

Adam Tomanek
Katedra Ekonomii Politycznej
Uniwersytet w Białymstoku

WYKORZYSTANIE INSTRUMENTÓW ROZWOJU LOKALNEGO W GMINACH POWIATU HAJNOWSKIEGO I ZAMBROWSKIEGO W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ ANKIETOWYCH

Abstrakt

W nowych uwarunkowaniach systemowych szczególną rolę w procesie rozwoju przypisuje się władzom samorządowym. Polega ona na świadomym kształtowaniu rozwoju za pośrednictwem określonych grup instrumentów, których właściwe stosowanie może stymulująco oddziaływać na przebieg procesów rozwojowych. W artykule, bazując na wynikach badań ankietowych przeprowadzonych w gminach powiatu hajnowskiego oraz zambrowskiego starano się ukazać stopień wykorzystania dostępnych narzędzi rozwoju przez władze lokalne. Zgromadzony materiał badawczy, choć odnosi się do ograniczonej liczby gmin województwa podlaskiego w pełni potwierdza przypuszczenie badawcze mówiące o niejednakowym poziomie oddziaływania władz lokalnych na przebieg procesów rozwojowych.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, instrumenty rozwoju, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Rozwój towarzyszy człowiekowi na każdym kroku i występuje jednocześnie na różnych poziomach układu przestrzennego – lokalnym, regionalnym czy krajowym. Pomimo braku jednoznacznej i w pełni wyjaśniającej wszystkie niuanse związane z tą kategorią definicji, przyjąć należy, że prawa rządzące rozwojem mają charakter uniwersalny. Oznacza to jednak tylko tyle, że procesy rozwojowe zachodzące na poszczególnych szczeblach są do siebie zbliżone. Z drugiej strony, należy również mieć świadomość tego, że przebiegając na różnych poziomach wzajemnie się warunkują. Innymi słowy, determinanty rozwoju nie muszą pochodzić z zewnątrz danego obszaru i mieć wyłącznie charakter egzogeniczny, ale co ważne jest podkreślenie, mogą, a wręcz powinny posiadać wewnętrzne, endogeniczne korzenie. Zwroć się ku rozwojowi oddolnemu („od podstaw”), nastawionemu na racjonalne spożytkowanie macierzystych zasobów i wykorzystanie ich jako zasadniczych źródeł wzrostu i rozwoju, na szczególnej pozycji stawia podmioty samorządu terytorialnego.

Transformacja systemowa wprowadzając zasadnicze zmiany w układach zależności, przekształcając system podporządkowania wertykalnego w horyzontalny, zmieniała zakres obowiązków i funkcji pełnionych przez władze samorządowe. Gmina i powiat stały się ważnymi podmiotami zarządzania gospodarką lokalną, oczywiście w granicach określonych przez regulacje systemowe. W wielu dziedzinach, rynek jako mechanizm alokacji zasobów okazuje się być ułomny. W efekcie pojawia się konieczność stymulowania rozwoju przez władze samorządowe. O ile treścią rozwoju lokalnego są korzystne zmiany ilościowe i przemiany jakościowo-strukturalne oraz poprawa warunków życia ludności, nadrzędnym jego celem staje się zapewnienie dostatecznej liczby stabilnych miejsc pracy i dochodów z tytułu zatrudnienia, gwarantujących długoterminowe bezpieczeństwo finansowe i socjalne ludności, czyli de facto wzrost zamożności społeczeństwa (Wojciechowski, 2003, s.192). Z uwagi na ograniczone możliwości tworzenia w sposób bezpośredni miejsc pracy, aktywna rola organów lokalnych

polega głównie na kształtowaniu warunków, w ramach których przebiega proces rozwoju. W zapewnieniu tych warunków, niezbędnych i sprzyjających rozwojowi lokalnemu, centralnym zagadnieniem jest wybór i zastosowanie przez władze lokalne określonych narzędzi wsparcia rozwoju. Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny stopnia wykorzystania przez gminy powiatów: hajnowskiego oraz zambrowskiego wybranych grup instrumentów rozwoju lokalnego. Materiał badawczy został przygotowany w oparciu o badania prowadzone na terenie województwa podlaskiego w ramach projektu ZPORR pod nazwą „Nowe horyzonty”.¹ Przypuszczeniem badawczym, właściwym w kontekście omawiania roli samorządu terytorialnego jako swoistego stymulatora przemian zachodzących w gospodarce lokalnej jest stwierdzenie, mówiące o zróżnicowanym poziomie świadomego i skutecznego oddziaływania przez władze samorządowe na procesy rozwojowe.

Instrumenty rozwoju lokalnego – pojęcie i klasyfikacja

Samo pojęcie instrument, określa się jako „układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu” (Gajl, Kot, 2003, s.10). W praktyce chodzi o sposoby działania niesprzeczne z istniejącym prawem, leżące w gestii samorządu terytorialnego. Układ kompetencyjny, wynikający z obowiązującego ustawodawstwa różnicuje bowiem instrumenty na te, które mogą być stosowane na szczeblu gminnym, powiatowym, regionalnym czy wreszcie centralnym. O ile podstawę do zastosowania różnych narzędzi stanowią najczęściej regulacje prawne, skuteczność wykorzystania poszczególnych narzędzi warunkowana jest jakością dyspozycyjnego zasobu kapitału ludzkiego samych władz samorządowych.

W literaturze przedmiotu spotkać się można z wieloma, występującymi równolegle rodzajowymi podziałami instrumentów rozwoju lokalnego. Klasyfikacja korespondująca z treścią definicyjną pojęcia „instrument”, przedstawioną powyżej wyodrębnia dwie ich grupy: instrumenty oddziaływania bezpośredniego oraz pośredniego. Pierwsza z nich dotyczy form oddziaływania, przymuszających adresata instrumentu do działań zgodnych z wolą podmiotu stosującego narzędzie. Druga, pozbawiona znamion przymusu, tak kształtuje warunki funkcjonowania podmiotów sterowanych, by sprzyjały one oczekiwaniom przez instytucję zarządzającą zachowaniom (Gałuszka, Famulska, Znanińska, 2004, s.29-30). Spośród innych, popularnych podziałów wymienić można podział wyróżniający narzędzia alokacyjne, redystrybucyjne oraz rozwojowe (Wojciechowski, 2003, s.194). Odmienną klasyfikację instrumentów podaje U. Brösse, dzieląc je na:

- środki nakazowo-zakazowe,
- środki materialnego kształtowania przestrzeni,
- środki stymulujące i zniechęcające,
- środki informacyjne,
- środki kontroli środowiska i kształtowania ładu przestrzennego (Malisz, Kot, 2003, s.107).

Wszystkie powyżej wymienione narzędzia, choć określone w nieco odmiennej formule słownej, mieszczą się w ramach zastosowanej i przyjętej w przeprowadzonym badaniu klasyfikacji. Przyjęty w niej podział wyróżnia następujące rodzaje środków oddziaływania na rozwój lokalny, stosowane przez instytucje samorządowe:

- instrumenty planistyczne,
- instrumenty instytucjonalno-organizacyjne, wspierające rozwój lokalnej przedsiębiorczości,
- budżet jako podstawowy instrument ekonomiczno-finansowy,

¹ Projekt skierowany jest do ludności zamieszkującej obszary wiejskie, myślącej o reorientacji zawodowej.

- instrumenty inwestycyjne,
- instrumenty informacyjno-promocyjne.

O takiej strukturze i wyborze konkretnych instrumentów zdecydowała funkcjonalność zaprezentowanych powyżej narzędzi oraz ich uniwersalny charakter. Jednocześnie tworzą one spójną i względnie kompletną całość, co przy założeniu szczerych i rzetelnie udzielanych przez osoby ankietowane odpowiedzi, dało podstawę do właściwej oceny poziomu świadomości władz gminnych w zakresie istniejącego spektrum narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym oraz efektywności ich wykorzystania.

Każdy z wymienionych pakietów grup instrumentów, choć wyodrębniony pod względem formalnym w istocie pełni funkcje komplementarne i służebne wobec pozostałych. Priorytetowo potraktowano w badaniu instrumenty ekonomiczno-finansowe, a dokładniej najpoważniejszy z nich jakim jest budżet. Za jego pomocą dokonać można całościowej oceny funkcjonowania gminy jak również jej możliwości rozwojowych. Należy podkreślić, że instrument ten traktowany jako narzędzie rozwoju lokalnego, posiada również swoje ograniczenia. Budżet uchwalany jest bowiem przez radę według ściśle określonych procedur, zaś bardziej aktywne podejście do zarządzania finansami gminy wymaga długofalowej polityki o cechach kompleksowości i spójności. Warunkiem powodzenia polityki finansowej, co podkreśla wielu badaczy tematu jest względna niezależność od kadencyjności organów gminy i realizacja długo- i średnioterminowych planów finansowych (Wojciechowski, 2003, s.210). W tym celu, w niektórych gminach, równoległe ze zwykłym budżetem konstruowany jest tzw. „budżet zadaniowy”, który w kontekście pobudzania rozwoju lokalnego wydaje się być lepszym instrumentem realizacji oraz kontroli wykonania zamierzonych celów rozwojowych (Adamiak, Kosiedowski, 2001, s.266-267). Z uwagi na powszechnie występujące zjawisko ograniczonego środków w stosunku do istniejących potrzeb, ocena budżetu umożliwia wreszcie określenie stopnia racjonalizacji prowadzonej na terenie poszczególnych gmin polityki finansowej. Generalizując, chodzi w szczególności o poszukiwanie i wykorzystanie źródeł zwiększania dochodów budżetowych przy jednoczesnej racjonalizacji samych wydatków budżetowych (Wojciechowski, 2003, s.212). Jak widać dominująca pozycja budżetu determinowana jest przez jego charakter i zależności funkcjonalne łączące to narzędzie z pozostałymi rodzajami instrumentów rozwoju lokalnego.

Prawidłowa konstrukcja budżetu wymaga od władz lokalnych myślenia perspektywicznego. Oznacza to, że działania władz samorządowych muszą być zorientowane na dłuższe odcinki czasowe, w odpowiedni sposób zaplanowane. Tym samym podkreślić należy znaczenie instrumentów o charakterze planistycznym. Jak podają, J.Biniecki oraz B.Szczupak „...myślenie strategiczne jest uprawnione na szczeblu lokalnym na trzech poziomach”. Pierwszy z nich ukierunkowany jest na wizję przyszłości, drugi na kulturę zarządzania i ekonomiczną oraz trzeci, zorientowany na ład przestrzenny (Biniecki, Szczupak, 2004, s.9-10). W praktyce efektem działań na poszczególnych płaszczyznach są dokumenty programowe przybierające postać: strategii i planów rozwoju lokalnego, programów wsparcia MSP, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz wreszcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ranga owych dokumentów wynika z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, dzięki nim istnieje realna szansa na podejmowanie właściwych, racjonalnych decyzji rozwojowych. Stają się one niezbędne w sytuacji, kiedy pragnie się zminimalizować wpływ czynnika losowego, ustrzec się sytuacji, gdy decyzje podejmowane są metodą prób i błędów (Ziółkowski, Goleń, Sochacka-Krysiak, 2003, s.58-59). Po drugie, posiadanie instrumentów strategiczno-planistycznych jest warunkiem ubiegania się o środki zasilania zewnętrznego, w tym o środki pochodzenia unijnego. Po trzecie, wpływają one w bezpośredni sposób na strukturę przestrzenną i gospodarczą gminy.

Spośród wyżej wymienionych instrumentów planistycznych szczególną rolę należy przypisać, niestety niejednokrotnie niedocenianym jeszcze w chwili obecnej (co potwierdza,

przedstawiona w dalszej części weryfikacja empiryczna) specjalnym programom wsparcia MSP. Jest to jedna z dróg, prowadząca do wzrostu poziomu dobrobytu społeczności lokalnych. Dotychczas, jak się okazuje niewiele gmin zdecydowało się na tego rodzaju posunięcia, najczęściej argumentując ten fakt ograniczonymi możliwościami finansowymi. Wydaje się jednak, że uzasadnienie takie nie jest właściwe. Wystarczy bowiem uświadomić sobie, że programowo prowadzona polityka w tym zakresie, choć dziś rodzi „koszty”, w przyszłości może stanowić zasadnicze źródło stabilnych i wysokich dochodów gminy.

Integralnie ze strategią rozwoju gminy powiązany jest również program działań o charakterze informacyjno-promocyjnym. Poruszając problem stymulowania rozwoju przy użyciu tej grupy instrumentów, szczególny nacisk należy położyć na dwie kwestie. Pierwszą z nich jest zagadnienie szerokiej palety narzędzi informacyjno-promocyjnych, drugą właściwy sposób ich spożytkowania. Samo spektrum możliwych do zastosowania instrumentów z tej grupy, jak zostało wcześniej zaznaczone jest niesłychanie bogate. Oto wybrane ich rodzaje:

- własna strona internetowa,
- interaktywna baza danych o firmach,
- uczestnictwo w targach i wystawach krajowych a także zagranicznych,
- organizacja targów turystycznych, jarmarków, festynów,
- prasa gminna,
- reklama gminy w mediach,
- kontakty z zaprzyjaźnionymi, partnerskimi (bliźniaczymi) miastami,
- marka turystyczna,
- informacje o gminie zamieszczane, np. na płycie CD

Tak duża liczebność tej grupy stymulatorów nie oznacza wcale, że wszystkie spośród nich muszą być wykorzystywane. Decyzje o zastosowaniu konkretnych narzędzi należy podejmować kierując się żelazną zasadą racjonalnego działania, w tym przypadku zorientowaną na cel, którym jest dotarcie do właściwej z punktu widzenia realizowanej strategii rozwoju, określonej grupy odbiorców. Obecnie, o czym należy pamiętać, informacja – właściwie podana i dostępna dla danego grona zainteresowanych podmiotów może z powodzeniem stymulować rozwój lokalny – może również, wykorzystywana nieprawidłowo bądź prezentowana w niewłaściwy sposób - stanowić barierę rozwojową gminy. O poziomie efektywności działań informacyjno-promocyjnych decyduje wreszcie stopień koncentracji wykorzystywanego instrumentarium. Choć wszystkie z narzędzi mogą być stosowane w sposób rozproszony, jednak najlepsze rezultaty przynosi działanie kompleksowe, polegające na używaniu większej liczby instrumentów w sposób skoordynowany i podporządkowany planom strategicznym.

Kolejną grupę, możliwych do wykorzystania przez gminy narzędzi, wpływających na rozwój lokalny stanowią instrumenty organizacyjno-instytucjonalne. Ich liczba, jak się okazuje jest również bardzo pokaźna, z tego powodu podobnie jak poprzednio wymienione zostały jedynie wybrane ich formy:

- programy wsparcia lokalnej przedsiębiorczości,
- wyznaczanie kierunków rozwoju lokalnej przedsiębiorczości
- nawiązywanie współpracy o charakterze ponadlokalnym (transgranicznej, międzynarodowej),
- organizacja szkoleń na rzecz lokalnej społeczności,
- tworzenie z przedsiębiorstwami wspólnych projektów gospodarczych,
- współudział w tworzeniu instytucji otoczenia biznesu,
- doskonalenie i upraszczanie przepisów lokalnych.

Zadaniem tych instrumentów jest tworzenie rozwiązań na rzecz rozwoju szeroko rozumianej przedsiębiorczości, kształtowanie klimatu dynamizującego te procesy, tworzenie i wspieranie instytucji otoczenia okołobiznesowego.

Podobną, choć nie w pełni identyczną funkcję pełnią instrumenty inwestycyjne. „Możliwości inwestycyjne różnią się bardzo pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu. Gminy wydają 87% środków przeznaczonych na inwestycje samorządowe w Polsce, podczas gdy na województwa i powiaty przypada pozostałe 13% wydatków inwestycyjnych. Z drugiej strony to właśnie województwa przeznaczają największy odsetek swoich wydatków na inwestycje, ma to jednak niewielki wpływ na politykę inwestycyjną samorządów łącznie, ze względu na rozmiar środków pozostających w gestii województw. W efekcie polityka inwestycyjna gmin i miast na prawach powiatu ma decydujące znaczenie dla kształtowania tempa i kierunków rozwoju infrastruktury w polskich regionach” (Kaczor, Tomalak, 2000). Szczególne miejsce przypisuje się tu inwestycjom w infrastrukturę techniczną (drogi, komunikacja, zagospodarowanie odpadów, oczyszczalnie ścieków, wodociągi), choć niepodważalnie istotną funkcję pełnią również inwestycje w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej.

W krajach UE tworzenie infrastruktury traktowane jest w kategoriach tradycyjnego, priorytetowego instrumentu rozwoju. W Polsce (co również potwierdzają wyniki przeprowadzonych badań) mamy do czynienia z olbrzymią luką infrastrukturalną, którą usilnie starają się zlikwidować jednostki samorządu terytorialnego (Wojciechowski, 2003, s.200). Ten kierunek działań wydaje się być ze wszech miar wskazany, wzmacnia bowiem pozycję gminy w zakresie możliwości pozyskiwania potencjalnych inwestorów. Z drugiej strony, należy zdawać sobie również sprawę z tego, że odpowiednie przygotowanie infrastrukturalne stanowi warunek konieczny, ale nie wystarczający rozwoju. Dlatego też infrastrukturę należy postrzegać raczej w kategoriach potencjalnych szans jakie niesie ze sobą, nie traktując jej zbyt dogmatycznie jako jedyne, najważniejszego czynnika rozwoju.

Wykorzystanie instrumentów rozwoju lokalnego w gminach powiatu hajnowskiego i zmbrowskiego - prezentacja wyników badań

Przedmiotowy materiał stanowi rezultat częściowy badań ankietowych prowadzonych przez Białostocką Fundację Kształcenia Kadr we współpracy z Państwową Wyższą Szkołą Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży oraz starostwami powiatowymi na terenie całego województwa podlaskiego, w ramach działania 2.3 ZPORR „Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa”. Podmiotami badań uczyniono wszystkie bez wyjątku urzędy miast i gmin z wyłączeniem trzech największych miast województwa podlaskiego działających na prawach powiatu: Białegostoku, Łomży oraz Suwałk. Z uwagi na rozciągnięty w czasie harmonogram procesu badawczego, wyniki badań, możliwe do zaprezentowania w chwili obecnej dotyczą jedynie 2 z 14 powiatów województwa, a mianowicie powiatu hajnowskiego oraz zambrowskiego.

Powiaty te, przynajmniej na tle innych, wchodzących w skład województwa podlaskiego zaliczyć można do grupy średnio rozwiniętych, o specyficznych cechach wyróżniających je z grona pozostałych. Powiat hajnowski położony w południowo-wschodniej części województwa, dzięki swym walorom przyrodniczym uchodzi za szczególnie atrakcyjnie miejsce wypoczynku i turystyki, z dobrze prosperującym przemysłem drzewnym, natomiast zambrowski, zlokalizowany na krańcach południowo-zachodnich słynie z rozwiniętego przemysłu mleczarskiego, bazującego na własnej produkcji rolniczej. W skład obu jednostek samorządowych wchodzi odpowiednio 9 oraz 5 gmin. Powiat hajnowski tworzą następujące gminy: jedna miejska - Hajnówka, miejsko-wiejska Kleszczele oraz wiejskie – Białowieża, Czeremcha, Czyże, Dubicze Cerkiewne, Hajnówka, Narew, Narewka. W granicach powiatu zambrowskiego funkcjonuje jedna gmina miejska – Zambrów oraz cztery wiejskie – Zambrów, Kołaki, Szumowo, Rutki. Syntetyczny obraz obu powiatów ukazany za pomocą wybranych wskaźników rozwoju społeczno-ekonomicznego przedstawiono w Tabeli 1.

Dane zaprezentowane w zestawieniu wskazują na występowanie pewnych zasadniczych rozbieżności w poszczególnych dziedzinach, podlegających ocenie w obu powiatach. Wyróżnikiem powiatu hajnowskiego jest bardzo niski poziom gęstości zaludnienia. W szczególności stanowi on efekt niewłaściwej struktury wiekowej społeczności lokalnej, bezpośrednio determinującej przyrost naturalny. Można stwierdzić, że właśnie w powiecie hajnowskim, z pełną wyrazistością dostrzega się problem starzenia się społeczeństwa. Z uwagi na stosunkowo dużą powierzchnię zajmowaną przez powiat hajnowski oraz niską gęstość zaludnienia niską ocenę należy przyznać powiatowi hajnowskiemu w zakresie stopnia wyposażenia w infrastrukturę techniczną.

Tabela 1. Powiat hajnowski i zambrowski na tle województwa podlaskiego w 2004 roku

	Województwo podlaskie	Powiat hajnowski	Powiat zambrowski
Powierzchnia ogółem (w km ²)	20187	1624	733
Ludność (w tys.)	1202,4	49,0	45,1
Ludność miejska (w %)	59,1	48,5	50,8
Gęstość zaludnienia (na 1 km ²)	59,6	30,2	61,5
Przyrost naturalny (w ‰)	-0,9	-6,3	-0,2
Ludność w wieku przedprodukcyjnym (w tys.) / (w %)	269,0 / (22,4)	8,9 / (18,2)	11,0 / (24,4)
Ludność w wieku produkcyjnym (w tys.) / (w %)	734,4 / (61,1)	28,6 / (58,4)	27,2 / (60,3)
Ludność w wieku poprodukcyjnym (w tys.)	199,0 / (16,6)	11,5 / (23,5)	6,9 / (15,3)
Pracujący ogółem (w tys.) (jako odsetek ludności ogółem)	324,6 / (27,0)	15,0 / (30,6)	11,5 / (25,5)
Pracujący w sektorze I (w %)	42,6	42,9	56,3
Pracujący w sektorze II (w %)	18,0	19,2	15,0
Pracujący w sektorze III (w %)	39,4	38,2	28,7
Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)	16,1	11,3	19,7
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (w zł)	1128	915	591
Podmioty gospodarki narodowej rejestru REGON (na 10 tys. ludności)	756,7	688,8	804,8
Sieć wodociągowa (w km) / (na 1 km ²)	10620,2 / (0,52)	616,5 / (0,38)	500,5 / (0,68)
Sieć kanalizacyjna (w km) / (na 1 km ²)	1878,4 / (0,09)	161,9 / (0,1)	60,8 / (0,08)
Przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie	3,03	2,4	3,46
Powierzchnia użytkowa na 1 osobę (w m ²)	23,9	28,6	22,5
Drogi publiczne (powiatowe i gminne) o twardej nawierzchni (w km) / (na 1 km ²)	8642,9 / (0,43)	471,8 / (0,29)	376,4 / (0,51)

Opracowanie własne na podstawie: Województwo Podlaskie 2005. Podregiony, powiaty, gminy, Wojewódzki Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2005, s.33, 44-50, 114-122.

Powiat zambrowski, z uwagi na swe położenie przy trasie krajowej, łączącej Białystok z Warszawą, lepiej doposażony jest w zakresie wspomnianych urządzeń infrastrukturalnych.

Nie oznacza to wcale, że takowych problemów nie przeżywa i nie doświadcza. Wybitnie rolniczy charakter powiatu zambrowskiego potwierdzają dane statystyczne, ukazujące strukturę zatrudnienia ludności tego obszaru. Niestety, pomimo znaczącej roli jaką odgrywa sektor I (możliwość istnienia dodatkowo bezrobocia ukrytego) w gospodarce powiatu zambrowskiego, stopa bezrobocia rejestrowanego osiąga na tym terenie wartości wyższe w stosunku do średniej wojewódzkiej oraz średniej krajowej.

Krótką charakterystykę obu powiatów potraktować należy jedynie jako materiał wyjściowy analizy. Treść zasadniczą stanowią wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych na początku 2006 roku w gminach wzmiankowanych powiatów. Osobami ankietowanymi byli najczęściej sami wójtowie oraz burmistrzowie poszczególnych gmin, wchodzących w skład większych jednostek układu administracyjnego czyli powiatów. Wywiadu nie udało się jedynie przeprowadzić w gminie wiejskiej Hajnówka.

Pytania ankietowe zostały posegregowane w grupy odpowiadające wcześniej przedstawionej klasyfikacji instrumentów rozwoju lokalnego. Pierwszą z nich były narzędzia o charakterze planistycznym. Wykaz wszystkich posiadanych w gminach dokumentów planistycznych zamieszczono w Tabeli 2.

Tabela 2. Zewidencjonowane dokumenty planistyczne w powiecie hajnowskim i zambrowskim

Wyszczególnienie	Powiat hajnowski		Powiat zambrowski	
	Ilość zań	wska- rzeczywista	Ilość zań	wska- rzeczywista
Strategia rozwoju gminy	8	4	2	2
Plan rozwoju lokalnego	8	5	4	3
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	8	1	5	1
Plan zagospodarowania przestrzennego	4	0	2	0

Opracowanie zespołu badawczego w oparciu o badania ankietowe.²

Z informacji uzyskanych w gminach, stanowiących podstawę wniosku, wynika, że niemal wszystkie z nich dysponują planami rozwoju lokalnego (nie wypracowała go jedynie gmina Szumowo). Z drugiej strony żadna z nich nie posiada specjalnych, kierunkowo działających programów wsparcia, np. małych i średnich przedsiębiorstw, rolnictwa czy turystyki. Niezadowolająco ocenić należy również stan zaawansowania prac nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Pomimo kapitalnego znaczenia przywiązywanego w praktyce do tego dokumentu, możliwości korzystania z niego są ograniczone, co jak wyjaśniali sami respondenci stanowi skutek konieczności poniesienia znaczących i niejednokrotnie przewyższających możliwości budżetowe gminy kosztów związanych z ich opracowaniem. Informacje zdobyte drogą wywiadu bezpośredniego starano się również skonfrontować z „fizyczną” dostępnością poszczególnych instrumentów planistycznych. Jak się okazało, nie zawsze próby dotarcia do materiałów źródłowych uwieńczone zostały sukcesem. Kwestia ta, choć istotna, nie powinna przysłonić innego, zasadniczego problemu jaki pojawił się w trakcie analizy dostępnych strategii i planów rozwoju lokalnego. Dokumenty te zawierają zapisy

² Członkowie zespołu badawczego: mgr E.Chilicka, mgr M.Klimczuk, mgr M.Citkowski, mgr A.Przeździńska, mgr I.Borsuk, mgr J.Wiśniewska, dr A.Tomanek

określające zamierzenia planistyczne, które niejednokrotnie nie znajdują potwierdzenia w konkretnych działaniach podejmowanych przez władze lokalne. Projekty przewidziane do realizacji koncentrują się w szczególności na poprawie i rozbudowie istniejącej infrastruktury technicznej, co jedynie w sposób bliżej nieokreślony przybliży gminy do wyznaczonych celów. Zbyt rzadko występują sytuacje, w których priorytetowo i nadrzędnie traktowana jest misja gminy oraz projekty bezpośrednio zmierzające do jej materializacji.

Zasygnalizowany już wcześniej wątek zakresu dostępności do informacji publicznej na szczeblu gminy wskazuje pośrednio jak duże znaczenie przywiązywać należy do kolejnej grupy narzędzi, określonych w badaniu mianem instrumentów informacyjno-promocyjnych. Z jednej strony odpowiedniej informacji na temat poczynań władz samorządowych oczekuje sama społeczność lokalna. Brak wiedzy w tym zakresie destymulująco oddziałuje na zachowania mieszkańców danego obszaru, ograniczając możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wyznacznikiem którego jest między innymi wysoki poziom partycypacji w działaniach na rzecz szeroko rozumianego rozwoju. Z drugiej strony rozwój lokalny wymaga właściwie podanej dawki informacji pełniącej funkcję promocyjną.

Z uwagi na niesłuchanie bogaty wachlarz form, potencjalnie możliwych do wykorzystania narzędzi informacyjno-promocyjnych, w artykule ograniczono się jedynie do wskazania tych z nich, które w ocenie osób ankietowanych uchodzą za najbardziej efektywne oraz tych, których stosowanie nie jest praktykowane przez badane samorzady gminne. Za najpopularniejszą a jednocześnie najbardziej skuteczną formę przekazu jednogłośnie uznano „własną stronę internetową”. Znaczącą rolę przypisano również współpracy w zakresie wymiany informacji między poszczególnymi samorządami. W grupie powszechnie stosowanych instrumentów promocji gospodarczej znalazły się także: foldery, informacje o przetargach na zagospodarowanie nieruchomości zlokalizowanych w obrębie gminy, organizacja targów turystycznych, jarmarków i festynów, oferta inwestycyjna zamieszczana w internecie. Większość wskazań, czego dowodzą odpowiedzi respondentów, dotyczy głównie wykorzystania instrumentów o charakterze ogólnym, nie zidentyfikowanych na konkretnego odbiorcę, których zastosowanie nie wymaga poniesienia większych nakładów finansowych oraz organizacyjnych. Zdecydowanie rzadziej stosowanymi rodzajami instrumentów są w szczególności: kontakty z ponadregionalnymi instytucjami promocji gospodarczej, ogłoszenia i informacje zamieszczane w katalogach zagranicznych, uczestnictwo w targach i wystawach zagranicznych, organizacja misji gospodarczych, prowadzenie seminariów, szkoleń, kursów i sympozjów, kontakty z zagranicznymi miastami bliźniaczymi, przewodniki dla inwestorów zagranicznych. Znikomy udział w ofercie tych narzędzi świadczyć może o relatywnie niskim poziomie potencjału rozwojowego gmin czy też o ich ograniczonych aspiracjach. We wszystkich analizowanych gminach, co godne jest podkreślenia, nie występują również odrębne dokumenty, precyzujące metody działania w obszarze promocji. Realizacja zatem tych zadań przebiega, jak się wydaje w sposób niezorganizowany i niekoniecznie w pełni dostosowane do potrzeb gmin wynikających ze zdefiniowanych w strategiach rozwoju nadrzędnych celach.

W ramach badania trzeciej grupy instrumentów, które określono mianem instytucjonalno-organizacyjnych uwagę skoncentrowano na dwóch zasadniczych aspektach: działaniach „lokalnych włodarzy” zorientowanych na tworzenie szeroko rozumianego klimatu przedsiębiorczości oraz na aktywnym i świadomym akcie uczestnictwa w budowaniu warunków sprzyjających organizacji i funkcjonowaniu na rynku lokalnym podmiotów gospodarczych. W grupie najczęściej stosowanych rozwiązań wspierających rozwój lokalnej przedsiębiorczości znalazły się przede wszystkim: szkolenia, podnoszenie kwalifikacji lokalnych zasobów pracy, doskonalenie i upraszczanie przepisów lokalnych, współpraca ponadlokalna. Ilościowe porównanie instrumentów wykorzystywanych w gminach powiatu zambrowskiego oraz łomżyńskiego wskazuje na większą aktywność samorządów gminnych powiatu hajnowskiego. Kompletny wykaz wskazań władz samorządowych, dowodzących słuszności tych twierdzeń

zamieszczono w Tabeli 3. W gminach wchodzących w skład powiatu hajnowskiego pojawił się, nie występujący w powiecie zambrowskim instrument pod nazwą „współpraca transgraniczna”. Odmiennosc ta wynika z przygranicznego położenia powiatu hajnowskiego, graniczącego z Białorusią. Niestety, jak się wydaje w większości przypadków współpraca odbywa się głównie na płaszczyźnie wymiany kulturalnej, zaś kontakty o charakterze typowo gospodarczym mają marginalne znaczenie. Należy mieć nadzieję, że z biegiem czasu relacje te ulegną zmianie i nastąpi rozszerzenie współpracy o wybitnie ekonomiczny profil.

Tabela 3. Najczęściej stosowane instrumenty wsparcia lokalnej przedsiębiorczości w opinii władz gminnych powiatu hajnowskiego i zambrowskiego

Wyszczególnienie	Powiat hajnowski	Powiat zambrowski
Liczba przebadanych gmin - ogółem	8	5
	Ilość wskazań	Ilość wskazań
Nawiązano współpracę transgraniczną	7	-
Organizowano szkolenia i podnoszono kwalifikacje lokalnych zasobów pracy	6	3
Doskonalono i uproszczono przepisy lokalne	5	4
Nawiązano współpracę ponadlokalną	5	1
Nawiązano współpracę międzynarodową	5	1
Aktywnie pozyskiwano środki pomocowe na wsparcie sektora MSP	4	1
Pozyskano krajowych partnerów gospodarczych	4	0
Stworzono bazę lokalnych firm – inwestorów i instytucji otoczenia biznesu	3	2
Wyznaczono kierunki rozwoju przedsiębiorczości lokalnej	3	0
Stworzono listę pożądanych rodzajów działalności	3	1

Opracowanie zespołu badawczego w oparciu o badania ankietowe.

Podkreślić należy, że odpowiedź ta niejednokrotnie była utożsamiana z inną, występującą pod nazwą „współpraca międzynarodowa”, przez co ilość wskazań w przypadku powiatu hajnowskiego wyniosła 5 na 8 potencjalnie możliwych przy 1 odpowiedzi twierdzącej (miasto Zambrów) odnotowanej w powiecie zambrowskim. Spośród gmin, które utrzymują faktycznie regularne kontakty międzynarodowe wymienić należy gminę Kleszczele, współpracującą z podmiotami rosyjskimi i ukraińskimi oraz Dubicze Cerkiewne, gdzie udało się nawiązać współpracę z podmiotami rynku estońskiego. Spośród szerokiej gamy instrumentów instytucjonalno-organizacyjnych ukierunkowanych na wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości znalazły się niestety również takie, których zakres stosowania można określić jako minimalny. Najbardziej niepokojącym zjawiskiem obserwowanym we wszystkich gminach jest brak formalnie opracowanych, specjalnych programów wsparcia przedsiębiorczości, funkcjonalnie powiązanych z dokumentami w rodzaju strategii czy planu rozwoju lokalnego. Różnice w stopniu wykorzystania omawianej grupy instrumentów dostrzegane na szczeblu powiatów, obserwowane są również na niższym poziomie administracyjnego podziału – poziomie gmin. Spośród wszystkich 13-tu przebadanych gmin największą ilość wskazań odnotowano w gminie miejskiej Hajnówka (11), Narewce i Białowieży (9) oraz Kleszczelach (8). Wszystkie z wymienionych gmin wchodzi w skład powiatu hajnowskiego. W powiecie zambrowskim

rozpiętości nie były tak duże, zaś największą ilość sugerowanych w kwestionariuszu narzędzi wymieniono w gminach: Kołaki Kościelne oraz Rutki (4). O ile krytycznie należy ocenić poczynania samorządów gminnych na polu bezpośrednich działań ukierunkowanych na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych, lepszy wynik osiągają wszystkie z nich w zakresie budowy klimatu przedsiębiorczości. Zarówno większa była sama liczba wskazań jak i mniejsze dysproporcje między poszczególnymi gminami oraz powiatami (por. Tabela 4).

Najczęściej stosowanymi instrumentami okazały się: budowa wizerunku gminy jako urzędu przyjaznego dla klienta – przedsiębiorcy, stosowanie stawek podatkowych niższych od maksymalnych, regularne kontakty ze środowiskiem przedsiębiorców, wzbudzanie idei przedsiębiorczości wśród społeczności lokalnej. Dodatkowo, w przypadku powiatu hajnowskiego duża ilość wskazań dotyczyła poprawy estetyki lokalnego krajobrazu oraz organizacji ruchu turystycznego, co uznać należy za naturalny przejaw szczególnej atrakcyjności turystycznej tego obszaru i pożądaną rodzaj rozwiązania stosowany przez władze lokalne.

Tabela 4. Najczęściej i najrzadziej stosowane narzędzia budowy klimatu przedsiębiorczości w gminach powiatu hajnowskiego i zambrowskiego

Wyszczególnienie	Powiat hajnowski	Powiat zambrowski
	Ilość wskazań	
Budowa wizerunku gminy jako urzędu przyjaznego dla klienta – przedsiębiorcy	8	5
Stosowanie stawek podatkowych niższych od maksymalnych	8	5
Regularne kontakty ze środowiskiem przedsiębiorców	7	4
Wzbudzanie idei przedsiębiorczości wśród społeczności lokalnej	6	3
Poprawa estetyki lokalnego krajobrazu	8	2
Organizowanie ruchu turystycznego	8	1
Pomoc w pozyskiwaniu partnerów krajowych i zagranicznych	4	0
Współpraca z organizacjami pozarządowymi na rzecz promocji przedsiębiorczości	2	0
Tworzenie spółek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego	0	1
Zapewnianie przedsiębiorcom gwarancji kredytowych i poręczeń	0	0

Opracowanie zespołu badawczego w oparciu o badania ankietowe.

Jak wynika z powyższego zestawienia szczególnie niski poziom aktywności samorządów gminnych wykazują w zakresie tworzenia spółek partnerstwa publiczno-prywatnego (wyjątek stanowi gmina Kołaki Kościelne - współorganizator Giełdy Towarowo-Rolnej) oraz zapewniania przedsiębiorcom gwarancji kredytowych i poręczeń. O ile w pierwszym przypadku fakt ten tłumaczyć można brakiem, przynajmniej do niedawna, stosownych regulacji prawnych określających szczegółowo zasady funkcjonowania tego typu instytucji, druga sytuacja wymaga odmiennego wyjaśnienia. Wynika prawdopodobnie z ograniczonych zdolności finansowych gmin, stanowiąc jedną z poważniejszych barier hamujących proces rozwoju przedsiębiorstw. Zdanie to potwierdzają burmistrzowie i wójtowie respondowanych urzędów, wskazując na pilną potrzebę utworzenia we współpracy ze starostwami takich funduszy, jako

jednej z ważniejszych form instytucji otoczenia biznesu. Najczęściej, co jest zjawiskiem obserwowanym bez wyjątku na obszarze całego kraju, lokalizacja tego typu placówek skoncentrowana jest na obszarach miejskich, co potwierdza również zebrany materiał badawczy. Celowym zatem wydaje się intensyfikacja działań zmierzających do bardziej równomiernego rozmieszczenia w przestrzeni instytucji otoczenia biznesu, czyli ich tworzenie również w gminach wiejskich czy miejsko-wiejskich.

Wyjątkową rolę nadać należy dwóm ostatnim grupom instrumentów, jakimi są inwestycje oraz budżet. Ich szczególny charakter wynika z tego, że większość działań podejmowanych przez samorządy gminne w celu kształtowania warunków życia ludności jak i warunków funkcjonowania zlokalizowanych na danym obszarze podmiotów gospodarczych tworząc kościec rozwoju lokalnego (Krajewski, Śliwa, 2004, s.44), nosi znamiona rozwiązań inwestycyjnych, zakres których warunkowany jest ostatecznie nie tyle przez same unormowania prawne ile przez możliwości ekonomiczno-finansowe władz lokalnych. Rozwój wymaga inwestycji dokonywanych w różnych sferach życia społeczno-ekonomicznego człowieka. O ile w sferze prywatnej gospodarki akcent kładziony jest przede wszystkim na generowanie pieniężnych dochodów, sfera publiczna kieruje się nieco odmiennym kryterium wyboru. Niezbędne są zatem nie tylko inwestycje typowo gospodarcze, ale również w człowieka, w środowisko przyrodnicze, społeczne, w struktury organizacyjne, w szeroko rozumianą infrastrukturę (Bończak-Kucharczyk, Herbst, Chmura, 1998, s.34-35).

Z uwagi na charakter niniejszego opracowania, zakres analizy obejmującej instrumenty inwestycyjne oraz ekonomiczno-finansowe zostanie ograniczony do wybranych, zdaniem autora, najistotniejszych kwestii problemowych, które dostrzeżono w świetle zebranego materiału badawczego.

Pierwszą z nich jest obserwowana niska samodzielność dochodowa poszczególnych gmin, przekładająca się najczęściej na określoną, nie zawsze pożądaną w kontekście stymulowania rozwoju strukturę wydatków budżetowych. Drugą, zasadniczą kwestią jest zagadnienie samej struktury rodzajowej inwestycji dokonywanych na obszarze gmin oraz źródeł ich finansowania.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z wielu źródeł. Jedną z ze stosowanych klasyfikacji jest ich podział na dochody własne i pozostałe. Polskie unormowania prawne nie zawierają jednoznacznej definicji pojęcia dochodów własnych. W konsekwencji, jak pisze J.Adamiak „termin – dochody własne – budzi wątpliwości prawne i językowe (Adamiak, Kosiedowski, 2001, s.187)”. W myśl zapisów Konstytucji RP, dochody własne to dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST), których nie można zaliczyć do subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa (Konstytucja RP, 1997). W badaniu, pamiętając o istniejących rozbieżnościach terminologicznych świadomie zastosowano konstytucyjnie określony podział dochodów (Por. Tabela 5). Dokonana w ten sposób dezagregacja dochodów JST pozwoliła określić stopień autonomii finansowej samorządów gminnych.

W świetle zebranych informacji niezależność gmin w zakresie podejmowania decyzji finansowych ocenić wypada w sposób zróżnicowany. Najniższe udziały dochodów własnych w dochodach ogółem, sięgające dwudziestu kilku procent odnotowano w gminach powiatu zambrowskiego: Kołaki Kościelne oraz Rutki. W gminach powiatu hajnowskiego rozkład poszczególnych kategorii dochodów nie wykazywał tak dużych dysproporcji. Jedynie w Dubiczach Cerkiewnych odsetek dochodów własnych kształtował się na względnie niskim poziomie. W latach 2003 i 2004 sukcesywnie zwiększał się jego udział osiągając ostatecznie wartość 34,9%. Ograniczona wielkość dochodów własnych w relacji do transferów z budżetu państwa rodzi obawy co do możliwości aktywnego kształtowania procesu rozwoju, w nadmiernym stopniu uzależniając go od dotacji i subwencji. Zgoła odmienną sytuację obserwuje się w takich gminach jak: Zambrów, Białowieża, Narew, Narewka i Hajnówka. Tam odsetek

dochodów własnych gminy oscyluje na poziomie około 50-60 procent, co pozwala przypuszczać, że gminy te w zdecydowanie większym stopniu mogą kreować i stymulować rozwój lokalny.

Równie ważną jak analiza dochodów wydaje się być kwestia wydatków budżetowych gmin, które w szczególności wynikają z zakresu obligatoryjnych zadań nakładanych na samorządy gminne w drodze ustawowej oraz indywidualnie określanych przez władze lokalne celów rozwojowych zapisanych w dokumentach planistycznych (Ustawa o samorządzie gminnym, 1990).

Tabela 5. Struktura dochodów gmin powiatu hajnowskiego i zambrowskiego w latach 2002-2004 (w %)

Wyszczególnienie	2002			2003			2004		
	Dochody własne	Subwencje	Dotacje	Dochody własne	Subwencje	Dotacje	Dochody własne	Subwencje	Dotacje
Powiat zambrowski									
Kołaki Kościelne	22,1	61,9	16,1	25,4	61,8	12,9	26,6	62,2	11,2
Rutki	22,7	65,4	11,9	21,3	67,9	10,8	20,5	67,5	12,0
Szumowo	54,3	39,0	6,8	52,6	40,8	6,6	52,1	41,1	6,8
Zambrów	59,7	28,4	11,9	61,2	27,5	11,3	57,0	27,8	15,2
M.Zambrów	39,6	43,1	17,3	39,7	46,6	13,7	42,3	44,1	13,6
Powiat hajnowski									
Kleszczele	33,8	50,3	15,9	30,4	45,6	24,0	30,2	42,0	27,9
Białowieża	46,2	24,1	29,6	56,6	32,2	11,3	61,5	28,9	9,6
Narew	47,5	35,9	16,6	43,0	31,8	25,2	50,2	36,9	12,9
Narewka	51,7	34,9	13,3	51,0	31,2	17,7	55,6	34,6	9,8
Czyże	36,0	49,3	14,7	38,3	45,7	16,0	37,8	51,1	11,1
Dubicze Cerkiewne	29,6	38,7	31,7	44,7	39,2	16,1	34,9	43,6	21,4
Czeremcha	34,3	47,6	18,1	29,8	51,7	18,5	39,9	48,3	11,8
Hajnówka	48,9	38,4	12,6	42,0	39,4	18,6	51,9	37,0	11,1
Hajnówka miasto	45,9	35,2	18,9	46,3	37,2	16,5	50,5	32,2	17,2

Źródło: Niepublikowane opracowanie M.Chilickiej, powstałe na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu hajnowskiego i zambrowskiego.

Szczególnie istotną funkcję pełnią wydatki o charakterze inwestycyjnym. Niestety ich udział w strukturze wydatków budżetowych jest ograniczony. Dominującą pozycję stanowią wydatki o charakterze bieżącym, sięgające poziomu 60-80% łącznych. Najwyższy ich odsetek odnotowano w gminach: Hajnówka, Białowieża, Szumowo, Kołaki Kościelne, Narew, Narewka. Z kolei interesujące nas wydatki inwestycyjne, służące poprawie poziomu życia mieszkańców oraz umożliwiające prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów stanowią ograniczoną część wszystkich wydatków budżetowych. Ich rozkład w badanych gminach oscyluje między odsetkiem nie przekraczającym 1 punktu procentowego (rok 2004 – gmina Białowieża) a wartością 33,5% uzyskaną w 2002 roku przez gminę Rutki. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na występujące w kilku przypadkach gwałtowne zmiany

struktury wydatków, związane prawdopodobnie z wzajemnie się przeplatającymi okresami wzmożonej aktywności inwestycyjnej oraz okresami odzyskiwania stabilności finansowej. Analiza budżetów prowadzona przez pryzmat samej jej struktury nie ukazuje w pełni istniejących dysproporcji w zakresie możliwości inwestycyjnych poszczególnych gmin. Z pełną wyrazistością dostrzec je można przeliczając ponoszone wydatki na jednego mieszkańca. Wniosek ogólny płynący z tych doświadczeń jest następujący: choć w głównej mierze rozmiary inwestycyjne określane są przez możliwości finansowe, które najczęściej są ograniczone, jednak znaczącą rolę odgrywa również jakość i sposób zarządzania daną jednostką administracyjną.

Tabela 6. Struktura wydatków budżetowych gmin powiatu hajnowskiego i zambrowskiego w latach 2002-2004 (w%)

Wyszczególnienie	2002					2003					2004				
	Wydatki bieżące	Wydatki inwestycyjne	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Dotacje	Pozostałe wydatki	Wydatki bieżące	Wydatki inwestycyjne	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Dotacje	Pozostałe wydatki	Wydatki bieżące	Wydatki inwestycyjne	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Dotacje	Pozostałe wydatki
Kołaki Kościelne	76,4	12,3	11,3	0,1	0,0	77,8	11,6	10,3	0,3	0,0	75,5	13,9	9,0	1,6	0,0
Rutki	56,4	33,5	9,6	0,3	0,2	68,2	20,4	10,4	0,2	0,7	62,1	25,9	11,5	0,2	0,3
Szumowo	72,6	16,2	6,2	4,6	0,5	78,3	11,4	6,0	4,1	0,2	75,8	12,8	6,6	4,7	0,0
Zambrów	64,2	25,2	9,4	1,2	0,0	58,1	33,1	8,2	0,6	0,0	61,5	29,3	9,0	0,3	0,0
M.Zambrów	57,7	25,6	14,4	1,8	0,5	65,0	16,0	14,9	4,1	0,1	62,2	16,6	17,7	3,5	0,0
Kleszczele	72,8	5,1	13,9	7,2	1,1	61,9	18,9	12,1	6,5	0,6	61,4	13,8	18,2	6,2	0,4
Białowieża	54,8	24,8	9,2	7,7	3,5	72,6	1,8	12,3	10,2	3,0	78,6	0,3	11,5	8,6	1,1
Narew	74,6	10,4	11,0	4,0	0,0	59,2	29,8	7,2	3,7	0,1	75,2	10,1	10,5	4,0	0,2
Narewka	70,0	18,1	10,9	0,5	0,6	71,2	17,2	10,2	0,8	0,6	74,1	12,3	11,8	1,0	0,8
Czyże	81,3	6,2	10,7	0,3	1,5	76,8	13,2	8,9	0,3	0,8	68,1	19,8	7,9	3,6	0,7
Dubicze Cerkiewne	54,8	33,1	7,7	4,4	0,0	77,8	6,3	10,2	5,7	0,0	54,7	29,9	10,4	5,0	0,0
Czeremcha	63,1	9,0	13,1	14,0	0,7	55,4	18,2	10,3	15,5	0,6	60,4	10,9	12,7	15,7	0,4
Hajnowka	79,1	6,4	12,1	0,3	2,2	71,2	16,9	10,1	0,3	1,6	79,8	6,3	12,5	0,3	1,1
Hajnowka miasto	61,2	5,0	16,6	16,8	0,5	59,7	6,1	17,9	15,9	0,5	56,3	7,9	19,2	16,2	0,4

Źródło: Niepublikowane opracowanie M.Chilickiej, powstałe na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu hajnowskiego i zambrowskiego.

Zakres stosowanych instrumentów inwestycyjnych w gminach powiatu hajnowskiego oraz zambrowskiego w znaczącym stopniu, jak wynika z zebranych w trakcie badań informacji zredukowany został do uzupełnienia i rozbudowy podstawowej infrastruktury technicznej (sieć transportowa, wodociągowa oraz sanitacyjna). Zdecydowanie mniejszy nacisk władze lokalne kładą na komplementarny wobec niej rodzaj inwestycji – inwestycje w infrastrukturę społeczną. Choć obecnie JST mają do dyspozycji wiele form finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych (środki własne, bezzwrotne, zwrotne, nowe formy finansowania) nie wykazują jednak należytej aktywności w ich pozyskiwaniu (Rudzka-Lorentz, Sierak, Zalewski, 2005, s.176). W większości gmin zadłużenie zewnętrzne bądź nie występuje wcale bądź jest niewielkie. Z szerokiej gamy możliwych źródeł finansowania praktykowana jest metoda tradycyjna, przybierająca postać kredytu długoterminowego. W żadnej z przedmiotowych gmin nie

jest stosowany instrument dłużny finansowania rozwoju w postaci obligacji komunalnych. Szczególnie gminy powiatu zambrowskiego wykazują niskie zainteresowanie bezzwrotnymi środkami pochodzącymi z funduszy unijnych. Dla przykładu, z danych Podlaskiego Urzędu Marszałkowskiego wynika, że w powiecie hajnowskim w IV kwartale 2005 w ramach ZPORR realizowanych było 11 projektów na łączną kwotę 16,8 mln zł (5-te miejsce w województwie), gdy w powiecie zambrowskim żaden.

Reasumując, stwierdzić należy, że powodem relatywnie niskiego stopnia stosowalności instrumentów inwestycyjnych nie jest tylko i wyłącznie brak bądź ograniczoność znajdujących się w dyspozycji samorządów lokalnych środków finansowych. Destymulująco na wielkość oraz strukturę inwestycji realizowanych w gminach oddziałują również inne czynniki, źródło których tkwi w samym sposobie sprawowania funkcji zarządczych przez władze lokalne.

Podsumowanie

Władza lokalna to jeden z podmiotów funkcjonujących na rynku lokalnym. Stanowiąc element systemu jednocześnie go kształtuje. Jako podmiot zarządzający rozwojem lokalnym wyposażona jest w szereg instrumentów, z pomocą których stara się realizować podstawowy cel jakim jest możliwie pełne zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności. Postępujący proces decentralizacji zadań i kompetencji nadał samorządowi lokalnemu zupełnie nowy charakter czyniąc zeń podmiot, od którego wymaga się współcześnie nie tylko realizacji zadań obligatoryjnych ale również inicjatywy, kreatywności oraz świadomości tego, że w stymulowaniu rozwoju nie jest w stanie zastąpić go żadna inna jednostka. Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych potwierdzają słuszność założonej hipotezy badawczej, mówiącej o występowaniu istotnych dysproporcji w zakresie sprawności zarządzania rozwojem lokalnym w poszczególnych gminach. Relatywnie niski poziom stopnia wykorzystania wyodrębnionych na potrzeby badania instrumentów stymulowania rozwoju prowadzi do kilku zasadniczych wniosków. Zasadnicza konkluzja rodząca się w oparciu o zgromadzony materiał to stwierdzenie konieczności perspektywicznego spojrzenia na możliwości rozwojowe gminy, wyrazem czego powinna stać się długofalowa strategia rozwoju, funkcjonująca nie tylko jako formalny zapis programowy ale dokument faktycznie realizowany przez kolejne ekipy władzy. Skuteczne zarządzanie rozwojem lokalnym wymaga również skorzystania z większej ilości dostępnych instrumentów rozwoju lokalnego, których sposób zastosowania określać mają kierunkowe plany działań sprzężone integralnie z ogólną strategią rozwoju gminy.

BIBLIOGRAFIA:

1. Adamiak J., (2001), Zarządzanie finansami lokalnymi i regionalnymi, w: Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki, red. W. Kosiedowski, TNOiK, Toruń.
2. Biniecki J., Szczupak B., (2004), Strategiczne myślenie o przyszłości gminy, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
3. Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K. (1998), Jak władze samorządowe mogą wspierać przedsiębiorczość, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.
4. Gajl N., (1979), Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, PWE, Warszawa, s.12, za: Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego, J.Kot, (2003), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
5. Gałuszka K., (2004), Identyfikacja rozwoju lokalnego i źródeł jego finansowania, w: Fi-

- nansowe aspekty rozwoju lokalnego, red. T.Famulska, K.Znanięcka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
6. Kaczor K., Tomalak M., Potencjał inwestycyjny samorządów terytorialnych, <http://www.ibngr.edu.pl/zfp/prace/wszystko/html> (stan na dzień 30.03.2006).
 7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, 1997, poz. 483, art. 167, ust. 2.
 8. Krajewski K., Śliwa J., (2004), Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
 9. Malisz B., (1984) Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej, Ossolineum, Warszawa, s.154 za: Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego, J.Kot, (2003), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
 10. Rudzka-Lorentz C., Sierak J., (2005), Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, w: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa.
 11. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, Dz. U. Nr 142, 2001, poz. 1591 ze zm., art. 6-7.
 12. Wojciechowski E., (2003), Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, DIFIN, Warszawa.
 13. Województwo Podlaskie 2005. Podregiony, powiaty, gminy, (2005), Wojewódzki Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok.
 14. Ziółkowski M., Goleń M., (2003), Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, red. H.Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa.