

Jak rozwijać atrakcyjność gmin i powiatów

Największą barierą w rozwoju lokalnym są zbyt niskie dochody własne. Zwiększyć je może tylko napływ nowych mieszkańców, inwestorów i turystów. By tak się stało, dana jednostka musi być nie tylko atrakcyjna, ale ta atrakcyjność musi się zwiększać. Pomóc w tym może jedynie kompletna i skuteczna procedura.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Radą Europy przeprowadziła na początku 2016 roku badanie ankietowe wśród sekretarzy polskich gmin. Badanie dotyczyło czynników ograniczających skuteczność funkcjonowania urzędów samorządowych. Do analizy danych ostatecznie zakwalifikowano 1703 ankiety, co stanowi 68,7% populacji gminnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Wyniki badania zostały zaprezentowane podczas pierwszego Kongresu Forów Sekretarzy, który odbył się w Warszawie w dniach 2–3 czerwca br.

Największe problemy JST

Jedno z pytań dotyczyło największych trudności w bieżącym zarządzaniu jednostką samorządową. Respondenci **na pierwszym miejscu wskazali niewystarczające dochody własne** (62,1%). Na kolejnych miejscach znalazły się czynniki niezależne od działań JST, czyli brak adekwatnego finansowania zadań zleconych (56,8%), niestabilność przepisów prawa (55,4%), prawne ograniczenia decyzyjności władz (19,6%), nadmiar obciążeń związanych z wydatkowaniem funduszy UE (18,6%) i niekorzystne zjawiska w skali makro (9,8%). **Dopiero na siódmym miejscu pojawiła się bierność obywateli (9,5%), a na ósmym niewystarczające kompetencje niektórych urzędników (7,3%).** Dane te potwierdzają, że sekretarze mają świadomość, iż jakość życia w społecznościach lokalnych najbardziej obniżają problemy wynikające z niewystarczających dochodów własnych JST. Równocześnie najwięcej sekretarzy uważa tę sprawę za szczególnie istotną. Jeśli doda się do tego zbliżającą się perspektywę drastycznego ograniczenia środków finansowych z UE po 2020 roku, sprawa dochodów własnych nabiera jeszcze większego znaczenia. Skoro tak, to zastanówmy się nad ich źródłami.

Dochody własne JST może uzyskać dzięki mieszkańcom, przedsiębiorcom oraz turystom. Co musi się

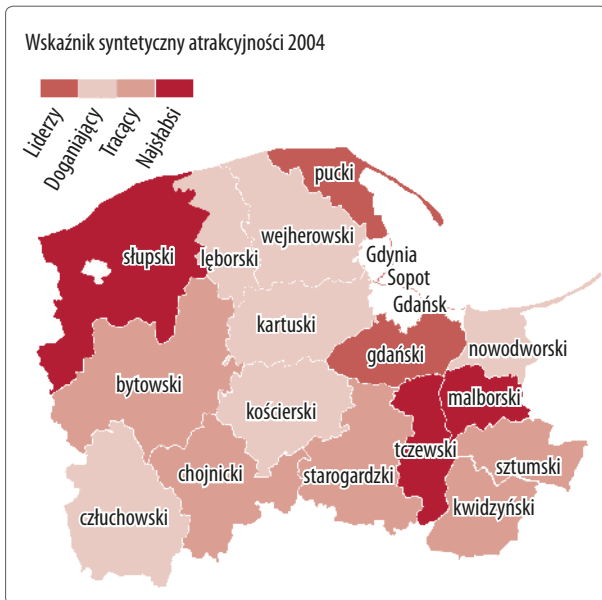
wydarzyć w gminie i powiecie, aby mieszkańcy chcieli się na jego terenie osiedlać, przedsiębiorcy inwestować, a turyści odwiedzać? Odpowiedź jest dość prosta. Gmina i powiat muszą być dla nich atrakcyjne. W dodatku atrakcyjność ta powinna być odniesiona do sąsiednich JST, które dzięki swojej atrakcyjności relatywnie obniżają atrakcyjność macierzystej jednostki.

Atrakcyjność samorządów Pomorza

Na podstawie dostępnych danych przygotowaliśmy analizę atrakcyjności powiatów województwa pomorskiego. Metodą badawczą, która została użyta, jest **analiza wskaźnika syntetycznego atrakcyjności JST**. Badanie skupia się na trzech wspomnianych już grupach odbiorców, czyli mieszkańcach, przedsiębiorcach oraz turystach, i obejmuje **aspekt atrakcyjności osadniczej, turystycznej oraz inwestycyjnej**. W pierwszej kolejności wybraliśmy wskaźniki wykorzystane w analizie, mają one charakteryzować badany obszar tematyczny. Przykładowo dla zbadania atrakcyjności turystycznej bierzemy pod uwagę m.in. liczbę turystów korzystających z noclegu przypadających na tysiąc mieszkańców, a dla atrakcyjności inwestycyjnej przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w relacji do średniej krajowej.

W przeprowadzonej analizie wykorzystaliśmy **sześć wskaźników dla podgrupy atrakcyjności inwestycyjnej oraz osadniczej oraz pięć z podgrupy atrakcyjności turystycznej**. Wskaźniki pozwalają na określenie endogenicznych uwarunkowań jednostki, które na dalszym etapie analizy pozwalają na ich uwypuklenie i pokierowanie rozwojem zgodnie z naturalnie występującymi uwarunkowaniami. Jest to bardzo ważne w obecnych warunkach, gdy często jeden sprawdzony model działania próbujemy zastosować w każdym samorządzie, co w rezultacie przynosi słabe efekty.

Rys. 1. Wskaźnik syntetyczny atrakcyjności powiatów województwa pomorskiego w 2004 roku



Źródło: Opracowanie własne.

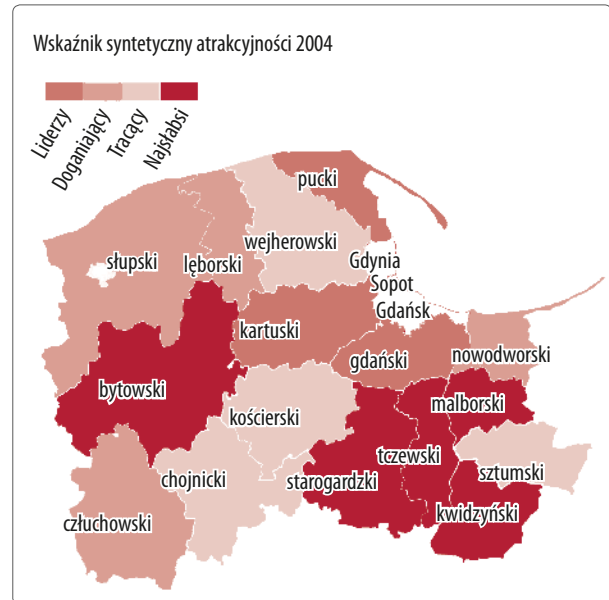
Wybrane wskaźniki poddano procesowi unitaryzacji, wyznaczając **trzy subsyntetyczne wskaźniki z każdej z badanych podgrup**, aby w ostatniej fazie obliczeń doprowadzić do uzyskania **syntetycznego wskaźnika atrakcyjności dla każdej z badanych jednostek**. Analizę atrakcyjności przeprowadziliśmy dla 2004 i 2014 roku. Okres dziesięciu lat pozwala wiarygodnie ocenić wielkość zmian atrakcyjności w tym czasie i ich kierunek.

Wyniki syntetycznej atrakcyjności powiatów województwa pomorskiego w latach 2004 i 2014 przedstawiają **rysunki 1 i 2**, na których powiaty podzielono na podklasy i oznaczono kolorami. Przedziały klas ustalone zostały na podstawie naturalnych przerw Jenksa.

Natomiast na **rysunku 3** przedstawiono dynamikę atrakcyjności w okresie 2004–2014. Wykres słupkowy dla każdego powiatu pokazuje jego atrakcyjność w 2004 i 2014 roku. Należy wyraźnie oddzielić wskaźnik syntetyczny atrakcyjności od wskaźnika dynamiki, albowiem dynamika nie jest liczona na podstawie wskaźnika syntetycznego atrakcyjności, a oba wskaźniki są efektami finalnymi różnych metod badawczych. Dynamika pokazuje, o ile wzrosły wskaźniki w latach 2004–2014 z uwzględnieniem siły oddziaływania atrakcyjności sąsiednich JST.

Samą dynamikę w ujęciu szczegółowym ukazano także na **rys. 4**. Wskazuje on, jak dynamika kształtowała się w poszczególnych podgrupach siedmiu powiatów województwa pomorskiego, które uzyskały najlepszy wynik dynamiki atrakcyjności w przedziale lat 2004–2014.

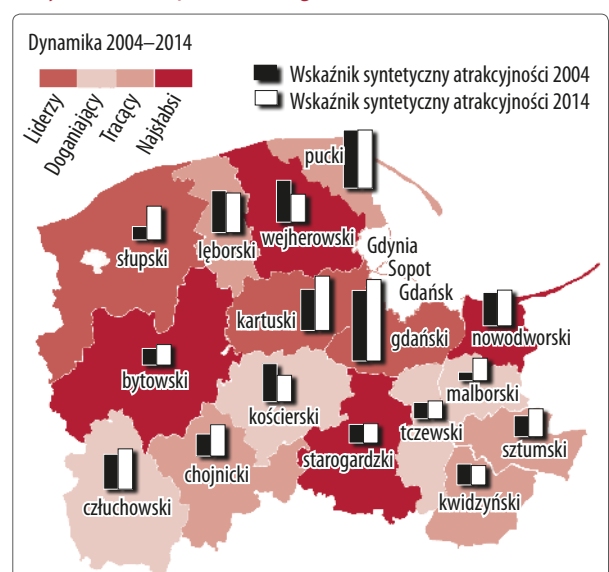
Rys. 2. Wskaźnik syntetyczny atrakcyjności powiatów województwa pomorskiego w 2014 roku



Źródło: Opracowanie własne.

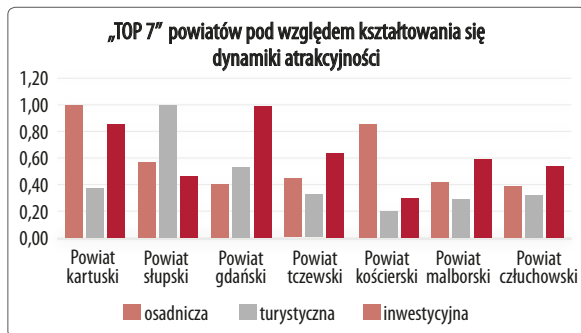
Aż cztery z ukazanych na rys. 4 siedmiu powiatów wykazują największą dynamikę wzrostu atrakcyjności w podgrupie inwestycyjnej. W **powiecie kartuskim** wraz z **kościerskim** najbardziej dynamicznie poprawiły się wskaźniki zakresu atrakcyjności osadniczej, natomiast o turystyczny aspekt zadbał powiat słupski. Może to świadczyć o hierarchii zaspokajania potrzeb docelowych grup odbiorców. Najchętniej dba się o inwestorów, kolejno o mieszkańców, w dalszej perspektywie o turystów.

Rys. 3. Dynamika atrakcyjności powiatów województwa pomorskiego w okresie 2004–2014



Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 4. Dynamika atrakcyjności liderów wśród powiatów województwa pomorskiego w okresie 2004–2014



Źródło: Opracowanie własne.

Wnioski z badania

W przeprowadzonej analizie wyróżnia się **powiat gdański**. Zajął on pierwsze miejsce jako najatrakcyjniejszy powiat w województwie pomorskim w 2004 oraz 2014 roku. Znajduje się także w pierwszej trójce powiatów najbardziej dynamicznie podnoszących swą atrakcyjność.

Wyniki powiatów zarówno w kształtowaniu się wskaźnika atrakcyjności, jak i ich dynamiki są bardzo zróżnicowane. Świadczy to o dużej rozpiętości w świadomości kształtowania swojej pozycji konkurencyjnej przez JST. Najwięcej do zrobienia jednak mają jednostki, które osiągnęły słaby wskaźnik atrakcyjności w roku 2014 oraz charakteryzujące się bardzo słabą dynamiką zmian, jaka w nich nastąpiła na przełomie 10 lat, tj. **powiaty starogardzki i bytowski**. Niepokojące zjawisko obserwuje się także w **powiecie wejherowskim**, gdzie nastąpił największy spadek wskaźnika syntetycznego atrakcyjności na przestrzeni 10 lat, czyli w okresie 2004–2014.

Tylko **powiat kartuski** wykorzystał możliwości i osiągnął zakładany awans z grupy doganiających do liderów. Jednocześnie tylko **powiat słupski** zdołał awansować o dwie klasy z grupy najsłabszej do doganiającej. **W roku 2004 widoczny jest pierścieniowy rozkład atrakcyjności powiatów, czyli im bliżej aglomeracji trójmiejskiej, tym wyższa atrakcyjność** (z wyjątkiem powiatu człuchowskiego). Ponadto przez badany okres uwidoczniły się procesy dywergencyjne, liderzy powiększyli swoją przewagę nad najsłabszymi (powiat gdański), a co więcej, liczba najsłabszych się zwiększyła. Oznacza to, że **dynamika wzrostu najatrakcyjniejszych powiatów jest większa niż możliwości doganiania przez powiaty mniej atrakcyjne** (wyjątek to wspomniany powiat słupski).

Pozytywnym zjawiskiem wśród przebadanych 16 powiatów jest wzrost wskaźnika atrakcyjności dla roku 2014

w porównaniu z rokiem 2004 dla 10 jednostek. Wyniki jednak są na tyle słabe, że tylko w pojedynczych przypadkach wzrost oznaczał awans do wyższej grupy.

Rekomendacje dla JST

Z badania można wysnuć kilka wniosków, mogących być wskazówkami dla wszystkich JST. Przede wszystkim samo określenie poziomu atrakcyjności powiatu (gminy) to dopiero początek. **Kompletna i skuteczna procedura poprawy atrakcyjności JST przedstawia się następująco:**

- określenie historycznego poziomu atrakcyjności powiatu lub gminy (dla mieszkańców, turystów i przedsiębiorców),
- określenie aktualnego poziomu atrakcyjności,
- wyliczenie dynamiki atrakcyjności i określenie kierunku jej zmian,
- określenie pozycji konkurencyjnej JST w porównaniu z sąsiednimi jednostkami,
- zdefiniowanie obszarów problemowych,
- określenie ścieżek rozwoju,
- zaproponowanie konkretnych działań i projektów inwestycyjnych zwiększających atrakcyjność.

Badanie atrakcyjności można przeprowadzić na wybranej grupie samorządów w celu porównania, jak jednostki mające „na starcie” podobne uwarunkowania wewnętrzne radzą sobie z uwarunkowaniami zewnętrznymi, niezależnymi od nich. Jak pokazują realia, bardzo często to jednostki mające świadomość swoich uwarunkowań endogenicznych wychodzą zwycięsko w starciu z nieprzewidywalnym otoczeniem zewnętrznym.

Władarze, znając aktualną pozycję konkurencyjną swojej jednostki oraz jej atrakcyjność, wiedząc, jakie decyzje powinni podjąć, aby wzmocnić konkurencyjność i atrakcyjność. Ponadto widzą na swoim przykładzie lub jednostek podobnych, jakie działania podejmowane w przeszłości przyniosły oczekiwane skutki. Widzą też, o którą grupę odbiorców docelowych powinni bardziej zadbać. Tylko takie, kompleksowe, podejście do rozwoju JST daje szansę na to, aby ludzie chcieli osiedlać się na jej terenie, turyści ją odwiedzać, a przedsiębiorcy prowadzić na jej terenie biznes.



ANDRZEJ BANACH
ekspert Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

MAŁGORZATA BIESEK
ekspert New Urban Look

