

Krzysztof Krukowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

OCENA SKŁADNIKÓW SFER POTENCJAŁU ROZWOJOWEGO GMIN (NA PRZYKŁADZIE POWIATU ZAMBROWSKIEGO)

1. Wstęp

Potencjałem rozwojowym gmin są wszystkie lokalne (miejscowe) materialne i niematerialne czynniki decydujące o rozwoju gminy. Analiza potencjału jako podstawowego elementu decydującego o możliwościach rozwojowych gmin może składać się z następujących etapów:

1. Określenie obszarów strategicznych (sfer), w których będą identyfikowane składniki rozwojowe. Przedmiotem analizy w tym etapie powinny być wszystkie zasoby gminy, dlatego też należy dokonać całościowej ich inwentaryzacji.

2. Wyodrębnienie obszarów strategicznych oparte na różnych kryteriach, np. rodzaju zasobu (materialne, niematerialne); podsystemach występujących w gminie (społeczny, gospodarczy); funkcji, jakie ma do spełnienia gmina (infrastruktura techniczna, społeczna), można również wykorzystać kryteria mieszane.

3. Następnym etapem jest identyfikacja składników w poszczególnych obszarach. Składniki te powinny być charakterystyczne dla danej sfery oraz powinny ją kompleksowo opisywać. Identyfikując składniki potencjału strategicznego gminy, należy brać pod uwagę tylko te czynniki, które przyczyniają się do jej rozwoju i służą poprawie jej pozycji konkurencyjnej.

4. Ostatnim etapem analizy potencjału jest ocena czynników w poszczególnych sferach.

Celem prezentowanych badań była identyfikacja czynników decydujących o możliwościach rozwojowych gmin powiatu zambrowskiego (woj. podlaskie). Pod-

stawą oceny czynników prorozwojowych gmin powiatu były badania ankietowe przeprowadzone w każdej z badanych gmin (Zambrów, Szumowo, Kołaki Kościelne i Rutki). Przeprowadzono 40 wywiadów ankietowych. W tym celu wykorzystano specjalnie zbudowany kwestionariusz ankietowy na temat „Lokalne czynniki sukcesu rozwoju gmin wiejskich”. W celu określenia potencjału strategicznego badanych gmin wiejskich województwa podlaskiego podzielono potencjał strategiczny badanych gmin na trzynaście obszarów strategicznych (sfer): potencjał środowiskowy, zagospodarowanie infrastrukturalne, potencjał instytucjonalny, potencjał gospodarczy, potencjał rynku pracy, potencjał branżowy, infrastruktura społeczna, potencjał społeczno-demograficzny, zarządzanie, marketing gminny, finanse gminne, zatrudnienie w UG i sieć osadnicza. W każdej ze sfer wyodrębniono czynniki (składniki), które ją opisują. W celu oceny poszczególnych czynników rozwojowych przeprowadzono ich punktową ocenę (od 1 do 5) oraz przypisano im wagi (od 1 do 3). Ankietowani dokonali oceny za pomocą skali jednobiegunowej od 1 do 5, gdzie 1 oznaczał bardzo mały wpływ czynnika na rozwój gmin, a 5 bardzo duży wpływ. Ocena punktowa świadczy o tym, czy dany składnik ma duży wpływ na rozwój w badanej gminie (mocna strona gminy), czy ma mały wpływ (słaba strona). Waga świadczy o ważności danego czynnika w rozwoju gmin w Polsce w opinii ankietowanych przedstawicieli samorządu gminnego.

Grupę ekspertów stanowili lokalni liderzy (wójtowie, radni, pracownicy urzędów gmin, sołtysi i inne osoby odgrywające decydującą rolę w procesach rozwojowych gmin).

2. Wyniki badań

Do analizy wyników badań zastosowano metodę kluczowych czynników sukcesu [1, s. 169]. Kluczowe czynniki sukcesu są grupą kryteriów, które uważamy za najważniejsze w określeniu pozycji konkurencyjnej i strategii rozwojowych danej gminy. W przypadku gminy metoda ta polega na analizie według listy kryteriów oceniających zasoby gminy we wszystkich obszarach jej działania i skoncentrowaniu uwagi na kluczowych czynnikach sukcesu i poddaniu ich wnikliwej ocenie. Wyodrębniając z kryteriów wspomagających rozwój gminy kluczowe czynniki sukcesu, posłużono się metodą V. Pareto. Na podstawie tej metody stworzono listę kluczowych czynników sukcesu w rozwoju gmin wiejskich powiatu zambrowskiego w poszczególnych analizowanych sferach oraz listę zbiorczą.

W sferze potencjału środowiskowego oceniano następujące składniki: sprzyjające położenie geograficzne, sprzyjający krajobraz, dostępność terenów (pod inwestycje), występowanie zasobów naturalnych, stan środowiska naturalnego, wielkość lasów, ilość jezior i rzek oraz wielkość terenów prawnie chronionych. Najważniejszymi składnikami w tej sferze – według ankietowanych – są sprzyjające położenie geograficzne (waga 2,68) oraz dostępność terenów pod inwestycje (waga 2,68). Z tej sfery można wyodrębnić dwa czynniki mające największy wpływ na

rozwój badanej gminy: położenie geograficzne i stan środowiska naturalnego (tab. 1). Uzyskały one największą ocenę ważoną.

Tabela 1. Sfera potencjału środowiskowego

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Sprzyjające położenie geograficzne	7,96
Stan środowiska naturalnego	7,54

Źródło: opracowanie własne.

Do oceny sfer zagospodarowania infrastrukturalnego analizie poddano jedenaście następujących składników: sprawna sieć wodociągowa, sprawna sieć kanalizacyjna, sprawna sieć gazowa, sprawna sieć telefoniczna, sprawna sieć energetyczna, sieć dróg lokalnych, oczyszczalnie ścieków, sprawny system utylizacji odpadów, dostępność komunikacyjna gminy, dostępność punktów handlowych i usługowych oraz odzyskiwanie surowców wtórnych. Wśród tych czynników największe znaczenie w rozwoju gmin mają sprawnie funkcjonujące sieci energetyczna oraz gazowa (waga 2,90), najmniejsze zaś znaczenie ma odzyskiwanie surowców wtórnych (waga 1,80). Biorąc pod uwagę ocenę ważoną, najważniejszymi czynnikami świadczącymi o rozwoju badanych gmin powiatu zambrowskiego są sprawne sieci energetyczna oraz wodociągowa (tab. 2)

Tabela 2. Sfera zagospodarowania infrastrukturalnego

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Sprawna sieć wodociągowa	11,90
Sprawna sieć energetyczna	11,82

Źródło: opracowanie własne.

W sferze potencjału instytucjonalnego najważniejszymi czynnikami decydującymi o rozwoju gmin w Polsce w opinii ankietowanych jest infrastruktura bankowa (waga 2,28). Przy czym był to jedyny składnik tej sfery, który uzyskał wagą powyżej dwóch. Czynnikiem w sferze potencjału instytucjonalnego mającymi największe znaczenie w rozwoju badanych gmin jest rola kościołów oraz istnienie infrastruktury bankowej (tab. 3).

Tabela 3. Sfera potencjału instytucjonalnego

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Rola Kościołów	4,92
Istnienie banków	5,74

Źródło: opracowanie własne.

Do najważniejszych obszarów, na których powinny się koncentrować władze gmin w sferze potencjału gospodarczego, należą: stan rolnictwa i wielkość gospodarstw rolnych. (tab. 4).

Tabela 4. Potencjał gospodarczy

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Stan rolnictwa	8,82
Wielkość gospodarstw rolnych	7,84

Źródło: opracowanie własne.

Do oceny tej sfery przyjęto następujące składniki: istnienie przedsiębiorstw państwowych, odpowiednia struktura gałęziowa gospodarki (rolnictwo, przemysł, usługi, handel), wysoki stopień nowoczesności przedsiębiorstw, liczba podmiotów gospodarczych, powiązania krajowe i zagraniczne podmiotów gospodarczych, procesy inwestycyjne, dostępność kapitału, stan rolnictwa, wspieranie przedsiębiorczości, spółdzielczość oraz wielkość gospodarstw rolnych

Składnikami opisującymi rynek pracy w gminach były struktura działowo-gałęziowa zatrudnienia; poziom bezrobocia, praca „na czarno”, prace interwencyjne, prace publiczne, ruch zatrudnionych, ilość wolnych zasobów pracy oraz wykształcenie wolnych zasobów pracy. W sferze potencjału rynku pracy wyszczególniono dwa czynniki mające decydujący wpływ na rozwój gmin. Należy do nich poziom bezrobocia i wykształcenie wolnych zasobów pracy (tab. 5).

Tabela 5. Potencjał rynku pracy

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Poziom bezrobocia	6,79
Wykształcenie wolnych zasobów pracy	4,68

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę składniki potencjału branżowego, czyli rodzaj prowadzonej działalności, do oceny wyodrębniono dziewięć składników. Oceniano wpływ na rozwój gmin przedsiębiorstw prowadzących działalność w branży: przemysłowej, rolniczej, turystycznej, budowlanej, usługowej, transportowej, agroturystycznej, ekoturystycznej oraz handlowej. Potencjał branżowy to sfera, w której rolnictwo i handel należą do czynników o kluczowym znaczeniu w rozwoju gmin (tab. 6).

Tabela 6. Potencjał branżowy

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Rolnicze	8,27
Handel	6,61

Źródło: opracowanie własne.

Oceniając wpływ infrastruktury społecznej na rozwój gmin powiatu zambrowskiego, brano pod uwagę następujące jej elementy: szkoły podstawowe, gimnazja, ośrodki kultury, ośrodki zdrowia, ośrodki sportu i rekreacji, szkoły średnie, szpitale, ośrodki pomocy społecznej, przedszkola, prywatne placówki oświatowe, biblioteki. Istnienie szkół podstawowych, gimnazjów i ośrodków pomocy społecznej to czynniki prorozwojowe według opinii ankietowanych (tab. 7).

Tabela 7. Infrastruktura społeczna

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Istnienie szkół podstawowych	9,24
Istnienie gimnazjów	9,24
Istnienie ośrodków pomocy społecznej	6,92

Źródło: opracowanie własne.

Czynnikiem wpływającym w największym stopniu na rozwój (w sferze potencjału społeczno-demograficznego) jest odpowiednia liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, postawy i wartości mieszkańców oraz dochody społeczeństwa (tab. 8).

Tabela 8. Potencjał społeczno-demograficzny

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Odpowiednia liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym	7,12
Dochody społeczeństwa	6,30
Postawy i wartości mieszkańców	6,25

Źródło: opracowanie własne.

W sferze tej oceniano: liczbę mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, liczbę mieszkańców w wieku produkcyjnym, liczbę mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, występowanie zjawiska migracji, dodatni przyrost naturalny, poprawę sytuacji materialnej mieszkańców, integrację mieszkańców, pozytywny stosunek do przedsiębiorczości, walkę z patologiami społecznymi, postawy i wartości mieszkańców, dochody społeczeństwa, udział mieszkańców w pracach na rzecz gminy oraz samoorganizację mieszkańców gminy.

Oceniając zarządzanie gminą jako jednostką samorządu terytorialnego, brano pod uwagę czynniki mogące decydować o trafności decyzji podejmowanych przez władze gminy. Czynniki te są: zdolności przywódcze władz gminy, przejrzystość struktury organizacyjnej, posiadana strategia rozwoju, zdolności w zakresie wdrażania strategii, zdolności w zakresie komunikowania z mieszkańcami, zdolności w zakresie monitoringu otoczenia gminy, posiadanie certyfikatów jakości, zakres stosowania metod zarządzania, zakres informatyzacji UG, stosowanie grupowych metod rozwiązywania problemów, sprawność systemu przepływu informacji,

wiedza i doświadczenie władz gminy, znajomość języków obcych. Zdolności przywódcze władz gminy, zakres informatyzacji UG i wiedza oraz doświadczenie władz gminy należą – według ankietowanych – do grupy najistotniejszych czynników rozwojowych w sferze zarządzania (tab. 9).

Tabela 9. Sfera zarządzania

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Zdolności przywódcze władz gminy	10,31
Zakres informatyzacji UG	8,10
Wiedza i doświadczenie władz gminy	10,15

Źródło: opracowanie własne.

W celu oceny sfery marketingu gminnego jako elementu decydującego o rozwoju gminy analizie poddano trzynaście składników: budżet na działalność promocyjną, znajomość potrzeb i preferencji potencjalnych inwestorów, zachęty dla inwestorów wewnętrznych i zewnętrznych, kontakty zagraniczne gminy, współpracę z ośrodkami wspierającymi lokalną przedsiębiorczość, udział w targach, giełdach itp., działania promocyjne gminy, pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, ofertę inwestycyjną gminy, współpracę z innymi gminami, współpracę z powiatem, współpracę z administracją rządową, szacunek do patentów. Ze sfery marketingu wyłoniono czynniki, tj. współpracę z powiatem, z administracją rządową i szacunek do patentów, które powinny być doskonałe i wykorzystane w procesach prorozwojowych gmin (tab. 10).

Tabela 10. Sfera marketingu

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Współpraca z powiatem	8,22
Współpraca z administracją rządową	7,69
Szacunek do patentów	9,37

Źródło: opracowanie własne.

Zdolności w planowaniu dochodów, wydatków i możliwości windykacji podatków to składniki w sferze finansów gminnych, decydujące – według ankietowanych – o możliwościach rozwoju gminy (tab. 11).

Pozostałe czynniki w tej sferze to: stopień informatyzacji czynności księgowych, dochody własne gminy, nakłady na oświatę, poziom nakładów inwestycyjnych, pozyskiwanie środków pozabudżetowych, udział w procedurze uchwalania budżetu przez podmioty gospodarcze, stosowanie ulg, odroczeń, zaniechań poboru podatków i opłat lokalnych, udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, obligacje komunalne, zadłużenie gminy, wiedza i doświadczenie służb finansowo-księgowych, zdolność w planowaniu dochodów, zdolność w planowaniu wydatków, możliwości windykacji podatków.

Tabela 11. Sfera finansów

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Zdolność w planowaniu dochodów	8,83
Zdolność w planowaniu wydatków	8,92
Możliwości windykacji podatków	7,52

Źródło: opracowanie własne.

W sferze zatrudnienia w urzędach gminy wyodrębniono osiem składników, poddanych następnie ocenie: poziom wykształcenia pracowników UG, stosowane systemy motywowania pracowników, stosowane systemy rekrutacji i selekcji pracowników, stosowane systemy szkolenia, wydajność pracy, innowacyjność i kreatywność pracowników, znajomość strategii gminy przez pracowników, znajomość języków obcych przez pracowników.

Pozytywny wpływ na rozwój gmin wiejskich w tej sferze mają poziom wykształcenia pracowników urzędu gminy oraz wydajność pracy (tab. 12).

Tabela 12. Sfera zatrudnienia

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Poziom wykształcenia pracowników UG	8,72
Wydajność pracy	8,51

Źródło: opracowanie własne.

Bliskość miasta i bliskość miasta powiatowego to czynniki, które decydują o rozwoju i sukcesie gminy w opinii ankietowanych (tab. 13).

Tabela 13. Sieć osadnicza

Kluczowe czynniki sukcesu	Ocena ważona
Bliskość miasta	9,33
Bliskość miasta powiatowego	8,81

Źródło: opracowanie własne.

Składniki te, obok bliskości miasta wojewódzkiego, występowania osadnictwa rozproszonego, występowania węzłów komunikacyjnych, aktywności budowlanej w gminach, zaliczono do potencjału związanego z siecią osadniczą.

3. Podsumowanie i wnioski

Badania potencjału rozwojowego gmin pozwalają na opracowanie: profilu najważniejszych zasobów gminy w analizowanych obszarach strategicznych, identyfikację kluczowych czynników rozwoju, porównanie profilu zasobów z podstawowymi warunkami powodzenia w celu ustalenia silnych stron, na których należy

oprzeć strategię działania, i słabych stron, które należy przezwyciężyć, porównanie silnych i słabych obszarów w gminie i jej głównych konkurentów w celu identyfikacji zasobów i umiejętności wystarczających do uzyskania satysfakcjonującej pozycji konkurencyjnej [2, s. 124].

Na podstawie metody V. Pareto stworzono listę kluczowych czynników sukcesu w rozwoju gmin wiejskich powiatu zambrowskiego. Składa się ona z dwudziestu siedmiu składników wyłonionych spośród 133 poddanych analizie. Należą o nich: sprawna sieć wodociągowa – 11,90 (ocena ważona); sprawna sieć energetyczna – 11,82; sprawna sieć telefoniczna – 11,53; sieć dróg lokalnych – 10,42; zdolności przywódcze władz gminy – 10,32; wiedza i doświadczenie władz gminy – 10,15; dostępność komunikacyjna gminy – 9,80; szacunek do patentów – 9,38; bliskość miasta – 9,33; istnienie gimnazjów – 9,25; istnienie szkół podstawowych – 9,25; zdolność w planowaniu wydatków – 8,93; zdolność w planowaniu dochodów – 8,83; stan rolnictwa – 8,82; bliskość miasta powiatowego – 8,82; poziom wykształcenia pracowników UG – 8,72; dostępność punktów handlowych – 8,64; wydajność pracy – 8,51; wiedza i doświadczenie służb finansowo-księgowych – 8,32; przedsiębiorstwa rolnicze – 8,27; współpraca z powiatem – 8,23; dochody własne gminy – 8,18; zakres informatyzacji UG – 8,10; sprzyjające położenie geograficzne – 7,96; wielkość gospodarstw rolnych – 7,84; współpraca z administracją rządową – 7,69; zdolności w zakresie komunikowania z mieszkańcami – 7,65.

Powyższa lista może służyć władzom gmin jako podstawa decyzji służących poprawie możliwości rozwojowych gmin. Dlatego też powinno się zwracać na nie uwagę w procesie definiowania i redefiniowania celów strategicznych w badanych gminach.

Literatura

- [1] Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2003.
[2] Krukowski K., *Bilans strategiczny jako narzędzie oceny potencjału rozwojowego gminy wiejskiej*, „Biuletyn Naukowy KPZK PAN” 2003, z. 208.

THE EVALUATION OF ELEMENTS DETERMINING DEVELOPMENT POTENTIAL OF LOCAL COMMUNES (ON THE EXAMPLE OF ZAMBROWSKI POWIAT)

Summary

The main objective of the article was the identification of factors determining the development potential of local communes on the example of zambrowski powiat (podlaskie province). To evaluate the strategic potential of the commune it was divided into 13 strategic fields. The biggest impact on local development has technical infrastructure due to the survey. and also the field of management of local commune.