

# Dziemianowicz, Wojciech / Szmigiel-Rawska, Katarzyna

---

## Działania prorozwojowe samorządu lokalnego na Mazowszu

---

Mazowsze. Studia Regionalne 11, 87-106

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych [mazowsze.hist.pl](http://mazowsze.hist.pl).

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

---

# Działania prorozwojowe samorządu lokalnego na Mazowszu

---

Wojciech Dziemianowicz  
Katarzyna Szmigiel-Rawska

---

## STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje wyniki badań prowadzonych w samorządach lokalnych na Mazowszu. Celem badań była identyfikacja determinantów rozwoju lokalnego. Rozwój rozpatrywany był w badaniu przez pryzmat czynników ekonomicznych, jak i społecznych, zaś same badania miały charakter ilościowy i jakościowy.

Wyniki badań pozwalają zdefiniować specyficzne działania władz lokalnych, które mają istotny wpływ na jakość życia. Można zaliczyć do nich: budowanie pozytywnego wizerunku gminy (przede wszystkim poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii komunikacyjnych), budowanie sieci kooperacyjnych w regionie, tworzenie narzędzi monitoringu społecznych i gospodarczych różnicowań, aktywną politykę wykorzystywania zewnętrznych źródeł finansowania.

---

## Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest oparty o raport z badań, pt. „Samorząd lokalny jako czynnik wspierający rozwój regionu”. Badania były częścią projektu realizowanego, przez Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego wspólnie z Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, w ramach dużego projektu Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie, pt. „Trendy rozwojowe Mazowsza”<sup>1</sup>. Uzyskane wyniki służą w niniejszym artykule za punkt wyjścia do szerszych refleksji na temat relacji między władzami lokalnymi a regionalnymi, w kontekście czynników stymulujących i destymulujących rozwój.

Prowadzone w badaniu analizy były oparte o zbiór informacji pozyskanych z różnych źródeł. Najważniejsze z nich, to:

- ankieta pocztowa skierowana do urzędów miast i gmin (otrzymano 117 zwrotów, co stanowi 37% całej populacji);
- ankieta pocztowa do starostw (38% zwrotów);
- ankieta pocztowa do radnych miast i gmin (3,5% zwrotów);
- wywiady telefoniczne z sołtysami (przeprowadzono 100 takich wywiadów);
- studia przypadków, zrealizowane w następujących jednostkach: Warszawa, Radom, Płock, Ciechanów, Ostrołęka, Siedlce, Lipowiec Kościelny, Łyse, Izabelin, Żelechów, Lipsko, Węgrów, Grójec, Ostrów Mazowiecka i Pruszków. W każdej z tych gmin zrealizowano łącznie 8 wywiadów pogłębionych (w tym jeden z prezydentem, burmistrzem

---

<sup>1</sup> W przygotowaniu Raportu z badań uczestniczyło sześciu autorów: Anna Dąbrowska, Wojciech Dziemianowicz, Marta Lackowska-Madurowicz, Julita Łukomska, Paulina Nowicka oraz Katarzyna Szmigiel-Rawska.

lub wójtem) oraz przeprowadzono badanie opinii od 100 do 250 losowo wybranych mieszkańców danej jednostki;

- wywiady z przewodniczącym jednej z lokalnych grup działania (LGD) na Mazowszu oraz z przedstawicielem Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych;
- jakościowa analiza stron internetowych 15 urzędów miast i gmin;
- panel ekspertów.

### **Potrzeba zoperacjonalizowania pojęcia „rozwój społeczno-gospodarczy” na poziomie lokalnym**

Pojęcie rozwoju, w kontekście regionalnym i lokalnym, jest szeroko omawiane w literaturze krajowej i zagranicznej (Blakely, Bradshaw 2002; Gawlikowska-Hueckel 2003; Sagan 2007; Grochowski 2010; Perry 2010). Spośród licznych definicji rozwoju wyłania się kilka nurtów myślenia. W ujęciu społeczno-gospodarczym pod pojęciem rozwoju można rozumieć długofalowy proces pozytywnych zmian ilościowych oraz towarzyszących im zmian jakościowych. Proces ten może być rozpatrywany w kontekście zamożności społeczeństwa i poprawy warunków jego życia.

W ostatnim okresie szczególną popularność zdobyła doktryna rozwoju zrównoważonego, głosząca potrzebę takiego kierowania procesami rozwojowymi, by służąc zaspokajaniu aktualnych potrzeb, nie zagrażały możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Należy podkreślić, że rozwój zrównoważony rozumiany jest również przez wspieranie w równym stopniu wszystkich obywateli lub wszystkich regionów. Tego typu podejście prawdopodobnie przyczyniło się do wprowadzenia „szumu pojęciowego”.

Mimo znacznego zaangażowania prac nad tymi koncepcjami nie udało się dotychczas opracować powszechnie akceptowanych i stosowanych, a jednocześnie syntetycznych i prostych do zastosowania, mierników diagnostycznych. Powszechnie stosowany **produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca** komentowany jest jako wadliwy, ale na razie nie jest zastępowany z powodu braku lepszej miary rozwoju. Dodatkową wadą tego wskaźnika jest to, że nie jest on obliczany na poziomie powiatów i gmin. Na potrzeby omawianych badań przyjęto uproszczoną definicję rozwoju: *rozwój powinien być kojarzony z pożądanymi i oczekiwanymi przez społeczeństwo i jego liderów zmianami*.

Definicja ta odwołuje się do subiektywnych odczuć, dlatego może spotkać się z krytyką. Jednak nie zmienia to faktu, że coraz częściej podejmowane są – w kontekście rozwojowym – następujące zagadnienia (ze względu na przedmiot badań, odnosi się je do gmin mazowieckich):

- ze statystycznego punktu widzenia niemożliwe jest osiągnięcie przez wszystkie gminy na Mazowszu poziomu *powyżej średniej* dla Mazowsza. Zatem, definiowanie rozwoju poprzez mierniki statystyczne, opisujące sytuację społeczno-gospodarczą, będzie zawsze wskazywało najlepszych i najgorszych. Procesy długiego trwania, do jakich należy rozwój regionów, gwarantują, że zmiany będą powolne, zaś wzrost jednych (awans) odbywać się musi spadkiem innych;

- podejmowane są próby opisywania rozwoju poprzez wskaźniki odbiegające od wymiaru ekonomicznego, do których należy jakość życia;
- rozwijają się (nawet na poziomie całej UE) badania zadowolenia społecznego. Nawiązują one oczywiście do jakości życia, ale najistotniejszy jest fakt, że odbiegają od wskaźników ekonomicznych. Kraj wysoko rozwinięty może mieć dość pesymistycznie ustosunkowane społeczeństwo i odwrotnie, kraj o niskim poziomie rozwoju (w porównaniu z innymi) może być bogaty w obywateli, którzy są zadowoleni ze swojego życia.

Czy tego typu poszukiwania są ważne dla polityki rozwoju? Zdecydowanie tak. Próby interweniowania nie po to, by uzyskać wzrost w rankingu, lecz w celu zaspokojenia najważniejszych potrzeb lokalnej społeczności, z jednej strony nie wywołują wrażenia niesprawiedliwości (jedni otrzymują więcej niż inni), z drugiej zaś, w wielu społecznościach lokalnych wymagają *de facto* niewielkich nakładów, by ten stopień zadowolenia osiągnąć. Dlatego z pewnością warto rozwijać poszukiwania wskaźników, dopasowanych do specyfiki danego miejsca.

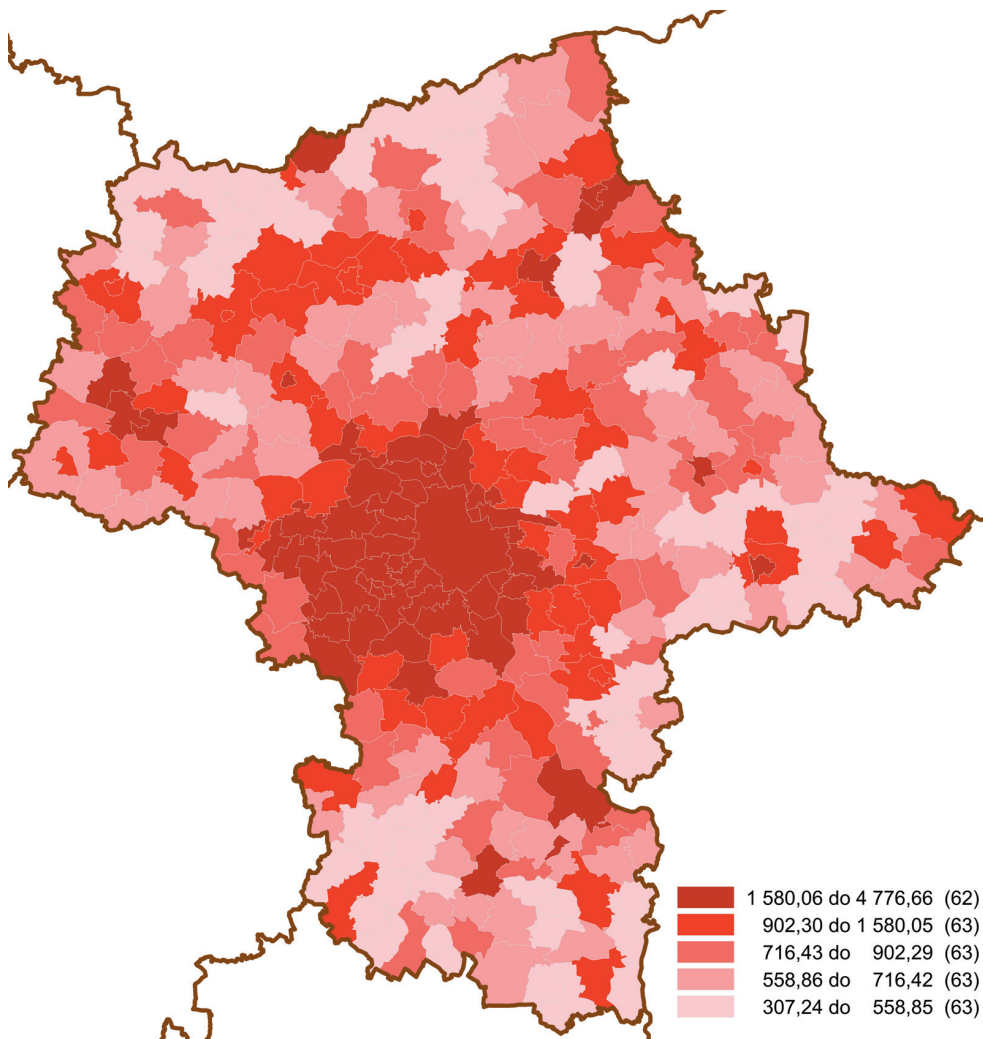
### Rola biegunów wzrostu

Analiza poziomu zamożności i poziomu rozwoju społecznego, według danych za 2010 rok, wykazuje bardzo wysoką zbieżność obu wskaźników (współczynnik korelacji pow. 0,7)(mapy 1 i 2). Wiele innych przesłanek wskazuje, że obraz ten jest powtarzalny od dłuższego czasu i nie widać na razie istotnych czynników, które mogłyby go zmienić.

Konieczne jest zatem sprecyzowanie roli dużych miast w regionie i relacji, jakie powinny zachodzić między tymi miastami oraz między nimi a ich najbliższym otoczeniem. W tym przypadku warto wskazać następujące zagadnienia:

- rozwój obszaru metropolitalnego Warszawy – bogata dyskusja na temat odrywania się stolicy Mazowsza od regionu, podobnie jak, hipotetycznie, odbywa się to w pozostałych wielkich miastach, skoncentrowana jest na czynnikach, które decydują o zakwalifikowaniu danego miasta i jego otoczenia do „klasy metropolitalnej”. Zwraca się w tym przypadku uwagę, przede wszystkim, na liczne kontakty międzynarodowe i globalne (Jałowiecki 2005), których regionalne zaplecze nie może dostarczyć metropolii. W układach metropolitalnych odbywa się współpraca naukowa. Powyższe spostrzeżenia mają potwierdzenie w licznych badaniach. Teoria biegunów wzrostu, a w ślad za nią jej obecny w polityce kraju „model polaryzacyjno-dyfuzyjny”, zakłada jednak, że rozwój odbywa się poprzez dwa procesy. Pierwszy z nich, to koncentracja – ludzi, kapitału, wiedzy – w wybranych miejscach, drugi zaś, to dyfuzja – również kapitału, ludzi i wiedzy – do otoczenia. Jeżeli przyjmie się właśnie taki schemat rozwoju, wówczas nie można mówić o „odrywaniu się metropolii od regionu”, ponieważ układy te pozostają w ciągłej zależności. Odrebnym zagadnieniem jest kwestia siły koncentracji i siły dyfuzji, ponieważ wyraźnie zaznacza się na Mazowszu obszar o znacznie obniżonych wartościach wskaźników rozwoju gospodarczego;

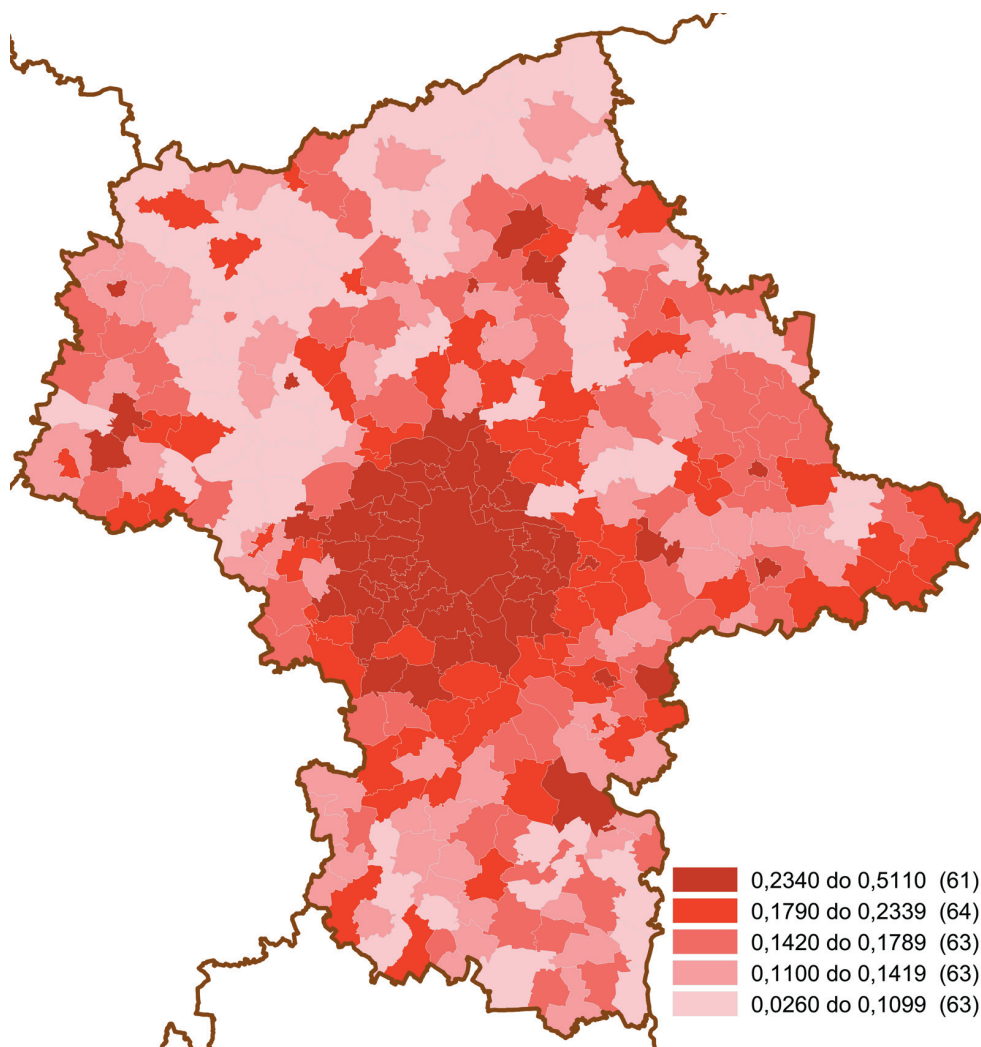
**Mapa 1. Wskaźnik zamożności, dochody własne na mieszkańca w 2010 roku (gminy podzielone na równoliczne grupy)**



Źródło: opracowanie własne

- rozwój funkcji metropolitalnych i ponadlokalnych pozostałych dużych ośrodków (subregionalnych biegunów wzrostu) – procesy koncentracji widoczne są również w pozostałych dużych miastach Mazowsza. Dlatego warto w tym miejscu przypomnieć koncepcję z początku lat 90. ubiegłego wieku, którą propagował prof. Kołodziejski, mówiącą o „policentrycznej koncentracji”. Wydaje się, że obecny model polaryzacyjno-dyfuzyjny nie wnosi nic przełomowego do myśli poprzedniej, zaś tamta wyraźnie wskazywała

Mapa 2. Wskaźnik rozwoju społecznego, 2010 rok



Źródło: opracowanie własne

już w swojej nazwie, że koncentracja zachodzi w różnych miejscach. Dlatego też należy dostrzegać rolę subregionalnych ośrodków wzrostu, a dalej rolę miast powiatowych, w procesach kształtowania potencjału społeczno-gospodarczego całego Mazowsza.

Wyniki badań na Mazowszu wpisują się w ogólny obraz, jaki można zaobserwować w większości przypadków w Polsce. Otóż, największe miasta prowadzą ograniczoną współpracę administracyjną ze swoim zapleczem. Pomimo to, zachodzą procesy rozwoju gospo-

darczego, warunkowanego bliskością, np. rynków. Dlatego istotne jest pytanie o rolę administracji jako czynnika wzmacniającego lub ograniczającego potencjał ekonomiczny danego obszaru.

### Rozwój społeczny i kapitał społeczny

Dyskusja nad pojęciem *rozwój społeczny* została w ostatnim okresie zastąpiona licznymi publikacjami na temat kapitału społecznego (Putnam 1993), klasy kreatywnej (Florida 2002) czy jakości życia (Krueger 2009)). Niezależnie od różnorodności, wszystkie te pojęcia mieszczą się w szeroko rozumianym rozwoju społecznym i przypisuje się im zdecydowanie pozytywną konotację z rozwojem gospodarczym. Pomimo to, wciąż liczne wątpliwości budzą następujące fakty:

- wiele problemów wiąże się z operacjonalizacją powyższych pojęć. Jako przykład niech posłuży rozwój dyskusji na temat przemysłów kultury, które wywodzą się od klasy kreatywnej, a czasem nazywane są przemysłami wolnego czasu;
- trudno jest jednoznacznie ocenić, jak relacje *kapitał społeczny – rozwój gospodarczy* rozkładają się w czasie, to znaczy, które zjawisko pojawia się w pierwszej kolejności i determinuje zjawisko drugie;
- pomimo atrakcyjności koncepcyjnej szeroko rozumianego kapitału społecznego i jej pozytywnej weryfikacji w licznych badaniach, nie zawsze relacje z rozwojem gospodarczym są tak jednoznaczne (przykładem są m.in. wyniki uzyskane w badaniach gmin Mazowsza) (tabela 1). Z badań tych wynika, że zamożność i rozwój społeczny współwystępują, ale analiza tych samych zmiennych, lecz w ujęciu dynamicznym, nie daje już podstaw do jednoznacznych stwierdzeń.

**Tabela 1. Wartość współczynnika korelacji Pearsona dla wskaźników rozwoju społecznego i zamożności**

		Rozwój społeczny		Zamożność	
		stan 2010	dynamika 2002-2010	stan 2010	dynamika 2003-2010
Rozwój społeczny	stan 2010	1	0,203**	0,736**	0,103
	dynamika 2002-2010		1	0,076	0,073
Zamożność	stan 2010			1	0,335**
	dynamika 2003-2010				1

\*\* - korelacja istotna na poziomie 0,01.

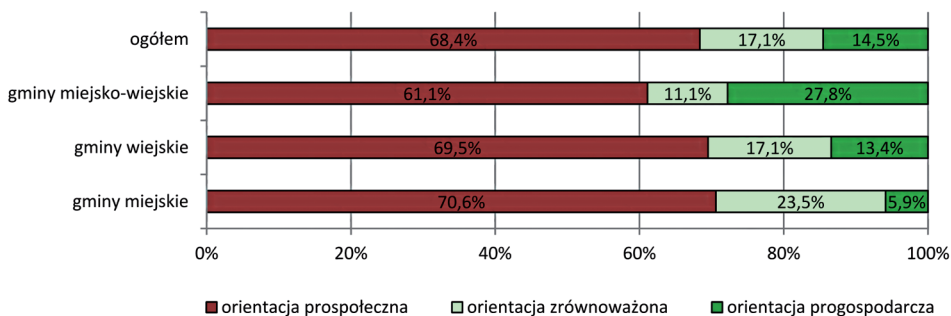
### Zarządzanie strategiczne jako wyzwanie dla samorządów lokalnych

Wyniki badań potwierdzają dość powszechną opinię, że samorządy lokalne w niewielkim stopniu posługują się technikami i instrumentami zarządzania strategicznego. Wobec tego, kluczowa wydaje się potrzeba prowadzenia na Mazowszu działań zorientowanych na

budowanie potencjału zarządzania rozwojem na poziomie gmin oraz zwiększanie świadomości władz lokalnych w zakresie roli zarządzania strategicznego. Poparciem tej tezy niech będą zdiagnozowane przykłady instrumentalnego traktowania dokumentu strategicznego, jako służącego „do zdobywania środków unijnych”. Należy podkreślić, że głównym problemem jawią się postawy ludzkie. Jednym z istotnych wyników prowadzonych badań jest negatywna weryfikacja hipotezy o prostej zależności między zarządzaniem strategicznym a rozwojem. Taki wynik może być, niestety, efektem reaktywnych postaw polskich samorządowców, uzależniających swoją politykę nie od własnej wizji rozwojowej, lecz dostępnych środków UE.

Z analiz wynika, że 60% gmin mazowieckich charakteryzuje się *rozbieżnością myślenia i działania*, czyli posiada narzędzia zarządzania strategicznego, ale prowadzonej polityki nie charakteryzuje strategiczne myślenie (określane na podstawie analiz krzyżowych odpowiedzi na pytania o przeszłe, obecne i planowane działania gmin oraz wykorzystywane narzędzia zarządzania). Najmniej jest gmin, gdzie sytuacja wygląda odwrotnie – strategicznemu myśleniu nie towarzyszą adekwatne narzędzia (15%).

**Wykres 1. Przedmiot zarządzania strategicznego w gminach województwa mazowieckiego**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin

W odniesieniu do najczęściej podejmowanych rodzajów działań wyróżniono dwie zasadnicze grupy samorządów – o **prospołecznej orientacji działań** oraz o **progospodarczej orientacji działań**. Samorząd realizujący strategię prospołeczną koncentruje się na zadaniach władzy samorządowej ukierunkowanych na społeczeństwo i jego potrzeby: zapewnienie mieszkańcom usług komunalnych na odpowiednim poziomie, funkcjonowanie demokracji lokalnej, pomoc społeczna, dbałość o jakość życia. Natomiast samorząd realizujący strategię prorozwojową (zwaną też strategią progospodarczą) większą wagę przykładają do nowych, rozszerzonych zadań, koncentrujących się wokół gospodarki: stymulowanie rozwoju gospodarczego, marketing terytorialny, uczestnictwo w konkurencji pomiędzy jednostkami terytorialnymi. Zdecydowana większość gmin na Mazowszu charakteryzuje się prospołeczną orientacją prowadzonych działań (blisko 70% samorządów), natomiast deklaracje 15%



samorządów świadczą o strategii progospodarczej. Pozostałe 15% samorządów należy do grupy gmin o zrównoważonej/mieszanej orientacji działań, w której takie samo znaczenie mają zadania prospołeczne, jak i gospodarcze (wykres 1).

Syntetyczne informacje na temat wdrażanych procedur zarządzania zostały porównane w badaniu z syntetycznymi wskaźnikami rozwoju. Z analiz wynika, że modele zarządzania nie wykazują silnej zależności ze wskaźnikami rozwojowymi. Może to świadczyć o nie dość istotnej roli zarządzania strategicznego dla rozwoju gmin, a w konsekwencji – skłaniać do poszukiwań innych determinant rozwoju.

Najbardziej interesujące są jednak wysokie pozytywne wyniki gospodarcze, osiągnięte przez gminy, reprezentujące jeden z wyróżnionych typów zarządzania – **społeczny niestrajny otwarty**. Cechy tego modelu zarządzania mogą wskazywać na znaczenie dla rozwoju silnego przywództwa, lidera otwartego na rozmaite kontakty i wykorzystującego do zarządzania zasoby innych aktorów, posiadającego konkretną (ukierunkowaną) linię rozwoju (tu społeczną) i luźno traktującego podręcznikowe wymogi zarządzania strategicznego, „chwytającego” aktywnie dość liczne, pojawiające się w otoczeniu, szanse. Badania jakościowe w Ciechanowie i Pruszkowie, gdzie zaobserwowano silne przywództwo, potwierdzają tę tezę.

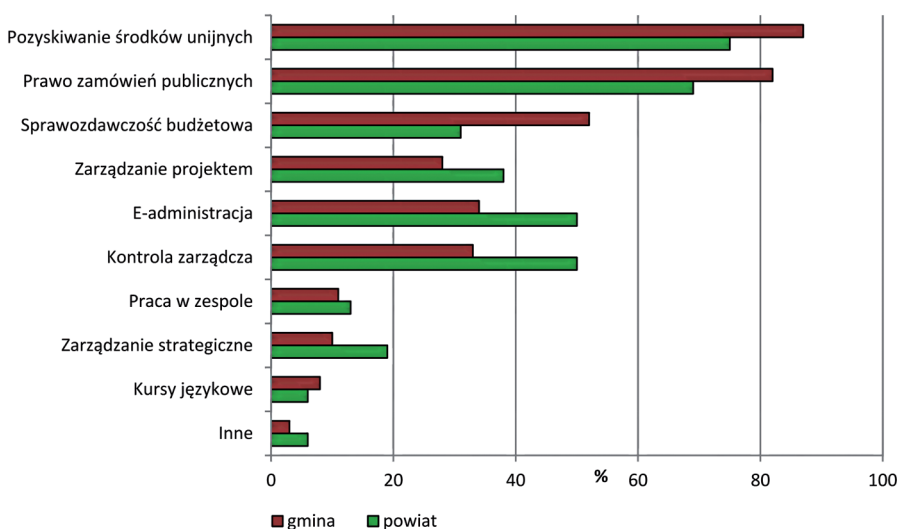
Przedmiotem zainteresowania – jako wskaźnik modernizacji sposobu zarządzania jednostką terytorialną – była decentralizacja zarządzania gminami. Decentralizacja rozumiana była zarówno w kontekście administracyjnym (współpraca z jednostkami pomocniczymi), jak również w kontekście *governance* (włączania w procedury zarządcze innych podmiotów) oraz w kontekście zarządzania organizacją biurokratyczną. Występuje ona najczęściej w jednostkach dużych, o złożonej strukturze społeczno-gospodarczej (gminy miejskie), a najrzadziej w jednostkach relatywnie małych, a co za tym idzie, o małej liczbie realizowanych zadań oraz ograniczonych zasobach kapitału ludzkiego (obszary wiejskie, poza obszarem metropolitalnym Warszawy). Władze gminne, z trzech analizowanych poziomów, **najczęściej prezentują otwartą postawę wobec współpracy z podmiotami zewnętrznymi względem jednostki terytorialnej (68%), co związane jest z faktem, że dochodzi do niej relatywnie rzadko**, a ponadto dotyczy innych spraw, w porównaniu do współpracy na poziomie wewnętrznym. Najrzadziej postawy otwarte występują w odniesieniu do angażowania pracowników urzędu w zarządzanie, wiążące się ze skupieniem na nich decyzyjności i odpowiedzialności (40%).

W obszarze zarządzania strategicznego mieści się szeroka gama zagadnień. Kilka z nich wymaga szczególnego podkreślenia:

- niska jest skuteczność działania w zakresie **rozpowszechniania informacji**. Samorządy najczęściej posługują się formą kontaktów ze środowiskiem gospodarczym w postaci przesyłania informacji zainteresowanym. Ograniczone umiejętności wykorzystania do komunikacji stron internetowych, zapewniających dostęp do szerokiego grona odbiorców, sugerują, że mało prawdopodobnym jest jednak indywidualne podejście przez samorządy do każdego przedsiębiorcy (co wymaga zaangażowania znacznych zasobów ludzkich). Docieranie z informacjami do mieszkańców w ogóle jest utrudnione, gdyż

- zaledwie co dziesiąty samorząd prowadzi badania zadowolenia z jakości świadczonych usług. Utrudnia to określanie właściwej treści informacji, kierowanej do mieszkańców;
- wielu przedstawicieli władz gminnych wykazuje się dość **centralistycznym podejściem do zarządzania**, co szczególnie widoczne jest w relacjach z pracownikami urzędu oraz innymi aktorami danej jednostki terytorialnej. Najbardziej wyrazisty i powszechny jest problem kontaktu z podmiotami gospodarczymi, co również jest dość charakterystyczne dla wielu samorządów w całej Polsce;
  - pomimo widocznej aktywności pracowników administracji w różnorodnych szkoleniach (wykres 2), wciąż diagnozowane są **braki w zakresie jakości kapitału ludzkiego**. Wzmocnienie kompetencji pracowników powinno być ukierunkowane na działania kooperacyjne i inicjujące różnorodne procesy, przy szerokiej partycypacji społecznej (rozwijanie postaw obywatelskich, poszerzenie wiedzy o samorządzie terytorialnym i zarządzaniu gminą, jak również nabycie kompetencji interpersonalnych);

**Wykres 2. Najważniejsze dla rozwoju gminy i powiatu szkolenia pracowników urzędu**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin

- lepsze **wykorzystanie praktyczne kontaktów międzynarodowych**, ponieważ dotąd nie jest to wystarczająco wykorzystywane narzędzie działania samorządu regionalnego i samorządów lokalnych (Szmigiel 2009). W badaniach zdiagnozowano natomiast deficyt wiedzy w zakresie potencjalnych pól współpracy pomiędzy różnymi typami samorządów i korzyści płynących z tego typu relacji. Najlepszym sposobem upowszechnienia tego rodzaju wiedzy wydaje się nauka przez dobre przykłady;

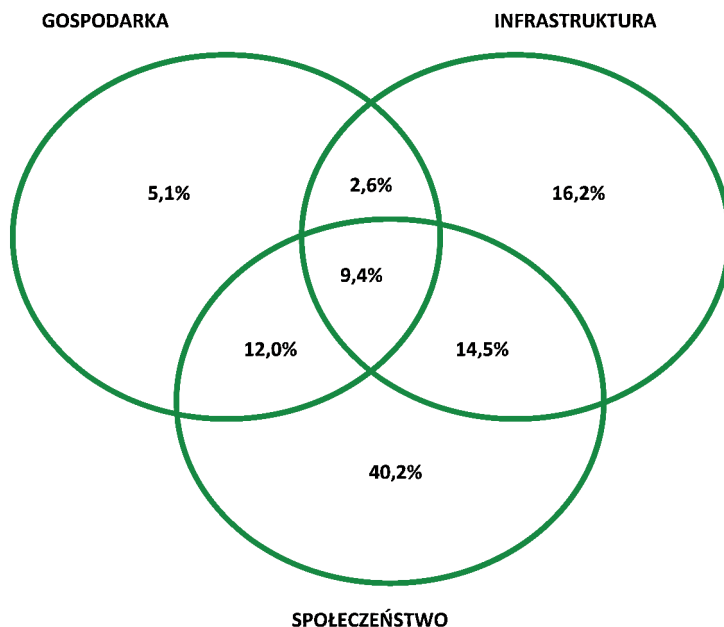
- postrzeganie **systemu rozdzielania środków finansowych** przewidzianych na politykę regionalną, czyli podstawowe zadanie samorządów wobec podmiotów prowadzących politykę regionalną i samej polityki, ma istotne znaczenie dla aktywności w pozyskiwaniu tych środków. Szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę samorzady postrzegające się, jako gorzej rozwinięte. Tymczasem, regiony poza Obszarem Metropolitalnym Warszawy „czują się” bardziej podobne do obszarów objętych Programem Operacyjnym Polski Wschodniej niż do reszty województwa mazowieckiego. Natomiast analizy dotyczące wykorzystania środków unijnych na Mazowszu wykazały relatywnie słabą pozycję województwa na tle kraju. Mazowsze, pod kątem wartości dofinansowania otrzymanego ze środków unijnych, plasuje się na ostatnim miejscu wśród polskich województw, z wynikiem półtora raza mniejszym od średniej wartości dla Polski i ponad trzykrotnie mniejszym od wyniku lidera tego zestawienia – województwa lubuskiego, co jeszcze bardziej oddziałuje na postawy najbiedniejszych samorządów. Przełamanie pasywności samorządów, w tym względnie, uzależnione jest natomiast od stabilności politycznej oraz otwartości na współpracę (Dziemianowicz, Swianiewicz 2007);
- zwrócenie uwagi na **zróżnicowanie kondycji finansowej samorządów lokalnych** na Mazowszu – samorzady Mazowsza ogólnie charakteryzuje dobra kondycja finansowa. Można jednak scharakteryzować grupy samorządów, które charakteryzuje większa wrażliwość na koniunkturę gospodarczą (samorzady powiatów grodzkich, co może wpływać na aktywność tych istotnych aktorów w pozyskiwaniu środków unijnych) oraz niższy niż przeciętny wzrost poziomu dochodów (jednostki Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego wykazują się słabszymi wskaźnikami w tym względzie, co może wynikać z efektu kryzysu gospodarczego, ale również z największego, w skali województwa, napływu mieszkańców).

### **Inwestycje w ściśle określone potrzeby**

Jak wspomniano powyżej, tylko 15% gmin charakteryzuje „mieszana” strategia działania, czyli pozostałe samorzady można zakwalifikować do jednej z dwóch „wyspecjalizowanych” kategorii: prospołecznej lub progospodarczej<sup>2</sup>. Można zaryzykować twierdzenie, że władze samorządowe dokonują bardzo określonych wyborów w zakresie inwestowania środków i sił. **Dominującym kierunkiem działań dla większości samorządów są działania prospołeczne** (blisko 70% samorządów). Najistotniejszym zadaniem, które zaliczone jest

<sup>2</sup> Przyjęty w ten sposób podział na dwie strategie działania – prospołeczna i progospodarcza – nie powinien być utożsamiany z pojęciami rozwoju czy wzrostu gospodarczego (strategia prospołeczna nie oznacza koncentracji działań samorządu na rozwoju, a strategia progospodarcza – na wzroście gospodarczym). Celem autorów było zidentyfikowanie głównych priorytetów w działalności samorządów przy wyróżnieniu dwóch zasadniczych obszarów działania – gospodarki i społeczeństwa – przy jednoczesnym oderwaniu od pojęć rozwoju i wzrostu gospodarczego. Interesująca, z punktu widzenia badań nad rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym, byłaby także, nawiązująca do ożywionych dyskusji społecznych oraz nowych koncepcji oceny poziomu i jakości rozwoju, analiza podejścia do rozwoju władz samorządów lokalnych. Czy miernikiem skuteczności działań samorządów jest, według samych władz, rosnący wskaźnik dochodów gminy (na poziomie regionalnym lub krajowym – PKB), czy rosnący poziom jakości życia lub rosnące zadowolenie społeczeństwa?

**Wykres 3. Rozkład odpowiedzi – przedmiot zarządzania publicznego w gminach, udział gmin koncentrujących swoją działalność na danym obszarze działania**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin

zarówno do działań prospołecznych, jak i progospodarczych, jest poprawa infrastruktury technicznej (wykres 3). Wyraźnie zatem rysuje się pragmatyczne podejście samorządów, które w obliczu ograniczonych możliwości koncentrują się na podstawowych potrzebach (infrastruktura, społeczeństwo), a tym samym na zadaniach, które *explicite* znajdują się w katalogu zadań gminnych. Badania nie potwierdziły przypuszczenia, że działania progospodarcze (przykładowo: wspieranie przedsiębiorców lokalnych, stymulowanie napływu inwestycji zewnętrznych czy promocja gminy) są domeną gmin miejskich (z uwagi na większe specyficzne kwalifikacje i posiadaną nadwyżkę zasobów). Jednocześnie warto zauważyć, że orientacja zrównoważona/mieszana, o takim samym znaczeniu działań prospołecznych i progospodarczych, jest najbardziej charakterystyczna dla gmin miejskich, co może mieć związek ze specyfiką funkcjonowania miast – zróżnicowaną strukturą, dużą zmiennością, otwartością na czynniki zewnętrzne i większą łatwością w dostosowywaniu się do zmian.

Wydaje się że, zgodnie z zasadą społecznego podziału, gmin o konkretnej specjalizacji będzie raczej przybywać niż ubywać i będzie to prawdopodobnie silniejsza specjalizacja niż wyróżniony tu podział. Specjalizacja będzie odbywała się w porządku chronologicznym: najpierw następować będzie upowszechnianie się modelu „zrównoważonego”, aby zaspokoić najważniejsze potrzeby, a potem – szukanie możliwości dalszego rozwoju poprzez podkreślanie swojej specyfiki.

Okres najbliższych lat wciąż stanowił będzie czas zaspokajania podstawowych zdiagnozowanych potrzeb w gminie. Uporanie się z tymi nagłącymi potrzebami (głównie związanymi z infrastrukturą) umożliwi konkretną orientację strategiczną. Obecne deklarowanie orientacji prospołecznej może być pokłosiem faktu, że te działania są najbardziej oczekiwane przez wyborców, a jednocześnie stanowią zadania własne samorządu (w przeciwieństwie do rozwoju gospodarczego). Należy się jednak spodziewać, że coraz większe znaczenie będą miały zadania związane ze sferą gospodarczą – wspieranie przedsiębiorców lokalnych, stymulowanie napływu inwestycji zagranicznych, promocja gminy – które obecnie „wypierane” są przez pilne potrzeby infrastrukturalne oraz społeczne.

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

### Rozwój relacji: władze – biznes

Relacje: władze lokalne – biznes, są coraz częściej przedmiotem zainteresowania polityki rozwojowej, zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Wyniki dotychczasowych badań pozwalają sformułować następujące wnioski (Dziemianowicz 2008; Szmigiel-Rawska i in. 2010):

- korzystne relacje z biznesem występują w gminach, których władze lokalne mają jasno sprecyzowane oczekiwania wobec inwestorów;
- pasywność samorządów ma charakter ogólny. Brak aktywności w budowaniu relacji z przedsiębiorcami współwystępuje najczęściej z brakiem aktywności w zabieganiu o zagraniczne fundusze publiczne.

W tym kontekście wyniki badań, przeprowadzonych na Mazowszu, pozwalają z jednej strony „wpisać” gminy mazowieckie w ogólnopolski obraz, z drugiej zaś – pogłębić wnioski dotyczące omawianego problemu.

W pierwszej kolejności należy wyraźnie podkreślić, że **stopień niewiedzy samorządów lokalnych** o problemach biznesu oraz pasywność w budowaniu wspólnych relacji są podobne do tych, które obserwuje się w kraju. Ponad co drugi przedstawiciel badanych gmin jest zdania, że samorząd nie zna oczekiwań przedsiębiorców. Należy również podkreślić, że wśród opinii samorządowców o oczekiwaniach biznesu dominuje przekonanie, że przedsiębiorcy oczekują głównie obniżenia podatków, a ponadto boją się biurokracji (wykres 4). Inne badania, związane z oczekiwaniami przedsiębiorców, potwierdzają, że biznes nie ma zbyt wielu pomysłów na współpracę, a jednocześnie nisko ocenia aktywność administracji lokalnej (Dziemianowicz, Szmigiel 2008).

Można zatem zadać pytanie, co jest przyczyną takich, często, **stereotypowych ocen**. Wśród przyczyn problemów wysoko plasują się odpowiedzi typu: obawa przed konsekwencjami współpracy, obawa przed biurokracją, a także brak zaufania po obu stronach. Wydaje się,

**Wykres 4. Przyczyny utrudnionej współpracy leżące po stronie samorządu (według władz gminnych)**

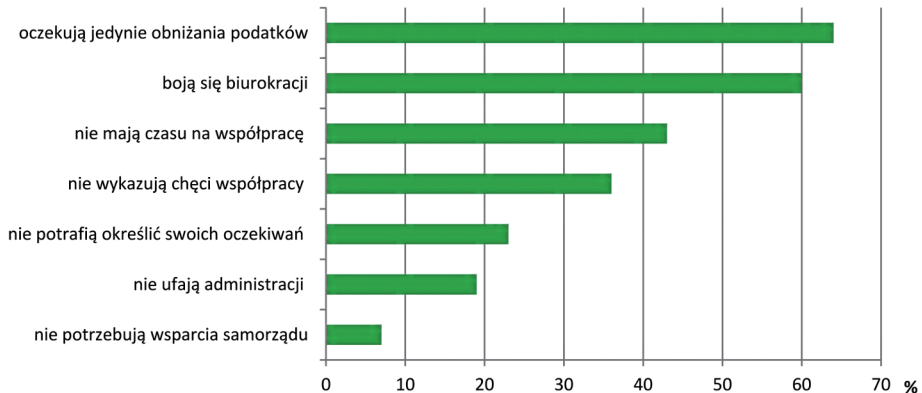


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin

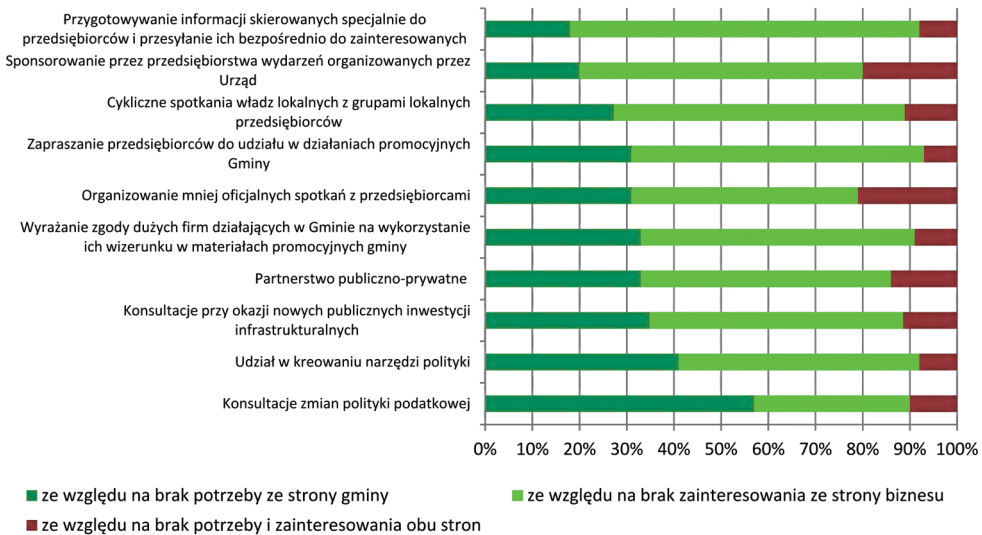
że to właśnie zaufanie (a w zasadzie jego brak) stoi na przeszkodzie współpracy. Niski poziom zaufania wpływa na postrzeganie administracji głównie przez pryzmat korupcji, zaś biznesu – przez pryzmat interesowności (wykres 5).

Samorządy lokalne zwracają również uwagę na własną, niekorzystną dla współpracy, postawę. 40% badanych twierdzi, że administracja zwraca się z propozycjami współpracy do lokalnych przedsiębiorstw głównie w zakresie promocji. W dłuższej perspektywie, gdy przedsiębiorcy dostrzegają małą skuteczność słabo przygotowanych działań promocyjnych, może nasilać się problem niechęci do uczestniczenia w kolejnych tego typu inicjatywach.

**Wykres 5. Przyczyny utrudnionej współpracy leżące po stronie przedsiębiorców (według władz gminnych)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin

**Wykres 6. Przyczyny braku współpracy biznes – samorząd (wg przedstawicieli gmin)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin

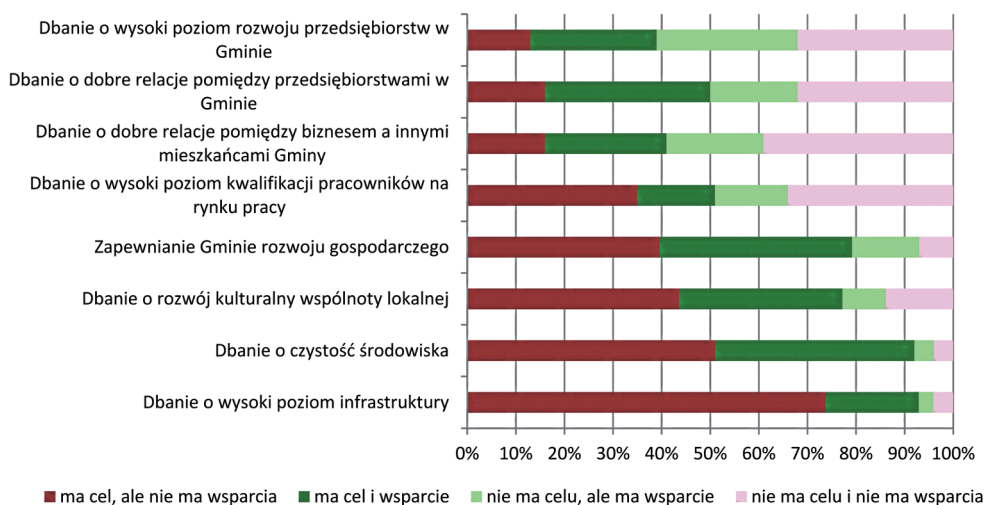
Wyniki badań pozwalają sformułować dodatkowe wnioski na temat przyczyn braku współpracy, w oparciu o odpowiedzi dotyczące oceny zainteresowania różnymi formami kontaktów (wykres 6). Biorąc pod uwagę „brak zainteresowania ze strony władz lokalnych”, można sformułować tezę, iż dotyczy on przede wszystkim konsultacji polityki podatkowej (samorządy chcą mieć tu autonomię, jednocześnie nie wydaje się, by przedsiębiorcy byli dość aktywni w wyrażaniu swojego zdania w tym zakresie). W pozostałych przypadkach brak współpracy oceniany jest przez ankietowanych, jako wynik bardziej braku zainteresowania ze strony przedsiębiorców, a nie samorządowców. Obok wspomnianego wcześniej problemu z działaniami promocyjnymi, na szczególną uwagę zasługują dwa zagadnienia, które – naszym zdaniem – miałyby duże znaczenie dla przełamania stereotypów. Pierwszym z nich jest niechęć przedsiębiorców do otrzymywania specjalistycznych, wyselekcjonowanych na ich potrzeby, informacji z urzędów gmin. Drugie zagadnienie, to niechęć przedsiębiorców do cyklicznych spotkań z administracją. Niestety, niechęć ta wynika często z doświadczenia przedsiębiorców, którzy kontakty z administracją uważają za stracony czas.

Ponad 20% wskazań otrzymały dwie odpowiedzi: sponsoring i organizacja mniej oficjalnych spotkań z przedsiębiorcami.

Dzisiejsze doświadczenia władz lokalnych w zakresie współpracy z biznesem są bardzo różnorodne (wykres 7). W opinii znaczącej grupy (ok. 50%) przedstawicieli miast i gmin w gronie zagadnień, w których samorząd dostaje wsparcie ze strony przedsiębiorców, znajdują się:

- rozwój przedsiębiorstw;
- rozwój gospodarki lokalnej;
- dbanie o dobre relacje między przedsiębiorcami.

**Wykres 7. Cele samorządu gminnego a potencjalne wsparcie ze strony biznesu**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin.

Niestety, zagadnienia te mają charakter bardzo ogólny bądź dotyczą tylko przedsiębiorców. Należy je jednak obserwować i możliwie naśladować, ponieważ mogą być zalążkiem rozwoju szerszych form współpracy.

Ten szerszy kontekst współpracy, czyli **dobre relacje biznes – mieszkańcy**, mógłby świadczyć o generalnie bardzo korzystnym klimacie dla przedsiębiorców. Okazuje się jednak, że działania te postrzegane są jako celowe jedynie przez 40% badanych gmin (tylko 16% twierdzi, że ma w tym zakresie wsparcie ze strony biznesu), a w kolejnych prawie 40% wydaje się, że nie podejmowane są żadne działania w zakresie budowy lepszych relacji w danej jednostce terytorialnej.

Na zakończenie warto podkreślić, że ponad 70% badanych twierdzi, że celem ich polityki jest dbanie o wysoki poziom infrastruktury, jednak nie otrzymuje w tym zakresie wsparcia ze strony biznesu. Pocięszający jest fakt, że w przypadku kolejnych 20% ukierunkowane tak cele władz lokalnych spotykają się ze wsparciem przedsiębiorców. Te ostatnie przykłady są charakterystyczne dla gmin bardzo aktywnych w zakresie rozwoju gospodarczego, które potrafią zmobilizować lokalny biznes oraz potencjalnych inwestorów do kooperacji na rzecz rozwoju infrastruktury. Należy jednak podkreślić, że w większości przypadków ciężar tego zadania spoczywa głównie na władzach lokalnych, nawet, jeśli dotyczy to stref gospodarczych (zob. Jarczewski 2011).

Podsumowując ocenę relacji: władze lokalne – przedsiębiorcy na Mazowszu, można uogólnić charakterystykę gminy, która jest aktywna w omawianym zakresie. Biorąc pod uwagę szerokie spektrum cech, należy wymienić w szczególności:

- położenie w obszarze zurbanizowanym (głównie miasta i tereny o wysokiej gęstości zaludnienia);



- relatywnie wysoka zamożność;
- władze lokalne dostrzegające sens współpracy, a jednocześnie krytyczne wobec niej;
- władze lokalne dobrze znające oczekiwania przedsiębiorców;
- znaczące zaangażowanie we współpracę administracyjną z partnerami zagranicznymi;
- aktywność na polu przyciągania kapitału zagranicznego i szeroko rozumiana promocja;
- aktywne organizacje społeczne.

Zaprezentowany wyżej zestaw czynników wskazuje, że postawy we współpracy z biznesem uzależnione są od poziomu zdobytego przez administrację doświadczenia i nie są jedynie pochodną zamożności.

### **Budowanie administracyjnej sieci rozwoju**

Stworzenie sieci wymiany informacji pomiędzy różnymi szczeblami samorządu na Mazowszu, powinno być postrzegane jako narzędzie rozwoju zwiększające sprawność instytucjonalną oraz narzędzie budowania środowiska sprzyjającego zarządzaniu strategicznemu, otwartości na nowe wyzwania rozwojowe, nauki i promocji.

Aktywność we współpracy administracyjnej na Mazowszu jest najwyższa na polu budowy infrastruktury oraz promocji, można przypuszczać, że chodzi o promocję turystyczną. Niska jest natomiast aktywność we współpracy w ramach dziedzin stymulujących rozwój gospodarczy – kontaktach międzynarodowych i polityce proprzedsiębiorczej. Diagnoza ta idzie w parze ze zidentyfikowanym, w projekcie *Konkurencyjność Mazowsza*, brakiem spójnych działań na rzecz wizerunku regionu oraz rozdźwiękiem w sposobie postrzegania roli samorządu w rozwoju gospodarczym pomiędzy przedstawicielami gmin a przedsiębiorcami. Skłania również do ostrożnego spojrzenia na deklarowaną, intensywną współpracę w dziedzinie promocji.

Współpraca administracyjna współwystępuje ze współpracą publiczno-prywatną, co wydaje się stwarzać potencjał do budowania sieci współpracy, w którą zaangażowani będą zarówno aktorzy publiczni, jak i prywatni. Jest to jedyny rodzaj sieci pozwalający na budowanie trwałego, opartego o innowację, rozwoju.

Ważnymi czynnikami, stymulującymi aktywność we współpracy administracyjnej, są czynniki zewnętrzne – sposób wydatkowania środków finansowych UE na terenach wiejskich, ale przede wszystkim, uzależnienie aktywności we współpracy administracyjnej od kierunków i intensywności przepływów publicznych środków finansowych, wydawanych na infrastrukturę publiczną, ochronę zabytków, służbę zdrowia i edukację. Świadczy to nie tylko o braku aktywności oddolnej, w rozumieniu zasad subsydiarności na rzecz budowania partnerstwa, ale również o niskim znaczeniu czynników endogenicznych, takich jak aktywność społeczna czy aktywność środowisk gospodarczych, we współpracy administracyjnej wspólnot lokalnych. Samorządy we współpracy przyjmują często postawę pasywną, polegającą na uznaniu pozycji „dyktującego warunki” współpracy – strony o większym zasobie budżetowym, tym samym, uznając różnicę w poziomie rozwoju za największą barierę współpracy.

Otwartość instytucji politycznych na współpracę jest nie tylko warunkiem budowania środowiska sprzyjającego rozwojowi gospodarczemu, sprawnie usuwającego „kłody spod nóg” przedsiębiorców i inwestorów, ale również barometrem możliwości budowania zarządzania strategicznego i zaufania społecznego. Z przeprowadzonych analiz wynika, że w tej materii szczególną uwagę należy zwrócić na:

- sposób podejmowania decyzji przez różne jednostki organizacyjne samorządu – zbudowanie systemu konsultacji decyzji publicznych w regionie sprzyjać będzie wzrostowi zaufania i zmiany wizerunku współpracujących aktorów. Współcześnie, nowoczesne techniki komunikacji dają wiele narzędzi, dzięki którym budowa takiego systemu jest możliwa. Najważniejszą konsekwencją braku informacji na temat działań podejmowanych przez inne organizacje jest nieumiejętność definiowania wspólnych celów. Prowadzi to do nieefektywnego wykorzystania zasobów regionu, subregionów i powiatów, czego przykłady zidentyfikowaliśmy na różnych polach działania;
- rolę największych miast w sieci współpracy w regionie – największe miasta na Mazowszu prowadzą ograniczoną współpracę administracyjną ze swoim zapleczem. Jest to zjawisko wynikające z naturalnych barier i procesów, co nie zmienia faktu, że może mieć negatywne konsekwencje dla rozprzestrzeniania się czynników rozwojowych na obszary nieurbanizowane, a także hamować rozwój ośrodków centralnych.

### **Podsumowanie – jak skutecznie wspierać samorząd lokalny na Mazowszu w najbliższych latach?**

Zakres wspierania samorządu lokalnego może być bardzo szeroki. Mając na względzie dyskusję na temat zadłużenia jednostek lokalnych, można by koncentrować się na zagadnieniach związanych z udziałem gmin w podatkach PIT i CIT, a także przejmowaniem przez samorządy lokalne obowiązków, na których realizację brakuje pieniędzy (szkoły, szpitale). Na pewno oprócz wymienionych wyżej, można wymienić jeszcze liczne inne działania. Bazując na wiedzy, pozyskanej w trakcie prowadzonych badań, listę działań należy rozszerzyć o:

- **budowanie pozytywnego wizerunku samorządu** – tworzenie wizerunku powinno być oparte o usprawnienie systemu zbierania informacji na temat sposobu postrzegania poszczególnych działań władz. Nawet na poziomie lokalnym zbieranie informacji o satysfakcji mieszkańców ze świadczonych im usług jest bardzo ograniczone, a niewiedza na temat oczekiwań przedsiębiorców jest czasem postrzegana jako naturalny i pożądaný stan relacji pomiędzy tymi środowiskami. Istnieje potrzeba budowy kampanii informacyjnej, budzącej większe zainteresowanie mieszkańców sprawami Mazowsza, która pozwoli wprowadzać działania budujące różnorodne więzi społeczne w województwie. Nie bez znaczenia będzie wykorzystanie e-usług, e-samorządu i e-demokracji dla realizacji tego kierunku działań. Elementem tego działania powinno być podnoszenie świadomości samorządów lokalnych na temat możliwości, efektów i wyzwań zarządzania strategicznego oraz aktywnego uczestnictwa w powiązaniach międzynarodowych;

- **budowanie sieci współpracy** – zarówno organizacji politycznych sektora publicznego, jak również sektora publicznego z prywatnym, a nawet stymulowanie współpracy w ramach sektora prywatnego (kreowanie warunków do rozwoju samorządu gospodarczego). Wyzwaniem w realizacji tego zadania jest przełamanie braku komunikacji pomiędzy władzami, reprezentującymi obszary wiejskie, a władzami – reprezentującymi obszary miejskie. Z opublikowanych przez Komisję Europejską propozycji rozporządzeń, regulujących politykę spójności po 2014 roku, wynika, że wzmacnianie lub budowanie tego wymiaru powiązań funkcjonalnych oraz administracyjnych będzie jednym z kluczowych zagadnień. Wyzwaniem jest więc stworzenie systemu regionalnego, bazującego na uwarunkowaniach wewnętrznych i wykorzystującego narzędzia oferowane przez politykę spójności. Władzom regionalnym powinna być przypisana rola koordynatora, ale przede wszystkim rola inicjatora działań – co wynika ze zdiagnozowanego układu motywacji do współpracy oraz postrzegania korzyści i sposobu konstruowania zaufania. W zakresie budowania współpracy z sektorem prywatnym rolą władz regionu jest rozpowszechnianie wiedzy o dobrych praktykach (bazujących na solidnych badaniach *benchmarkingowych*), ewentualne moderowanie nawiązywania partnerstw i ich rozwoju w początkowych stadiach, rozstrzyganie konfliktów, którym grozi eskalacja, a nie bezpośrednio angażowanie się w funkcjonowanie organizacji;
- **budowanie narzędzia monitorowania zróżnicowań wewnątrzregionalnych** – w trakcie badań zidentyfikowano kilka istotnych linii podziału przestrzennego w województwie. Niektóre z nich są raczej oczywiste, podział tereny zurbanizowane – tereny niezurbanizowane, ale pozostałe uciekają zwyczajowej percepcji województwa, przysłonięte przez szeroko dyskutowany podział: Warszawa – reszta regionu. Do przykładów tych podziałów można zaliczyć:
  - kondycję finansową powiatów grodzkich oraz gmin WOM;
  - zróżnicowanie absorpcji środków unijnych;
  - sytuację gmin o dużej dynamice rozwojowej (gminy urbanizujące się, o funkcji przejściowej i mieszanej, często gminy typu rolniczego, położone blisko ośrodków centralnych). Z jednej strony, gminy te korzystają ze swojego położenia – wyższe tempo wzrostu gospodarczego, aktywne środowisko przedsiębiorców, z drugiej strony, są to często gminy podzielone wewnętrznie (społecznie i przestrzennie), zamknięte na współpracę, o dużej wzajemnej nieufności poszczególnych sektorów.Dlatego zarówno w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, jak i w pracach takich instytucji, jak Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, kwestie zróżnicowań regionalnych powinny zajmować jedno z kluczowych miejsc. Z jednej strony, dobrze rozpoznane problemy (możliwie nisko, czyli na poziomie gmin) powinny przyczynić się do trafnej delimitacji obszarów strategicznej interwencji, z drugiej zaś – ewentualne systemy monitorowania realizacji strategii również muszą uwzględniać zróżnicowania Mazowsza;
- **aktywna polityka na rzecz absorpcji środków unijnych** – wiele diagnozowanych procesów jest silnie warunkowanych zewnętrznie na poziomie lokalnym: współpra-

ca, poziom inwestycji, kierunki rozwoju. Dlatego istotne jest nie tylko dbanie o wykorzystanie środków, ale przede wszystkim zwrócenie uwagi na zmiany uwarunkowań zewnętrznych, które mogą silnie destabilizować politykę lokalną: wysokość i kierunki dostępnych transferów, drożność kanałów informacyjnych, redefinicja celów polityki regionalnej UE. Jest to szczególnie wrażliwe pole działania na przełomie perspektyw budżetowych Unii Europejskiej. Ponadto, w województwie wciąż są gminy, które w bardzo ograniczonym stopniu korzystają z tej polityki. Celowym wydaje się objęcie programem mentorskim gmin najmniej aktywnych oraz najbardziej zagrożonych wykluczeniem finansowym.

#### LITERATURA:

Blakely E. J., Bradshaw T. K., 2002, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks – London – New Delhi.

Dziemianowicz W., 2008, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Dziemianowicz W., Swianiewicz P., 2007, (red.), *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN, tom CXVII, Warszawa.

Dziemianowicz W., Szmigiel K., 2008, *Diagnoza barier rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Punkt widzenia przedsiębiorcy*, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej UW, Warszawa (ekspertyza na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy).

Florida R., 2002, *The Rise of the Creative Class*, New York.

Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Grochowski M., 2010, *Rozwój miast i regionów – między logiką paradygmatu konkurencyjności a terytorialnymi uwarunkowaniami polityki rozwoju*, (w:) Strzelecki Z., Legutko-Kobus P. (red.), *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Jałowiecki B., 2005, *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, Studia Regionalne i Lokalne, 1/2005, Warszawa.

Jarczewski W., 2011, *Czynniki sukcesu polityki proinwestycyjnej*, (w:) Jarczewski W., Huculak M. (red.), *Niepołomice 1990-2010. Wnioski dla władz lokalnych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Krueger A. B., 2009 (Ed.), *Measuring the Subjective Well-Being of Nations*, The University of Chicago Press, Chicago – London.

Perry M., 2010, *Controversies in Local Economic Development. Stories, Strategies, Solutions*, Routledge, London – New York.

Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

Sagan I., 2007, *Teorie rozwoju regionalnego i ich praktyczne zastosowanie*, (w:) Gorzelak G., Tucholska A. (red.), *Rozwój, Region, Przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Szmigiel-Rawska K., Dziemianowicz W., Szlachta J., 2010, (red.), *Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Szmigiel K., 2009, *Regionalne po co i z kim? Internacjonalizacja relacji polskich województw*, Geoprofit, Warszawa.

---

#### ABSTRACT

This paper presents the results of research conducted among Polish local governments in Mazovia region, which aim was to identify the determinants of local development. The development was seen in the study, both through the prism of economic factors, as well as the wider social factors – were taken into account quantitative measures as well as measures of quality.

The study identified a set of specific soft actions which undertaken by the regional level of government can have significant positive impact on the quality of life in local communities: building a positive image of local and regional administrative power among the people with the use of modern communication technologies; building cooperation networks in the region; creating a monitoring tools of intra-regional social and economic disparities, active policies for the use of external sources of finance.

---

**dr hab. Wojciech Dziemianowicz**, doktor nauk o ziemi, pracownik naukowy Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, autor licznych badań naukowych i ekspertyz z zakresu rozwoju regionalnego i lokalnego oraz konkurencyjności.

**dr Katarzyna Szmigiel-Rawska**, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego; współtwórca firmy Geoprofit; prowadząca i uczestnik projektów badawczych; wykładowca na kierunku Gospodarka Przestrzenna; specjalizuje się w rozwoju regionalnym i lokalnym oraz we współpracy pomiędzy organizacjami władzy i ich relacji z otoczeniem; współpracuje z decydentami i praktykami z administracji publicznej.