

Jacek Chądryński

Uniwersytet Łódzki

WYKORZYSTANIE INSTRUMENTÓW POLITYKI ROZWOJU LOKALNEGO I OCENA ICH PRZYDATNOŚCI PRZEZ GMINY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Streszczenie: Podmioty odpowiedzialne za rozwój określonego terytorium powinny tworzyć politykę jego rozwoju, korzystając przy jej kształtowaniu i realizacji ze wszystkich dostępnych i przydatnych w danych warunkach instrumentów ten rozwój stymulujących. W niniejszym artykule zaprezentowane zostaną wybrane wyniki badania „Aspekt instytucjonalny funkcjonowania administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego”, zmierzające do określenia poziomu wykorzystania instrumentów polityki rozwoju lokalnego i oceny ich przydatności przez gminy województwa łódzkiego.

Podmioty odpowiedzialne za rozwój określonego terytorium powinny tworzyć politykę jego rozwoju, korzystając przy jej kształtowaniu i realizacji ze wszystkich dostępnych i przydatnych w danych warunkach instrumentów ten rozwój stymulujących¹. Ich wykorzystywanie to nie chwilowa moda czy widzimisie, a potrzeba, której zaspokojenie może przynieść wymierne korzyści. Podstawą wszelkich działań prorozwojowych jest oczywiście wyznaczenie sobie celów, które chcemy osiągnąć, adekwatnych do konkretnych potrzeb oraz zasobów i środków, którymi terytorium dysponuje lub przy pewnych nakładach może dysponować². Osiągnięcie tych celów jest możliwe m.in. właśnie dzięki właściwemu doborowi instrumentów i dobru ich przygotowaniu. Monitoring ich stosowania i ewaluacja osiągniętych wy-

¹ Podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki rozwoju na poziomie lokalnym są samorządy powiatowe i gminne, które realizują ją za pomocą strategii rozwoju oraz innych dostępnych im instrumentów. Zob. art. 3 i 4 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z dnia 6 grudnia...].

² Podejmując decyzje w sprawie określenia, a później osiągnięcia przyjętych celów rozwoju nie należy jednak zapominać o miejscu danego systemu (układu) lokalnego w szerszym, zhierarchizowanym systemie gospodarczym i terytorialnym oraz ukształtowanych w nim i akceptowanych przez lokalną społeczność systemach wartości. Dopiero identyfikacja i analiza tych elementów powinna być podstawą do podejmowania dalszych działań. Zob. [Markowski 1999, s. 29].

ników pozwala natomiast na szybkie i skuteczne dostosowywanie przyjętych w nich rozwiązań do zmieniających się warunków.

Istnieje wiele definicji i klasyfikacji instrumentów polityki rozwoju. Na potrzeby niniejszego opracowania została wykorzystana definicja autorstwa Bringmana, który uznaje za instrumenty polityki „prawnie określone możliwości dostępne organizacjom publicznym (władzom rządowym i lokalnym) do sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądaných efektów (celów), lub też mogą to być wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanęj sytuacji” [Markowski 1999, s. 32].

Ze względu na ich charakter w polskiej literaturze dosyć rozpowszechniony jest podział na instrumenty: administracyjno-prawne, prawno-własnościowe, finansowe, informacyjne oraz związane z kształtowaniem infrastruktury [Regulski i in. 1988, s. 71]. E. Wojciechowski, podkreślając swoją świadomość tego, iż każdy podział instrumentów będzie niezadowolający, zaproponował z kolei podział na instrumenty: prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe, planistyczne oraz infrastrukturalne [Wojciechowski 2003, s. 194]. Chcąc je wymienić z nazwy, należałoby przede wszystkim wskazać na: strategię i plan rozwoju lokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w parze z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz budżet (w tym o charakterze zadaniowym) wraz z wieloletnim planem finansowym i inwestycyjnym (szerzej w: [Chądzyński i in. 2007, s. 89-105]). Z punktu widzenia prowadzenia przez władze zrównoważonej polityki rozwoju istotny będzie również program ochrony środowiska. Natomiast dla poprawy poziomu zarządzania urzędem i jakości realizowanych zadań publicznych nie bez znaczenia jest wykorzystywanie systemów zarządzania jakością, platform internetowych, czy informatycznych systemów zarządzania i obiegu dokumentów.

Zaprezentowane w dalszej części artykułu wyniki dotyczą wykorzystania i oceny przydatności przez badane jednostki tylko wybranych, z przedstawionej pokrótce bogatej palety, instrumentów polityki rozwoju lokalnego³. Wyniki te są owocem szerszych badań zatytułowanych „Aspekt instytucjonalny funkcjonowania administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego”, które były realizowane od października do grudnia 2008 r. Całość badania zakładała zidentyfikowanie podstawowych czynników determinujących sposób funkcjonowania współczesnej administracji samorządowej. W celu realizacji badania przygotowany został kwestionariusz ankiety zawierający pytania odnoszące się do działań zmierzających do poprawy funkcjonowania samego urzędu lub też gminy jako całości

³ Oceniając przydatność poszczególnych instrumentów, badani mieli odpowiedzieć sobie na pytanie: czy, i w jakim stopniu dany instrument wpływa lub mógłby wpływać na realizację przyjętych przez władze badanej gminy założeń polityki rozwoju lokalnego, a w konsekwencji na rozwój tego terytorium?

wraz z oceną ich skuteczności⁴. Ankietę skierowano do wszystkich 177 gmin z terenu województwa łódzkiego. Jej elektroniczna forma⁵ miała wpłynąć na większą końcową zwrotność ankiet, jednakże okazała się dla sporej części badanych barierą, która skutecznie zniechęciła ich do jej wypełnienia (odesłano jedynie 15 ankiet, a z kilku gmin dotarły informacje sygnalizujące problem z wypełnieniem formularza). Dopiero wersja „papierowa”, wysłana tradycyjną pocztą, spotkała się ze zdecydowanie większym odzewem i dzięki temu zebrano w sumie 67 uzupełnionych ankiet (co stanowi 37,6% badanej zbiorowości). Niestety na potrzeby niniejszego opracowania do dalszej analizy można wykorzystać jedynie 55 ankiet (31,1% wszystkich gmin województwa łódzkiego)⁶. Wydaje się w związku z tym, że poziom realizacji badania nie uprawnia do wnioskowania na jego podstawie o wszystkich gminach, a już na pewno nie do stawiania kategorycznych opinii.

Spośród wspomnianych powyżej 55 gmin 37 miało charakter wiejski, 13 miejsko-wiejski, a 5 miejski (z czego 2 były miastami na prawach powiatu). Ze względu na obszar badawczy, który ma być omówiony w ramach niniejszego artykułu, istotniejszy będzie podział gmin ze względu na ich wielkość liczoną liczbą mieszkańców. W takim układzie najmniejsze gminy (o liczebności do 5 tys. mieszkańców i od 5 do 10 tys. mieszkańców) stanowią najliczniejszą grupę (odpowiednio 20 i 18 przypadków). Dodatkowo 10 mieści się w grupie od 10 do 20 tys., 5 – od 20 do 50 tys. i dwie liczą 50 i więcej tys. mieszkańców.

Z udzielonych odpowiedzi wynika wyraźnie, że najbardziej rozpowszechnionymi instrumentami będącymi w ich posiadaniu są: wieloletni plan inwestycyjny oraz strategia rozwoju gminy (odpowiednio 50 i 46 przypadków). Wydaje się jednak, że tak duża liczebność w większym stopniu wynika z konieczności ich posiadania w procedurze wnioskowania o środki unijne niż ze świadomości i wiary w przydatność tych narzędzi w procesie rozwoju lokalnego. Potwierdzeniem jest niższy, zwłaszcza w przypadku strategii rozwoju, odsetek gmin, które wysoko oceniają stopień przydatności tych dokumentów w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju (zob. tab. 2). W grupie instrumentów z zakresu zarządzania gminą zdecydowanie „na minus” wyróżnia się niestety poziom posiadania przez gminy wydzielonych z ogólnych strategii rozwoju programów czy też strategii wsparcia przedsiębiorczości. Zaledwie w 4 badanych przypadkach gminy mają taki dokument, natomiast w 34 nawet nie planują jego opracowania i wykorzystywania.

⁴ Badanie, w pewnym zakresie, stanowi rozszerzenie pilotażowego badania z 2005 r. „Sprawność funkcjonowania administracji samorządowej. Studium przypadku województwa dolnośląskiego i łódzkiego”. Zob. [Kalisiak-Medelska i in. 2006, s. 101].

⁵ Ankietę przygotowana została w formie elektronicznej pozwalającej na bezpośrednie jej wypełnienie po „wejściu” we wskazany link. Odesłane informacje miały być zebrane i opracowane przez specjalistyczną firmę zajmującą się tego typu usługami.

⁶ Przesłane przez wspomnianą powyżej firmę opracowanie nie spełniało oczekiwań badaczy, a zebrane dane zostały przekazane jedynie w formie zestawienia zbiorczego.

Znacznie gorzej wypada jednak grupa instrumentów wykorzystywanych w procesie zarządzania urzędem i wpływających może w związku z tym na rozwój w sposób mniej bezpośredni (choć na dobrą sprawę każda decyzja władz lokalnych na ten rozwój w mniejszym lub większym stopniu wpływa). W tej grupie „największą popularnością” cieszy się elektroniczny system obiegu dokumentów (21 wskazań), którego opracowanie jest również najczęściej planowane (31 gmin ma zamiar tak uczynić). To zwiększone, w stosunku do pozostałych narzędzi, zainteresowanie budowaniem elektronicznej administracji wiąże się najprawdopodobniej głównie z obowiązkiem realizacji zapisów Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [Ustawa z dnia 17 lutego...] oraz założeń Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 i Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, z których wynika konieczność wdrożenia 20 interaktywnych publicznych e-Usług administracji dla biznesu i obywateli [Internet 1].

Tabela 1. Wykorzystanie wybranych instrumentów rozwoju w badanych gminach

Rodzaj instrumentu	Wprowadzony		W planach		Nieplanowany	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Budżet zadaniowy	13	23,6	19	34,5	23	41,8
Wieloletni plan finansowy	26	47,3	11	20,0	18	32,7
Wieloletni plan inwestycyjny	50	90,9	1	1,8	4	7,3
Strategia rozwoju gminy	46	83,6	6	10,9	3	5,5
Monitoring realizacji strategii	9	16,4	24	43,6	22	40,0
Plan zagospodarowania przestrzennego*	23	41,8	12	21,8	20	36,4
Prognoza dochodów i wydatków bieżących	34	61,8	16	29,1	5	9,1
Program wspierania przedsiębiorczości	4	7,3	17	30,9	34	61,8
Program rozwoju instytucjonalnego	0	0	7	12,7	48	87,3
Elektroniczny system obiegu dokumentów	21	38,2	31	56,4	3	5,5
System standaryzacji świadczonych usług	4	7,3	16	29,1	35	63,6
Katalog świadczonych usług	10	18,2	13	23,6	32	58,2
Normy ISO	2	3,6	10	18,2	43	78,2
CAF (wspólna metoda oceny)	0	0	3	5,5	52	94,5
TQM (kompleksowe zarządzanie jakością)	0	0	2	3,6	53	96,4
Inne	2	3,6	2	3,6	51	92,7

* Autorom badania chodziło o plan pokrywający swym zasięgiem obszar całej gminy lub przynajmniej wszystkich terenów inwestycyjnych wskazanych w obowiązującym w gminie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niestety sposób sformułowania pytania przyczynił się do rozbieżności w jego interpretacji przez respondentów badania.

Źródło: opracowanie własne.

W badanych jednostkach prawie w ogóle nie są natomiast wykorzystywane koncepcje zintegrowanego zarządzania przez jakość, typu CAF czy TQM. Jedyną formą aktywności na tym polu jest certyfikacja pracy urzędów (normy ISO), pozostawiającą

stająca jednak bardziej w fazie planowania (w 10 gminach) niż posiadania i wykorzystywania (2 przypadki). Metody CAF, podobnie jak TQM, nie wprowadziła żadna z badanych gmin. Do wdrożenia metody CAF „przymierzają się” 3 gminy, a w przypadku TQM zaledwie 2. Niewiele lepiej pod tym względem wypada Program Rozwoju Instytucjonalnego. Żadna gmina nie bierze w nim udziału, ale 7 zamierza do niego przystąpić. Pozostałe podmioty nie wykazują żadnego zainteresowania jego rozwiązaniami.

Tabela 2. Ocena przydatności wybranych instrumentów rozwoju przez badane gminy

Rodzaj instrumentu	Duża	Średnia	Mała	Brak
	liczba (%)	liczba (%)	liczba (%)	liczba (%)
Budżet zadaniowy	21 (38,2)	9 (16,4)	1 (1,8)	24 (43,6)
Wieloletni plan finansowy	25 (45,5)	13 (23,6)	0 (0,0)	17 (30,9)
Wieloletni plan inwestycyjny	42 (76,4)	9 (16,4)	0 (0,0)	4 (7,3)
Strategia rozwoju gminy	34 (61,8)	14 (25,5)	2 (3,6)	5 (9,1)
Monitoring realizacji strategii	13 (23,6)	11 (20,0)	3 (5,5)	28 (50,9)
Plan zagospodarowania przestrzennego	41 (74,5)	6 (10,6)	3 (5,5)	5 (9,1)
Prognoza dochodów i wydatków bieżących	19 (34,5)	14 (25,5)	2 (3,6)	20 (36,4)
Program wspierania przedsiębiorczości	9 (16,4)	10 (18,2)	5 (9,1)	31 (56,4)
Program rozwoju instytucjonalnego	3 (5,5)	12 (21,8)	4 (7,3)	36 (65,5)
Elektroniczny system obiegu dokumentów	22 (40,0)	19 (34,5)	6 (10,9)	8 (14,5)
System standaryzacji świadczonych usług	9 (16,4)	12 (21,8)	2 (3,6)	32 (58,2)
Katalog świadczonych usług	12 (21,8)	9 (16,4)	3 (5,5)	31 (56,4)
Normy ISO	7 (12,7)	7 (12,7)	5 (9,1)	36 (65,5)
CAF (wspólna metoda oceny)	0 (0)	6 (10,6)	5 (9,1)	44 (80,0)
TQM (kompleksowe zarządzanie jakością)	0 (0)	7 (12,7)	4 (7,3)	44 (80,0)
Inne	2 (3,6)	1 (1,8)	2 (3,6)	50 (90,9)

Źródło: opracowanie własne.

Porównując wyniki zebrane w tab. 1 z tymi, które dotyczą oceny przydatności instrumentów, o które byli pytani przedstawiciele badanych gmin, można zauważyć pewną konsekwencję ze strony respondentów – zależność pomiędzy posiadaniem i wykorzystywaniem jakiegoś instrumentu a wysoką oceną jego przydatności jest wyraźna. Wśród wszystkich 12 rodzajów instrumentów, które posiadały badane gminy, ani razu nie zdarzyło się, aby odsetek wskazań na wysoką ocenę przydatności (odpowiedzi – duża i średnia) wśród gmin posiadających dany instrument był niższy od 75%. Wahał się od 77,8 do 100% (przy czym w 10 przypadkach był wyższy od 90%). Potwierdziło się również założenie dotyczące zależności odwrotnej, w której brak instrumentu w gminie przekłada się na niską ocenę jego przydatności (odpowiedzi – mała i brak). Odsetek wskazań na niską ocenę przydatności wśród gmin niemających danego instrumentu sięgał od 66,7 do 100% (przy czym w przypadku 12 na 15 wskazywanych w tab. 1 i 2 instrumentów był on wyższy od 80%).

Próbując znaleźć więcej zależności, w ramach analizy sprawdzono również, czy i jak na posiadanie i ocenę przydatności wpływają: wielkość gminy liczona liczbą mieszkańców, wielkość urzędu liczona liczbą osób w nim zatrudnionych (zwłaszcza w kontekście instrumentów zarządzania urzędem). Dodatkowo założono, że z im większej liczby instrumentów gmina korzysta, tym lepsza jest ogólna ocena przydatności wszystkich, w tym również tych, które nie są w posiadaniu gminy.

Okazuje się, że wbrew pozorom stopień posiadania i wykorzystywania jakiegoś instrumentu nie wzrasta proporcjonalnie w miarę wzrostu wielkości gminy. Spośród 15, które zostały wymienione w tab. 1 i 2, tylko w przypadku 4 (26,7%) mamy do czynienia z taką zależnością, gdzie w każdej następnej grupie (od gmin najmniejszych do największych według przyjętego i wskazanego wcześniej podziału na 5 grup) odsetek gmin posiadających dany instrument nie jest niższy niż w poprzedniej. Ma to miejsce w przypadku strategii/programu wspierania przedsiębiorczości, systemu standaryzacji i katalogu świadczonych usług oraz norm ISO. W przypadku budżetu zadaniowego i WPI grupami o najwyższym odsetku posiadanych tego typu dokumentów były gminy do 5 tys. mieszkańców i 50 tys. mieszkańców i więcej. Większy wpływ na poziom posiadania wskazanych w ankiecie instrumentów ma wielkość urzędu mierzona liczbą zatrudnionych w nim osób. W przypadku 7 na 15 rodzajów instrumentów można zaobserwować zwiększanie się odsetka ich posiadania w miarę wzrostu wielkości urzędu. W samej grupie instrumentów zarządzania urzędem ta zależność jest jeszcze wyższa, bo ma miejsce w 4 na 7 przypadków.

Nie potwierdziło się natomiast jednoznacznie założenie, że z im większej liczby instrumentów gmina korzysta, tym lepsza jest ogólna ocena przydatności wszystkich, w tym również tych, które nie są w posiadaniu gminy. W przypadku 27 gmin taką zależność udało się zaobserwować, ale w pozostałych przypadkach z odpowiedzi ankietowanych przedstawiciele badanych jednostek wynikało, iż liczba wysokich ocen przydatności prezentowanych w tab. 1 i 2 instrumentów była niższa (21 przypadków) od liczby posiadanych i wykorzystywanych przez nie narzędzi polityki rozwoju lokalnego lub co najwyżej jednakowa (7 przypadków).

Podsumowując już prezentowane wyniki badań, można stwierdzić, że poziom posiadania instrumentów wykorzystywanych w polityce rozwoju lokalnego nie jest wysoki, zwłaszcza jeśli chodzi o te z nich, które przysługują się rozwojowi gminy głównie przez wpływ na usprawnienie funkcjonowania urzędu. Biorąc jednak pod uwagę, że 38 z 55 badanych przypadków stanowiły gminy liczące mniej 10 tys. mieszkańców i zatrudniające poniżej 40 osób, należy stwierdzić, że uzyskane wyniki nie powinny bardzo niepokoić, gdyż w ich przypadku korzyści wynikające z posiadania omawianych rozwiązań byłyby najprawdopodobniej niższe od poniesionych nakładów. Przy tak małej skali wprowadzanie rozwiązań typowych dla dużych jednostek byłoby po prostu nieracjonalne. Zamiast tego powinny pokusić się o opracowanie rozwiązań własnych – adekwatnych do ich specyfiki i potrzeb.

Wyższy jest natomiast odsetek gmin, które planują wprowadzenie nowych instrumentów. To powinno nastrajać optymistycznie, bo gminy mają wtedy okazję przekonać się „na własnej skórze”, że wprowadzenie określonego instrumentu potrafi przynieść gminie wymierne korzyści. Odzwierciedleniem tego jest wzrastająca w takiej sytuacji ocena przydatności zastosowanego instrumentu. Można zatem wierzyć, że proces tworzenia i realizacji polityki rozwoju lokalnego będzie się odbywał z wykorzystywaniem w coraz większym stopniu dostępnych instrumentów, będąc w efekcie rozwojem intensywniejszym i bardziej trwałym. Choć jak to już zostało wspomniane, trzeba pamiętać, że powinny to być rozwiązania odpowiadające specyfice, zasobom i potrzebom konkretnej jednostki.

Literatura

- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o. o., Warszawa 2007.
- Kalisiak-Medelska M., Podgórnjak-Krzykacz A., Dybowska A., *Sprawność funkcjonowania administracji samorządowej w świetle badań. Studium przypadku województwa dolnośląskiego i łódzkiego*, [w:] S. Zajączkowski, H. Węgrzyn (red.), *Współczesne aspekty zarządzania i marketingu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy, Legnica 2006.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Regulski J., Kocon W., Ptaszyńska-Wołoczko M., *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, PWE, Warszawa 1988.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU 2005 nr 64, poz. 565 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006 nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

Źródła internetowe

www.mswia.gov.pl/portal/SZS/495/Pobierz_Strategie.html.

THE USAGE OF INSTRUMENTS OF LOCAL DEVELOPMENT POLICY AND THE ASSESSMENT OF THEIR APPLICABILITY BY COMMUNITIES OF LODZ VOIVODESHIP

Summary: Entities responsible for the development of defined territory should create its development policy using all available and useful instruments stimulating this development by shaping and effecting this policy. The article presents selected results of research: “An institutional aspect of activity of local administration based on the example of communities of Lodz region” aimed at defining the level of local policy development usage and the assessment of their applicability.