

## Od czego zależą rozwój i dobre zarządzanie w regionie?

### Wyniki badań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim

**Bogdan Kawalko**

Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie

Aktualnie w Polsce trwają prace nad określeniem kierunków nowej polityki regionalnej. Również samorząd województwa lubelskiego przygotowuje się do podjęcia prac nad przygotowaniem strategii rozwoju województwa na Nową Perspektywę Finansową po 2013 r.<sup>1</sup>

Podstawą do dyskusji na poziomie województwa lubelskiego jest konieczność zbudowania modelu zintegrowanego programowania rozwoju regionu. Zakłada on współpracę z kluczowymi partnerami w regionie zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania oraz monitorowania dokumentów strategicznych. Takie podejście ma za zadanie uzyskanie konsensusu i większej identyfikacji różnych partnerów z opracowywaną strategią regionalną i jest zgodne z coraz bardziej powszechną ideą wieloszczeblowego zarządzania. Porozumienie osiągnięte w trakcie opracowania strategii wzmocni również koordynację działań różnych szczebli (gmin, powiatów, szczebla regionalnego oraz centralnego), jak i różnych instytucji na danym poziomie. Efektem takiego działania będzie większa efektywność i synergia prowadzonych działań [Kawalko 2009].

W celu lepszego sformułowania wyjściowych tez do szerszej dyskusji i prac nad dokumentem zwrócono się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z ankietą, której wyniki mogą umożliwić lepsze poznanie opinii oraz postrzeganie problematyki rozwoju regionalnego i lokalnego przez jednych z najważniejszych podmiotów w tym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza instrumentów, hierarchii zadań oraz szans rozwoju poszczególnych dziedzin na poziomie lokalnym, subregionów oraz całego województwa. Wyniki badania mogą być pomocne także w lepszym jakościowo definiowaniu wstępnych założeń oraz przyjęciu metody prac nad nową edycją Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego po 2013 r., a więc uwzględniających nową perspektywę programowania UE<sup>2</sup>.

#### 1. Próba badawcza

W celu uzyskania wiarygodnych wyników próbę badawczą dobrano w sposób celowy, obejmujący możliwie najszerszą reprezentację. Ankietę skierowano do wszystkich 233 jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim (do samorządów gminnych i samorządów powiatowych)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Płaszczyzną dyskusji jest Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 roku, dokument przyjęty przez Rząd RP 30 stycznia 2009 r.

<sup>2</sup> Debata w sprawie spójności terytorialnej została zasygnalizowana w:

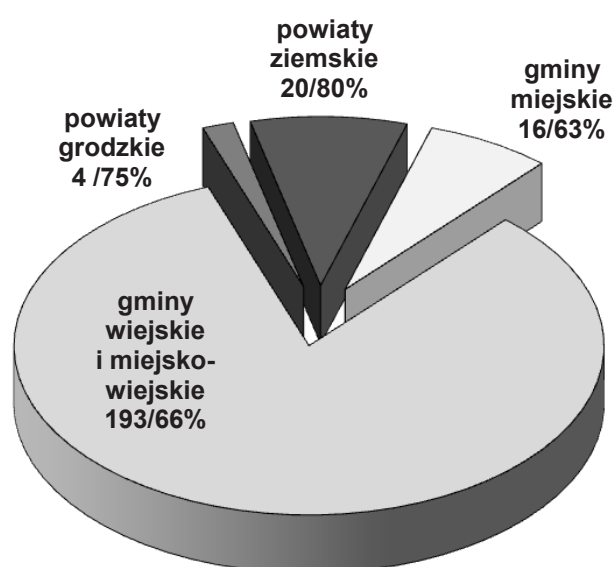
- *Fourth Report on Economic and Social Cohesion*, 2007 r.
- Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Polityki Spójności UE po 2013 roku, 2008 r.
- *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, KWE, 2008r.
- F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009 r.

<sup>3</sup> Badanie przeprowadzono w dniach 22.06. – 17.07.2009 r. w formie ankiety w ramach prac studialnych prowadzonych przez Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie

Tab. 1. Terytorialny zakres badań ankietowych i ich efektywność

Lp.	Wyszczególnienie	Próba objęta badaniem	Liczba jednostek, które udzieliły odpowiedzi	% otrzymanych odpowiedzi	% udział w próbie ogółem
1.	Powiaty ziemskie	20	16	80	10,26
2.	Gminy miejskie i powiaty grodzkie	20	13	65	8,33
3.	Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	193	127	65,8	81,41
	Ogółem	233	156	66,95	100

Źródło: Opracowanie własne



Rys. 1. Udział jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w badaniu

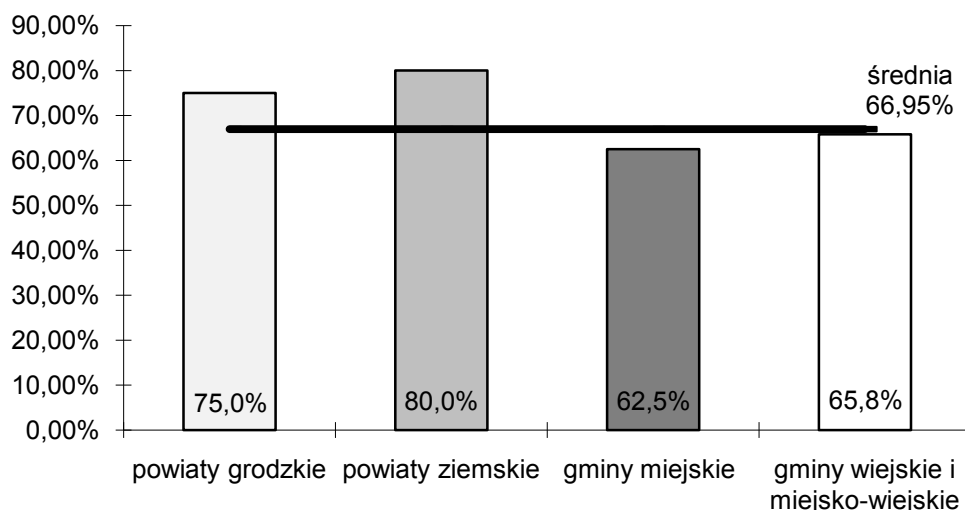
Objaśnienia: 4/75% – liczba JST ogółem / % JST, które udzieliły odpowiedzi

Źródło: Opracowanie własne

Spośród 233 jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim, do których zwrócono się z prośbą o wzięcie udziału w badaniu i wypełnienie ankiety, odpowiedzi udzieliło blisko 67%, z czego:

- 3 powiaty grodzkie (na 4),
- 16 powiatów ziemskich (na 20),
- 10 gmin miejskich (na 16),
- 127 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (na 193).

W efekcie uzyskano zwrótnie ogółem 156 wypełnionych ankiet. Udział poszczególnych JST w badaniu przedstawia rys. 2. Na tej podstawie dokonano analizy ich wyników w podziale na trzy kluczowe zagadnienia tematyczne wyszczególnione poprzez odrębne wskazania respondentów w każdym z zadanych pytań, traktując pozyskane odpowiedzi jako próbę reprezentatywną.



Rys. 2. Struktura udziału JST w badaniu

Źródło: Opracowanie własne

## 2. Metodologia badań

Aby uzyskać odpowiedzi na postawione kluczowe zagadnienia, przyjęto zasadę niestosowania jakichkolwiek sugestii co do możliwości wyboru lub wskazań odpowiedzi dla respondentów, zapewniając tym samym pełną swobodę odpowiedzi. W badaniu ankietowym postawiono 3 pytania otwarte:

1. Od czego zależy rozwój regionu (województwa)?
2. Od czego zależy rozwój gminy/miasta/powiatu?
3. Na czym powinno polegać dobre zarządzanie w regionie?

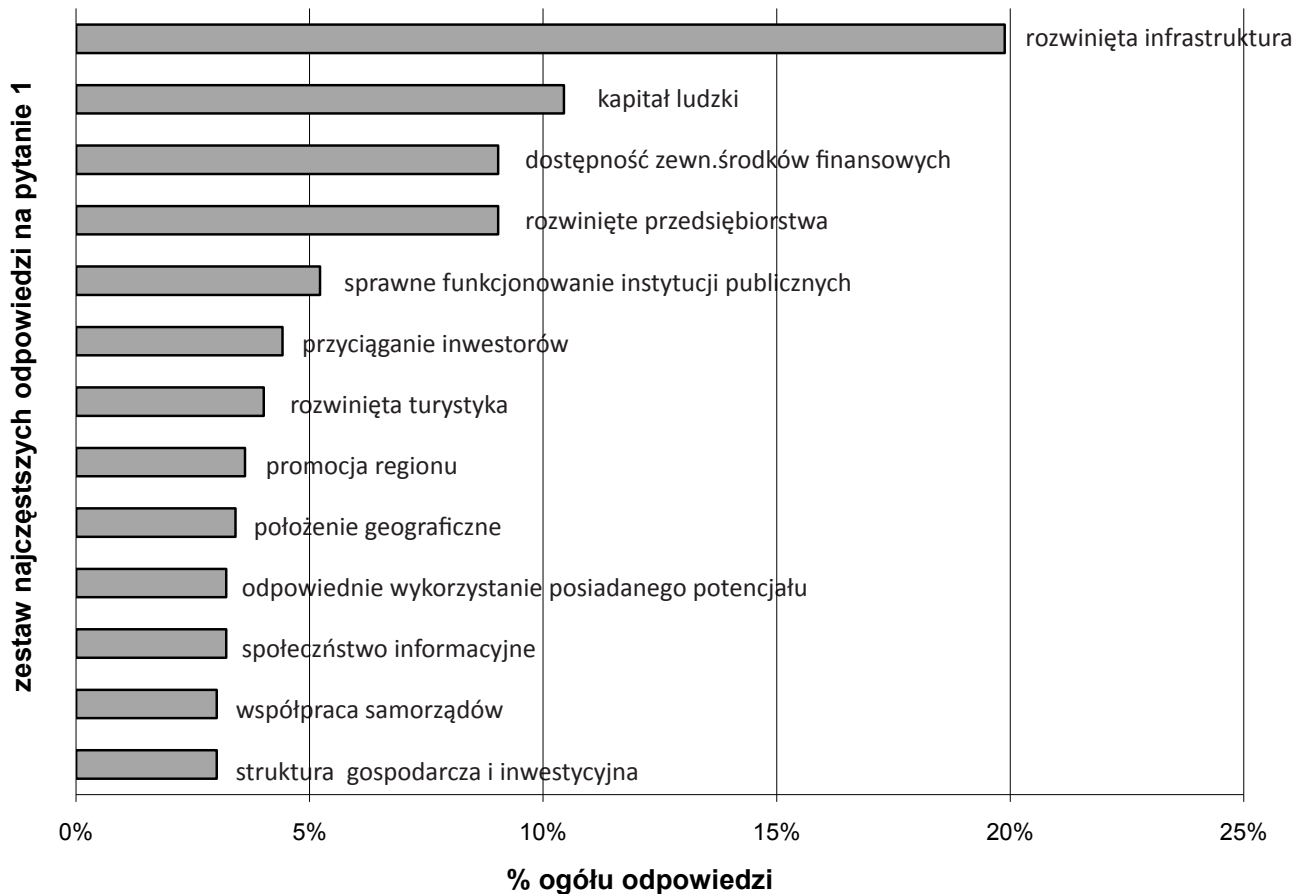
Każdego z respondentów poproszono o wskazanie co najmniej 3 odpowiedzi na każde z pytań. Przyjęta metodologia pytań otwartych, pozwala na uzyskanie lepszego poznania stanu rozumienia i postrzegania przez respondentów badanej problematyki. Metoda ta ma za zadanie „otworzyć” rozmówcę, umożliwić uzyskanie pełniejszej i obszerniejszej odpowiedzi oraz bardziej interesujących informacji. Pytania te mają także charakter aktywizujący, ponieważ z reguły pobudzają respondentów do dogłębnego i analitycznego myślenia, a co za tym idzie, umożliwiają poznanie szerszego kontekstu odpowiedzi.

Odpowiedzi na pytania otwarte są zazwyczaj bardzo zróżnicowane. Oznacza to, że pogrupowanie lub zakodowanie tych odpowiedzi może niekiedy być trudne. Analiza ilościowa wymaga bowiem kategoryzacji i każdorazowego przyporządkowania odpowiedzi respondenta do kategorii. Z kolei zaletą pytań otwartych jest to, że dają one bogatsze informacje na temat stanu postrzegania i definiowania danego zjawiska czy problemu.

## 3. Analiza wyników badania

### 3.1. Czynniki determinujące rozwój całego województwa

Na pytanie: „Od czego zależy rozwój regionu (województwa)?” odpowiedzi udzieliło 156 respondentów, wskazując łącznie 498 odpowiedzi (przeciętnie 3,2 na 1 ankietowanego). Po usystematyzowaniu niekiedy bardzo rozbieżnych odpowiedzi pogrupowano je w 27 kategorii. Główne grupy wskazań JST (>3% odpowiedzi) obrazuje rys. 3.



Rys. 3. Od czego zależy rozwój województwa?

Źródło: Opracowanie własne

W opinii jednostek (99) kluczowe znaczenie (ok. 20% odpowiedzi) dla rozwoju województwa lubelskiego ma poprawa jakości infrastruktury technicznej, w tym w największym stopniu sieci komunikacyjnej (zwłaszcza drogowej, ale również lotniczej), a także tzw. infrastruktury komunalnej. Istotny wpływ na wzrost w regionie, aczkolwiek znacznie słabszy, gdyż sygnalizowany przez 52 samorzady (10,4% ogółu udzielonych odpowiedzi) ma kapitał ludzki, rozumiany m.in. jako wykształcenie mieszkańców. 45 JST (9%) wskazało rozwój przedsiębiorczości, rozwinięte przedsiębiorstwa i ich liczebność w regionie oraz dostępność środków finansowych, w tym z UE i ich efektywne wykorzystywanie.

W dalszej kolejności doceniono (26 JST) sprawne funkcjonowanie instytucji publicznych, w tym odpowiedni dobór kadr kierowniczych, osób zarządzających regionem, sprawną administrację, a także przyciąganie inwestorów, rozumiane przede wszystkim jako tworzenie dla nich odpowiednich warunków (4,4% – 22 JST) i rozwój turystyki w regionie (20 JST – 4% odpowiedzi na pytanie).

Według respondentów, na kolejnych miejscach w hierarchii czynników wpływających na wzrost w naszym regionie znalazły się: turystyczna i gospodarcza promocja regionu (18 wskazań), położenie geograficzne regionu (17), ogólnie rozumiane społeczeństwo informacyjne, w tym przede wszystkim rozwinięta infrastruktura informatyczna (16), odpowiednie wykorzystanie posiadanego potencjału (16) oraz sygnalizowana przez 15 jednostek (3%) struktura gospodarcza i tworzenie infrastruktury dla potencjału gospodarczego i inwestycyjnego, tudzież współpraca i współdziałanie samorządów i ich aktywność.

Stosunkowo mniejszy, aczkolwiek istotny dla ok. 2% podmiotów, udział w rozwoju regionu mają badania naukowe, innowacje i ogólnie rozumiany rozwój nowych technologii, jak również standard życia mieszkańców, w tym miejsca pracy (istotne znaczenie dla 11 podmiotów).

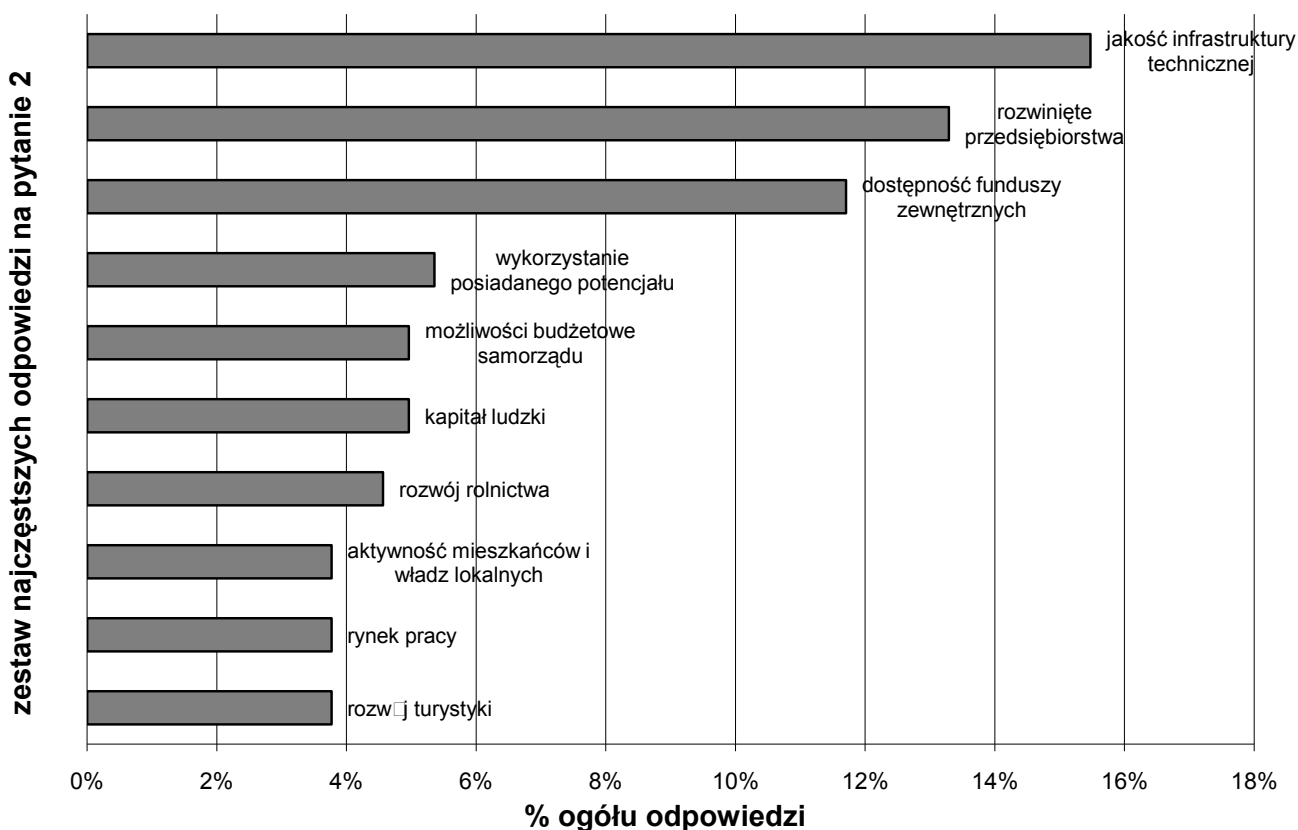
Należy zauważyć jednak pewne zróżnicowania i rozbieżności w odpowiedziach respondentów w zależności od samorządu, który reprezentują. Nieco inne priorytety mają bowiem gminy, inne powiaty, a jeszcze inne miasta. Z uwagi na liczebność gmin, ich wpływ na ogólne wyniki był największy, a co za tym idzie, w większości odpowiedzi, wskazania tej grupy JST są zbieżne z ogólnymi.

O ile rozwój i jakość infrastruktury są w opinii wszystkich JST najważniejsze (aczkolwiek z różnym natężeniem – dla gmin i miast 19%, a powiatów aż 27%), to już kolejne miejsca w hierarchii nieznacznie się różnią. I tak wśród miast na drugim miejscu znajduje się kapitał ludzki, a tuż za nim konieczność skupienia się na rozwoju głównych ośrodków w regionie (8,3% odpowiedzi wśród gmin miejskich). Należy przy tym zauważyć, iż czynnik ten wskazały tylko 1 gmina i 1 powiat. Takie samo znaczenie dla miast ma promocja regionu, którą sygnalizowały także pozostałe jednostki, aczkolwiek z mniejszą siłą (gminy 3,2%, powiaty 2% odpowiedzi). Dużą wagę (6,3%) miasta przywiązują również, podobnie jak pozostałe jednostki, do rozwoju przedsiębiorstw i dostępności środków finansowych, a także rozwoju turystyki (wskazuje na to też 6,1% powiatów). Jest to natomiast czynnik mniej istotny dla gmin (3,5%). Istotne znaczenie (4,2%), podobnie jak czynniki z miejsc 5. i 6. w ogólnej hierarchii wyników, dla miast mają odpowiednie wykorzystanie posiadanego przez region potencjału, badań innowacyjnych i postępu naukowo-technicznego oraz posiadanie dobrych dokumentów strategicznych (przy 0,7-procentowej istotności tego czynnika dla gmin).

Wśród powiatów kluczowym czynnikiem rozwoju naszego regionu jest, oprócz infrastruktury, dostępność środków finansowych, w tym z funduszy UE, którą wskazało aż 14,3% (7 odpowiedzi na 49 uzyskanych z powiatów). Za ważne uznają ponadto sprawne funkcjonowanie instytucji publicznych (8,2%) oraz rozwój turystyki na Lubelszczyźnie (6,1%). Powiaty nie przywiązują natomiast aż tak dużej wagi, w porównaniu do pozostałych jednostek, do rozwoju przedsiębiorczości (4,1%) i wykształcenia mieszkańców (4,1%, przy 10–11% wśród gmin dla obu odpowiedzi i 10,4% dla kapitału ludzkiego wśród miast).

### 3.2. Czynniki determinujące rozwój gminy, miasta, powiatu

Na pytanie: „Od czego zależy rozwój gminy/miasta/powiatu?” odpowiedziało 156 respondentów, dzięki czemu uzyskano 504 odpowiedzi (przeciętnie 3,25 na 1 respondenta), czyli podobnie jak przy poprzednio przeanalizowanym pytaniu. Zróżnicowanie wskazań było w tym przypadku większe, segregacja i systematyzacja wyników pozwoliła na wyodrębnienie 30 kategorii. Najczęściej powtarzające się (>3%) kategorie obrazuje rys. 4.



Rys. 4. Od czego zależy rozwój gminy/miasta/powiatu?

Źródło: Opracowanie własne

Podobnie jak w pierwszym badanym problemie, jednostki uznały za kluczowe dla rozwoju swoich gmin, miast i powiatów jakość i rozwój infrastruktury technicznej, aczkolwiek już z mniejszym natężeniem (15,5%, 78 wskazań) niż dla rozwoju całego województwa. Na zbliżonym poziomie do infrastruktury JST postawiły rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw w regionie i dbałość o stworzenie im odpowiednich warunków do rozwoju (67 wskazań, 13,3% ogółu odpowiedzi). Za istotną dla rozwoju ich jednostek, respondenci uznali (59 jednostek, 11,7%) także dostępność funduszy, rozumianą jako dostępność środków zarówno z UE, jak i z kredytów, ale także umiejętność ich pozyskania.

Opinie JST wskazują, iż dla zapewnienia wzrostu w poszczególnych gminach, miastach czy powiatach, według 27 podmiotów (5,4%), konieczne jest także wykorzystanie posiadanego przez nie potencjału, a dla 25 (5%) ważny jest ogólnie rozumiany kapitał ludzki oraz możliwości budżetowe samorządu (wielkość budżetu, możliwości inwestycyjne, pełna rekompensata w realizacji zadań zleconych). Za istotne czynniki rozwoju uznane zostały również konieczność zapewnienia rozwoju gospodarstwu rolnym i działalności pozarolniczej na wsi, nowoczesne rolnictwo (23 wskazania, 4,6%), rozwój turystyki (19 odpowiedzi, 3,8% ogółu wskazań), tworzenie nowych miejsc pracy i zapewnienie tym samym dochodowości mieszkańców (19), aktywność mieszkańców i władz lokalnych (19). Nieco mniejsze znaczenie JST przywiązywały do konieczności przyciągnięcia na Lubelszczyznę inwestorów zewnętrznych, m.in. poprzez zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu, odpowiednie tereny czy zastosowanie ulg (16 JST, 3,2%). Kolejne czynniki to odpowiednia promocja gminy (odpowiedź 14 podmiotów, 2,8% ogółu), którą według respondentów należy opierać m.in. na walorach kulturowych, wartościach historycznych, a także na wykorzystaniu położenia danej gminy (2,6%, 13 JST).

Ponadto za bodźce do rozwoju gmin, miast, powiatów uznano planowanie przestrzenne (12 opinii) oraz wskazywane w 10 odpowiedziach (2%), uproszczenie procedur administracyjnych i gospodarczych, jasne prawo, także w pozyskiwaniu środków z UE, oraz konieczność współpracy z innymi jednostkami (10), rozumiana jako partnerstwo z samorządem województwa, współpraca z organizacjami sektora pozarządowego, partnerstwo JST. Co ciekawe, ten ostatni czynnik jest najbardziej istotny dla gmin (wymieniło go 9 gmin i tylko 1 powiat).

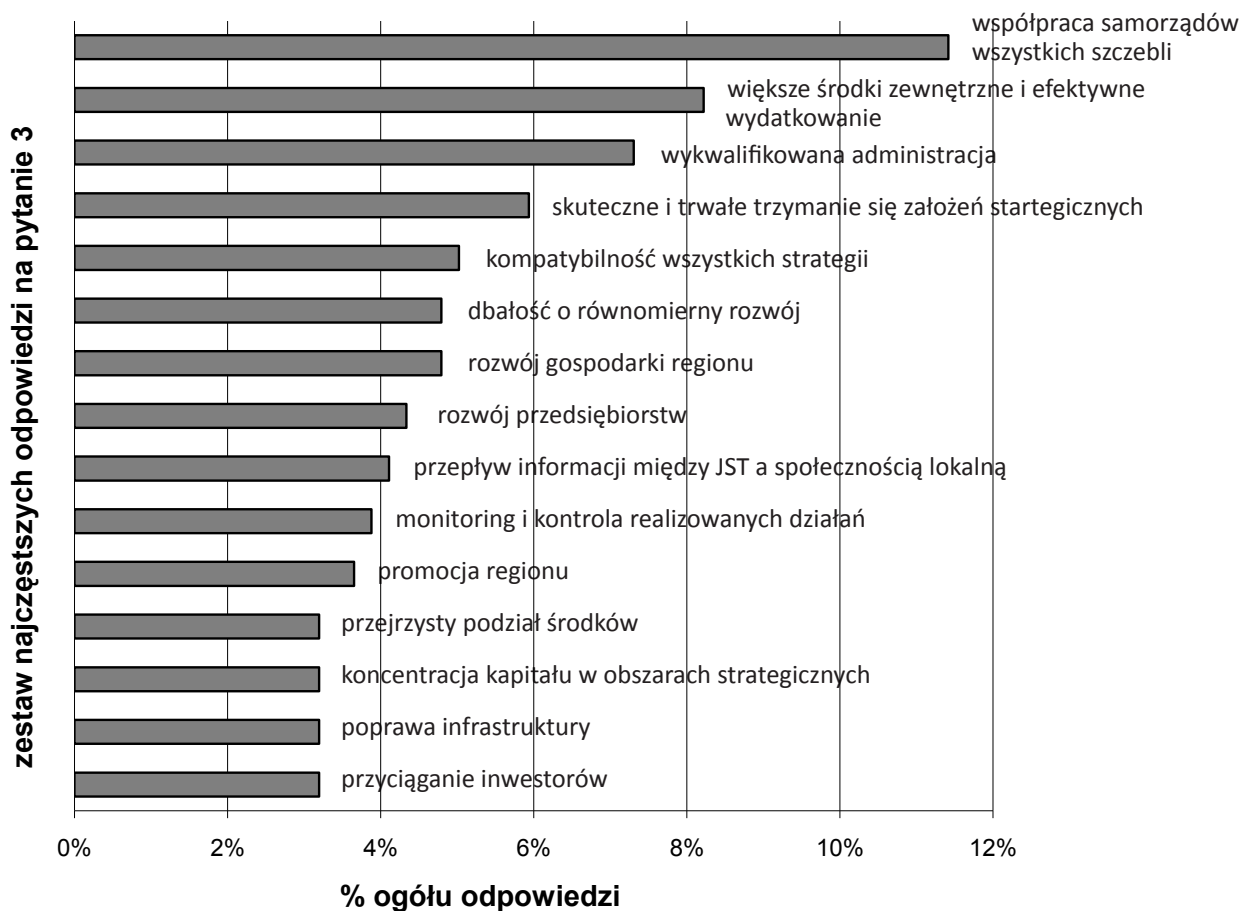
W przypadku odpowiedzi na pytanie o czynniki rozwoju gmin/miast/powiatów wystąpiły także pewne rozbieżności w odpowiedziach pomiędzy poszczególnymi grupami jednostek. Podobnie i w tym pytaniu, wyniki ogólne są najbardziej zbliżone z wynikami uzyskanymi z badania gmin. Jediną rozbieżność w hierarchii ważności odpowiedzi wśród gmin widać w przewadze rozwoju lokalnego rynku pracy (4,4%) nad rozwojem turystyki (2,9%).

Gminy miejskie za kluczowe uznały zapewnienie rozwoju przedsiębiorczości (18,6%, 8 wskazań z 43 odpowiedzi wśród miast), ze znaczną przewagą nad sklasyfikowaną na drugiej pozycji z 14-procentowym poparciem jakością infrastruktury i na trzeciej – dostępnością funduszy (11,6%). Co interesujące, miasta w niewielkim stopniu jako czynnik wzrostu postrzegają wykorzystanie posiadanego potencjału, skupiają się raczej na kapitale ludzkim (9,3%), rozwoju turystyki, możliwościach budżetowych samorządu (7% odpowiedzi, podobnie powiaty – 7,8%, natomiast w większym stopniu niż gminy – 4,4%). Miasta nie widzą ponadto szans w rozwoju rolnictwa i działalności pozarolniczej na wsi.

Syntetyczne wskazania powiatów rysują obraz skupiający się w podobnym stopniu na infrastrukturze technicznej, jak i na rozwoju przedsiębiorczości (po 7–8 odpowiedzi na 49 wskazań wśród powiatów, co stanowi analogicznie 13,7% i 15,7%). Kluczowy dla powiatów, poza czynnikami wspólnymi dla wszystkich jednostek, jest również rozwój turystyki (7,8%), w większym stopniu niż dla pozostałych jednostek (gminy – 2,9%, miasta – 7%). Szans na wzrost w swoich regionach starostwa powiatowe upatrują w dużej mierze w sprawnie funkcjonującej infrastrukturze instytucjonalnej i w rozwoju rolnictwa (po 5,9%), a także np. w kapitale ludzkim (2%). Powiaty w zasadzie nie zwracają uwagi na rozwój rynku pracy, aktywność mieszkańców i władz lokalnych, promocję czy położenie ich jednostek w kategorii potencjalnych czynników wzrostów.

### 3.3. Czynniki determinujące dobre zarządzanie w regionie

Na pytanie: „Na czym powinno polegać dobre zarządzanie w regionie?” odpowiedzi udzieliło 156 respondentów (438 odpowiedzi, przeciętnie 2,8 wskazań przez 1 respondenta). Pytanie to sprawiało respondentom najwięcej problemów. Potwierdzają to rozbieżności w udzielanych przez podmioty odpowiedziach, największe spośród 3 zadanych pytań (ostatecznie usystematyzowano wyniki w 31 kategorii), przy jednoczesnej najmniejszej liczbie udzielonych odpowiedzi (na pozostałe pytania udzielono po 498–504 wskazań). Grupy najważniejszych typowań (>3%) przedstawiono na rys. 5. Z uwagi na duże zróżnicowanie odpowiedzi, utrudniające ich klasyfikację, nawet kluczowe czynniki osiągnęły znacznie niższą procentową wartość niż przy poprzednich pytaniach.



Rys. 5. Na czym powinno polegać dobre zarządzanie w regionie?

Źródło: Opracowanie własne

Za najmocniejszą stronę dobrego zarządzania, sugerowaną liczbą udzielonych przez respondentów odpowiedzi, uznano współpracę samorządów wszystkich szczebli i związaną z tym poprawę wspólnej polityki regionalnej (50 wskazań, 11,4% ogółu odpowiedzi). Według JST, siłę skutecznego zarządzania można osiągnąć dzięki pozyskaniu większych środków zewnętrznych i ich efektywnym i szybkim wydatkowaniu (36 opinii, 8,2%) oraz wykwalifikowanej administracji (zdanie 32 podmiotów, 7,3%). W dalszej kolejności wpływ na dobre zarządzanie w regionie, ma skuteczne i trwałe trzymanie się założeń strategicznych, uzyskiwane m.in. przez jasno określone cele i odpowiednią ich gradację (26 JST, 6%). Dodatkowo, w opinii JST, wszystkie strategie, plany rozwoju gmin i powiatów województwa lubelskiego powinny być kompatybilne, spójne ze sobą i strategią, planem rozwoju regionu (województwa) i w związku z tym, strategia rozwoju regionu powinna być opracowywana w konsultacji z samorządami (według 22 podmiotów, 5%).

Na kolejnym miejscu w hierarchii (po 21 wskazania, 4,8%) znalazły się dbałość o rozwój gospodarczy regionu, m.in. przez analizę gospodarczą regionu i współpracę z sektorem gospodarczym, oraz dbałość o równomierny rozwój regionu. Według znacznej liczby jednostek, szanse na dobre zarządzanie w regionie zwiększa wspieranie rozwoju przedsiębiorstw, zapewnienie im odpowiednich warunków (zdanie 19 JST, 4,3%), a następnie sprawny przepływ informacji pomiędzy JST a społecznością lokalną, wykorzystywanie wiedzy i doświadczeń, konsultacje społeczne (18 odpowiedzi, 4,1%), monitoring i kontrola realizowanych inwestycji, celów strategicznych i innych działań samorządów, w tym pozyskiwania środków zewnętrznych i ich racjonalnego wykorzystania (17 JST, 3,9%), i odpowiednia promocja regionu poprzez wydobycie jego unikatowych cech (16 opinii respondentów, 3,7%).

Zarządzający powinni zwrócić ponadto uwagę (zdanie 14 JST – 3,2%) na przyciągnięcie do regionu inwestorów (np. poprzez tworzenie specjalnych stref ekonomicznych), koncentrację kapitału w obszarach o potencjalnie strategicznym znaczeniu oraz poprawę infrastruktury poprzez zwiększanie środków na inwestycje, jak również zapewnienie bardziej przejrzystego podziału środków (racjonalne ich rozdysponowanie, kontrakty inwestycyjne na zadania programowe województw). Opinie respondentów wskazują ponadto na potrzebę

uproszczenia procedur aplikacyjnych, zmniejszenie barier biurokratycznych i umożliwienie łatwiejszego pozyskania środków z UE przez beneficjentów (12), a także na konieczność wsparcia rozwoju Lubelszczyzny bez względu na przynależność partyjną, odpolitycznienie decyzji (11 odpowiedzi, 2,5%).

Bardzo rozbieżne opinie poszczególnych grup JST dotyczące dobrego zarządzania w regionie wpłynęły na trudności w klasyfikacji i ujawniły spore różnice w postrzeganiu tego problemu przez gminy, miasta i powiaty.

I tak, najistotniejsza dla gmin współpraca samorządów (11,6%), dla miast i powiatów znajduje się na drugiej pozycji (odpowiednio 9,5% i 11,9%). Dla tych jednostek z kolei kluczowa jest natomiast wykwalifikowana administracja (miasta 11,9%, powiaty 14,3%), co ma mniejsze znaczenie w opinii gmin (trzecia pozycja i o połowę mniejsza waga – 5,9%, 21 wskazań z 354 odpowiedzi wśród gmin). Pozostałe wskazania gmin są zbieżne z ogólnymi wynikami. Ciekawy jest jednak fakt, iż tylko według gmin (miasta i powiaty nie widzą takiej potrzeby) należałoby również zapewnić sprawny przepływ informacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a społecznością lokalną, wykorzystywać wiedzę i doświadczenia, prowadzić konsultacje społeczne (17 opinii, 4,8% ogółu odpowiedzi w gminach, w miastach – 1 wskazanie, w powiatach – brak). Ponadto dla gmin duże znaczenie ma także uproszczenie procedur aplikacyjnych, zmniejszanie barier biurokratycznych, umożliwienie łatwiejszego pozyskania środków z UE przez beneficjentów (11 wskazań, 3,1%), czego nie widzą pozostałe jednostki (tylko 1 miasto).

Dla miast natomiast na drugiej pozycji w hierarchii ważności plasują się *ex aequo* (9,5%) trwałe i skuteczne trzymanie się założeń strategicznych, bardziej przejrzysty podział środków i ich sprawne rozdysponowywanie oraz spójność wszystkich strategii regionalnych z dokumentami województwa. W nieco mniejszym stopniu (7,9%), w przeciwieństwie do pozostałych jednostek, miasta skoncentrowały się na pozyskiwaniu środków zewnętrznych, a w większym na skupieniu się na obszarach strategicznych,

Powiaty, poza czterema głównymi spójnymi z JST czynnikami, wskazują na konieczność przyciągnięcia inwestorów (7,1%), potrzebę promocji regionu, poprawę infrastruktury i środków na inwestycje. Wyróżnia się natomiast brak (w deklaracjach) dbałości o równomierny rozwój (tylko 1 wskazanie, przy średniej 4,8%) i potrzeby związków JST ze społecznością lokalną (brak wskazania, przy 4,1% dla ogółu jednostek).

## Podsumowanie i wnioski

Problemy i tematy objęte badaniem ankietowym dotyczą optymalizacji wskazania kierunków rozwoju regionu i zmian w polityce regionalnej. Wnioski, uzyskane wyniki i refleksje zawarte w odpowiedziach jednostek samorządu terytorialnego pozwalają na stwierdzenie, że odpowiedzi respondentów oparte zostały przede wszystkim na praktycznych, własnych doświadczeniach JST oraz na wnikliwej ocenie i analizie aktualnego poziomu rozwoju. W drugiej kolejności znalazły się problemy regionu, zaś marginalnie uwzględniono sprawy szeroko rozumianej polityki regionalnej. Pozwoliło to głównie na wyartykułowanie przez badane samorządy ważnych z ich punktu widzenia wniosków związanych z bieżącymi problemami oraz wskazanie przyszłych kierunków i czynników rozwoju oraz dobrego zarządzania w regionie.

W badaniu ankietowym dotyczącym czynników rozwojowych województwa, ich poszczególnych typów, problemów zarządzania w regionie wzięła udział zdecydowana większość (ok. 67% ich ogółu) zapytanych JST. Wskazania udzielone przez jednostki samorządu terytorialnego umożliwiają szerokie i wielowątkowe wnioskowanie. Uzyskane wyniki (odpowiedzi) są bardzo rozproszone i zróżnicowane tematycznie. Wskazuje to na duże dysproporcje oraz zróżnicowanie samego rozumienia tych problemów (zjawisk) oraz poglądu na sytuację i potencjał rozwojowy województwa przez poszczególne podmioty biorące udział w badaniu:

- w otrzymanych wskazaniach i uzyskanych wynikach na dane pytanie zauważa się bardzo duże zdywersyfikowanie typów i liczby odpowiedzi. W części może to wynikać z przyjętej metodologii badania, tj. postawionych pytań otwartych, ale generalnie należy stwierdzić, że uzyskany „rozzut” odpowiedzi jest zdecydowanie za duży, zbyt dowolny, co oznacza relatywnie niski poziom rozumienia i możliwości definiowania problemów w relacji do przyjętych rozwiązań (standardów) modelowych,
- największe zróżnicowanie wyników zauważalne jest wśród gmin, zarówno z uwagi na ich liczebność, odmienne problemy i postrzeganie szans na różnych obszarach, a także widoczną indywidualizację odczuć, m.in. także ze względu na położenie przestrzenne jednostki,
- wyniki uzyskane z miast i powiatów są bardziej jednorodne i zogniskowane, zaś otrzymane odpowiedzi łatwiejsze do kategoryzacji i pogrupowania z uwagi na ich bardziej globalny i ogólny charakter.



Analiza zebranego materiału badawczego wskazuje na dużą rozbieżność zarówno co do definiowania, jak i postrzegania czynników rozwoju regionu przez poszczególnych respondentów. Zebrane podczas badania informacje dają możliwość wyodrębnienia pewnych prawidłowości w postrzeganiu i definiowaniu badanych problemów. Na podstawie opinii respondentów można uznać za kluczowe dla rozwoju **dwie grupy czynników**:

- tzw. **czynniki twarde** – głównie rozwinięta infrastruktura (15–20% respondentów uznaje ten czynnik za najważniejszy, ze znaczną przewagą nad drugim w hierarchii czynnikami), ze zwiększonym naciskiem na infrastrukturę komunikacyjną, a w dalszej kolejności rozwinięte przedsiębiorstwa oraz dostęp do środków finansowych (w tym także środków z UE) i inne,
- tzw. **czynniki miękkie** – kapitał intelektualny, społeczny, dobre zarządzanie, identyfikacja społeczeństw lokalnych z regionem, odpowiednie relacje i współpraca i inne.

Wyraźnie widoczne jest preferowanie przez jednostki samorządu terytorialnego oparcia kierunków swojego rozwoju oraz rozwoju województwa na ilościowych, względnie materialnych kryteriach. Większość z respondentów, poza kapitałem ludzkim, nie bierze pod uwagę jako potencjalnych motorów wzrostu tzw. czynników miękkich lub stawia je na odległym miejscu. Nieliczne podmioty wskazywały na jakościowe, potencjalne bodźce rozwoju, tj. integrację społeczną, budowanie tożsamości regionalnej czy aktywność ludności (2–3% pomiotów).

W odpowiedziach wyraźnie zaznacza się zindywidualizowane podejście respondentów do potencjałów rozwojowych Lubelszczyzny oraz brak identyfikacji z regionem jako całością, czego wynikiem jest koncentracja działań jednostek prawie wyłącznie na własnych obszarach terytorialnych i eliminacja myślenia kategoriami rozwoju regionalnego i globalnego (czynników wzrostowych jednostki nie upatrują w globalnym, wspólnym działaniu – jedynie 1–3% zauważa taką zależność). Związane jest to zapewne z niskim wskaźnikiem integracji społecznej [Boni 2007] oraz licznymi barierami związanymi głównie z dużą liczbą potrzeb rozwojowych na poziomie lokalnym.

W rezultatach badania czynników dotyczących dobrego zarządzania w regionie zauważa się natomiast pewne symptomy potrzeby zmian w tym zakresie artykułowane przez JST. Za czynnik dominujący respondenci uznali bowiem współpracę samorządów wszystkich szczebli (11,4% opinii), a także potrzebę dbałości o równomierny rozwój całego regionu (4,8%). Za istotny element, który ma się do tego przyczynić, respondenci uznali dobrze wykwalifikowaną administrację oraz przełamanie pojawiających się wielokrotnie problemów z odpowiednim poziomem finansowania, w tym m.in. poprzez pozyskiwanie większych środków z zewnątrz (ze źródeł pozabudżetowych).

Przeprowadzone badanie ankietowe, inicjujące debatę nad kształtem nowej edycji Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego, wskazywało także na potrzebę zmian, zwłaszcza w zakresie tzw. spójności terytorialnej, która pozwoliłaby na zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich JST i podregionów oraz umożliwiłaby jak najlepsze wykorzystanie charakterystycznych cech tych obszarów. Jako taka spójność ta służy bowiem przekształcaniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii<sup>4</sup>.

Porównując sytuację Lubelszczyzny do reszty kraju, w wielu dziedzinach zauważa się dystans, widoczny w uzyskiwanych ostatnich miejscach w różnorodnych rankingach, pokazujących m.in. lukę techniczno-infrastrukturalną, przestarzałą strukturę gospodarki, zagrożenie bezrobociem, niskie dochody, relatywnie niski poziom rozwoju przedsiębiorczości, niskie nakłady inwestycyjne i na B+R, względnie niski poziom dostępu do komputerów i Internetu, niski poziom kapitału społecznego, a także wysoką skalę poczucia marginalizacji i peryferyjności w kontekście rezultatów transformacji [Boni 2007]. Problemy te i konieczność walki z nimi zauważyły jednostki samorządu terytorialnego, dając temu wyraz w udzielonych odpowiedziach na pytania postawione w ankiecie. Należy podkreślić, iż proces zmian jest zadaniem niezwykle trudnym, długotrwałym i wymagającym wielkiego wysiłku ze strony wszystkich podmiotów. Istotne jest ponadto, aby pewne działania i procesy prowadzone były równolegle w celu uzyskania wymiernych i trwałych efektów.

Należy zwrócić uwagę na wszechstronność procesów rozwojowych, w tym znaczenie czynników związanych z kapitałem ludzkim i społecznym, które są nie mniej istotne niż materialne wyposażenie i rozbudowa infrastruktury technicznej różnego rodzaju. Należałoby zatem uruchomić działania związane z otwarciem się władz lokalnych na współpracę, popularyzacją idei społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialności za przyszłość regionu, a także działań zmieniających poczucie marginalizacji, wykluczenia, m.in. przez budowanie tożsamości regionalnej, np. z wykorzystaniem tradycji i dorobku kulturowego. Nie należy jednak przy tym pomijać potrzeby stymulacji procesu materialnego odrabiania zapóźnień cywilizacyjnych i stopniowego

<sup>4</sup> *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, KWE, 2008 r.

pomniejszania skali nierówności rozwojowych, a wręcz trzeba się skupić na trafnym wykorzystaniu środków, które na te zadania w latach 2007–2013 można uzyskać.

Badanie i jego wyniki wyraźnie wskazują na potrzebę podjęcia kilku kluczowych działań, m.in.:

- systemową i długofalową budowę świadomości regionalnej, umożliwiającą łatwiejsze podejmowanie trudnych wyzwań o charakterze ponadlokalnym i regionalnym, co pozwoliłoby na podjęcie realizacji dużych, koniecznych projektów inwestycyjnych kosztem przejściowych ograniczeń we wspieraniu inwestycji lokalnych,
- umiejętność zawierania porozumień, kompromisów i konsensusu społecznego dla dobra wspólnego, jako drogi do osiągnięcia celów formułowanych zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym,
- odpolitycznienie działań prorozwojowych i gospodarczych,
- wypracowanie realnego mechanizmu pozwalającego na rzeczywiste włączenie społeczeństwa w prace nad budową lokalnych i regionalnych strategii oraz programów rozwoju.

## Literatura

- KAWAŁKO B. (2009): *Stan oraz wnioski z realizacji „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020”. Potencjały rozwoju oraz założenia i przesłanki dla nowej perspektywy rozwoju Lubelszczyzny po 2013 r.* (maszynopis). Materiał z konferencji pt. „Strategiczne kierunki rozwoju województwa lubelskiego wobec nowych wyzwań”, Lublin 6 VII 2009 r.
- BONI M. (2007): *Warunki rozwoju Polski Wschodniej w perspektywie 2020, Kapitał ludzki, kapitał społeczny a wyzwania rynku pracy na obszarach Polski Wschodniej*, marzec 2007.