwie – 53%. Innym przykładem jest zaangażowanie mieszkańców w konsultacje społeczne. Urząd miasta prowadzi elektroniczną Platformę Konsultacji Społecznych. Nie cieszy się ona jednak dużym zainteresowaniem mieszkańców. Wpisy zamieszczają przede wszystkim urzędnicy (np. przy okazji publikowania projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, przekazanego do konsultacji społecznych). Większym zainteresowaniem cieszą się badania ankietowe, chociaż tak naprawdę są to proste sondaże, dotyczące kilku zagadnień tematycznych, np. funkcjonowania strefy płatnego parkowania (pytania dotyczą zasięgu obszaru, sposobu pobierania opłat, godzin obowiązywania i stawek opłat).

Na terenie miasta działają też media o zasięgu lokalnym i regionalnym. Do największych należy Redakcja Terenowa TVP, a także internetowa Telewizja Siedlce (znana jako TV Wschód). W Siedlcach swoje siedziby mają również dwie stacje radiowe (Polskie Radio RDC oraz Katolickie Radio Podlasie). Wśród gazet lokalnych można znaleźć tygodniki: „Życie Siedleckie”, „Tygodnik Siedlecki”, „Echo Katolickie”, „Gazetę Siedlecką”. Ponadto urząd miasta wydaje co miesiąc bezpłatny informator miejski „Kurier Siedlecki”. Istotną rolę odgrywają dwa portale internetowe zajmujące się tematyką lokalną: Info Siedlce oraz SPIN – Siedlecki Portal Informacyjny.

7 Narodowy Spis Powszechny 2011.

2.3. Funkcjonowanie samorządu

2.3.1. Sytuacja polityczna Siedlec

Władza samorządowa w Siedlcach jest względnie stabilna. Od czasu reaktywacji niezależnego samorządu terytorialnego w 1990 roku urząd piastowało trzech prezydentów. Pierwszym prezydentem był Henryk Gut, wybrany w 1990 roku przez radę, w której większość stanowił Komitet Obywatelski „Solidarność”. Sprawował tę funkcję do 1997 roku, kiedy został mianowany wojewodą siedleckim⁸. Wówczas na stanowisko prezydenta Siedlec wybrano Mirosława Symanowicza, który od 1990 roku pełnił funkcję przewodniczącego rady miejskiej. Utrzymał się na stanowisku po wyborach w 1998 roku (ponowny wybór przez radę miasta), a w 2002 roku zwyciężył w pierwszych bezpośrednich wyborach prezydenta Siedlec, startując z listy Komitetu Wyborczego Wyborców Prawica Odpowiedzialna Praworządna i Sprawiedliwa (KWW POPiS), który był koalicją lokalnych struktur Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości. Pokonał w drugiej turze wyborów Kazimierza Seligę, kandydata Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Sojusz Lewicy Demokratycznej–Unia Pracy. KWW POPiS zdobył także bezwzględną większość w radzie miasta (12 z 23 mandatów)⁹. W 2006 roku Mirosław Symanowicz, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Siedleckiego Towarzystwa Samorządowego (STS), przegrał w drugiej turze wyborów z kandydatem Prawa i Sprawiedliwości Wojciechem Kudelskim¹⁰, przewodniczącym rady miejskiej w kadencji 2006–2010. Ustupający prezydent zdobył jednak mandat radnego miasta, a STS zostało częścią rządzącej Siedlcami koalicji¹¹. W 2010 roku Wojciech Kudelski wywalczył reelekcję już w pierwszej turze wyborów¹². Do 2013 roku w radzie miejskiej rządziła koalicja PiS, PO i STS, kiedy to szeregi opuściła Platforma Obywatelska. W wyborach samorządowych, które odbyły się w listopadzie 2014 roku, dotychczasowy prezydent utrzymał władzę, pokonując w drugiej turze wyborów Andrzeja Sitnika, kandydata Komitetu Wyborczego Wyborców „Bezpartyjne Siedlce”. Przedłużona została także koalicja PiS i STS w radzie miasta¹³.

Rola ogólnopolskich partii politycznych w Siedlcach jest istotna. W wyborach do rady miasta większość mandatów zdobywają przedstawiciele komitetów reprezentujących ogólnopolskie partie polityczne. W obecnej kadencji rady (2014–2018) reprezentowane są 2 komitety lokalne – Siedleckie Towarzystwo Samorządowe, które ma 3 radnych, oraz Komitet Wyborczy Wyborców „Bezpartyjne Siedlce” – 2 radnych. W poprzedniej kadencji rady (2010–2014) reprezentowane było tylko STS, które miało 4 radnych. W kadencji 2006–2010 w radzie zasiadali przedstawiciele dwóch komitetów lokalnych – STS miało 7 radnych, a Forum Samorządowe w Siedlcach – 2. Ciekawa sytuacja zdarzyła się w wyborach 2002 roku, w których zwyciężył Komitet Wyborczy Wyborców Prawica Odpowiedzialna Praworządna i Sprawiedliwa (zdobył 12 z 23 mandatów), jednak pod szyldem lokalnego komitetu występowała koalicja

8 W wyborach samorządowych w 1998 r. uzyskał mandat radnego mazowieckiego sejmiku wojewódzkiego. Zmarł w trakcie kadencji w 2001 r. www.pkw.gov.pl [dostęp: październik 2014].

9 Dane Państwowej Komisji Wyborczej <http://pkw.gov.pl/wizualizacja-69/wizualizacja-wyborow-samorzadowych-2002r.html> [dostęp: październik 2014].

10 Dane Państwowej Komisji Wyborczej <http://pkw.gov.pl/wizualizacja-wyborow-20108/wizualizacja-wyborow-samorzadowych-2006r.html> [dostęp: październik 2014].

11 W latach 2006–2010 w Siedlcach większość w radzie miała koalicja dwóch ogólnopolskich partii politycznych (Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości) oraz lokalnego komitetu (Siedleckiego Stowarzyszenia Samorządowego).

12 Dane Państwowej Komisji Wyborczej <http://pkw.gov.pl/wizualizacja-wyborow-23207/wizualizacja-wyborow-samorzadowych-2010r.html> [dostęp: październik 2014].

13 Oba ugrupowania mają w sumie 13 mandatów w 23-osobowej radzie miasta (PiS – 10, STS – 3)

miejscowych przedstawicieli Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości. Wszystkie pozostałe mandaty zdobyli przedstawiciele ogólnopolskich komitetów partyjnych¹⁴.

Wspólną cechą wszystkich dotychczasowych siedleckich prezydentów jest ich przynależność do prawicowego obozu politycznego (co można wywnioskować z ich drogi politycznej, nawet jeśli stanowisko piastowali jako przedstawiciele komitetów lokalnych).

2.3.2. Sytuacja finansowa Siedlec

Struktura dochodów własnych Siedlec jest charakterystyczna dla miast na prawach powiatu. Zdecydowanie największy udział mają dochody z tytułu udziału miasta w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), stanowiące około połowy dochodów własnych. Ich wartość w latach 2007–2013 sukcesywnie rosła (od 59,4 do 80,3 mln). Istotnym i stabilnym źródłem dochodów jest także podatek od nieruchomości, stanowiący około 20% dochodów własnych Siedlec. Warto wspomnieć także dochody z majątku (sprzedaż majątku, opłaty za użytkowanie wieczyste czy dzierżawę). Charakteryzują się one bardzo dużą zmiennością – w latach 2007–2009 i w 2011 roku ich udział wynosił 2–3% dochodów własnych, ale w 2010 i 2012 roku ponad 10%. Wynikało to z intensyfikacji sprzedaży nieruchomości miejskich w tych latach. Wysoki udział dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości należy uznać za negatywny, ponieważ jest to dochód jednorazowy, a także trudny do zaplanowania¹⁵. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem jest stabilny i waha się od 45% do 50%.

Budżet Siedlec charakteryzuje utrzymujący się deficyt. W analizowanym okresie jedynie w 2007 roku zanotowano nadwyżkę budżetową w wysokości 3,8 mln zł (1,7% dochodów). W latach 2008–2013 wielkość deficytu budżetowego wahała się od 7,4 mln zł (2,9% dochodów) w 2008 roku do 59,4 mln zł (18,6% dochodów) w 2011. W ostatnich dwóch latach nastąpiło jego zmniejszenie, co wynikało przede wszystkim z ograniczenia wydatków inwestycyjnych. Skutkiem utrzymującego się deficytu budżetowego był znaczący wzrost zadłużenia Siedlec w latach 2008–2013. Jeszcze w 2008 roku wynosiło ono 67,5 mln zł, co stanowiło 23,4% dochodów ogółem. Na koniec 2013 roku miasto miało do spłaty już prawie 270 mln zł długu (76,9% dochodów ogółem), skutkowało to koniecznością wdrożenia programu naprawczego. Dynamiczny wzrost zadłużenia był wynikiem przede wszystkim inwestycji finansowanych ze środków zwrotnych.

2.3.3. Inwestycje samorządu

Największymi inwestycjami realizowanymi przez miasto Siedlce w ostatnich latach był projekt wodno-kanalizacyjny, polegający na rozbudowie oczyszczalni ścieków, budowie kolektorów i modernizacji systemu kanalizacyjnego Siedlec (wartość projektu 157,7 mln zł), oraz projekt drogowy, polegający na budowie wewnętrznej obwodnicy miasta (wartość projektu 50,5 mln zł)¹⁶.

14 Dane o wynikach wyborów za Państwową Komisją Wyborczą <http://pkw.gov.pl/> [dostęp: październik 2014].

15 Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2013 r. wykonano jedynie 7,3% z zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku (3,7 mln z zaplanowanych 50 mln). Niski poziom wykonania zaplanowanych dochodów w zakresie sprzedaży majątku w latach 2011–2013 został uznany przez RIO za jedną z przyczyn nadmiernego zadłużenia miasta.

16 Dane z bazy SIMIK wg stanu na październik 2014 r. Zakończenie projektu pn. „Rozbudowa oczyszczalni ścieków, budowa kolektorów i modernizacja systemu kanalizacyjnego miasta Siedlce” planowane jest na 2015 r., ale zdecydowana większość nakładów inwestycyjnych (w tym rozbudowa oczyszczalni ścieków) została już poniesiona.

Właściwie jedynym projektem infrastrukturalnym podjętym przez samorząd miasta Siedlce w ostatnich latach, którego realizacja przyczyniła się do poprawy lokalnego potencjału innowacyjnego, był projekt pn. „Budowa sieci szerokopasmowej w mieście Siedlce” (wartość projektu 14,5 mln zł). Głównym jego założeniem było podniesienie efektywności pracy administracji publicznej oraz zmniejszenie poziomu wykluczenia cyfrowego mieszkańców. W ramach projektu wybudowano komunalną sieć szerokopasmową łączącą jednostki miejskie. Utworzono także sieć publicznych punktów dostępu do Internetu (tzw. PIAP-ów – Public Internet Access Point), zapewniających mieszkańcom bezpłatny dostęp do sieci internetowej¹⁷.

Samorząd miasta Siedlce od 2007 roku bezpośrednio lub za pośrednictwem gminnych i powiatowych jednostek organizacyjnych zrealizował lub realizuje (część projektów jest w toku) 14 projektów dofinansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki o łącznej wartości 14,9 mln zł¹⁸. Ich tematyka skupiała się przede wszystkim na wsparciu dla sektora edukacji oraz wzmocnieniu kompetencji zawodowych mieszkańców miasta. Realizowane były także dwa projekty zmierzające do usprawnienia pracy urzędu miasta.

3. Adaptacyjność samorządu

3.1. Planowanie i zarządzanie strategiczne

Siedlce mają Strategię Rozwoju Miasta do roku 2015. Dokument jest aktualizacją strategii z 2000 roku, której dokonano w 2007 roku.

Zapis z preambuły strategii: *Mamy nadzieję, że zaproponowane w strategii cele i kierunki działań zostaną życzliwie przyjęte przez mieszkańców Siedlec świadczy o braku wystarczającego uspołecznienia procesu budowy strategii. Aktualizację najważniejszego dokumentu strategicznego miasta przygotował zespół składający się z pracowników Urzędu Miasta Siedlce oraz radnych miejskich i jedynie w ustawowy sposób poddano ją konsultacjom społecznym. W strategii wskazano kilka czynników przemawiających za potrzebą jej aktualizacji, jednak wydaje się, że najważniejsza była potrzeba opracowania dokumentu umożliwiającego sięgnięcie po środki unijne, dostępne w perspektywie lat 2007–2013. Świadczą o tym m.in. następujące zapisy: Obecnie obowiązują nowe programy operacyjne, które otwierają nowe możliwości pozyskiwania środków unijnych. Projekty unijne zakontraktowane do roku 2013 będą mogły być realizowane do roku 2015. (...) Cele rozwoju Siedlec są zgodne z celami i priorytetami rozwoju województwa mazowieckiego. Umożliwi to, z punktu widzenia formalnego, ubieganie się Miasta o dofinansowanie przewidzianych do realizacji przedsięwzięć z funduszy zewnętrznych.*

W strategii przyjęto cztery cele strategiczne:

- Siedlce stolicą subregionu

¹⁷ Więcej informacji dotyczących tego projektu znajduje się na stronie internetowej poświęconej pozyskiwaniu przez miasto Siedlce środków z Unii Europejskiej http://www.siedlce.pl/index.php?option=18&action=articles_show&art_id=80&menu_id=86&page=19&page_no=10 [dostęp: październik 2014].

¹⁸ Dane z bazy SIMIK wg stanu na październik 2014 r.

- Siedlce ośrodkiem konkurencyjnej i nowoczesnej gospodarki
- Siedlce miastem zrównoważonego rozwoju w harmonii z otoczeniem
- Siedlce miastem aktywnej społeczności, wygodnym i bezpiecznym.

Biorąc jednak pod uwagę fakt, że dokument nie był tworzony w modelu partycypacyjnym, można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście odzwierciedla on długofalową wizję rozwoju miasta, czy jest tylko dokumentem przygotowanym pod środki unijne. Okres obowiązywania strategii zbliża się do końca, a prace nad nowym dokumentem jeszcze się nie rozpoczęły.

Obecna strategia była poddawana ocenie realizacji w cyklu dwuletnim (sprawozdania za lata: 2009–2011, 2011–2013, 2013). Raz w roku wydział merytoryczny przeprowadzał monitoring realizacji strategii, przygotowywany na podstawie sprawozdania z wykonania Planu Rozwoju Lokalnego oraz innych programów operacyjnych, a także opierając się na podstawowych danych statystycznych. Raport z tego badania jest przedstawiany prezydentowi Siedlec i publikowany na stronie internetowej miasta.

Oprócz Strategii Rozwoju Miasta Siedlce uchwalono też inne dokumenty strategiczne i planistyczne:

- Lokalny Plan Rewitalizacji Miasta Siedlce na lata 2007–2013. Plan został przyjęty w 2010 r., w wielu obszarach zwraca uwagę na dostępność środków z RPO Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013, co świadczy o bardzo reaktywnym podejściu władz miasta do tematu rewitalizacji i postrzeganiu jej głównie przez pryzmat środków unijnych. Umieszczono w nim 161 projektów do realizacji w latach 2007–2015, wśród których wiele to jedynie projekty modernizacji ulic i budynków, niewpisujące się w logikę kompleksowej rewitalizacji, chociaż w planie wyznaczono też 13 stref kwalifikujących się do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce (uchwalone w 2005 roku i zaktualizowane w 2013). Brakuje w nim jednak jasnej wizji rozwoju części miasta wokół dworca PKP. Linia kolejowa przedzieliła miasto na dwie części. Brakuje dobrych połączeń drogowych między częścią północną i południową. Studium nie określa sposobu zagospodarowania terenów przykolejowych.

Obecnie w fazie konsultacji jest Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego na lata 2014–2022 dla miasta Siedlce i gmin, z którymi miasto ma zawarte porozumienia międzygminne w zakresie prowadzenia transportu publicznego (gminy: Siedlce, Mokobody, Suchożebry, Mordy, Zbuczyn, Wiśniew, Skórzec i Kotuń)¹⁹, a także Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Siedlce do 2020 roku.

3.2. Zarządzanie jakością i efektami

Wiedzę o sytuacji lokalnej gospodarki urzędnicy czerpią z podstawowych statystyk publicznych (w tym danych Głównego Urzędu Statystycznego) oraz dzięki nieformalnym kontaktom prezydenta i radnych miasta z przedsiębiorcami. Na stronie internetowej Siedlec widnieją co prawda liczne odniesienia do różnych opracowań i rankingów, jednak pełnią one raczej funkcję marketingową, niż służą ocenie sytuacji w mieście. Urząd nie zleca i nie przeprowadza też własnych badań ankietowych. Nie ma również kompleksowego systemu monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań.

¹⁹ Gminy liczące co najmniej 50 000 mieszkańców mają ustawowy obowiązek przygotowania planu transportowego (ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5 poz. 13 ze zm.).

Urząd Miasta Siedlce posiada natomiast certyfikat zgodności Systemu Zarządzania Jakością z normą ISO 9001:2008 w zakresie wykonywania zadań administracji samorządowej wynikających z przepisów prawa, służących zaspokajaniu potrzeb i oczekiwań wspólnoty lokalnej.

W ramach prowadzonych prac nad Systemem Zarządzania Jakością ustanowiono Politykę Jakości, powołano Pełnomocnika ds. Systemu Zarządzania Jakością i wprowadzono przeglądy systemu jakości.

Polityka Jakości Urzędu Miasta Siedlce z 21 marca 2014 (czwarta edycja) określa następujące cele:

- Profesjonalna, terminowa i zgodna z prawem obsługa Klientów.
- Szkolenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników zatrudnionych w Urzędzie oraz świadomości i odpowiedzialności za jakość pracy na wszystkich stanowiskach pracy.
- Wprowadzanie nowoczesnych technologii informatycznych do zapewnienia sprawnego przepływu informacji i wspomaganie działalności Urzędu.
- Doskonalenie zasad zarządzania Urzędem oraz efektywne gospodarowanie środkami finansowymi.
- Zaangażowanie całego personelu na każdym poziomie organizacyjnym w doskonaleniu jakości świadczonych usług.

Po każdej zakończonej edycji prowadzony był audyt zewnętrzny, badający procesy, produkty i przepływ informacji w urzędzie i w kontaktach z otoczeniem. Brak jednak szczegółowych informacji dotyczących oceny oraz wyników prowadzonych działań.

4. Procesy adaptacyjne w gminie

4.1. Występowanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji

Problemy gospodarcze Siedlec związane są przede wszystkim z kłopotami ważnych lokalnych firm, będących jednymi z największych pracodawców w mieście i całym subregionie, tj. Polimexu-Mostostal i ZPP Auto. Obecnie pojawiła się też groźba wyprowadzenia z miasta kolejnego dużego zakładu, jakim jest Stadler. Sytuację komplikuje również zły stan finansów samorządu lokalnego i związane z tym kłopoty z nadmiernym zadłużeniem.

4.1.1. Polimex-Mostostal

Najbardziej negatywnym wydarzeniem w ostatnich latach w Siedlcach, które wpłynęło na sytuację gospodarczą w mieście, były poważne kłopoty Polimexu-Mostostal – największego pracodawcy w Siedlcach i całym regionie siedleckim.

Oddział siedlecki firmy Polimex-Mostostal Spółka Akcyjna prowadzi działalność produkcyjną, polegającą na spawaniu konstrukcji stalowych, montażu przemysłowych krat pomostowych i funkcji zabezpieczeń antykorozyjnych, co obejmuje usługę cynkowania ogniowego oraz usługi malarskie. Oddział siedlecki specjalizuje się w realizacji projektów inwestycyjnych i działalności usługowej w sektorach energetyki

i petrochemii. W listopadzie 2009 roku w Siedlcach uruchomiono nowy zakład produkcyjny o powierzchni 35 000 m² i możliwościach produkcyjnych ponad 2000 ton konstrukcji stalowych miesięcznie. Produkty i usługi spółki eksportowane są do krajów całego świata, począwszy od Europy (np. Austria, Belgia, Dania, Francja, Szwecja, Wielka Brytania) przez rynki azjatyckie i arabskie (np. Azerbejdżan, Pakistan, Arabia Saudyjska, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie) aż po afrykańskie (np. Kamerun).

Problemy firmy zaczęły się w 2012 roku, kiedy to silna konkurencja, wręcz „wojna cenowa”, na rynku budownictwa drogowego doprowadziła Polimex do kłopotów z ukończeniem dużych inwestycji drogowych w Polsce, a w konsekwencji wpłynęła na pogorszenie kondycji finansowej całej spółki. Zbiegło się to w czasie z budową nowej hali produkcyjnej w Siedlcach oraz z nieudaną kooperacją z firmą z Ukrainy. A tak przyczyny kłopotów oddziału siedleckiego widzą przedstawiciele jej zarządu: (...) *ponosimy konsekwencje, będąc częścią większej całości.*

Konsekwencją tych kłopotów były zwolnienia grupowe we wszystkich oddziałach firmy oraz zmniejszenie zatrudnienia u kooperantów Polimexu-Mostostal w latach 2013–2014, co dotknęło w znacznym stopniu firmy siedleckie: (...) *to jest firma, która ma sporo współpracy z podwykonawcami, prawda, czyli dla tych podwykonawców też jest jak gdyby zmniejszenie ilości zamówień i to też, między innymi, mogło mieć wpływ na zmniejszenie, może nie na jakąś tam większą skalę, ale jakieś tam zmniejszenie zatrudnienia w tych mniejszych firmach, kilkusobowych.* [przedstawiciel władz lokalnych]

W okresie prosperity oddział w Siedlcach zatrudniał nawet 2500 osób, obecnie – około 1500. Razem ze wszystkimi podwykonawcami wciąż daje zatrudnienie blisko 2000 pracowników z Siedlec i okolicznych gmin, ale restrukturyzacja zatrudnienia jeszcze się nie zakończyła. Co prawda większa redukcja zatrudnienia dotknęła inne oddziały spółki, ale jej skutki były i będą odczuwalne także w Siedlcach.

Był program dobrowolnych odejść. Były też przeprowadzane zwolnienia grupowe, zresztą teraz też będą jakieś tam dalsze zwolnienia, wynikające z optymalizacji zatrudnienia. Cały czas analizujemy organizację wewnętrzną od strony optymalizacji produkcyjnej. [przedstawiciel Polimexu-Mostostal]

Sytuacja była i jest cały czas monitorowana przez Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach, który aktywnie angażował się w negocjacje związków zawodowych z zarządem firmy. Zapowiadana skala zwolnień była bardzo duża i mogła zachwiać siedleckim rynkiem pracy. Ostatecznie redukcja zatrudnienia była mniejsza niż początkowo planowano, a większość zwolnionych osób poradziła sobie z nową sytuacją. Bardzo często byli to pracownicy dobrze wykwalifikowani, więc albo zakładali własną działalność gospodarczą, albo szukali pracy w innych zakładach, nieliczni trafili do PUP. Zgłaszali się jednak do urzędu, wiedząc już, jakie wsparcie mogą otrzymać.

Oddział siedlecki nie tylko zwalniał swoich pracowników. Wdrażany jest bowiem cały program restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Na najbardziej pożądane stanowisko spawacza cały czas prowadzony jest nabór. W 2014 roku od Polimexu-Mostostal do PUP wpłynęło ponad 70 ofert pracy w zawodzie spawacz. Podniesiono nawet stawki godzinowe, ale o dobrze wykwalifikowanych fachowców w tym zawodzie jest bardzo trudno (zakład pozyskuje pracowników z terenów znajdujących się w promieniu nawet 100 km od Siedlec).

Problemy finansowe Polimexu-Mostostal przełożyły się nie tylko na sytuację na siedleckim rynku pracy, ale również inne dziedziny życia społecznego i kulturalnego miasta. Polimex-Mostostal S.A. sponsorował m.in. klub piłkarski MKP Pogoń Siedlce (w latach 2008–2012). W 2013 roku firma

– ze względu na złą kondycję finansową – zrezygnowała ze sponsoringu, koncentrując się wyłącznie na działalności gospodarczej.

4.1.2. ZPP Auto

ZPP Auto to spółka produkcyjna grupy FSO. Firma zajmowała się wytwarzaniem części i akcesoriów do pojazdów mechanicznych (wyłoczki, elementy tłoczone, spawane, zgrzewane), montażem części i podzespołów oraz świadczeniem usług w zakresie malowania, cynkowania, fosforanowania. Jej głównym kontrahentem była FSO S.A., ale firma produkowała też części dla General Motors, A. Opel A.G, Thyssen Krupp, SAS, Faurecia i innych. W okresie prosperity zatrudniała około 600 osób.

Spółka popadła w duże kłopoty finansowe w chwili, gdy ogólnoswiatowy kryzys dotknął branżę motoryzacyjną i zachodni kontrahenci znacząco ograniczyli zamówienia. Upadłość warszawskiej Fabryki Samochodów Osobowych (FSO) tylko pogłębiła ten stan. Ostatecznie 1 lipca 2011 roku Wydział Gospodarczy Sądu Rejonowego w Siedlcach ogłosił upadłość spółki z opcją likwidacyjną. Do firmy wszedł syndyk, który wycenił jej majątek. Cała załoga (w chwili likwidacji było to około 100 osób) dostała wypowiedzenia, realizowane stopniowo przez kilka następnych miesięcy.

Upadłość ZPP Auto i utrata pracy były dużym problemem dla osób w wieku przedemerytalnym, które pracowały w tym samym zakładzie pracy od wielu lat i nie miały żadnych innych kwalifikacji. Świadczy o tym wypowiedź przedstawiciela Powiatowego Urzędu Pracy w Siedlcach: (...) *najgorzej było z paniami, znaczy gros osób też poszło na świadczenia przedemerytalne, bo to były takie osoby z trzydziestoparo- i czterdziestoletnim stażem pracy, ale tu był problem, bo tam szczególnie panie, które pracowały cały życie tam na produkcji, w zasadzie niepotrafiące niczego więcej wykonywać, tutaj z takimi osobami był problem.*

W 2012 roku hale i park maszynowy wydzierżawiła od syndyka francuska firma Altia Group. Zatrudniła blisko 100 pracowników byłego ZPP Auto i rozpoczęła produkcję części samochodowych. Kondycja finansowa firmy macierzystej nie była jednak dobra i spółka w 2014 roku zdecydowała się zakończyć działalność w Siedlcach. W listopadzie 2014 roku, po zaproszeniu syndyka do złożenia oferty, zakupiła firma Bozamet z podmiejskiego Ujrzanowa. Nowy właściciel przejął zakład ze 130-osobową załogą. Zapowiedział też, że w przyszłości będzie się starał zwiększyć zatrudnienie do około 400 osób.

4.1.3. Zła kondycja finansowa samorządu

Budżet Siedlec charakteryzuje utrzymujący się od wielu lat deficyt, a kłopoty finansowe miasta z roku na rok się pogłębiają. Na koniec 2013 roku zadłużenie samorządu osiągnęło poziom 76,9% dochodów ogółem (prawie 270 mln zł długu), co było w znacznej mierze skutkiem realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych i zaciągania na ten cel wielomilionowych kredytów.

W związku ze złym stanem finansów publicznych władze miasta Siedlce miały nawet problem z uchwaleniem budżetu na 2014 rok. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Warszawie uchwałą nr 10.141.2014 z 1 kwietnia 2014 roku wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną uchwałę nr XXXIX/728/2014 Rady Miasta Siedlce z 28 lutego 2014 roku w sprawie zmian

w budżecie na 2014 rok w części dotyczącej planowanych spłat zadłużenia, które były zbyt wysokie w stosunku do nadwyżki operacyjnej z lat 2011–2013²⁰.

Władze Siedlec nie dokonały zmian w budżecie w terminie wyznaczonym przez RIO, tłumacząc, że nie ma możliwości wprowadzenia postulowanych przez organ nadzorczy zmian zmierzających do utrzymania ustawowych ograniczeń. Z tego samego powodu kolegium RIO odstąpiło także od ustalenia budżetu miasta na 2014 rok.

W myśl odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego wzywane są przez RIO do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania przez RIO. Miasto Siedlce zostało objęte taką procedurą²¹.

4.2. Reakcje na kryzys, szoki i negatywne tendencje

4.2.1. Polimex-Mostostal

Oddział siedlecki Polimexu-Mostostal ma wiele zamówień i moce produkcyjne, ale ze względu na utratę płynności finansowej całej spółki nie może uzyskać kredytu, nie ma też własnych środków, by na przykład kupić stal i realizować zlecenia.

W rozwiązaniu kłopotów zakładu produkcyjnego w Siedlcach włączyli się prezydent miasta i przewodniczący rady miasta, a także parlamentarzyści z okręgu siedleckiego, którzy lobbowali w Ministerstwie Skarbu. Na szczeblu lokalnym cały czas toczyły się rozmowy między zarządem oddziału siedleckiego a władzami miasta, dotyczące bieżącej sytuacji finansowej firmy. Podjęto też dwukrotnie (w latach 2013–2014) decyzję o odroczeniu płatności podatku od nieruchomości. Była to największa pomoc ze strony urzędu.

Została ona pozytywnie oceniona przez zarząd oddziału siedleckiego, niemniej, jak twierdzą jego przedstawiciele, tylko w niewielkim stopniu wpłynęło to na ogólną sytuację finansową firmy: *No oni [władze miasta – przypis red.] nam bardzo kibicowali, ale dużej pomocy jakby wnieść nie mogli. No bo z uwagi na różnego rodzaju ograniczenia. Tam jakieś ulgi były stosowane, no ale to, mówię, to wszystko w granicach tego, co mogli. W sumie było niewiele, ale myślę, że należy to ocenić w tym zakresie, w takim zakresie, jak to jest możliwe, na pozytywnie.*

Na ratowanie całej firmy środki finansowe przekazywał również rząd, ponieważ w spółce swoje udziały ma Skarb Państwa. Firma musiała jednak sama podjąć głębokie działania restrukturyzacyjne. Uproszczono strukturę organizacyjną, m.in. poprzez reorganizację 20 zakładów produkcyjnych w 5 branżowych segmentów, usunięto zdublowane stanowiska i zminimalizowano wewnętrzną konkurencję między poszczególnymi zakładami grupy. Wiązało się to oczywiście z dużymi zwolnieniami. Pierwsza grupa pracowników, która została wyznaczona do zwolnień w oddziale siedleckim, liczyła około 79 osób. Byli to przede wszystkim spawacze. Planowane były kolejne dwie tury zwolnień.

20 Budżety jednostek samorządowych na 2014 r. muszą spełniać warunek określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.). Przewidziana w nich suma spłat zadłużenia wraz z należnymi odsetkami nie może przekraczać średniej wartości nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku z 3 lat poprzedzających rok, na który przyjmowany jest budżet.

21 Uchwała nr 12.176.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 29 kwietnia 2014 r. w sprawie wezwania Miasta Siedlce do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

W całym Polimexie-Mostostal zwolnienia objęły około 1700 osób, największą grupę stanowiły osoby pracujące w serwisie (ok. 800 osób), zatrudnione w innych oddziałach niż siedlecki.

Przy takich zgłoszeniach Powiatowy Urząd Pracy musi z urzędu zająć się grupą osób przewidzianych do zwolnienia, zanim ono nastąpi. Organizowano więc spotkania zarówno w siedzibie PUP, jak i w zakładzie. Pracownicy PUP jeździli do firmy, żeby na miejscu spotkać się z robotnikami i przedstawić im możliwe formy wsparcia oraz ewentualne szkolenia, w których mogliby uczestniczyć już w okresie wypowiedzenia. W PUP, poza standardowymi godzinami przyjęć interesantów, zorganizowano specjalne dyżury pracowników, aby ułatwić kontakt osób przewidzianych do zwolnienia z pracownikami urzędu, a jednocześnie zapewnić im lepsze warunki do indywidualnej rozmowy.

Dla osób, które nabyły status osoby bezrobotnej, PUP starał się dobierać odpowiednie wsparcie. Każdemu przysługiwała tzw. rezerwa ministra. Było też wiele możliwości otrzymania dotacji i uczestnictwa w różnego rodzaju szkoleniach. PUP stara się aktywnie działać na rzecz osób, które tracą pracę: (...) *zawsze staramy się wyjść, żeby jeszcze przed wręczeniem wypowiedzeń, albo tuż po wręczeniu, albo zaprzestaniu pracy przez te osoby, żeby te osoby już były przygotowane, żeby wiedziały, z czym przyjść do urzędu (...). Potem jest dużo łatwiej i też można pewne rzeczy uprzedzić, bo też przecież możemy wyjść ze szkoleniami, nawet już w okresie wypowiedzeń, gdyby była taka potrzeba, prawda, czy, no ci ludzie mają takie poczucie, że no nie zostają sami, że możemy ich wspomóc, a na takie cele przy zwolnieniach zawsze można o dodatkowe środki wystąpić, gdyby była taka potrzeba.*

Sytuacja finansowa spółki, niestety, nie uległa znaczącej poprawie, dlatego władze firmy zdecydowały się na kolejne działania, tym razem związane ze sprzedażą części majątku. W grudniu 2014 roku podjęto decyzję o sprzedaży oddziału produkcyjnego w Siedlcach. Pieniądze z transakcji mają pokryć część zobowiązań spółki wobec wierzycieli. Przygotowania do sprzedaży czyniono jednak już znacznie wcześniej. Zakład został wydzielony organizacyjnie ze struktury całej grupy. Wiadomo, że zainteresowanych jest co najmniej kilku inwestorów z branży budowlanej. Sfinalizowanie transakcji ma nastąpić w pierwszym kwartale 2015 roku.

4.2.2. ZPP Auto

Sytuacja firmy ZPP Auto była znacznie gorsza niż siedleckiego oddziału Polimexu-Mostostal. ZPP Auto było dostawcą części samochodowych przede wszystkim dla warszawskiej Fabryki Samochodów Osobowych. Po jej zamknięciu otoczenie ZPP Auto zmieniło się na tyle (zabrakło głównego kooperanta), że właściwie nie było innego rozwiązania jak ogłoszenie upadłości. Oczywiście w tej sytuacji musiał zareagować Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach. PUP podejmował standardowe w takich sytuacjach działania, tzn. organizował spotkania dla zwalnianych osób, informował o możliwościach pomocy i dostępnych szkoleniach. Jednak w tym wypadku nie było to proste, ponieważ w ZPP Auto pracowało wiele osób, które miały już poważne schorzenia i gdy straciły pracę, przeszły prosto na rentę lub świadczenia przedemerytalne. Powiatowy Urząd Pracy monitorował nieustannie sytuację, zwłaszcza że restrukturyzacja zakładu i związane z nią zwolnienia trwały kilka lat (głównie w 2011 i 2012 roku).

Po pojawieniu się firmy Altia władze miasta zdecydowały się pomóc nowemu inwestorowi we wznowieniu działalności zakładu. Dlatego umorzono zaległe podatki, aby *nowy zakład zaczął produkcję w Siedlcach z czystą kartą*²².

22 <http://www.tygodniksiedlecki.com/t26268-byli.pracownicyzpp.auto.nie.odpuszcz.htm> [dostęp: listopad 2014].

4.2.3. Program postępowania naprawczego miasta Siedlce

Przyjęty przez Radę Miasta Siedlce w maju 2014 roku program naprawczy RIO zaopiniowała pozytywnie, choć zgłoszono do niego uwagi²³, m.in. dotyczące błędnego wskazania niektórych kwot oraz niewskazania wartości zaoszczędzonych w związku z obowiązkowym zastosowaniem ograniczeń wydatków wynikających z art. 240 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych²⁴.

Program naprawczy określił działania mające doprowadzić do zrównoważenia budżetu Siedlec. Znajdują się w nim zarówno przedsięwzięcia mające na celu zwiększenie dochodów, jak i ograniczenie wydatków miasta, choć tym drugim przypisana jest rola uzupełniająca²⁵. Największym wartościowo przedsięwzięciem zmierzającym do zwiększenia dochodów miasta Siedlce przedstawionym w programie naprawczym jest sprzedaż nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni około 90 hektarów, co ma przynieść budżetowi miasta 47,4 mln zł. Z programu naprawczego wynika, że nieruchomości te staną się przedmiotem umowy cywilno-prawnej pomiędzy miastem a inwestorem, w ramach której miasto jako właściciel dokona sprzedaży nieruchomości, jednocześnie podpisując z nabywcą umowę ich dzierżawy na 10 lat oraz zobowiązanie do ich odkupienia po upływie tego okresu po cenie nabycia. Czynsz dzierżawny szacowany jest w programie naprawczym na około 8 mln zł rocznie, choć jego ostateczna wartość będzie znana w chwili wyłonienia zwycięskiej oferty (wysokość rocznej raty jest jednym z kryteriów oceny ofert).

Miasto w sierpniu 2014 roku ogłosiło przetarg na sprzedaż nieruchomości rolnych, adresowany do podmiotów prowadzących działalność w zakresie leasingu. Termin na składanie ofert był dwukrotnie przesuwany (prawdopodobnie z powodu braku oferentów). Postawiło to pod znakiem zapytania możliwość pozyskania dochodów z tego tytułu jeszcze w 2014 roku, co zostało zaplanowane w programie naprawczym i stanowiło jedyną możliwość spełnienia wymogów ustawowych, dając możliwość uchwalenia budżetu na 2015 roku.

Zasadność ekonomiczna planowanego przez miasto przedsięwzięcia budzi poważne wątpliwości. Zaplanowane przedsięwzięcie sprowadza się bowiem do zabiegu księgowego, zmierzającego do uzyskania korzyści krótkoterminowych, które są niezbędne do zmniejszenia obecnego poziomu zadłużenia miasta, ale niekoniecznie korzystnego w dłuższym terminie. Z dużą dozą prawdopodobieństwa saldo całej operacji będzie dla Siedlec ujemne, a co za tym idzie może się przyczynić do pogłębienia złego stanu finansów miasta w dłuższej perspektywie czasowej. Zwróciła na to także uwagę Regionalna Izba Obrachunkowa w uwagach zgłoszonych do programu naprawczego²⁶.

23 Uchwała nr XLII/774/2014 Rady Miasta Siedlce z 23 maja 2014 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Miasta Siedlce oraz uchwała nr Si.284.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie opinii o Programie postępowania naprawczego Miasta Siedlce na 2014 rok.

24 Zgodnie z art. 240 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek, nie może ponosić wydatków na promocję jednostki, nie może tworzyć funduszu sołeckiego, a także ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Zgodnie z art. 240 ust. 6 ufp począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

25 Uchwała Rady Miasta Siedlce nr XLII/774/2014 z 23 maja 2014 r. w sprawie programu postępowania naprawczego miasta Siedlce.

26 Uchwała nr Si.284.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie opinii o Programie postępowania naprawczego miasta Siedlce na 2014 rok.

Drugim przedsięwzięciem mającym zwiększyć dochody budżetu Siedlec jest podniesienie stawek podatków lokalnych. Zgodnie z analizą zawartą w programie naprawczym w związku ze stosowaniem przez Siedlce stawek podatków lokalnych niższych niż możliwych zgodnie z regulacjami centralnymi stawek maksymalnych do budżetu miasta nie wpłynęło w 2013 roku około 9 mln zł.

Działania mające ograniczać wydatki miasta koncentrują się na sferze edukacji. Planowane jest zmniejszenie liczby oddziałów w szkołach (przez zwiększenie liczby uczniów w poszczególnych klasach), dzięki czemu możliwe będzie ograniczenie liczby etatów. Szacowane oszczędności z tego tytułu to około 1,2 mln zł. Planowane jest także zamrożenie płac w sferze budżetowej oraz zmiana formy zabezpieczania wierzytelności. Nie oszacowano oszczędności, jakie miałyby przynieść te działania. W długim okresie oszczędności w sferze edukacji mogą jednak negatywnie wpłynąć na potencjał rozwojowy i adaptacyjny Siedlec.

Obecnie nie jest możliwa ocena skuteczności działań zaplanowanych w programie naprawczym. Pewne jest, że władze miasta podjęły się realizacji ryzykownej strategii, ponieważ w razie niepowodzenia przetargu na sprzedaż nieruchomości rolnych sytuacja finansów w 2015 roku nie poprawi się, gdyż wpływ innych działań będzie odłożony w czasie. Przeciągające się kłopoty z nadmiernym zadłużeniem mogą stać się podstawą do odwołania władz samorządowych i powołania komisarza²⁷.

5. Wnioski

5.1. Czynniki rozwoju lokalnego

Do głównych czynników rozwoju miasta Siedlce należy położenie na szlaku drogowym i kolejowym o znaczeniu międzynarodowym oraz status ośrodka subregionalnego, jednego z czterech w całym województwie mazowieckim. Jako ośrodek subregionalny i była stolica województwa Siedlce stanowią ważne centrum gospodarcze, handlowe, edukacyjne i kulturowe całego wschodniego Mazowsza. Pełnią różne funkcje ponadlokalne, tam bowiem koncertują się instytucje administracji publicznej wyższego rzędu, instytucje kultury i sportu czy wreszcie edukacji, także wyższej. Potencjał akademicki miasta, w którym działają cztery uczelnie wyższe, w tym jedyny wśród miast subregionalnych uniwersytet, również stanowi bardzo istotny czynnik rozwoju lokalnego. Przede wszystkim za sprawą przyciągania do miasta studentów, ale też kształcenia kadr dla regionu.

Siedlce są atrakcyjnym miejscem pracy nie tylko dla mieszkańców tego miasta i sąsiedniego powiatu, ale też gmin wschodniego Mazowsza, północnej Lubelszczyzny i południowego Podlasia. Działa w nich kilka dużych firm z długoletnią tradycją. Atrakcyjna oferta terenów inwestycyjnych, uzbrojonych, z przygotowanymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i ulgami podatkowymi w podstrefie Tarnobrzskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (funkcjonującej w granicach miasta od 2008 roku),

²⁷ Zgodnie z art. 97 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.) w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny. Komisarza powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody.

przyciąga kolejnych inwestorów. Pojawiają się też kluczowi gracze poszukujący korzyści lokalizacji związanej z rozwiniętą infrastrukturą kolejową. Wiele miejsc pracy generuje także handel.

5.2. Potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności

Poziom adaptacyjny Siedlec jest stosunkowo duży. Ale czy jest to wynik świadomie podejmowanych działań ważnych aktorów lokalnych? Niewątpliwie Siedlce jako duże miasto – ośrodek subregionalny – potrafią znieść więcej niż mniejsze miasta powiatowe. Mimo kryzysu gospodarczego i związanych z tym poważnych kłopotów finansowych kilku dużych firm, m.in. największego pracodawcy w całym subregionie, miasto, a właściwie jego mieszkańcy poradzi sobie z problemem redukcji zatrudnienia. Zakładali własną działalność gospodarczą, podejmowali pracę w innych przedsiębiorstwach, a wreszcie szukali pracy w Warszawie. Pozytywną rolę odgrywał w takich wypadkach Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach, który podejmował aktywne i nowoczesne rozwiązania w zakresie aktywizacji bezrobotnych i pomocy w znalezieniu pracy (np. wprowadzając bony stażowe dla osób poniżej 30 roku życia, bony zatrudnieniowe czy szkoleniowe).

Ucieczkę młodych siedlczan, notowaną nie tylko ze względu na problemy lokalnych firm, ale przede wszystkim z chęci posiadania bardziej atrakcyjnej i lepiej płatnej pracy, w pewnym stopniu rekompensują studenci siedleckich uczelni wyższych. Istotną rolę odgrywa tu Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, który przyciąga studentów nie tylko z subregionu, ale z całej Polski. Wyróżnia się bowiem wysoką otwartością na osoby niepełnosprawne. Likwidacja barier architektonicznych, a zwłaszcza dostosowanie programów nauczania do potrzeb takich osób stanowią o unikatowej specjalizacji tej uczelni.

Działania władz lokalnych bardziej zapobiegają pogłębianiu się kryzysów niż ich unikaniu, ponieważ pomoc lokalnym przedsiębiorcom przechodzącym trudności następuje zazwyczaj dopiero w chwili pojawienia się takich kłopotów. Niemniej podejmowane wtedy działania również wpływają na potencjał adaptacyjny miasta. Urząd miasta stosuje odroczenia lub umorzenia podatków lokalnych, prowadzi rozmowy z przedsiębiorcami i Powiatowym Urzędem Pracy, dotyczące możliwości pomocy danemu pracodawcy. Należy również podkreślić znaczenie ponadlokalnych kontaktów władz miasta, głównie partyjnych. Dzięki nim głos Siedlec jest też bardziej słyszalny w parlamencie.

5.3. Wyzwania w zakresie adaptacyjności

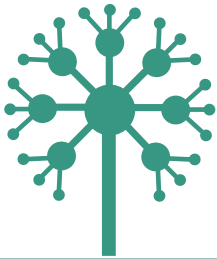
Największym problemem w zakresie adaptacyjności Siedlec jest reaktywne działanie władz lokalnych (dopiero gdy pojawi się kryzys czy negatywne zjawisko). Brakuje działań, które byłyby odpowiedzią na trendy i zmiany zachodzące w społeczeństwie, takie jak starzenie się społeczeństwa, emigracja młodych czy ogólnie mówiąc potrzeba wspierania konkurencyjności gospodarki. Jest to również pośrednio skutek niedostrzegania realnej potrzeby planowania strategicznego (strategia rozwoju miasta przygotowywana jest głównie z myślą wykorzystania środków unijnych). Wyzwaniem w tym zakresie jest uświadomienie potrzeby posiadania strategii jako kierunkowego dokumentu wyznaczającego stan, który chce się osiągnąć za kilka lub kilkanaście lat, niezależnie od dostępności środków unijnych. Istotne jest też przeprowadzenie uspołecznionego procesu budowy strategii rozwoju gminy, w ramach którego zostałaby wypracowana wspólna wizja rozwoju miasta, określone cele i w końcu kierunki działań, zmierzające do ich realizacji. Zaangażowanie jak najszerszego grona interesariuszy: mieszkańców, przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu, organizacji pozarządowych będzie gwarantem identyfikacji ze strategią

wszystkich głównych aktorów w mieście oraz jej późniejszej realizacji. Za realizację strategii odpowiadają władze lokalne, ale do jej realizacji przyczyniają się jednak wszyscy działający w mieście. Strategii musi być też podporządkowana realizacja wszystkich inwestycji i projektów znajdujących uzasadnienie w dokumencie strategicznym. Niezbędne jest też realistyczne planowanie wpływów do budżetu miasta oraz odpowiednie ich wydatkowanie, niedoprowadzające do sytuacji nadmiernego zadłużenia.

W dobie ciągłych zmian konieczne jest także monitorowanie efektów prowadzonych działań, jak również monitorowanie realizacji strategii rozwoju. Są to zagadnienia, które w Siedlcach wymagają poprawy. Urząd miasta powinien wprowadzić spójny system monitorowania realizacji strategii oraz innych działań. System taki jest konieczny, by zadania dotyczące zbierania i analizy poszczególnych danych były jasno przyporządkowane do odpowiednich komórek organizacyjnych urzędu. Powinny być również określone środki finansowe i organizacyjne, przeznaczone na prowadzenie własnych badań, np. wśród mieszkańców, studentów czy przedsiębiorców.

Kolejnym wyzwaniem jest zwiększenie aktywności Siedleckiej Rady Biznesu – ciała doradczego przy Prezydencie Miasta. Jako miejsce do zacieśniania współpracy głównych aktorów lokalnych i rozwiązywania istotnych dla miasta problemów rada jest narzędziem godnym pochwały. Warto byłoby jednak lepiej wykorzystywać jej potencjał. Należałoby przede wszystkim zwiększyć częstotliwość jej spotkań, jak też udział w podejmowaniu decyzji przez władze miasta. Ponadto istotne byłoby przygotowanie planu spotkań rady na cały rok z góry, z określonymi tematami przewodnimi, tak by poszczególne zebrania dotyczyły konkretnych problemów gospodarczych i skupiły się na poszukiwaniu i wypracowywaniu możliwych rozwiązań. Zwiększenie merytorycznego wkładu rady w procesy decyzyjne z pewnością służyłoby wspieraniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.

Rozwój Siedlec w długim horyzoncie czasowym będzie się opierał właśnie na przedsiębiorczości i kreatywności mieszkańców oraz innowacyjności lokalnych firm, dlatego władze miasta przy aktywnym udziale instytucji otoczenia biznesu oraz szkół wyższych powinny również realizować więcej działań proinnowacyjnych i proprzedsiębiorczych. Warte rozważenia byłoby uruchomienie inkubatora przedsiębiorczości (np. przy Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym) lub nawet parku technologicznego. Wspieraniu współpracy przedsiębiorców, a także przedsiębiorców i przedstawicieli nauki mogłoby też służyć tworzenie przestrzeni coworkingowych czy wprowadzanie bardziej miękkich zachęt.



trendy
plus

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



Adaptacyjność na poziomie lokalnym – studium przypadku Szydłowca

Autor: **Jakub Rok**

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

I. Wstęp

Niniejsze studium przypadku poświęcone jest gminie miejsko-wiejskiej Szydłowiec¹. Według danych za 2013 rok² gmina liczy 19,2 tys. mieszkańców, z czego 12,1 tys. mieszka w mieście Szydłowiec, stanowiącym siedzibę gminy, a pozostała część na terenach wiejskich.

Gmina położona jest na południowych krańcach województwa mazowieckiego, w powiecie szydłowieckim, przy granicy z województwem świętokrzyskim (powiat skarżyski). Miasto Szydłowiec jest oddalone o 132 km od Warszawy, o 28 km od Radomia i o 44 km od Kielc. Mimo peryferyjnego położenia w województwie dostępność transportowa gminy jest relatywnie dobra. Przez obszar gminy przebiega droga krajowa nr 7, łącząca Warszawę z Krakowem (modernizowana obecnie do standardu drogi ekspresowej), oraz I-rzędna linia kolejowa nr 8 Warszawa–Radom–Kielce–Kraków.

Gmina znajduje się na północnym brzegu Wyżyny Kieleckiej. Dominują tu słabe gleby V i VI klasy bonitacyjnej, skupiska gleb średniej jakości znajdują się w północnej części gminy. Na południu ciągnie się rozległy kompleks leśny, wchodzący w skład Obszaru Chronionego Krajobrazu „Lasy Przysusko-Szydłowieckie”. Na terenie gminy występują i są eksploatowane złoża piaskowca jurajskiego.

Na tle województwa mazowieckiego Szydłowiec jest gminą o relatywnie niskim poziomie rozwoju gospodarczego. Istotnym problemem jest zwłaszcza utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia. Powiat szydłowiecki znajduje się na pierwszym miejscu w Polsce pod względem stopy bezrobocia – na koniec 2013 roku wynosiła ona 38,9%. Z wysokim bezrobociem związane jest kolejne negatywne zjawisko, czyli odpływ migracyjny, dotyczący zwłaszcza młodych i wykształconych osób. U podłoża trudnej sytuacji gminy leży m.in. jej peryferyjne położenie oraz spuścizna Centralnego Okręgu Przemysłowego. Zapaść tradycyjnych gałęzi przemysłu po 1989 roku, wraz z postępującą koncentracją rozwoju w największych ośrodkach miejskich kraju, doprowadziła do społeczno-ekonomicznej marginalizacji Szydłowca.

2. Charakterystyka gminy

2.1. Gospodarka

Struktura gospodarki gminy jest zdominowana przez mikroprzedsiębiorstwa. Stanowią one 96,2% wszystkich podmiotów gospodarki narodowej (przy średniej dla Mazowsza wynoszącej 95,7%), z czego zdecydowana większość to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Co istotne, na terenie gminy funkcjonuje tylko 14 podmiotów średnich i 2 duże³. Oznacza to, że w gminie brakuje silnych podmiotów gospodarczych, mających kapitał wystarczający do sfinansowania znaczących inwestycji w innowacje czy do sprostania wymogom globalnej konkurencji. Najważniejsze firmy działające na terenie gminy zostały opisane w ramce.

¹ Gmina miejsko-wiejska Szydłowiec określana jest w dalszej części studium jako „gmina” lub „Szydłowiec”.

² W dalszej części opracowania, jeśli nie podano inaczej, wszystkie dane statystyczne dotyczą 2013 roku i pochodzą z Banku Danych Lokalnych GUS.

³ Oba podmioty z tej kategorii najprawdopodobniej należą do sektora publicznego.

2.1.1. PPUiH ARIS

Firma powstała w 1996 roku. Zajmuje się produkcją, dystrybucją oraz serwisowaniem odzieży i artykułów bhp. Firma jest także przedstawicielem kilku zagranicznych producentów artykułów z tej branży. Centrala i główne działy firmy, tj. marketing, magazyny, pralnia i szwalnia, mieszczą się w Szydłowcu.

2.1.2. Biella Szydłowiec Sp. z o.o.

Firma powstała w 2004 roku na terenach Starachowickiej SSE. Wchodzi w skład międzynarodowej grupy Biella-Neher Holding AG, z siedzibą w Szwajcarii, działającej na rynku artykułów biurowych. Zakład w Szydłowcu zajmuje się produkcją segregatorów. Udział firmy w tym rynku w Polsce wynosi około 30%. Prawie 70% produkcji trafia na eksport, głównie do państw Europy Zachodniej. W firmie zatrudnionych jest 180 osób.

2.1.3. Zakład Elektroniki Przemysłowej „PROFEL” Sp. z o.o.

Podbudową dla firmy był prywatny zakład uruchomiony jeszcze w 1938 roku. Po wojnie zakład znacjonalizowano i rozbudowano. Funkcjonował jako oddział zamiejscowy przedsiębiorstwa pn. Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej UNITRA-RADWAR w Warszawie. Obecnie firma działa jako spółka pracownicza, w której udziały ma około połowa załogi. Zajmuje się głównie produkcją podzespołów do maszyn rolniczych. Około 60% produkcji trafia na eksport, przede wszystkim do odbiorców z Europy Zachodniej. Firma zatrudnia obecnie 130 osób, choć w okresie PRL-u w zakładzie pracowało nawet 1400 osób.

2.1.4. Toolmex Truck Sp. z o.o.

Firma powstała w 1990 roku, zajmuje się sprzedażą i serwisem nowych i używanych wózków widłowych. Główna baza techniczna, handlowa, serwisowa oraz remontowa firmy jest zlokalizowana w Szydłowcu. Przedsiębiorstwo posiada ponadto 8 oddziałów w 7 województwach.

Struktura zatrudnienia w powiecie szydłowieckim⁴ wskazuje na relatywnie duży udział pracujących w rolnictwie – 46% (w województwie mazowieckim to jedynie 17%), przy 37% udziale sektora usług i 17% pracujących w przemyśle. Jednakże na terenie badanej gminy położone jest jedyne miasto powiatu, co pozwala przypuszczać, że większość prac w przemyśle i usługach koncentruje się właśnie na tym obszarze. Dodatkowo, warunki produkcji rolniczej w gminie są słabe ze względu na niską jakość gleb. Możemy zatem przyjąć, że obecnie około połowa pracujących w gminie znajduje zatrudnienie w usługach, a po ¼ w przemyśle i w rolnictwie. Zatrudnienie w usługach charakteryzuje się prawdopodobnie dużym udziałem usług nierynkowych, co jest związane z kumulacją urzędów i instytucji gminnych oraz powiatowych w relatywnie małej gminie, jaką jest Szydłowiec. Z kolei liczba pracujących w przemyśle uległa znacznemu zmniejszeniu po 1989 roku, w związku z upadkiem lub restrukturyzacją zakładów położonych na obszarze Centralnego Okręgu Przemysłowego (część mieszkańców gminy dojeżdżała do zakładów zlokalizowanych w sąsiednich gminach, m.in. w Wierzbicy

4 Brak jest analogicznych danych dla poziomu gminy.

i Skarżysku-Kamiennej). Przemysłowa historia tego obszaru sprawia, że obecne władze gminy szansy rozwoju upatrują zwłaszcza w przyciągnięciu nowych inwestycji produkcyjnych. W tym kontekście tzw. *succes story są działania prowadzące do uruchomienia zakładu firmy Biella.*

Wpływ kryzysu gospodarczego zapoczątkowanego w 2008 roku jest zauważany przede wszystkim przez badanych przedsiębiorców oraz Powiatowy Urząd Pracy. Ci pierwsi wskazują na spadek zamówień, związany z problemami kontrahentów zagranicznych i – w mniejszym stopniu – krajowych. Problemy firm związane są także z zaostrzającą się w czasie kryzysu konkurencją, m.in. dumpingiem cenowym konkurentów oraz poszukiwaniem przez klientów tańszych współpracowników na wschodzie i południowym wschodzie Europy. Z perspektywy urzędu pracy kryzys przyczynił się do znaczącego wzrostu stopy bezrobocia w powiecie – w latach 2008–2013 wskaźnik ten wzrósł o prawie 9 punktów procentowych. Przedstawiciele władz lokalnych w mniejszym stopniu zwracają uwagę na kryzys, być może w związku z rosnącym w tym czasie dopływem środków z polityki spójności UE. Analiza danych statystycznych za okres 2005–2013 wskazuje, iż budżet gminy w latach 2008–2012 notował rokrocznie deficyt sięgający nawet kilkunastu procent w 2009 i 2010 roku. Ta tendencja może być związana z kryzysem, jak również z koniecznością pokrycia kosztów wkładu własnego w projektach unijnych.

Czynniki konkurencyjności zlokalizowanych na terenie gminy przedsiębiorstw są charakterystyczne raczej dla tradycyjnej gospodarki industrialnej niż gospodarki opartej na wiedzy. Atutem są niskie płace⁵ i duża rezerwa siły roboczej, przy relatywnie wysokiej wydajności pracy. Drugim czynnikiem jest dostępność transportowa, tj. położenie przy drodze krajowej, w oddaleniu około 150 kilometrów od dużych rynków – przede wszystkim Warszawy i Krakowa, ale także Łodzi czy Lublina. Przebadani przedsiębiorcy wskazywali także na takie czynniki jak szeroki zasięg geograficzny prowadzonej działalności, kompleksowość oferty lub stabilne powiązania międzynarodowe.

Innowacyjność gospodarki gminy jest raczej niska, zwłaszcza w wymiarze innowacyjności produktowej. Wynika to prawdopodobnie ze specyfiki branż, w sektorze wytwórczym dominują bowiem branże pracochłonne, często produkujące pod konkretne zamówienie klienta. Poziom technologiczny można ocenić jako zadowalający. Inwestycje w park maszynowy dokonywane były głównie w okresie koniunktury. Jednak brak kapitału na sfinansowanie inwestycji w nowe maszyny stanowi dla części firm istotną barierę rozwoju – odczuwaną już teraz lub potencjalną, związaną z przedłużaniem się kryzysu.

Kompetencje pracowników są przeważnie dobrze oceniane przez pracodawców. Z drugiej strony, zwraca się uwagę na trudność pozyskania nowych osób o odpowiednich kwalifikacjach, zwłaszcza robotników posiadających kompetencje techniczne. Niedobór przygotowanych kandydatów można wiązać z odpływem migracyjnym (zwłaszcza po akcesji do UE) oraz presją na zdobycie wyższego wykształcenia, połączoną z zapaścią szkolnictwa zawodowego i technicznego.

Podatność na negatywne bodźce jest związana z dość wysokim stopniem uzależnienia większych przedsiębiorstw od międzynarodowych kontaktów handlowych. Ze względu na mały lokalny rynek zbytu firmy często realizują zlecenia dla partnerów zagranicznych. Współpraca z kontrahentami z Europy Zachodniej jest obecnie trudniejsza ze względu na kryzys gospodarczy, natomiast w kontaktach z partnerami ze wschodu barierę stanowią uwarunkowania geopolityczne.

5 Średnie wynagrodzenie w powiecie szydłowieckim wynosi 76% średniej krajowej, podczas gdy w województwie mazowieckim – 123%.

Rynek pracy w gminie jest płytki, charakteryzuje się bardzo wysoką stopą bezrobocia, istotną szarą strefą oraz dużą skalą migracji za pracę. Liczbę pracujących można szacować na około 5–7 tysięcy osób, przy czym w przedsiębiorstwach mających ponad 9 pracowników zatrudnionych jest 2,7 tysiąca mieszkańców gminy. Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosi w Szydłowcu 22,1%, pozostałe gminy powiatu notują jeszcze wyższe wartości, od 24% do 28,8%. O niskiej chłonności rynku pracy świadczą dane PUP, wskazujące, że w całym 2012 roku trafiło do urzędu zaledwie 99 ofert pracy⁶.

Według danych GUS z 2006 roku około 8% osób w wieku produkcyjnym dojeżdżało regularnie do pracy poza gminą. Brak jest aktualnych danych pozwalających oszacować skalę wyjazdów do pracy, jednak analiza wypowiedzi respondentów wskazuje, że jest to zjawisko o bardzo dużej skali. Dotyczy to zarówno krótkookresowych migracji wahadłowych – zwykle do dużych miast w Polsce, jak i długookresowych – krajowych i zagranicznych. Jeden z respondentów określa to w następujący sposób:

Jest wiele firm, takich kilkuosobowych, [...] wykończeniowych, budowlanych, które w większości pracują... Wyjeżdżają na tydzień, powiedzmy pod Warszawę, czy do samej Warszawy, pracują i zjeżdżają tutaj w piątki i w poniedziałki wyjeżdżają. Natomiast jest też znaczna grupa młodych ludzi, która w ogóle wyjeżdża, już na długo. Czyli jadą do Anglii, tam pracują przez rok, dwa i więcej. Niektórzy nawet nie myślą o tym, żeby wracać. To są osoby, które najczęściej, po powrocie tutaj na miejsce próbują gdzieś znaleźć pracę i nie jest to możliwe, więc po krótkim czasie znów wyjeżdżają, bo nie widzą tutaj żadnych perspektyw.

Podobny obraz wyłania się z reportaży prasowych. Dziennikarze „Gazety Wyborczej” opisują zjawisko migracji zarobkowych następująco:

Stolica i inne duże miasta w kraju są celem migracji zarobkowej. – Pracuje się, czasami w Radomiu, czasami w Warszawie, albo Poznaniu, a czasami za granicą i jakoś się wszystko kręci – słyszymy od chłopaka nieopodal Urzędu Pracy w Szydłowcu⁷.

Powiat szydłowiecki od 2009 roku nieprzerwanie notuje najwyższą stopę bezrobocia rejestrowanego wśród wszystkich polskich powiatów (w 2013 roku było to 38,7%). Ten fakt często powraca w wypowiedziach respondentów, pojawia się określenie Szydłowca jako „czerwonej latarni”. Analiza struktury populacji bezrobotnych wskazuje na kolejne niekorzystne tendencje. Aż 65% stanowią osoby długotrwale bezrobotne – wzrost o 29 pkt. proc. w stosunku do 2009 roku. Rośnie też udział osób w wieku ponad 50 lat wśród bezrobotnych – z 18,6% w 2009 roku do 22,5% w grudniu 2013 roku. Charakterystyczny dla powiatu jest wysoki udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym wśród bezrobotnych – 37%, w porównaniu ze średnią dla województwa mazowieckiego równą 26%. Można to wiązać m.in. z funkcjonowaniem w okresie PRL-u zawodowej szkoły przyzakładowej, która kształciła w wąskich specjalnościach i w oparciu o przestarzałe dziś technologie – absolwentom tych szkół szczególnie trudno znaleźć obecnie zatrudnienie. To przekłada się na szerszy problem, czyli niedopasowanie kwalifikacji osób bezrobotnych do wymogów lokalnego rynku pracy, a zwłaszcza brak osób o wykształceniu technicznym.

6 Czarny punkt na mapie bezrobocia, 2013-05-09, <http://finanse.wp.pl/kat.18453,title.Czarny-punkt-na-mapie-bezrobocia,wid.15555161,wiadomosc.html?tid=113a9c>

7 Bezrobocie sięga prawie 40 proc., a pod urząd pracy podjeżdżają mercedesy. Tak się żyje w mieście o największym bezrobociu w Polsce, Bartosz Sendrowicz, Agata Kinasiewicz 2014-08-04, <http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1.117915.16425557.html>

Respondenci dużo miejsca poświęcają rozdzwiewkowi między danymi statystycznymi a realiami. Wskazuje się na dużą rolę szarej strefy. Dyrektor PUP Tadeusz Piętowski w wypowiedziach prasowych szacuje jej wielkość na około 8–10% lokalnej gospodarki⁸. Co ciekawe, istnienie szarej strefy jest przeważnie oceniane pozytywnie przez respondentów. Kwestia utraty dochodów podatkowych nie jest w ogóle poruszana, wskazuje się natomiast na to, że szara strefa zapewnia mieszkańcom realne źródło dochodów, chroniąc przed osunięciem się w biedę. Tak specyfikę szarej strefy opisuje jedna z respondentek:

Cały czas wszędzie widzimy jako miasto z 35% bezrobociem, gdzie tak naprawdę tego bezrobocia nie widać [...]. Tego szczególnie nie widać, jak się jedzie w niedzielę i msze odbywają się w kościele i wszyscy nawet z pobliskich domów, nie idą pieszo, tylko jadą samochodami. [...] To jest masa samochodów i te samochody są przeciętnej wartości około 30–40 tysięcy złotych. [...] Po prostu zwykle ojciec wyjeżdża za granicę, on pracuje, kobieta zajmuje się wychowaniem dzieci. [...] Ojciec pracuje, przy okazji buduje dom, kupuje samochód, przyjeżdża raz na jakiś czas. W co trzecim domu w Szydłowcu, jak nie w co drugim, tak jest. Z głodu bylibyśmy umarli gdyby tak nie było, ale naprawdę tak jest.

Respondenci zwracają jednak uwagę, że oprócz osób znajdujących dochody w szarej strefie, jest też grupa ludzi naprawdę potrzebujących pomocy. To przede wszystkim kobiety w wieku powyżej 45 lat, dla których na lokalnym rynku nie ma pracy. Są one zbyt mało mobilne (ze względu na tradycyjny model rodziny obarczający kobiety wyłączną odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi, chorymi, seniorami), by szukać zatrudnienia poza gminą. Dodatkowo, często mają wąskie kwalifikacje zawodowe, wyuczone w szkołach przykładowych, dla których trudno znaleźć zastosowanie we współczesnej gospodarce. W efekcie, jak szacują przedstawiciele władz, w gminie jest około 200–300 kobiet (na około 2–3 tys. bezrobotnych), które byłyby gotowe podjąć pracę, gdyby tylko pojawiła się dla nich jakakolwiek oferta.

Problem wysokiej stopy bezrobocia w Szydłowcu jest złożonym zjawiskiem. Na rycinie 1 przedstawiono model, który stara się uporządkować obraz samego zjawiska i powiązanych z nim czynników. Tłem problemu jest transformacja społeczno-gospodarcza Polski. Przemiany ostatnich 25 lat doprowadziły m.in. do upadku wielu zakładów przemysłowych i zapaści szkolnictwa zawodowego. Zwiększyło się znaczenie największych miast jako ośrodków rozwoju, poprawiły się też warunki dla mobilności. W efekcie na lokalnym rynku popyt na pracę jest zdecydowanie niższy od podaży, co przekłada się na niskie płace. W zestawieniu z niskimi płacami koszty pracy – wynikające z centralnych regulacji – są relatywnie wysokie. Przyniesione powyżej procesy sprzyjają migracjom zarobkowym. Migranci stają się źródłem transferów pieniężnych dla członków rodziny pozostających w Szydłowcu. Ze względu na przysługujące bezrobotnym ubezpieczenie zdrowotne wiele osób formalnie zarejestrowanych w PUP pracuje jednocześnie w szarej strefie (zarówno na emigracji, jak i na lokalnym rynku pracy).

8 Szydłowiec: miasto, w którym trudno o pracę, 10 marca 2013, Mira Suchodolska, Marcin Banaszczyk, „Dziennik Gazeta Prawna”.

Rysunek 1. Czynniki powiązane ze zjawiskiem wysokiej stopy bezrobocia



W polskim dyskursie osoby korzystające z zasiłków są często określane mianem pasożytów, podobnie dzieje się w przypadku artykułów medialnych o Szydłowcu, sugerujących wyłudzenie zasiłków. W tym miejscu warto przytoczyć dane, wskazujące, że tylko 14% zarejestrowanych w powiecie bezrobotnych ma prawo do pobierania zasiłku. Potwierdza to hipotezę, iż istotniejszym argumentem przemawiającym za rejestrowaniem się w PUP jest bezpłatny dostęp do publicznej służby zdrowia.

Ostatnim elementem opisu sytuacji gospodarczej w gminie są instytucje rozwoju lokalnego i współpraca. Ocena współpracy między firmami i władzami samorządowymi jest niejednoznaczna. W opinii badanych przedsiębiorców kontakty z przedstawicielami gminy są sporadyczne i raczej oficjalne, trudno mówić o rozwiniętej współpracy. Z kolei przedstawiciele instytucji gminnych podkreślają, że współpraca z przedsiębiorcami jest jednym z ich priorytetów, a takie spotkania odbywają się regularnie. Można przypuszczać, że rozbieżność wynika m.in. z dużej wagi przywiązywanej przez decydentów do szukania inwestorów z zewnątrz, przy relatywnie mniejszym zainteresowaniu firmami już działającymi na terenie gminy. Innym wytłumaczeniem, podsuniętym przez jednego z respondentów, jest fakt, iż firmy są zorientowane tylko na własne korzyści. Trudno w związku z tym oczekiwać od przedsiębiorców chęci współpracy, jeśli nie będą z tego wynikały dla nich wymierne korzyści finansowe.

Zwraca uwagę słaba wymiana wiedzy między przedstawicielami gminy i biznesu – w prowadzonych rozmowach informacje na temat działania 'drugiej strony' często nie pokrywały się z informacjami na ten sam temat, uzyskiwanymi z pierwszej ręki. Jeden z przedsiębiorców tak podsumowuje relacje z władzami gminy:

[Jestem] niemile zaskoczony podejściem władz, bo nawet nas nikt nie pyta, jak tam u nas. A przecież, jakby nie patrzeć, finanse spore od nas zarabiają. Nawet nie ma czegoś takiego, że jak

nas zapraszają na imprezy ogólne, nie ma, po prostu nie ma jakiejś rozmowy na ten temat, co tam z firmami, co się dzieje, jak tam, co tam. Ja uważam, że jednak na rynku lokalnym, to powinno się dążyć do zacieśnienia więzi.

Najważniejsza instytucja otoczenia biznesu ulokowana na terenie gminy to Międzygminna Strefa Aktywności Gospodarczej⁹ (MSAG), uruchomiona w 2012 roku. W jej skład wchodzi inkubator przedsiębiorczości oraz centrum obsługi inwestora. Remont i wyposażenie dwóch budynków przemysłowych na cele MSAG pochłonął 1,5 mln złotych, z czego 1,2 mln złotych pochodziło z dotacji z funduszy unijnych (RPO Województwa Mazowieckiego). Według założenia inkubator ma na celu promowanie przedsiębiorczości, udostępnienie taniej powierzchni biurowej na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, współpracę z Urzędem Miejskim w Szydłowcu, Urzędem Skarbowym i Powiatowym Urzędem Pracy w zakresie doradztwa finansowego, prawnego i technicznego dla przedsiębiorców. Natomiast centrum obsługi inwestora prowadzi i udostępnia bazę informacji o firmach z terenu gminy Szydłowiec oraz służy doradztwem przy ustalaniu lokalizacji inwestycji. W budynku organizowane są także spotkania, kursy i konferencje dla przedsiębiorców i przedstawicieli władz samorządowych.

Obecnie powierzchnia biurowa w MSAG jest wykorzystana w 100%, w tym przez 4 firmy prywatne. Trzy z nich to lokalne przedsiębiorstwa w stanie inkubacji (usługi krawieckie, sklep internetowy, geodezja), jedna to hiszpańska firma odpowiedzialna za modernizację pobliskiego odcinka drogi S7. Wydaje się, że oferta MSAG jest skierowana przede wszystkim do nowo powstających firm lub inwestorów zewnętrznych, żaden z badanych przedsiębiorców nie wspominał o korzystaniu z usług oferowanych w Strefie. Dziwi fakt, iż operatorem MSAG jest ciepłownia miejska – główną przesłanką była prawdopodobnie bliskość obu placówek.

Na terenie Szydłowca zlokalizowane są także placówki i przedstawicielstwa: Urzędu Skarbowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Sądu Rejonowego, a także banki i kancelarie adwokackie. Dodatkowo, w 2009 roku Krajowe Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości uruchomiło (współfinansowany ze środków PARP w ramach realizacji polityki rządu wobec MSP) Szydłowiecki Fundusz Pożyczkowy, skierowany do małych przedsiębiorców. Obecnie Fundusz nie prowadzi jednak akcji kredytowej ze względu na brak wolnych środków finansowych.

Jednym ze szczególnych przykładów współpracy władz gminy z przedsiębiorcami jest zainicjowanie partnerstwa zrzeszającego lokalne firmy zajmujące się wydobywaniem i obróbką piaskowca. Przedsięwzięcie było częścią projektu pn. „Mazowieckie Partnerstwo na rzecz Współpracy, Adaptacyjności i Innowacji”, realizowanego przez Związek Pracodawców Warszawy i Mazowsza. Jak czytamy na stronie inicjatywy Piaskowiec Szydłowiecki, *strategicznym celem zawartego partnerstwa jest współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego z powiatu szydłowieckiego, organizacjami pozarządowymi, ośrodkami nauki, przedsiębiorcami i mieszkańcami na rzecz rozwoju kamieniarstwa*¹⁰. W założeniu partnerstwo miało przyczynić się do budowania marki Piaskowca Szydłowieckiego, a w efekcie do wzmocnienia pozycji rynkowej firm z tej branży. W ocenie jednego z respondentów nie udało się osiągnąć założonych celów, ponieważ przedsiębiorcy nie mieli motywacji finansowej do dalszego uczestnictwa w partnerstwie. Informacje ze strony internetowej wskazują, że aktywność partnerstwa znacząco spadła po zakończeniu

9 Strefa jest nazywana międzygminną, ponieważ jej oferta skierowana jest do przedsiębiorców z terenu Związku Gmin Przysusko-Szydłowieckich.

10 www.piaskowiecszydlowiecki.org/index.php/o-nas

wspomnianego projektu. Udało się jednak zebrać i udostępnić w Internecie dane kontaktowe kilkunastu przedsiębiorstw oraz wystawić wspólne stoisko podczas kilku targów.

Współpraca między przedsiębiorstwami pozostaje na niskim poziomie. Na terenie gminy działa niewielka liczba średnich firm, funkcjonujących w odmiennych branżach. To sprawia, że lokalna kooperacja handlowa jest nieznaczna. Oprócz wspomnianego wcześniej partnerstwa pn. Piaskowiec Szydłowiecki, na terenie gminy działa Cech Rzemiosł Różnych, skupiający około 60 małych podmiotów gospodarczych z terenu powiatu szydłowieckiego. Najwięcej przedsiębiorstw działa w sektorach budowlanym, fryzjerskim i kamieniarskim. Formalnie na terenie gminy funkcjonuje jeszcze klastr przemysłowy dawnych terenów COP-u, ale jedynym partnerem z tego terenu jest Starostwo Powiatowe w Szydłowcu.

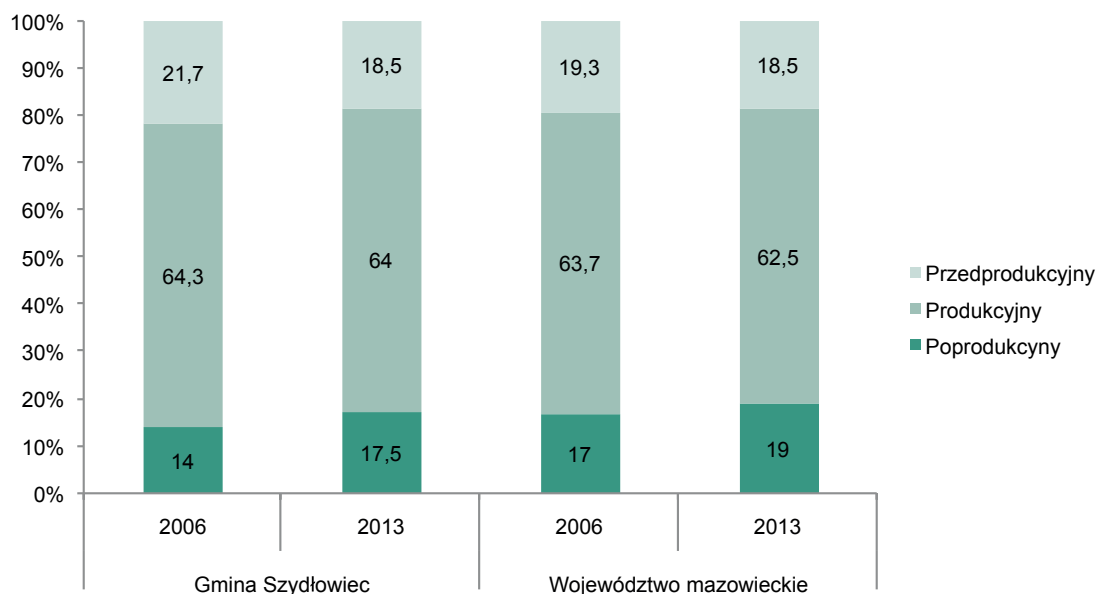
Podsumowując, najważniejsze cechy gospodarki lokalnej to:

- Wysoka oficjalna stopa bezrobocia – realnie niższa ze względu na szarą strefę i migracje zarobkowe, co z kolei utrudnia znalezienie wykwalifikowanych pracowników;
- Niewielka liczba przedsiębiorstw o skali i/lub stopniu innowacyjności gwarantującym konkurencyjność w skali ponadlokalnej, które mogłyby stanowić filary lokalnej gospodarki;
- Peryferyjność, związana zarówno z oddaleniem od stolicy województwa, jak i tradycyjną strukturą gospodarki, niedopasowaną do obecnego paradygmatu rozwoju (w którym motorem rozwoju są innowacje, koncentrujące się głównie w metropoliach);
- Niski poziom współpracy, zarówno na linii władze-biznes, jak i pomiędzy przedsiębiorstwami.

2.2. Kapitał ludzki i społeczny

Gminę Szydłowiec zamieszkuje 19 268 osób, w tym miasto Szydłowiec – 12 064 osób. Liczba ludności gminy jest stabilna w czasie, w okresie 2003–2013 zmniejszyła się zaledwie o 0,8%. Zmiana jest wypadkową pozytywnego, choć malejącego, przyrostu naturalnego i utrzymującego się negatywnego salda migracji. Struktura wieku populacji jest zbliżona do średniej dla województwa, w Szydłowcu zaznacza się jednak wyższy udział osób w wieku produkcyjnym i niższy – w wieku poprodukcyjnym (rys. 2). Mimo relatywnie korzystnej struktury wieku szybko postępuje proces starzenia się społeczeństwa. Przykładowo w okresie między 2006 a 2013 rokiem udział ludności w wieku przedprodukcyjnym spadł o ponad 3 punkty procentowe, o tyle samo wzrósł też odsetek osób w wieku poprodukcyjnym. Proces starzenia się społeczeństwa jest jeszcze pogłębiany przez migracje, które nie są ujęte w cytowanych tu danych GUS.

Rysunek 2. Struktura wieku populacji



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Szydłowiec charakteryzuje się znacznym odpływem migracyjnym. Według danych GUS w okresie 2003–2013 gmina straciła w wyniku migracji około 1000 osób, średnie roczne saldo migracji wyniosło – 4,6 osoby/1000 ludności. Rzeczywista skala migracji jest jeszcze większa. Trudno dokładnie ocenić jej rozmiary, ale zdaniem respondentów zjawisko to dotyczy większości rodzin w gminie. Wydaje się, że największa jest skala migracji ludzi młodych. To przeważnie wyjazdy długookresowe, często na stałe, na studia wyższe do większych ośrodków miejskich i/lub do pracy, często także do państw Europy Zachodniej. Druga duża grupa migrantów to osoby w wieku produkcyjnym, już po założeniu rodziny, zwykle mężczyźni, wykwalifikowani robotnicy. W tym przypadku migracje są wahadłowe, raczej krótkookresowe, do dużych ośrodków miejskich lub państw Europy Zachodniej, często wiążą się z transferami pieniężnymi do gminy. Postrzeganą skalę migracji ludzi młodych i wykwalifikowanych robotników ilustrują poniższe cytaty:

(1) Są roczniki, które kończą szkołę, maturzyści, którzy, po prostu jakby rozplývają się, ich potem nie widać. Jak się rozmawia z młodymi ludźmi, którzy zostali – bo mieli szansę, żeby zostać – bo znaleźli pracę, czy mają rodzinny sklep (to są jednostki)... Jak się rozmawia z tymi osobami, to oni mówią, że z mojej klasy to nikogo w tej chwili tu nie ma. Wszyscy wyjechali na Zachód, do pracy.

(2) Bardzo duża grupa ludzi, którzy mogliby tutaj na miejscu pewne rzeczy robić i z [odpowiednim] przygotowaniem, z racji tego, że nie ma tutaj rynku pracy, wyjeżdżają za granicę. To jest ogromna liczba. Za granicę, do Anglii, Irlandii, Holandii, Belgii, Niemcy...

(3) Zwykle ojciec wyjeżdża za granicę, on pracuje, kobieta zajmuje się wychowaniem dzieci. [...] Ojciec pracuje, przy okazji buduje dom, kupuje samochód, przyjeżdża raz na jakiś czas. W co trzecim domu w Szydłowcu, jak nie w co drugim, tak jest.

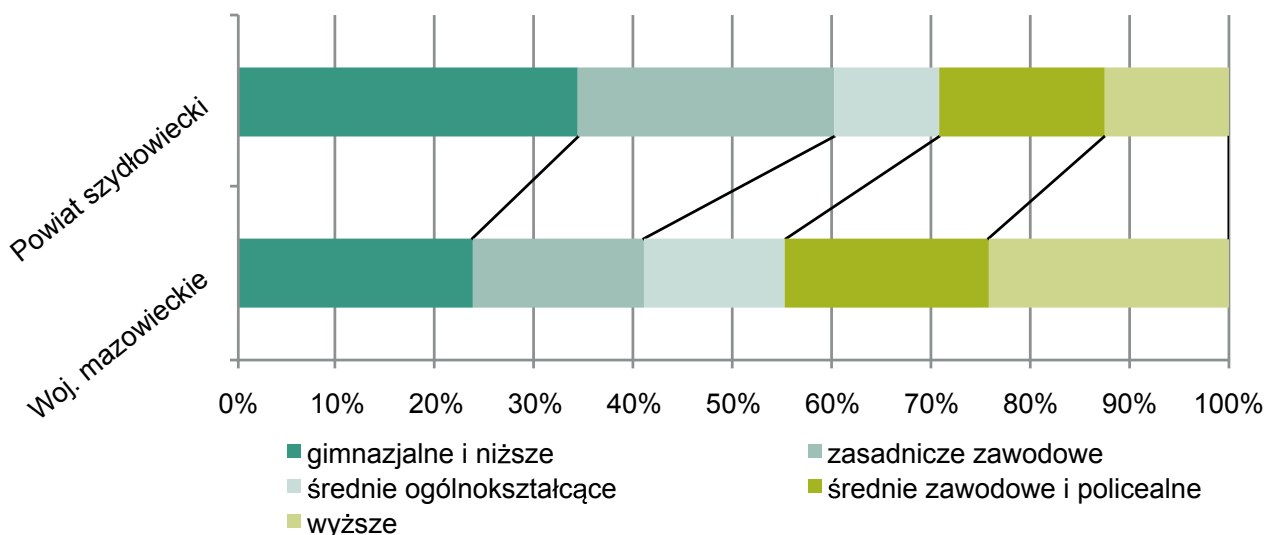
Jednym z czynników wpływających na migrację jest powszechna presja na zdobycie wyższego wykształcenia, obecna w Polsce po przełomie 1989 roku. Wobec braku szkół wyższych w gminie (i powiecie) młodzi ludzie korzystali z oferty akademickiej większych ośrodków miejskich, zwłaszcza Radomia, Kielc,

Warszawy i Krakowa. Już na tym etapie część z nich wyprowadziła się na stałe z Szydłowca, inni dojeżdżali w cyklu dziennym lub tygodniowym. Co równie istotne, szydłowiecki rynek pracy nie był w stanie następnie wchłonąć tylu osób z wyższym wykształceniem. Absolwenci mieli zazwyczaj do wyboru pozostanie w Szydłowcu – na bezrobociu lub z pracą poniżej swoich kompetencji, bądź emigrację – w poszukiwaniu pracy zgodnej z wykształceniem, możliwości rozwoju i wyższych zarobków. Ważnym elementem była także struktura wykształcenia absolwentów. Od lat 90. wzrastało znaczenie kierunków społecznych, pedagogicznych, administracyjnych, spadał natomiast udział osób z wykształceniem technicznym i ścisłym. To wzmacnia jeszcze problem ze znalezieniem odpowiedniej pracy w małych miejscowościach, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Tak określił ten problem jeden z rozmówców:

Jest bardzo dużo osób, które mają wykształcenie wyższe, ale często to są kierunki takie... Dużo jest kierunków pedagogicznych [ale szkoły są już nasycone absolwentami], dużo osób, które mają studia administracyjne czy inne tego typu, ekonomiczne. Ale w większości te osoby po jakimś czasie emigrują stąd. Czyli wynoszą się do ośrodków, które stwarzają im większe możliwości.

Trudność „zatrzymania” osób z wyższym wykształceniem i przemysłowa historia Szydłowca sprawiają, że w strukturze wykształcenia powiatu dominują osoby po szkole zasadniczej zawodowej – w 2011 roku stanowili oni 26% ludności powyżej 13 roku życia. Wykształceniem wyższym legitymowało się tylko 13% mieszkańców powiatu, przy średniej dla województwa wynoszącej 24%. Pełne wyniki przedstawiono na rycinie 3.

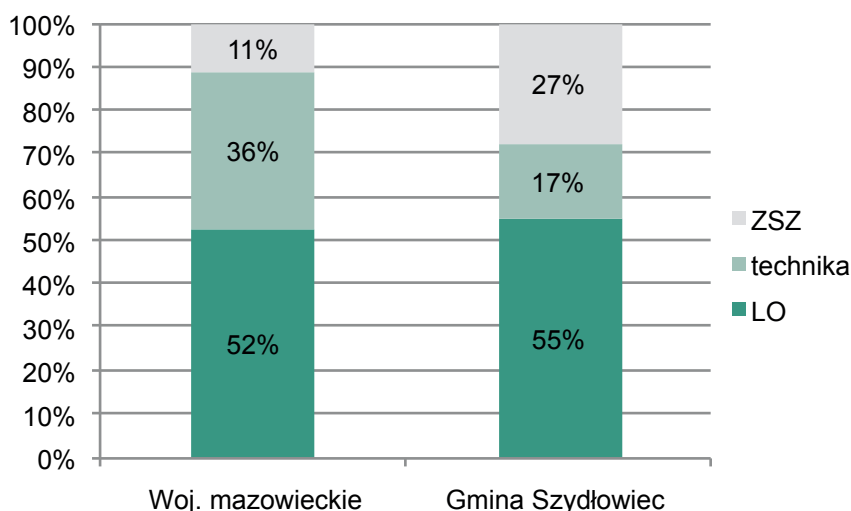
Rysunek 3. Struktura wykształcenia mieszkańców powiatu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Obecnie na terenie gminy funkcjonują 3 przedszkola, 61,6% dzieci w wieku 3–5 lat jest objętych opieką przedszkolną, przy średniej dla województwa mazowieckiego wynoszącej 80,2%. W gminie działa 6 szkół podstawowych i 3 gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne – 2 licea, technikum i zespoły szkół zawodowych. Dane umieszczone na rycinie 3 wskazują na relatywnie duży udział uczniów kształcących się w zasadniczych szkołach zawodowych, i mały – w technikach. Podobnie jak w całym województwie największą grupę stanowią jednak osoby uczące się w liceach ogólnokształcących.

Rysunek 4. Uczniowie wg typów szkół ponadgimnazjalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wraz ze wzrostem presji na wyższe wykształcenie zaniedbane zostało szkolnictwo zawodowe i techniczne. Ten generalny trend znalazł swoje odzwierciedlenie także w Szydłowcu. Tak opisuje to jeden z respondentów:

Teraz się mówi powszechnie w kraju, że szkolnictwo zawodowe zostało zniszczone, a teraz to szkolnictwo warto by odnowić. Ale szkolnictwo w tej chwili, żeby odnowić, to nie wiem, czy ci, którzy mówią, zdają sobie sprawę ze skali tych pieniędzy, jakie trzeba wpompować z powrotem. Bo były pracownie mechaniczne, były pracownie elektroniczne i tak dalej, pracowały na sprzęcie takim, jaki kiedyś był. To zostało wszystko na bok odrzucone, te pracownie zniknęły. Powstały zamiast jakieś handlowe, żywieniowe...

Podejmowane są mniej kapitałochłonne próby ożywienia szkolnictwa zawodowego. Powołano m.in. klasy mundurowe, przygotowujące do pracy w policji, straży granicznej itp. Dużą wagę przywiązuje się do poszerzania oferty kształcenia dla osób niepełnosprawnych, powołano specjalne gimnazjum i szkołę zawodową. Organizowane są kursy w ramach Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego. Mimo prób nie udało się jednak rozwinąć trwałej współpracy między pracodawcami a szkołami zawodowymi – według respondentów barierą jest brak środków finansowych na wyposażenie pracowni w nowoczesny sprzęt. Brakuje także zorganizowanej oferty doksztalcenia dla osób dorosłych. W efekcie na rynku pracy istnieje niedobór osób z kwalifikacjami technicznymi, pogłębiany jeszcze przez odpływ migracyjny związany z niskimi płacami na lokalnym rynku.

Liczba organizacji społecznych zarejestrowanych w gminie jest na średnim poziomie – tj. 3 podmioty na 1000 mieszkańców, przy średniej dla województwa wynoszącej 4 na 1000. Według opinii respondentów, organizacje pozarządowe zajmują się przede wszystkim działalnością społeczno-kulturalną, a swoją ofertę kierują do osób młodych i do rodzin z dziećmi. Analiza listy stowarzyszeń zamieszczonej na stronie internetowej urzędu miasta wskazuje z kolei na 3 główne obszary działania, tj. (1) przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy, (2) opieka i edukacja oraz (3) sport i hobby.

Ważnym obszarem aktywności społecznej jest działanie lokalnych, niezależnych mediów internetowych. Na uwagę zasługuje zwłaszcza portal Nasz Szydłowiec (www.naszszydlowiec.pl), notujący

wg danych z 2013 roku 10 tysięcy odsłon miesięcznie¹¹. Oprócz tego działa jeszcze Portal Szydłowiecki (www.portalszydlowiecki.pl), założony we współpracy z Fundacją im. Kazimierza Pułaskiego. Ciekawym przejawem aktywności lokalnej jest próba oddolnego zbudowania strategii rozwoju kultury w Szydłowcu. W inicjatywę zaangażowani są lokalni aktywiści oraz zewnętrzny ekspert ds. budowania strategii. Pod koniec sierpnia 2013 roku na portalu Nasz Szydłowiec pojawił się kwestionariusz skierowany do mieszkańców, jednak dalszych kroków prawdopodobnie nie podjęto.

Trudno kompleksowo ocenić postawy mieszkańców na podstawie przeprowadzonych badań. Przedstawiciele władz są skłonni podkreślać niektóre wady mieszkańców, m.in. negatywne nastawienie, marazm. Z drugiej strony, zaznaczają, że wiele jest osób operatywnych, umiejących samodzielnie o siebie zadbać. Większość rozmówców podkreśla z dumą, że mieszkańców Szydłowca można spotkać w każdym zakątku świata i na każdym niemal stanowisku.

W ocenie przedstawicieli władz w gminie następuje rozwarstwienie na dwie grupy społeczne. Do pierwszej należą osoby postrzegane jako zaradne, które znajdują zatrudnienie oficjalne lub w szarej strefie, często także migrują za pracą. Druga grupa to osoby żyjące w realnym ubóstwie, faktycznie bezrobotne. Źródła problemu upatruje się w brutalnej transformacji do gospodarki wolnorynkowej, skutkującej masowymi zwolnieniami (zwłaszcza chłoporobotników), upadkiem wielu zakładów i pozostawieniem całych grup na marginesie przemian. Ta grupa jest postrzegana jako osoby na emigracji wewnętrznej, nie utożsamiające się z państwem, mało ambitne, „zaaklimatyzowane” do bezrobocia – często już trzecie pokolenie wyrasta w takich warunkach. Postulowana ścieżka włączenia społecznego tej grupy to zaoferowanie im pracy.

Dane GUS pozwalają w przybliżeniu oszacować wielkość tej drugiej grupy, wykorzystując wskaźnik udziału osób mieszkających w gospodarstwach domowych objętych środowiskową pomocą społeczną w ludności gminy. W Szydłowcu w 2012 roku było to 15,7%, podczas gdy średnia dla Mazowsza wynosiła 6,8%. Pewnym miernikiem ogólnej przedsiębiorczości mieszkańców gminy może być natomiast liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. W Szydłowcu wynosi ona 858, podczas gdy w województwie – 1364 podmioty. Relatywnie niski poziom przedsiębiorczości może wynikać zarówno z mniejszej aktywności mieszkańców, jak i ze znaczącej szarej strefy na tym obszarze.

Relacja między władzą i mieszkańcami jest przedmiotem (w dużej mierze zrytualizowanej) krytyki z obu stron. Mieszkańcy na forach internetowych krytykują opieszałość władz, brak wizji lub narzekają na powolne tempo zmian. Z kolei przedstawiciele władz narzekają na mentalność ludzi, którzy wolą tylko oceniać na bieżąco, zamiast spojrzeć z szerszej perspektywy. Spotkania konsultacyjne władz gminy z mieszkańcami były wspomniane bardzo rzadko. Na stronie internetowej gminy funkcjonuje zakładka pn. Pytania do Burmistrza – można wysłać swoje zapytanie, część z nich, wraz z odpowiedziami, jest publikowana na stronie. Przedstawiciele urzędu gminy czerpią także informacje bezpośrednio od petentów lub z ankiet internetowych zamieszczanych np. na portalu Nasz Szydłowiec. Wydaje się, że ze względu na niewielki rozmiar gminy, przepływ informacji między władzą a mieszkańcami jest w dużej mierze spontaniczny i niesformalizowany. Może to jednocześnie skutkować większą ‘słyszalnością’ głosów osób bliskich władzy.

11 Za: Suchodolska, Banaszczyk, 2013.

Ocena potencjału adaptacyjnego wspólnoty lokalnej jest niejednoznaczna. Z jednej strony, mieszkańcy gminy charakteryzują się wysokim stopniem zaradności, rozumianej jako umiejętność przystosowania się do trudnych warunków społeczno-ekonomicznych. Upadek przemysłu po 1989 roku i pozostawienie regionu na marginesie przemian spowodowały, że mieszkańcy musieli wdrożyć różne strategie zaradcze i obronne – od emigracji, przez przekwalifikowanie się i drobną przedsiębiorczość, po aklimatyzację do trudnych warunków życia na marginesie społeczeństwa. Z drugiej strony, były to przede wszystkim strategie realizowane w ramach wąskiej grupy rodzinnej, często alienujące fizycznie lub psychicznie ze wspólnoty. Dodatkowo różnorodność powziętych strategii spowodowała, że społeczność lokalna pękła na kilka odrębnych grup – część osób wyjechała na stałe lub migruje cyklicznie, inni stali się drobnymi przedsiębiorcami na lokalnym rynku, kolejne osoby znalazły lub utrzymały zatrudnienie w większych przedsiębiorstwach lub sektorze publicznym, inna grupa pozostała w nieefektywnym ekonomicznie sektorze rolniczym, są wreszcie osoby funkcjonujące na obrzeżach społeczności, utrzymujące się ze środków pomocy społecznej.

Tak duża rozpiętość realizowanych strategii powoduje, że trudno mówić o dużym potencjale adaptacyjnym wspólnoty jako całości. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się aktywnie działające organizacje pozarządowe – promujące działalność wspólnotową i umiejące zapewnić sobie niezależność finansową dzięki pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych. Wydaje się, że nie ma to jednak dużego przełożenia na współdziałanie mieszkańców w kształtowaniu wizji rozwoju gminy – respondenci nie wspominali bowiem o korzystnych przykładach partycypacji lub konsultacji społecznych.

Również elity gminy – polityczne, biznesowe i kulturalne – nie wydają się zjednoczone. Współpraca między instytucjami powiatowymi i gminnymi jest ograniczona, a duża część elit biznesowych i urzędniczych nie mieszka lub nie czuje się silnie związana z Szydłowcem. Burmistrz gminy – mimo że często postrzegany jako osoba charyzmatyczna, umiejąca współpracować ponad podziałami – nie funkcjonuje jako lider skupiający wokół siebie przedstawicieli najważniejszych środowisk w gminie. W efekcie brakuje zarówno spójnej, powszechnie uznawanej wizji zmian, jak i sprawnego przepływu bieżących informacji między głównymi aktorami. Tak ujął to jeden z respondentów:

Nie ma takiego lidera tu w powiecie, który by tak przyciągał i jednoczył, nie ma takiej jednostki, która by w jakiś sposób mobilizowała do wspólnych działań. Każdy patrzy tylko na siebie i w ramach swojego obszaru wykonuje działania, a takich wspólnych przedsięwzięć to praktycznie ja nie kojarzę.

Podsumowując, najważniejsze cechy kapitału ludzkiego i społecznego w gminie to:

- Wysokie i długotrwałe bezrobocie, dotkliwe zwłaszcza dla kobiet w wieku powyżej 45 lat;
- Rozwarstwienie lokalnej społeczności, podział na osoby umiejące znaleźć pracę (często w szarej strefie) i te długotrwałe wykluczone; alienacja ze wspólnoty;
- Znaczny odpływ migracyjny, zwłaszcza wśród ludzi młodych i mężczyzn w wieku produkcyjnym;
- Relatywnie niski poziom wykształcenia ludności, związany m.in. z odpływem wysoko wykształconych, niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy;
- Relatywnie wysoki poziom aktywności społecznej, związany z działaniem organizacji pozarządowych i oddolnych mediów internetowych;
- Brak elity polityczno-kulturalno-biznesowej zjednoczonej wokół wyraźnego lidera.

2.3. Funkcjonowanie samorządu

Sytuacja polityczna w gminie jest stabilna, choć naznaczona miękkimi konfliktami. Burmistrz gminy Andrzej Jarzyński wraz ze swoim zastępcą rządzą nieprzerwanie od 2002 roku, z ramienia lokalnego komitetu Wspólnota Ziemi Szydłowieckiej. Komitet ten ma także większość w radzie miasta. Krajowe partie polityczne nie mają dużego znaczenia w Szydłowcu¹². Starostą powiatu jest Włodzimierz Górlicki, członek lokalnego komitetu pn. Porozumienie Gospodarcze, postrzegany jako osoba bliska Platformie Obywatelskiej (por. Suchodolska, Banaszczyk 2013).

Jarzyński i Górlicki, jako liderzy swoich komitetów, spotkali się w 2010 roku w drugiej turze wyborów na burmistrza – ten pierwszy zwyciężył, zdobywając 57% głosów (i jest także typowany na zwycięzcę wyborów w listopadzie 2014 roku). Rywalizacja ta odbija się na jakości współpracy między starostwem a urzędem miasta. Jeden z respondentów określił to w następujący sposób:

Wydaje mi się, że gmina trochę oddała pole starostwu. Gmina jest odpowiedzialna za bezrobocie w gminie i powiem wprost, są jakieś tam niesnaski między starostwem a gminą, no i w związku z tym wychodzimy na tym jak wychodzimy.

Ten konflikt sygnalizuje głębszy problem, tzn. ograniczoną współpracę różnych instytucji sektora publicznego. Za tym kryje się słaby przepływ informacji oraz brak skoordynowania podejmowanych działań. Opisywane przez respondentów próby przełamania tego impasu zwykle kończyły się niepowodzeniem – jeden z przykładów jest następujący:

Próbowaliśmy w ramach partnerstwa lokalnego, ale nic z tego nie wyszło, bo kiedyś urząd [miasta] organizował takie spotkania, ale żadnych projektów nie wypracowaliśmy, więc żadnych wspólnych działań nie wypracowaliśmy.

Z drugiej jednak strony, burmistrz postrzegany przez jest przez ludzi ze swojego otoczenia jako osoba łagodząca spory, umiejąca wznieść się ponad podziały partyjne, dyskutująca merytorycznie z opozycją. Interesującym przejawem współpracy jest zawiązanie z inicjatywy burmistrza Szydłowca Związku Gmin Przysusko-Szydłowieckich. Stowarzyszenie powstało w grudniu 2013 roku, w jego skład wchodzi 9 gmin z terenu powiatu szydłowieckiego i przysuskiego. Celem organizacji jest współpraca w zakresie zrównoważonego rozwoju gospodarczego tego obszaru. Planowane działania obejmują m.in. opracowanie spójnej koncepcji rozwoju, lobbowanie u władz wyższego szczebla, rozwój przedsiębiorczości, infrastruktury, zachowanie i promocję zasobów dziedzictwa kulturowego i środowiska naturalnego. Podkreśla się, że dzięki utworzeniu Związku gminy będą miały *nieporównywalnie większe możliwości absorpcji środków Unii Europejskiej z perspektywy finansowej na lata 2014 – 2020* (cyt. za stroną UM Szydłowiec, <http://www.szydlowiec.pl/index.php/wiadomosci-new/1-biezace/1661-powstal-zwiazek-gmin-przysusko-szydlowieckich.html>).

Na korzyść urzędujących władz – podobnie jak w wielu miejscach Polski – przemawiają inwestycje poczynione ze środków unijnych oraz pozytywny obraz zmian kształtowany w mediach finansowanych ze środków gminy. Według informacji ze strony internetowej gminy, Szydłowiec zrealizował 7 projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej na łączną wartość około 35 mln złotych. Największy był projekt dofinansowany ze środków RPO Województwa Mazowieckiego pn. *Odnowa zabytkowych*

¹² W radzie miasta zasiada jedna osoba wybrana z list SLD, w radzie powiatu 1 z SLD i 1 z PIS. W nadchodzących wyborach kandydatów w wyborach do rady gminy i powiatu wystawił SLD, PIS oraz PSL, a na burmistrza – PIS i SLD.

obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza, o wartości 30,6 mln złotych.

Projekt ten jest najważniejszym przedsięwzięciem inwestycyjnym samorządu gminnego. Rewitalizacja centrum objęła budowę Regionalnego Centrum Bibliotecznego-Medialnego, remont ratusza mieszczącego urząd miasta, zamku (jedną z funkcji ma być centrum konferencyjno-naukowe) i kamienicy Pod Dębem (z przeznaczeniem na hotel i punkt informacji turystycznej) oraz rewitalizację rynku i okolicznych ulic. W opinii władz miasta rewitalizacja była kolejnym krokiem po przygotowaniu terenów pod inwestycję. Tok myślenia był prawdopodobnie następujący: skoro miejsca dla inwestorów są już gotowe, należy się skupić na wypromowaniu Szydłowca, przyciągnięciu uwagi i zarazem ruchu turystycznego.

Inne przedsięwzięcia gminne, którą mogą mieć wpływ na potencjał adaptacyjny, to także opisana wcześniej Międzygminna Strefa Aktywności Gospodarczej. W założeniu ma ona wspierać przedsiębiorców, przede wszystkim pod kątem dostępnej powierzchni biurowej i wszechstronnego doradztwa. Kolejne przedsięwzięcia to remont targowiska miejskiego, rozbudowa wodociągów i kanalizacji, projekty ukierunkowane na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dla terenów inwestycyjnych położonych wzdłuż modernizowanej trasy S7. Z kolei działalność inwestycyjna powiatu to przede wszystkim inwestycje drogowe oraz rozbudowa przychodni zdrowia.

Efekty społeczne i gospodarcze tych inwestycji trudno ocenić bez dokładnych badań ewaluacyjnych. Wydaje się, że zachodzi tu charakterystyczne dla projektów unijnych zjawisko – więcej uwagi poświęca się materialnym efektom inwestycji niż ich trwałości i użyteczności. Niemniej realizowane projekty wpisują się w dość spójną wizję rozwoju, mają też pozytywny, choć ograniczony wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców.

Budżet gminy w 2013 roku zanotował dochody w wysokości 52,5 mln złotych i wydatki w wysokości 51 mln złotych, tym samym osiągnięta została nadwyżka budżetowa w wysokości około 3% (lata 2008–2012 kończyły się deficytem w wysokości od 2% do nawet 19%). Dochody własne stanowiły jedynie 34% sumy dochodów, przy średniej dla województwa wynoszącej 65%. W przeliczeniu na mieszkańca dochody własne wyniosły w Szydłowcu jedynie 928,4 zł, przy średniej dla województwa równej 2975,6 zł. Znacznie większy był natomiast udział subwencji ogólnej w dochodach, aż 39% w przypadku Szydłowca, przy średniej wojewódzkiej wynoszącej 21%. Wydatki majątkowe stanowiły 8,3% (2012: 26,4%) wszystkich wydatków, przy średniej dla Mazowsza 16,5% (2012: 17,6%). Wydatki bieżące na wynagrodzenia stanowiły 41% wszystkich wydatków, przy średniej wojewódzkiej 29%. Według informacji uzyskanych w urzędzie miasta, gminie nie grozi obecnie przekroczenie ustawowych limitów zadłużenia, choć już teraz obsługa długu pochłania nieco większy odsetek wszystkich wydatków niż średnio w województwie.

3. Adaptacyjność samorządu

3.1. Planowanie i zarządzanie strategiczne

Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Szydłowiec została uchwalona prawdopodobnie¹³ w 2005 roku. Jej przygotowanie zostało zlecone zewnętrznej firmie, Agencji Zarządu Nieruchomości i Rozwoju Regionalnego z Radomia. W proces powstawania Strategii, według zawartych w niej deklaracji, włączeni byli przedstawiciele społeczności i władz lokalnych, wchodzący w skład powołanego przez Burmistrza Szydłowca Komitetu Sterującego. W dokumencie tym znajdujemy następujący zapis dotyczący celu jego powstania: *jednym z głównych założeń opracowania [Strategii] jest bowiem takie określenie działań prorozwojowych gminy, które umożliwią ubieganie się o przyznanie środków na ich finansowanie [...] z Funduszy Strukturalnych (Strategia Rozwoju..., s. 71).*

Strategia zawiera rozbudowaną diagnozę stanu miasta i gminy Szydłowiec, opartą głównie na danych z GUS. Zaskakująco mało miejsca poświęca się w niej na sferę gospodarczą – aż 8-krotnie mniej niż na kwestie społeczne. Kolejną część dokumentu stanowi właściwa strategia rozwoju, obejmująca m.in. analizę SWOT oraz misję, wizję i cele rozwoju. Na końcu umieszczono plan rozwoju lokalnego, zawierający szczegółową rozpiskę zadań przewidzianych do realizacji w okresie 2005–2006. Mimo zapisów podkreślających istotność regularnego aktualizowania dokumentu, brak jest informacji o dokonanych aktualizacjach.

W dokumencie sformułowano 6 strategicznych celów rozwoju:

1. Poprawa jakości i dostępności usług publicznych;
2. Tworzenie klimatu i warunków do inwestowania, promocji i rozwoju przedsiębiorczości;
3. Modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa;
4. Rozwój infrastruktury technicznej i komunikacyjnej;
5. Podniesienie atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej miasta i gminy Szydłowiec;
6. Ochrona środowiska naturalnego.

Ta lista jest rozpisana na 24 cele operacyjne i wiele programów oraz zadań z nich wynikających. Analiza zapisów Strategii wskazuje na: (1) wysoki poziom ogólności celów strategicznych, (2) trudność wyznaczenia krótkiej i precyzyjnej listy priorytetów, chęć zaspokojenia maksymalnie szerokiej gamy potrzeb, (3) dopasowanie zapisów Strategii do kontynuacji wcześniej powziętych działań, (4) znaczną zgodność z przedsięwzięciami faktycznie realizowanymi w ostatnich latach – z zastrzeżeniem, że lista zadań uwzględnionych w Strategii jest bardzo szeroka.

Na podstawie analizy zakończonych projektów inwestycyjnych dokonano przybliżonej oceny realizacji poszczególnych celów strategicznych. Polem, któremu poświęcono w praktyce najmniej uwagi,

¹³ Nie udało się dokładnie ustalić daty przyjęcia Strategii – nie ma takiej informacji na stronie internetowej gminy ani w zamieszczonym tam dokumencie Strategii, nie potrafili jej też udzielić rozmówcy. Najbardziej prawdopodobny jest 2005 r., świadczyłyby o tym zakres czasowy danych wykorzystanych w dokumencie.

jest modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa (cel 3). Na drugim biegunie znajduje się podniesienie atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej (cel 5) – to zadanie zrealizowano w znacznym stopniu, choć wciąż trudno ocenić efekty zmian.

Systemowi monitorowania Strategii poświęcono zaledwie jeden akapit. Stwierdza się w nim, że obowiązek prowadzenia monitoringu spoczywa głównie na Burmistrzu oraz Radzie Miasta. W dokumencie nie zdefiniowano jakichkolwiek wskaźników realizacji Strategii oraz ich wartości docelowych. Wobec ich braku systematyczne prowadzenie monitoringu jest niemożliwe.

Obecnie – w opinii respondentów – omawiana Strategia nie odgrywa już żadnej roli, jest zapomniana, ponieważ: (1) zdezaktualizowała się, (2) została w dużej mierze zrealizowana, (3) wraz z nowym okresem programowania szykowany jest już nowy dokument. Wedle uzyskanych informacji nowa Strategia ma być gotowa wkrótce, a jej realizacja nie będzie zlecana na zewnątrz. Ponownie głównym celem wydaje się przygotowanie podkładki pod uzyskanie środków z funduszy unijnych. Opracowanie dokumentu rozpocznie się po ukazaniu się nowej regionalnej strategii rozwoju, by zapewnić zgodność z jej zapisami. Antycypując zmianę wytycznych dot. dystrybucji środków z UE, tzn. preferencje dla partnerstw międzygminnych, zawiązany został Związek Gmin Przysusko-Szydłowieckich.

Spośród innych dokumentów warto zwrócić uwagę na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Gmina uchwaliła plany dla projektowanej dzielnicy przemysłowej, rozciągającej się wzdłuż projektowanej trasy S7 oraz dla rewitalizowanego centrum miasta. W pierwszym wypadku problemem pozostaje jednak rozproszona własność gruntów. Niektórzy respondenci wskazywali, iż niedobór planów jest problemem Szydłowca. Według danych z 2012 roku tylko 15% powierzchni gminy było objętych obowiązującymi planami, dwukrotnie mniej niż średnio w województwie.

Planowanie strategiczne w gminie – i powiązana z tym struktura działań inwestycyjnych – są, jak się wydaje, wypadkową trzech głównych czynników: łatwości pozyskania środków z funduszy unijnych, dopasowania do wizji rozwoju podzielanej przez władze gminy oraz chęci zaspokojenia potrzeb mieszkańców w dziedzinie infrastruktury. Ten pierwszy czynnik pociąga za sobą myślenie w kategoriach 'projektu' – działanie powinno mieć jasno wyznaczony początek i koniec, perspektywa jest raczej krótkoterminowa (rzadko wykraczająca poza moment rozliczenia projektu), rezultat projektu powinien mieć charakter materialny, priorytetem jest wykonalność. Drugi element – wizja rozwoju – przyjmuje rozwiązania typowe dla peryferyjnego kapitalizmu¹⁴, tzn. przyciągnięcie kapitału z zewnątrz (inwestora, turysty), w oparciu o atrakcyjność przyrodniczą i historyczną oraz deklarowaną gotowość do wprowadzania udogodnień dla dużych inwestorów. Trzeci czynnik wynika wprost ze specyfiki demokracji reprezentacyjnej, gdzie władza musi wykazać się przed mieszkańcami łatwo dostrzegalnymi (infrastrukturalnymi) efektami swoich działań, aby zapewnić sobie wybór na kolejną kadencję.

Działania diagnostyczne podejmowane przez przedstawicieli gminy często mają charakter niesformalizowany i nieregularny. Oparte są na przekonaniu o tym, że „znamy problemy ludzi”, m.in. dzięki długiemu stażowi pracy w gminie lub spontanicznym relacjom ze społecznością lokalną, czasem w formie spotkań (np. przy okazji uchwalania Planów Odnowy Miejscowości). W swojej pracy urzędnicy korzystają także z danych GUS-u. Sporadycznie pojawiają się bardziej kompleksowe, formalne źródła wiedzy o stanie

14 Pod tym pojęciem rozumiemy obszary włączone w globalny system gospodarczy (kapitalizm), mające jednak rolę podporządkowaną wobec centrów rozwoju, czyli miejsc, w których koncentruje się działalność innowacyjna oraz kapitał finansowy.

gminy – np. diagnoza i analiza SWOT, przygotowana na potrzeby Strategii Rozwoju, lub opracowania zewnętrznych badaczy, np. ranking atrakcyjności gmin Mazowsza.

Przedstawiciele lokalnych władz, analizując sytuację gminy, podkreślają często nieadekwatność polityki zewnętrznych aktorów – zwłaszcza władz wojewódzkich i krajowych, niezrozumienie przez nich potrzeb tego typu obszarów. Przykładowo przed 1 lipca 2014 roku limit pomocy publicznej¹⁵ obowiązujący w województwie świętokrzyskim (z którym gmina graniczy) wynosił 50%, a w mazowieckim – 30%. To powodowało, że inwestorzy chętniej lokalizowali swoje przedsięwzięcia po drugiej stronie granicy wojewódzkiej. Kolejny przykład jest związany z wykupem i scalaniem gruntów. Respondenci zauważają, że relatywnie łatwo jest pozyskać środki na uzbrojenie terenu, ale już nie na wykup gruntów. W związku z tym w najlepszej sytuacji są gminy, które 'odziedziczyły' tereny np. po upadłych zakładach (Starachowice) lub dawnych lotniskach (Płońsk) i mogą przeznaczyć je pod inwestycje.

3.2. Zarządzanie jakością i efektami

W kwestii zarządzania jakością i efektami pracy trudno było uzyskać od respondentów jednoznaczną i wyczerpującą odpowiedź. Wydaje się, że nie jest to przedmiot pogłębionej, regularnej refleksji. Większość informacji, na podstawie których formułowana jest ocena jakości i efektów pracy, napływa spontanicznie i w niesformalizowany sposób. Nie ma wdrożonego systematycznego monitoringu.

Ocena jakości pracy urzędu opiera się na nieregularnych informacjach ze źródeł zewnętrznych i komunikacji (głównie pionowej) wewnątrz organizacji. Źródła zewnętrzne mają zarówno charakter sformalizowany, np. rankingi i konkursy dla gmin, jak i niesformalizowany. Przykładowo jako dowód na wysoką jakość działań urzędu uznano fakt, iż programy konkurencyjnych komitetów wyborczych kopiują zadania realizowane przez obecną władzę. Krytyczne głosy mieszkańców – wygłaszane na ogólnych spotkaniach lub trafiające do urzędu n p. za pośrednictwem mediów – są odbierane jako raczej niekonstruktywne, wynikające z negatywnego nastawienia tych osób do zmian. Informacje zwrotne pochodzące z wewnątrz urzędu bazują głównie na interpretacji nastawienia przełożonych oraz na oficjalnej ocenie pracowniczej. Respondenci nie wspomnieli o istnieniu systemu monitorowania bieżącej pracy urzędu. Wydaje się, że kultura organizacji nie sprzyja wzajemnemu i bezpośredniemu ocenianiu swojej pracy, jest zamknięta na informacje zwrotne. Jak zauważa jeden z respondentów:

Nie wiem, czy bym nawet chciał wiedzieć, jak ktoś ocenia moją pracę, bo najważniejsze jest to, jak się samemu ocenia i ja uważam, że trzeba iść do przodu, a nie się cofać. Każda krytyka, wiadomo, też jest bardzo dobra, bo w pewien sposób buduje, ale krytyka osób, które znają się na pracy [danej instytucji/jednostki].

Ocena efektów podejmowanych działań powstaje na podstawie kilku rodzajów źródeł, przeważnie nieregularnych i o różnym stopniu sformalizowania. Wydaje się, że najważniejszą rolę pełni wycucie, co jest związane z niewielkim rozmiarem gminy i długim stażem jej obecnych władz. Projekty dofinansowane ze środków UE są poddawane ewaluacjom wewnętrznym, są też odpowiednio owskaźnikowane. W tym wypadku wymóg prawny dotyczący monitoringu i ewaluacji zdaje się bardziej istotny niż potencjalna użyteczność zebranych danych dla celów zarządzania. Także opinie i decyzje mieszkańców bywają

¹⁵ Limit ten określa maksymalną wartość dofinansowania inwestycji, jakie może uzyskać ze środków unijnych przedsiębiorstwo w danym regionie. Zróżnicowanie pomocy regionalnej jest pochodną różnic w średnim PKB na mieszkańca (jako % średniej dla UE28) poszczególnych obszarów.

źródłem informacji o efektach pracy urzędu – dotyczy to m.in. wyników ankiet zamieszczanych w lokalnych portalach internetowych, czy liczby osób zgłaszających chęć udziału w programach oferowanych przez urząd miasta (np. skorzystania z dofinansowania na instalację paneli słonecznych).

4. Procesy adaptacyjne w gminie

4.1. Występowanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji

Badanie kryzysów, szoków i negatywnych tendencji koncentrowało się na okresie po 2004 roku. Przyjęta cezura czasowa znacząco wpłynęła na wynik, w powszechnym mniemaniu bowiem wydarzenia negatywnie oddziałujące na sytuację gminy wystąpiły bezpośrednio po przełomie 1989 roku. Procesy obserwowane w ostatnich 10 latach są w dużej mierze tylko kontynuacją zapoczątkowanych wówczas problemów.

Do 1989 roku w gospodarce Szydłowca i okolic kluczową rolę odgrywały duże zakłady przemysłowe, a zwłaszcza położone w gminie huta szkła i firma Profel oraz ulokowana w sąsiedniej Wierzbicy cementownia i fabryka ciężarówek w Starachowicach. Istotna część zatrudnionych w tych zakładach mieszkańców gminy funkcjonowała jako chłoporobotnicy. Produkcja rolna, nawet małych gospodarstw, była skupowana przez okoliczne przedsiębiorstwa, m.in. spółdzielnię mleczarską Rolmlecz z Radomia i przetwórnę Horteksu.

Rok 1989 i wczesne lata 90. przyniosły znaczne pogorszenie sytuacji gospodarczej tych okolic. Rozpoczęły się masowe zwolnienia, część zakładów upadła, znacznie zmniejszyła się opłacalność produkcji rolnej w rozdrobnionych gospodarstwach, podupadło szkolnictwo zawodowe. Wycofanie się państwa i przejście do gospodarki wolnorynkowej stanowiło swoisty szok transformacyjny, do dziś wyraźnie obecny w świadomości mieszkańców. W tym okresie upatruje się też źródła dzisiejszych kłopotów społeczno-ekonomicznych gminy. Z drugiej strony, w latach 90. pojawiła się szansa rozwijania prywatnej przedsiębiorczości, otworzyły się także możliwości migracji zarobkowych, upowszechniła się wyższa edukacja. Te procesy, mimo że oceniane raczej pozytywnie, częściowo przyczyniły się do pogłębienia problemów gminy, np. poprzez odpływ osób najlepiej wykształconych, koncentrację szans rozwojowych w największych ośrodkach miejskich, peryferyzację Szydłowca.

Po 2004 roku nie odnotowano wydarzeń o charakterze szokowym, które istotnie wpłynęłyby na sytuację gminy. Negatywne tendencje obserwowane w tym okresie – i mające swoje źródła we wcześniejszych wydarzeniach – to przede wszystkim wysokie bezrobocie i odpływ migracyjny, zwłaszcza wśród młodych osób. Skala oficjalnego bezrobocia wzrosła jeszcze w okresie kryzysu, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i relatywnym. W 2009 roku powiat szydłowiecki zajął pierwsze miejsce w tym niechlubnym rankingu, dystansując dotychczasowych 'liderów', czyli obszary popegeerowskie północnej części Polski. W latach 2008–2013 odsetek zarejestrowanych bezrobotnych wzrósł o prawie 9 punktów procentowych, do poziomu 38,9%. Wraz z rosnącym bezrobociem, nasilały się także negatywne tendencje dotyczące struktury zjawiska. Wzrósł udział osób w wieku 50+ wśród bezrobotnych oraz odsetek osób długotrwale bezrobotnych.

Oficjalne dane dotyczące odpływu migracyjnego nie pozwalają precyzyjnie oszacować, jak zmieniła się skala i struktura tego zjawiska po 2004 roku w porównaniu z okresem wcześniejszym. Wypowiedzi respondentów pozwalają jednak przypuszczać, że także na tym polu negatywne tendencje uległy nasileniu. Otwarcie rynków pracy w Europie Zachodniej po akcesji do UE, postępująca koncentracja szans w największych ośrodkach miejskich (związana z procesem metropolizacji), rosnąca mobilność młodych osób – te czynniki sprawiły, że skala odpływu migracyjnego prawdopodobnie uległa znacznemu zwiększeniu. Dodatkowo skłonność do emigracji wzrastała zwłaszcza wśród osób młodych, dobrze wykształconych lub pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach. To przyczyniło się do znacznego pogorszenia jakości kapitału ludzkiego w gminie.

Dwie opisane poprzednio tendencje – wysoka stopa bezrobocia i odpływ migracyjny – są związane z trzecim zjawiskiem, czyli rozwojem szarej strefy. Zatrudnienie w gospodarce nieformalnej dotyczy zarówno migrantów (zwłaszcza wahańców, dojeżdżających okresowo do dużych miast, pracujących na budowach), jak i osób zostających na terenie gminy. W ocenie respondentów jest to zjawisko raczej pozytywne, ponieważ chroni ludzi przed osunięciem się w ubóstwo. Mimo że respondenci pomijają negatywne aspekty rozrośniętej szarej strefy, to jednak odbija się ona na sytuacji gminy i dlatego ten czynnik został uwzględniony w tym rozdziale. Po pierwsze, szara strefa zmniejsza dochody własne gminy, podnosząc jednocześnie wydatki na pomoc społeczną. Wysoka oficjalna stopa bezrobocia powoduje także, iż Szydłowiec jest postrzegany jako obszar zapaści społeczno-gospodarczej – zarówno przez osoby z otoczenia zewnętrznego, jak i część mieszkańców. Z drugiej strony, etykieta obszaru problemowego bywa pomocna w uzyskaniu zewnętrznego wsparcia ze środków publicznych. Wreszcie praca w szarej strefie nie gwarantuje poczucia stabilności, alienuje ze struktur państwa, a czasem zagraża bezpieczeństwu – ze względu na brak odpowiedniej ochrony pracownika.

Część respondentów wskazała na bardziej konkretne zjawisko, także mające swój początek w przemianach 1989 roku, czyli problemy zakładu elektroniki przemysłowej Profel. Firma powstała w okresie PRL, w szczytowym momencie rozwoju, czyli w połowie lat 80., zatrudniała około 1400 osób. Po 1989 roku zakład podupadł, zwolnił większość załogi i zmniejszył skalę działania, ale – choć w okrojonej formie – przetrwał szok transformacyjny. W 2003 roku Profel stał się spółką córką warszawskiego przedsiębiorstwa RADWAR (wcześniej wchodził w jego skład). W pierwszych latach XXI wieku firma prosperowała raczej dobrze, rozwijała kontakty zagraniczne, a w 2008 roku zainwestowała w nowoczesne maszyny. Jednak wraz z nastaniem kryzysu w 2009 roku liczba zamówień spadła, zaostrzyła się konkurencja, a szybkie tempo rozwoju technologicznego spowodowało, że posiadany park maszynowy przestał być atutem. Jednocześnie w 2011 roku RADWAR postanowił sprzedać udziały w Profelu. W reakcji na groźbę likwidacji przedsiębiorstwa część załogi powołała spółkę pracowniczą, która wykupiła 100% udziałów.

W wyniku pogorszenia koniunktury zdecydowano się m.in. na zmniejszenie zatrudnienia. W okresie 2003–2014 liczba pracowników spadła z 297 do 130 osób. Zwolnienia grupowe – bezpośredni skutek kryzysu – dotyczyły jednak tylko 30 osób, reszta odchodziła stopniowo na emeryturę, świadczenia przedemerytalne lub przechodziła do innych firm, także zagranicznych. Zdecydowano się też na sprzedaż części nieruchomości.

W związku z trudnościami, z jakimi borykała się firma od początku lat 90., nie przyjmowano nowych osób do pracy – w tym również absolwentów szkoły przyzakładowej, działającej jeszcze na przełomie lat 80. i 90. W konsekwencji problemem przedsiębiorstwa jest starzenie się załogi i brak możliwości

znalezienia nowych osób na to miejsce. Lokalny rynek pracy nie może zapewnić odpowiednio przygotowanych robotników ze względu na problemy szkolnictwa zawodowego, ale także brak chęci młodych ludzi do zdobywania tego rodzaju kwalifikacji.

Podsumowując, negatywne wydarzenia zaistniałe w ciągu ostatniej dekady w gminie nie mają charakteru szokowego, są to raczej pogłębiające się tendencje, mające źródło w okresie przemian po 1989 roku. Podstawowym problemem jest wysoka stopa bezrobocia. To z kolei przyczynia się do znacznego odpływu migracyjnego oraz rozrostu szarej strefy (choć geneza tych zjawisk jest bardziej złożona). Na tle tych generalnych tendencji obserwowany jest także partykularny problem, czyli trudności dużego przedsiębiorstwa zlokalizowanego w gminie.

4.2. Reakcje na kryzysy, szoki i negatywne tendencje

Ten rozdział poświęcony jest reakcji podjętej w odpowiedzi na dwie z czterech negatywnych tendencji opisanych wcześniej, tj. wzrostu bezrobocia oraz trudności firmy Profel. Szara strefa nie została tu uwzględniona, ponieważ przedstawiciele lokalnej elity są skłonni postrzegać to zjawisko nie w kategoriach problemu, ale raczej jako suboptymalne rozwiązanie części kłopotów gminy i skutek uboczny wysokiej skali bezrobocia. Podobnie odpływ migracyjny jest raczej uznawany za rezultat utrzymującego się na tym terenie bezrobocia oraz efekt ogólnych zmian społeczno-gospodarczych¹⁶, którym nie da się przeciwdziałać na poziomie gminy.

Działania podjęte w odpowiedzi na oba zidentyfikowane problemy zostaną opisane bardziej szczegółowo w dalszej części rozdziału. Należy jednak zaznaczyć, że oba te zjawiska mają charakter ciągły, podczas gdy analiza działań adaptacyjnych jest najłatwiejsza w przypadku tych jasno określonych w czasie szoków, jak np. upadek dużego przedsiębiorstwa, katastrofa naturalna. Z tego powodu ustalenie relacji przyczynowo-skutkowych, czyli powiązanie działań z opisywanym problemem, ma często charakter arbitralny.

4.2.1. Wysoka stopa bezrobocia, narastająca w okresie kryzysu, od 2009 roku

Początki problemu sięgają 1989 roku, wykraczając poza ramy czasowe badania – m.in. dlatego trudno stwierdzić jednoznacznie, kiedy podjęto pierwsze działania. Można jednak zakładać, że były to przedsięwzięcia o charakterze reakcyjnym, ponieważ transformacja do gospodarki wolnorynkowej wywołała na tym terenie całą gamę problemów o skali dalece przerastającej możliwości działania władz lokalnych. Po burzy związanej z przemianami społeczno-gospodarczymi wyłonił się nowy krajobraz i nowe kłopoty, którym musiały sprostać lokalne władze. Dodatkowo, pierwsze negatywne zjawiska pojawiły się jeszcze przed reformą samorządową w Polsce. Narastanie problemu bezrobocia w okresie kryzysu zostało potraktowane przez respondentów raczej jako prosta kontynuacja wcześniejszych tendencji, dlatego trudno mówić o działaniach podjętych w reakcji na ten konkretny proces. Ze względu na skalę problemu trudno jest wymienić wszystkie działania podjęte w celu przeciwdziałania bezrobociu. Przedstawiony dalej opis dotyczy zatem interwencji uznanych przez autora za najważniejsze. Ich dobór i opis przygotowany został na podstawie wywiadów z respondentami oraz analizy dokumentów.

Władze gminy były aktorem o głównym znaczeniu, ze względu na odpowiedzialność za politykę rozwoju Szydłowca. Podejmowane na tym poziomie działania można przyporządkować do trzech

¹⁶ Wśród tych trendów można wymienić m.in. metropolizację, zmiany aspiracji młodych ludzi, globalizację, zwiększoną mobilność, otwarcie zachodnioeuropejskich rynków pracy itd.

kategorii. Pierwsza z nich to zachęty i/lub dogodne warunki dla nowych inwestycji. W tej kategorii mieszczą się następujące działania:

- uchwalenie mpzp, uzbrojenie terenów – dzielnica przemysłowa,
- ulgi podatkowe (we współpracy z SSE Starachowice), lobbing dotyczący podniesienia progu pomocy publicznej,
- centrum obsługi inwestora (część MSAG),
- pośrednictwo w rozmowach z właścicielami gruntów,
- opracowanie katalogu inwestycyjnego,
- kreowanie marki Szydłowca, prace rewitalizacyjne.

Kolejna kategoria to poprawa dostępności transportowej terenu gminy. Jest to częściowo związane z tworzeniem dogodnych warunków dla inwestorów zewnętrznych, ma jednak szerszą skalę oddziaływania. W tej kategorii najważniejszym działaniem był lobbing na rzecz zbudowania trzech zjazdów z nowej S7 na obszarze Szydłowca. Trzecia grupa to interwencje ukierunkowane na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, czyli mające na celu wzmocnienie potencjału endogenicznego. Można tu zaliczyć uruchomienie inkubatora przedsiębiorczości wraz z kompleksowymi usługami doradztwa (część MSAG) oraz wsparcie dla współpracy lokalnych przedsiębiorców.

Czynniki decydujące o doborze działań realizowanych przez władze gminy to przede wszystkim przyjęta wizja rozwoju oraz ograniczenia formalne, kompetencyjne. Na ten drugi czynnik powołują się często sami respondenci – w odniesieniu do przygotowania gruntów pod inwestycje. W tym samym kontekście pojawiają się ograniczenia finansowe, uniemożliwiające przeprowadzenie scalania gruntów. Te ograniczenia powodują, że duża część interwencji ukierunkowanych na przyciągnięcie inwestorów ma charakter działań miękkich, jak np. usługi doradztwa, katalog inwestycyjny, kreowanie wizerunku, na które można pozyskać środki z funduszy unijnych. Z drugiej strony, dużo zasobów przeznaczono na sporządzenie mpzp – wydaje się, że są one niejako substytutem scalania gruntów, ale także przygotowują podstawę dla ewentualnych działań tego typu. Sam fakt, że tak dużo uwagi władze gminy poświęcają tworzeniu zachęt dla inwestorów wynika z przyjętej wizji rozwoju, który na pierwszym miejscu stawia przyciągnięcie kapitału z zewnątrz.

Działania gminy doprowadziły do utworzenia podstrefy Starachowickiej SSE na terenie Szydłowca, co z kolei przyczyniło się (w trudnym do określenia stopniu) do ściągnięcia tu inwestycji. Obecnie w strefie działają 2 przedsiębiorstwa, w tym – już od 2004 roku – zatrudniająca do 180 osób Biella. W utworzonym przez gminę inkubatorze działają obecnie 3 nowe firmy oraz kilka organizacji non-profit, część respondentów ma jednak wrażenie niepełnego wykorzystania potencjału tego miejsca we wspieraniu przedsiębiorczości. Działania gminy doprowadziły do powstania partnerstwa Piaskowiec Szydłowiecki¹⁷, choć zarówno w tym wypadku, jak i szerzej – na polu współpracy lokalnych przedsiębiorstw – brakuje znaczących efektów. Powołana do życia inicjatywa ma bardzo ograniczoną skalę działania (wspólna strona internetowa, sporadycznie wspólne stoiska na targach). Wydaje się, że ma ona charakter projektowy, krótkotrwały, nie udało się stworzyć trwałej instytucji. Władze lokalne dość

¹⁷ Określanego przez respondentów jako 'klaster'. Klaster to specyficzną formułą współdziałania przedsiębiorstw. Wymaga ona m.in. rozbudowanej współpracy pionowej i poziomej, także z instytucjami otoczenia biznesu, tak by możliwe było osiągnięcie efektu synergii. W omawianym przypadku wymaganie te nie są spełnione, zatem określenie 'klaster' nie jest trafne.

skutecznie angażują się w lobbing u przedstawicieli wyższych szczebli, czasami tworząc szersze koalicje. Takim przykładem były starania o podniesienie progu pomocy publicznej w regionie radomskim, aby zrównał się on z limitem dofinansowania inwestycji w sąsiednim województwie świętokrzyskim. Między innymi dzięki działaniom podjętym wspólnie przez burmistrza Szydłowca, innych burmistrzów z regionu (m.in. z Iłży) oraz przedstawicieli Starachowickiej SSE udało się doprowadzić do podzielenia województwa mazowieckiego w nowej mapie pomocy regionalnej (na lata 2014–2020) na mniejsze obszary. W rezultacie w regionie radomskim obowiązuje w nowej perspektywie próg pomocy na poziomie 35% (wcześniej 30%), taki sam jak w województwie świętokrzyskim (wcześniej 50%). Na poziomie *stricte* lokalnym, dzięki lobbingowi, władzom udało się uzyskać 3 węzły komunikacyjne na trasie S7. Trudno jednak mówić o przełożeniu tych działań na skalę bezrobocia. Podobnie dużo zasobów zostało zaangażowanych w tworzenie marki Szydłowca (rewitalizacja, promocja), ale na razie jest zbyt wcześnie, by mówić o jakichkolwiek efektach.

Kolejnym znaczącym aktorem podejmującym działania mające na celu ograniczenie problemu bezrobocia jest Powiatowy Urząd Pracy w Szydłowcu. Rola tej instytucji wynika przede wszystkim z dużej puli środków finansowych będących w dyspozycji PUP, przeznaczonych *stricte* na realizację usług i instrumentów rynku pracy. Najważniejsze z nich to: szkolenia dla bezrobotnych, prace interwencyjne, finansowanie staży, dofinansowanie tworzenia nowych stanowisk pracy, dotacje na zakładaną działalność gospodarczą.

Czynnikiem decydującym o doborze działań podejmowanych przez PUP są regulacje ustawowe, a w dalszej kolejności łatwość wykonania zadania. Tak o tym mówi jeden z respondentów: *ustawa nas obliguje, że osoba do 30 roku życia, która zarejestrowała się u nas, ma w ciągu czterech miesięcy być aktywizowana, no to co możemy dać – najłatwiej staż*. Ankiety skierowane do pracodawców i monitoring zawodów deficytowych są nieskuteczne ze względu na zbyt mały rozmiar lokalnego rynku. W przypadku doboru tematów oferowanych szkoleń podstawą są deklaracje pracodawców, tzw. uprawdopodobnienie zatrudnienia.

Wśród działań podejmowanych przez PUP najlepsze efekty zdają się przynosić prace interwencyjne – strony podpisują umowę o pracę, po okresie współfinansowanym z PUP istnieje obowiązek zatrudnienia (minimalny okres wynosi zwykle 6 lub 12 miesięcy). Szkolenia są obecnie narzędziem o średniej efektywności, nastąpiła jednak znaczna poprawa względem realizowanych wcześniej bardzo nieskutecznych szkoleń grupowych. Staże są postrzegane przez przedstawicieli PUP jako nieskuteczne, a powodem tego jest postawa przedsiębiorców, którzy wykorzystują stażystów w roli taniej i tymczasowej siły roboczej.

Jako dysponent znacznych środków przeznaczonych na walkę z bezrobociem, PUP jest pożądanym partnerem w działaniach realizowanych przez inne podmioty z terenu gminy. Sieci współpracy PUP obejmują m.in. urząd miasta (prace interwencyjne), inkubator przedsiębiorczości – MSAG (doradztwo dla przedsiębiorców), organizacje pozarządowe (staże), przedsiębiorstwa (staże, dofinansowanie tworzenia nowych stanowisk pracy), instytucje podległe władzom powiatowym (szkolenia organizowane we współpracy z Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego), ale także partnerów spoza układu lokalnego, np. zlokalizowany w Radomiu Regionalny Ośrodek Szkolenia EFS (organizacja szkoleń). Jednocześnie, przedstawiciele PUP wskazują na problemy we współpracy z lokalnymi firmami. Podkreśla się roszczeniową postawę przedsiębiorców, nastawienie na maksymalizację własnych korzyści oraz trudność egzekwowania przyjętych ustaleń.

Trzecim podmiotem istotnym z punktu widzenia przeciwdziałania bezrobociu w gminie są władze powiatu szydłowieckiego. Ich rola wynika przede wszystkim z kompetencji w obszarze szkolnictwa ponadgimnazjalnego, a w mniejszym stopniu – z odpowiedzialności za ogólną politykę rozwojową na terenie powiatu. W nawiązaniu do pierwszego czynnika, władze powiatu realizują dwa główne typy działań ukierunkowanych na zmniejszenie skali bezrobocia, tj. uruchamiają klasy o określonych profilach (w tym pod zapotrzebowanie pracodawców) oraz rozwijają ofertę szkół specjalnych. Interwencje wykraczające poza pole szkolnictwa są rzadsze, przykładem jest uruchomienie Szydłowieckiego Funduszu Pożyczkowego (we współpracy z Krajowym Stowarzyszeniem Wspierania Przedsiębiorczości, przy wsparciu finansowym PARP).

W wypadku władz powiatu czynnikiem ograniczającym pole działalności jest niedobór środków, istotny m.in. przy restauracji szkolnictwa zawodowego. Wedle deklaracji respondentów diagnoza potrzeb odbywa się poprzez relacje z przedsiębiorcami i za pośrednictwem opracowań naukowych dotyczących sytuacji powiatu. Znaczenie ma także obserwowana w niesformalizowany sposób skuteczność podejmowanych działań, np. informacja o tym, czy absolwenci danej specjalizacji znajdują zatrudnienie.

Brakuje danych, by ocenić efekty opisanych wcześniej interwencji podejmowanych przez władze powiatu, zwłaszcza że ich oddziaływanie na rynek pracy jest pośrednie i odroczone w czasie. W odniesieniu do działań związanych ze szkolnictwem ponadgimnazjalnym przytaczane były sporadyczne sytuacje, kiedy udało się znaleźć zatrudnienie w wyuczonej specjalności na lokalnym rynku pracy. Być może większa część osób znajduje zgodne z kwalifikacjami zatrudnienie także poza tym terenem. Powołano m.in. klasy przygotowujące do pracy w straży granicznej, co wskazuje, iż znalezienie pracy poza terenem gminy/powiatu jest także uznawane za pożądany rezultat. Trudno jednak ocenić skuteczność całego systemu szkolnictwa bez systematycznych badań i monitoringu, a takich źródeł brak.

Podsumowując, oficjalny wskaźnik bezrobocia jest wciąż bardzo wysoki, więc – mimo szerokiej gamy realizowanych przedsięwzięć – efektywność podejmowanych działań jest niska. Przyczyny bezrobocia w Szydłowcu mają charakter strukturalny, związany z procesami o skali krajowej i globalnej. Podmioty lokalne mają zatem ograniczony wpływ na walkę z tym problemem. Z drugiej strony, niska efektywność opisywanych interwencji ma swoje źródła także w lokalnych problemach, m.in. braku koordynacji działań poszczególnych aktorów (zwłaszcza między powiatem i gminą oraz władzami publicznymi i przedsiębiorcami). Brakuje spójnej diagnozy zjawiska, wiedzy o prowadzonych przez innych działaniach i bieżącego kontaktu z przedsiębiorcami. Rolę koordynacyjną mogłaby pełnić Powiatowa Rada Zatrudnienia, ale brak jest informacji o efektach jej działania.

4.2.2. Trudności firmy Profel w okresie potransformacyjnym, a zwłaszcza w okresie kryzysu, od 2009 roku

Początki problemu sięgają 1989 roku. Z podobnych przyczyn, jak opisane w poprzednim przykładzie, można zakładać, że podjęte działania miały charakter reakcyjny. W wypadku trudności wywołanych przez ostatni kryzys gospodarczy działania miały także charakter reakcyjny. Wybuch kryzysu był zaskoczeniem dla większości analityków i decydentów, a jego źródła były oddalone, więc tym trudniej było je dostrzec z wyprzedzeniem z perspektywy Szydłowca. Także ograniczony przepływ informacji między biznesem a władzami spowodował, że trudno było przewidzieć skutki kryzysu gospodarczego.

Na początek warto krótko przeanalizować historię działań firmy Profel w okresie po 1989 roku (przedstawioną szerzej w rozdziale 3.1), z punktu widzenia adaptacyjności. Głównym sposobem radzenia sobie ze słabą kondycją firmy było zmniejszanie zatrudnienia, wymuszone m.in. odmienną polityką zatrudnienia w gospodarce centralnie planowanej i w systemie wolnorynkowym. Kolejnym działaniem wpisującym się w cięcie kosztów była likwidacja instytucji towarzyszących przedsiębiorstwu, m.in. szkoły przyzakładowej, oraz rezygnacja z utrzymywania części infrastruktury. Zwiększenia przychodów szukano m.in. poprzez sprzedaż nieruchomości, ale także inwestycje w nowy sprzęt, pozwalający na poszerzenie pola działalności, i nową stronę internetową, ułatwiającą przyciągnięcie klientów. W 2011 roku Profel musiał odpowiedzieć także na bezpośrednie zagrożenie likwidacją, związane ze sprzedażą udziałów w firmie przez dotychczasowego właściciela – warszawski RADWAR. Rozwiązaniem okazało się powołanie spółki pracowniczej, która wykupiła 100% udziałów, chroniąc Profel przed likwidacją.

Spośród pozostałych aktorów działania będące wprost odpowiedzią na problemy firmy podjęły jedynie władze gminy. Najważniejsze interwencje to: (1) częściowe umorzenie zaległości podatkowych w zamian za przejście nieużywanych nieruchomości należących do firmy; (2) szukanie najemców/kupców nieruchomości niewykorzystywanych przez firmę; (3) we współpracy ze Starachowicką SSE – włączenie do SSE części gruntów i nieruchomości należących do firmy.

Czynnikiem decydującym o podjęciu przez gminę działań ukierunkowanych na ułatwienie sprzedaży nieruchomości należących do firmy była prawdopodobnie wizja czynników i barier rozwoju Szydłowca. Z perspektywy władz gminy najważniejsze jest bowiem przyciągnięcie inwestorów zewnętrznych, a główną przeszkodą w realizacji tego zadania jest brak odpowiednich gruntów pozostających w dyspozycji gminy. Z kolei Profelowi zależy na pozyskaniu kapitału, m.in. poprzez sprzedaż posiadanych nieruchomości. Mimo zbieżności celów współpraca na linii władze gminy – Profel jest oceniana przez obie strony raczej negatywnie.

Umorzenie części zaległości podatkowych i sprzedaż kilku nieruchomości istotnie, choć incydentalnie, poprawiło płynność finansową firmy. Efekty tych działań nie były jednak poddane systematycznej ocenie. Nieoczekiwany rezultatem włączenia części gruntów firmy do SSE jest wrażenie nierównego traktowania różnych podmiotów. Inwestorzy funkcjonujący w strefie mieli zagwarantowane 10-letnie zwolnienie z podatków, podczas gdy Profel, borykający się z poważnymi problemami finansowymi, nie mógł otrzymać porównywalnej ulgi.

Gmina realizowała także działania pośrednio związane z problemami firmy, skierowane do szerszej grupy odbiorców. Do tej kategorii należą spotkania i doradztwo w sprawie potencjalnych źródeł finansowania/kredytowania działalności firm, organizowane w ramach Międzygminnej Strefy Aktywności Gospodarczej. Z perspektywy opisywanej firmy spotkanie w MSAG z przedstawicielami Mazowieckiego Funduszu Pożyczkowego nie przyniosło pożądaných efektów, ponieważ Fundusz uznał, że Profel jest w zbyt trudnej sytuacji, by udzielić mu kredytu.

Działania pośrednio związane z problemami firmy były też podejmowane przez instytucje powiatowe. Powiatowy Urząd Pracy w Szydłowcu zorganizował szkolenia dla bezrobotnych w zakresie spawalnictwa, czyli jednej z kwalifikacji przydatnych w działaniu firmy Profel. Z kolei urząd powiatowy od lat stara się dostosować ofertę szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnych przedsiębiorstw, w tym także Profelu. Działalność szkoleniowo-edukacyjna realizowana przez PUP i powiat pozwoliła firmie znaleźć kilku pracowników o odpowiednich kwalifikacjach na lokalnym rynku pracy. Miało to jednak niewielkie

znaczenie dla poprawy sytuacji przedsiębiorstwa, ponieważ interwencje odpowiadały – i to tylko częściowo – na drugorzędny problem firmy (niedobór młodych, wykwalifikowanych pracowników).

Decydujące znaczenie w doborze działań realizowanych przez PUP i urząd powiatowy miały prawdopodobnie trzy czynniki, tzn. regulowany prawem zakres usług rynku pracy, przekonanie o zapotrzebowaniu przedsiębiorstw na określone kwalifikacje pracowników oraz dostępność środków na realizację poszczególnych zadań (m.in. brak funduszy na ożywienie szkolnictwa zawodowego).

Podsumowując, działania będące bezpośrednią reakcją na problemy firmy podjęło samo przedsiębiorstwo (głównie poprzez cięcie kosztów) oraz władze gminy (tworząc warunki dla sprzedaży nieruchomości należących do firmy). Ich efektywność była relatywnie duża, ponieważ – mimo niesprzyjających warunków zewnętrznych – przedsiębiorstwo wciąż funkcjonuje i daje zatrudnienie ponad 100 osobom. Niemniej zrealizowane działania miały głównie charakter ratunkowy, krótkoterminowy. Przyszłość firmy jest wciąż zagrożona. Istotną barierą dla efektywności procesu naprawczego był niewystarczający poziom współpracy między głównymi podmiotami, zwłaszcza między władzami samorządowymi i przedstawicielami firmy oraz między instytucjami gminnymi i powiatowymi. Warto zauważyć, że władze gminy starały się inicjować współpracę z podmiotami spoza układu lokalnego, tj. Starachowicką SSE oraz przedsiębiorstwami zainteresowanymi zakupem/wynajmem nieruchomości. Te inicjatywy były prawdopodobnie związane raczej z wizją rozwoju gminy niż z chęcią udzielenia pomocy firmie.

5. Wnioski

5.1. Czynniki rozwoju lokalnego

Czynniki rozwoju gminy są analizowane w podziale na dwie szerokie grupy, tj. endogeniczne oraz egzogeniczne. W ramach pierwszej z nich wyróżniono 4 kategorie, przedstawione szczegółowo poniżej. W opisie uwzględniono tylko najważniejsze czynniki.

I. Kapitał ludzki i społeczny

- Rozległa szara strefa; powszechność pozainstytucjonalnych form zatrudnienia, praca często wykonywana poza granicami gminy.
- Niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb lokalnego rynku pracy; duży udział osób z wykształceniem zawodowym nieaktualnym z punktu widzenia współczesnej gospodarki.
- Odpływ migracyjny; dotyczy zwłaszcza młodych, wykształconych osób i mężczyzn w wieku produkcyjnym, uzależnienie gospodarstw domowych od transferów pieniężnych.
- Niski poziom mobilizacji społecznej; niedobór przywództwa scalającego i koordynującego wysiłki różnych grup.
- Rozwarstwienie społeczne i znacząca sfera ubóstwa; niski poziom integracji lokalnej społeczności, zróżnicowanie strategii adaptacji do trudnych przemian gospodarczych.

2. Lokalizacja

- Dostępność transportowa; położenie przy drogowym i kolejowym szlaku Warszawa – Kraków, modernizacja trasy S7.
- Peryferyjne położenie; oddalenie od większych ośrodków miejskich, w tym zwłaszcza od stolicy województwa.

3. Warunki rozwoju przedsiębiorstw

- Ograniczona konkurencyjność przedsiębiorstw; niski poziom innowacyjności, niewielka skala lokalnej kooperacji, niedobór dużych podmiotów charakteryzujących się wysokim potencjałem adaptacyjnym.
- Ograniczona dostępność dogodnych terenów inwestycyjnych; rozproszona własność.
- Atmosfera sprzyjająca inwestorom zewnętrznym; przychylność władz, instytucje otoczenia biznesu.
- Niska presja płacowa.

4. Inne czynniki o relatywnie mniejszym znaczeniu

- Atrakcyjność turystyczna; liczne zabytki, odnowione centrum miasta.
- Grunty rolne słabej jakości.
- Zasoby piaskowca jurajskiego.

Egzogeniczne czynniki rozwoju podzielone zostały na dwie kategorie, powiązane ze skalą przestrzenną danego zjawiska.

5. Wymiar regionalny

- Przynależność do województwa mazowieckiego; mniejsza dostępność środków rozwojowych skierowanych do obszarów potrzebujących (*versus* PO Polska Wschodnia), niedostosowanie części regulacji do realiów peryferyjnego Szydłowca, zasysanie zasobów przez Warszawę.
- Dostępność dogodnych terenów inwestycyjnych w niedalekim otoczeniu; Specjalna Strefa Ekonomiczna Starachowice, tereny w miastach o pewnym potencjale akademickim – Kielcach i Radomiu.

6. Wymiar krajowy i ponadkrajowy

- Zmiana polityki państwa po 1989 roku; trudność odnalezienia się w systemie wolnorynkowym.
- Metropolizacja; pogłębianie się peryferyjności terenów oddalonych od centrów rozwojowych, zasysanie zasobów przez największe miasta.
- Warunki dla wzrostu mobilności; otwarcie granic po akcesji wewnątrz UE, presja na zdobycie wyższej edukacji.
- Dostępność środków rozwojowych pochodzących z funduszy europejskich.

5.2. Potencjał adaptacyjny i czynniki adaptacyjności

Potencjał adaptacyjny gminy – jako wspólnoty – jest raczej mały. Strategie adaptacji realizowane są przede wszystkim indywidualnie, na poziomie osób, rodzin, pojedynczych przedsiębiorstw. Skala problemów, z którymi mierzy się gmina, jest przytłaczająca. Działania podejmowane przez władze lokalne nie mogą odwrócić negatywnych (z punktu widzenia gminy) trendów o zasięgu krajowym lub globalnym, natomiast adaptacja do tych procesów ma przeważnie charakter wycinkowy, reakcyjny, ratunkowy. Opisane w poprzednim rozdziale przedsięwzięcia nie mają charakteru systemowego, nie tworzą zatem powtarzalnego wzorca działań, pozwalającego na stopniowe doskonalenie zarówno diagnozy, jak i stosowanej terapii.

Można wskazać cztery główne czynniki negatywnie wpływające na lokalny potencjał adaptacyjności. Po pierwsze, lokalna gospodarka opiera się na przedsiębiorstwach o małym kapitale, rzadko mających znaczenie ponadlokalne, działających w sektorach nisko-innowacyjnych. Pozycja rynkowa większych przedsiębiorstw opiera się głównie na niskich kosztach pracy, co nie gwarantuje trwałej przewagi konkurencyjnej. Co więcej, słabość lokalnego rynku przekłada się na niskie dochody własne gminy i znaczącą zależność od środków dystrybuowanych przez władze centralne. Po drugie, silne są tu tendencje emigracyjne, zwłaszcza wśród młodych osób o relatywnie wysokim poziomie kapitału ludzkiego. Ten problem wiąże się z niedostatkiem lokalnej oferty edukacyjnej, tj. niedostosowaniem edukacji ponadgimnazjalnej do potrzeb lokalnego rynku pracy oraz brakiem perspektyw dla osób chcących uzyskać wyższe wykształcenie. Kolejnym czynnikiem jest niski poziom współpracy, koordynacji działań i uzgodnienia wspólnej wizji wśród lokalnych elit. Dotyczy to zarówno relacji wewnątrz poszczególnych podsystemów (władze lokalne, przedsiębiorstwa), jak i między nimi. Wreszcie społeczność lokalna jest zdeintegrowana, pozbawiona poczucia wspólnoty, a istotny odsetek mieszkańców jest zagrożony trwałym wykluczeniem społecznym.

W Szydłowcu obserwuje się także czynniki pozytywnie wpływające na potencjał adaptacyjny gminy. Istotna na tym terenie szara strefa funkcjonuje jako rodzaj bufora ochronnego, zapewniającego utrzymanie osobom nieznajdującym swojego miejsca na oficjalnym rynku pracy. Rozbudowana sieć nieformalnych powiązań pozwala uniknąć wykluczenia społecznego dużej części długotrwale bezrobotnych. Drugim czynnikiem jest wysoka sprawność władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Pewnym ułatwieniem może być tu rozpowszechnienie obrazu Szydłowca jako 'czerwonej latarni' przemian społeczno-gospodarczych.

5.3. Wyzwania w zakresie adaptacyjności

Jednym z najważniejszych wyzwań dla Szydłowca jest przejście od adaptacyjności jednostek do adaptacyjności na poziomie całej wspólnoty. Oznacza to przede wszystkim rozbudowę sieci współpracy, wzmocnienie mechanizmów koordynacji. Dotyczy to zarówno relacji w ramach władz lokalnych (np. na linii powiat – gmina), jak i współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. Ustanowienie efektywnych mechanizmów wymiany wiedzy powinno być wstępem do przedyskutowania i uzgodnienia wspólnej wizji zmian. Obecnie strategia rozwoju to podkładka pod środki unijne, zgodna z podzielaną przez władze gminy wizją rozwoju opartą na przyciągnięciu zewnętrznego

inwestora/turysty. Szerszy i bardziej świadomy proces ustalania wizji może w efekcie doprowadzić do skonsolidowania lokalnej elity i wyłonienia lidera zmian.

Kolejnym obszarem wymagającym wyjścia poza indywidualną perspektywę jest funkcjonowanie lokalnej społeczności. Znacząca skala rozwarstwienia – efekt uboczny kosztownej transformacji do gospodarki wolnorynkowej i przyjmowania zróżnicowanych strategii zaradczych – wymaga podjęcia działań ukierunkowanych na reintegrację społeczną. Większa spójność powinna przełożyć się na wyższy poziom mobilizacji społecznej. Dopiero w takich warunkach pojawia się szansa na autentyczny udział lokalnej społeczności w tworzeniu i wdrażaniu strategii rozwoju. Być może okaże się to także pomocne w wyhamowaniu odpływu emigracyjnego młodych mieszkańców gminy – choć ten problem ma znacznie bardziej złożoną genezę i trudno zaradzić mu na poziomie lokalnym.

Współpraca powinna być jednym z elementów budowania silniejszej pozycji konkurencyjnej lokalnych przedsiębiorstw. Oczywiście warto starać się o podnoszenie innowacyjności tutejszej gospodarki. Stanowi to jednak trudne wyzwanie, ponieważ we współczesnej gospodarce innowacyjne przedsięwzięcia powstają przede wszystkim w centrach rozwoju, peryferiom zaś pozostaje zwykle imitacja lub produkowanie na zamówienie. Dlatego ważne jest, by szukać innych dróg wzmocnienia pozycji rynkowej przedsiębiorstw, m.in. poprzez rozbudowę sieci kooperacji, dywersyfikację rynków zbytu czy zwiększanie dostępności kapitału.

Wreszcie ważnym zadaniem jest bardziej świadome podejście do szarej strefy w Szydłowcu. Pełni ona znaczącą, choć ambiwalentną, rolę w budowaniu lokalnej adaptacyjności. Dlatego tak ważne jest, by – na podstawie rzetelnej diagnozy – zminimalizować wynikające z niej słabe strony, nie likwidując jednocześnie jej atutów, związanych z tworzeniem nieformalnego bufora ochronnego dla osób znajdujących się poza oficjalnym rynkiem pracy.

6. Źródła

Artykuły prasowe

Bezrobocie sięga prawie 40 proc., a pod urząd pracy podjeżdżają mercedesy.

Tak się żyje w mieście o największym bezrobociu w Polsce, 04.08.2014,

m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,16425557.html

Szydłowiec: miasto, w którym trudno o pracę, 11.03.2013,

forsal.pl/artykuly/688233,szydlowiec_miasto_w_ktorem_trudno_o_prace.html

Limuzynami po zasilek. Rekordowe bezrobocie, 08.09.2012,

www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/limuzynami-po-zasilek-rekordowe-bezrobocie,275627.html

Czarny punkt na mapie bezrobocia, 09.05.2013,

finanse.wp.pl/kat,18453,title,Czarny-punkt-na-mapie-bezrobocia,wid,15555161,wiadomosc.html?icaid=113a9c

Gmina Szydłowiec 'Euro Gminą!', 01.08.2014,
www.radomnews.pl/index.php?id=newsmore&nr=8867

Wykorzystane dokumenty i opracowania

Analiza potencjału przedsiębiorczości na obszarze Lokalnej Grupy Działania „Na Piaskowcu”,
LGD „Na Piaskowcu”, 2012.

Analiza sytuacji na lokalnym rynku pracy w latach 2009–2013,
Powiatowy Urząd Pracy w Szydłowcu, Szydłowiec 2014.

Strategia Rozwoju Powiatu Szydłowieckiego (aktualizacja),
Starostwo Powiatowe w Szydłowcu, Szydłowiec 2012.

Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Szydłowiec,
Urząd Miejski w Szydłowcu, Szydłowiec 2005(?).

Szydłowiec – miejsce na Twój sukces,
Urząd Miejski w Szydłowcu, Szydłowiec 2013(?).

O autorach

Dr Dorota Celińska-Janowicz



doktor Nauk o Ziemi w zakresie geografii, absolwentką geografii (Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego) i gospodarki przestrzennej (Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego). Jej rozprawa doktorska, której promotorem był prof. dr hab. Bohdan Jałowiecki, dotyczyła przestrzennych aspektów funkcjonowania warszawskich centrów handlowych. Obecnie pracuje na stanowisku adiunkta w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego oraz pełni funkcję sekretarza redakcji kwartalnika naukowego „Studia Regionalne i Lokalne”. Uczestniczyła w kilku projektach Narodowego Centrum Nauki oraz programu ESPON, pełniąc funkcję polskiego koordynatora jednego z projektów (USESPO), jak również w badaniach ewaluacyjnych oraz dotyczących rozwoju regionalnego i lokalnego, realizowanych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Urzędu Miasta st. Warszawy.

Dr hab. Agnieszka Olechnicka



adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG. Posiada bogate doświadczenie zawodowe w badaniach rozwoju regionalnego i lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki innowacyjności układów terytorialnych. Uczestniczyła w realizacji kilku projektów europejskich (w ramach

Programów Ramowych UE, Programów ESPON oraz INTERREG), a także w szeregu projektów krajowych o charakterze badawczym i eksperckim, również w charakterze koordynatora badań. Specjalizuje się w analizie wpływu sektora naukowego na rozwój regionalny oraz powiązań sfery naukowo-badawczej i sfery biznesu przy wykorzystaniu zarówno ilościowych (w tym rzadko stosowanych danych bibliometrycznych), jak i jakościowych danych i metod badawczych. Obecnie realizuje projekt badawczy NCN nt.: Polskie ośrodki naukowe w europejskiej sieci współpracy- charakterystyka, uwarunkowania, mechanizmy.

Klaudia Pesztat



doktorantka na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. W swojej pracy doktorskiej zajmuje się problematyką wspierania innowacyjności w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020, w szczególności poprzez tzw. inteligentne specjalizacje. Uczestniczyła

w realizacji wielu projektów badawczych dotyczących rozwoju regionalnego i lokalnego, m.in. Trendy Rozwojowe Mazowsza oraz Cyfrowa gospodarka. Trendy rozwojowe i zmiany gospodarcze w regionie. Współpracuje z administracją rządową i samorządową. Współtworzyła liczne strategie rozwoju regionalnego i lokalnego, a także uczestniczyła w pracach wspomagających zarządzanie wiedzą w administracji publicznej.

Dr Adam Płoszaj



doktor nauk ekonomicznych. Od 2006 r. związany z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w interdyscyplinarnych badaniach rozwoju regionalnego i lokalnego oraz badaniach przestrzennych aspektów innowacyjności i działalności naukowo-badawczej; współpracy inter- i intra-organizacyjnej; współpracy terytorialnej i trans granicznej; zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej i samorządach terytorialnych. Prowadził badania w Polsce, Kanadzie, Francji, Niemczech, Ukrainie i Hiszpanii. Był visiting scholar na Carleton University w Ottawie, Kanada (2011), University of Groningen, Holandia (2014) oraz University College London, Wielka Brytania (2014).

Pracownik Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w interdyscyplinarnych badaniach rozwoju regionalnego i lokalnego oraz badaniach przestrzennych aspektów innowacyjności i działalności naukowo-badawczej; współpracy inter- i intra-organizacyjnej; współpracy terytorialnej i trans granicznej; zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej i samorządach terytorialnych. Prowadził badania w Polsce, Kanadzie, Francji, Niemczech, Ukrainie i Hiszpanii. Był visiting scholar na Carleton University w Ottawie, Kanada (2011), University of Groningen, Holandia (2014) oraz University College London, Wielka Brytania (2014).

Dr hab. Maciej Smętkowski



geograf społeczno-ekonomiczny, adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski, Zastępca Dyrektora Instytutu Ameryk i Europy ds. finansowych. Autor szeregu publikacji poświęconych procesom metropolizacji, instrumentom polityki regionalnej oraz współpracy

transgranicznej, w tym m.in. książek „Rozwój regionów i polityk regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji” oraz „Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii”. Posiada duże doświadczenie w ewaluacji polityk publicznych. Uczestnik licznych międzynarodowych i krajowych projektów badawczych realizowanych m.in. w ramach Programów Badań UE oraz Programu ESPON (Europejskiej Sieci Obserwatoriów Planowania Przestrzennego). Członek Zarządu Stowarzyszenia Regional Studies Association – Sekcja Polska.

Jakub Rok



absolwent ochrony środowiska i geografii w ramach Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Matematyczno-Przyrodniczych Uniwersytetu Warszawskiego oraz gospodarki przestrzennej w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG UW).

Od 2010 r. jest pracownikiem EUROREG-u, wcześniej pełnił funkcję asystenta w Akademii Ewaluacji Programów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego. Uczestniczył w realizacji szeregu projektów naukowych, m.in. z zakresu rozwoju regionalnego i lokalnego, procesów uczenia się organizacji, czy ekonomii edukacji. Ma doświadczenie także w prowadzeniu badań ewaluacyjnych i w rozwijaniu współpracy z administracją publiczną.

Kamil Przyborowski



absolwent Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Dwukrotny laureat I nagrody konkursu im. Prof. Michała Kuleszy na najlepsze rozprawy doktorskie, prace magisterskie i licencjackie dotyczące samorządu terytorialnego

i zagadnień decentralizacji. W latach 2010-2014 brał udział w kilkunastu projektach badawczych i wdrożeniowych, których przedmiotem były jednostki różnych szczebli samorządu terytorialnego. Obecnie pracownik Zespołu Strategii i Programowania w Biurze Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego Urzędu m.st. Warszawy gdzie zajmuje się przede wszystkim problematyką związaną z Obszarem Metropolitalnym Warszawy oraz Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi.

O projekcie

Projekt badawczo-wdrożeniowy pt. „Rola samorządu w adaptacji przedsiębiorstw i pracowników do globalnych i regionalnych trendów gospodarczych” współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego dedykowany jest jednostkom samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego i dotyczy zmian gospodarczych (w tym zmian związanych z rozwojem ICT) oraz zdolności adaptacyjnych firm i pracowników na Mazowszu. Przedmiotem badań jest w szczególności diagnoza trendów rozwojowych i prognozowanie zmian gospodarczych zachodzących na Mazowszu w aspekcie wykorzystywania nowych technologii (ICT), jak również określanie potencjalnych obszarów wymagających wsparcia ze strony lokalnego samorządu.

W ramach projektu przeprowadzono szeroko zakrojone analizy:

- zdolności adaptacyjnych firm na Mazowszu oraz ich uwarunkowań, w tym kluczowych czynników decydujących o efektywnym reagowaniu i wykorzystywaniu najważniejszych trendów związanych z upowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- sytuacji pracowników i przemian na rynku pracy, w tym zmiany zapotrzebowania na kompetencje na Mazowszu, w kontekście upowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych w działalności przedsiębiorstw;
- potencjału oraz działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju lokalnego oraz zwiększania adaptacyjności w wymiarze gospodarczym i społecznym.

Projekt realizowany był w międzynarodowym partnerstwie pomiędzy Liderem – MGG Conferences Sp. z o.o. a partnerami – Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego (ICM) oraz Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego, Spatial Foresight GmbH (Luxemburg), Spatial Foresight Germany GmbH (Niemcy), Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya (Hiszpania).

Zespół badawczy pracował pod kierunkiem znanego socjologa dr. Dominika Batorskiego, autora modułu badań Diagnoza Społeczna poświęconego korzystaniu z nowych technologii i eksperta w zakresie badań uwarunkowań i konsekwencji korzystania z komputerów i Internetu, a także szerzej – przemian społecznych związanych z upowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych.

LIDER PROJEKTU:

MGG Conferences

Firma MGG Conferences jest organizatorem autorskich konferencji i seminariów, skierowanych do kadr zarządzających przedsiębiorstwami i jednostkami samorządu terytorialnego oraz specjalistów.

Na tym polu MGG Conferences stara się o zachowanie istotnego dla odbiorców statusu niezależnego obserwatora, który gwarantuje obiektywność i aktualność przekazywanej wiedzy. Średnio w ciągu roku firma organizuje kilkanaście konferencji i otwartych seminariów. Część projektów konferencyjnych realizowana jest wspólnie lub na zlecenie podmiotów zewnętrznych.

MGG Conferences realizuje również projekty szkoleniowe i badawcze dofinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. W latach 2013–2015 firma realizowała pięć projektów szkoleniowych skierowanych do różnych branż i grup odbiorców, wśród których wymienić należy branżę turystyczną i nauczycieli, oraz dwa projekty badawcze dotyczące aktualnych trendów i przemian społeczno-gospodarczych, zarówno globalnych, jak i na Mazowszu.

Do atutów firmy należą: bogate doświadczenie, wysokie standardy działania, opisane procesy biznesowe, sprawna organizacja, miły i kompetentny zespół pracowników.

www.mgg-conferences.pl

PARTNERZY

ICM (UW)

Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego (ICM) jest ogólnouczelnianą jednostką organizacyjną Uniwersytetu Warszawskiego, której głównym zadaniem jest działanie na rzecz środowiska naukowego i akademickiego poprzez rozwój i udostępnianie zgromadzonych zasobów infrastruktury badawczej, w tym zasobów informacyjnych, oraz poprzez promowanie i koordynowanie inicjatyw środowiskowych rozwijających krajową infrastrukturę wspomagającą badania, szczególnie w zakresie infrastruktury informatycznej i udostępnianych sieciowo zasobów wiedzy.

Zakres działalności ICM wykracza poza zadania statutowe, ICM jest czynnie zaangażowane w działania na rzecz otwartego dostępu do wiedzy poprzez

udział w projektach ukierunkowanych na tworzenie i udostępnianie sieciowych zasobów dla nauki, edukacji i otwartego społeczeństwa wiedzy, m.in. poprzez Wirtualną Bibliotekę Nauki. W ramach ICM prowadzony jest również ogólnodostępny serwis Numeryczna Prognoza Pogody (www.meteo.pl), który cieszy się ogromną popularnością. ICM prowadzi także zaawansowaną otwartą działalność edukacyjno-szkoleniową. W ramach swojej działalności ICM współpracuje również z lokalnymi samorządami oraz polskim i międzynarodowym środowiskiem biznesowym.

ICM realizuje wiele prac badawczych i projektów z zakresu nauk społecznych, przede wszystkim dotyczących zagadnień związanych ze zjawiskami i przemianami społecznymi wynikającymi z rozwoju nauki i technologii informacyjno-komunikacyjnych. Dotyczą one między innymi społecznych uwarunkowań rozwoju nowych technologii, a także przemian społeczeństwa polskiego dokonujących się pod wpływem rozwoju technologii. Prowadzone badania mają na celu zarówno głębsze zrozumienie analizowanych zjawisk społecznych, jak również dostarczanie wiedzy praktycznej. Ważnym celem jest też rozwijanie metod ilościowej analizy danych i procesów społecznych, w szczególności z wykorzystaniem metod analizy sieci społecznych.

www.icm.edu.pl

EUROREG (UW)

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) jest interdyscyplinarnym ośrodkiem badawczym i dydaktycznym działającym w ramach Instytutu Ameryki i Europy (IAiE) na Uniwersytecie Warszawskim. EUROREG specjalizuje się w studiach regionalnych i lokalnych oraz w zagadnieniach polityki regionalnej, a także w strategii działania samorządów terytorialnych.

Zespół EUROREG składa się z 17 pracowników naukowych (w tym 9 profesorów) oraz 5 administracyjnych. Kadra składa się ze specjalistów w zakresie ekonomii, socjologii, geografii, politologii, organizacji i zarządzania. EUROREG, uczestnicząc w licznych projektach naukowych, współpracuje z wieloma uczelniami, instytucjami i organizacjami zarówno w kraju, jak i za granicą.

www.euroreg.uw.edu.pl