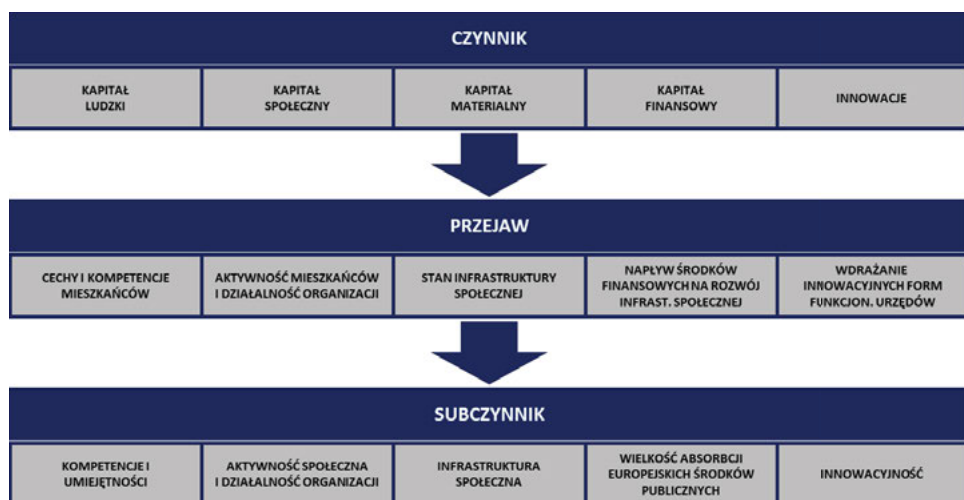


# Rozdział 7

## Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju

### 7.1. Zakres analizy

Uwarunkowania instytucjonalne procesu rozwoju rozumiemy jako sprawność formalnych organizacji administracyjnych programujących i realizujących politykę rozwoju, ale też jako sprawność instytucji nieformalnych wynikających z cech osobowych mieszkańców, kształtujących ich zdolność do podejmowania indywidualnych oraz zbiorowych aktywności. W tej części pracy poszukuje się potwierdzenia występowania przejawów poprawy skuteczności działania lub występowania barier w zakresie funkcjonowania formalnych organizacji administracyjnych i instytucji nieformalnych w odniesieniu do analizowanych czynników. W tym celu podjęto próbę analizy wyzwań związanych z tworzeniem warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Analogicznie jak w rozdz. 6 poszczególne wyzwania rozpatrywane są dla każdej gminy testowej w układzie pięciu czynników rozwoju, wyodrębnionych w ramach autorskiej systematykacji (rozdz. 2.3). Należą do nich: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacje. W ramach każdego czynnika ustalono istotny przejaw wyzwania w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych rozwoju, który powiązany jest dodatkowo w sposób bezpośredni lub pośredni z subczynnikiem przedmiotowego czynnika (rozdz. 2.3.1 do 2.3.5). Zestawienie analizowanych czynników i odpowiadających im przejawów wyzwania w przedmiotowym zakresie przedstawia się następująco: (1) kapitał ludzki: cechy i kompetencje mieszkańców, (2) kapitał społeczny: aktywność mieszkańców i działalność organizacji, (3) kapitał materialny: stan infrastruktury społecznej, (4) kapitał finansowy: napływ środków finansowych na rozwój infrastruktury społecznej, (5) innowacje: wdrażanie innowacyjnych form funkcjonowania urzędów. Przedmiotowy schemat analityczny realizowanego postępowania badawczego ilustruje ryc. 7.1. Charakterystyka empiryczna w odniesieniu do każdego czynnika i przejawu prowadzona jest na podstawie wyników uzyskanych w trakcie pogłębionych wywiadów z przedstawicielami lokalnej władzy i badań fokusowych z liderami lokalnymi (IDI, FDI) dla każdej gminy oraz uzupełniona w miarę możliwości danymi statystycznymi. Podsumowaniem rozważań jest ocena cząstkowa (w układzie każdego czynnika i przejawu) i całościowa (dla wszystkich czynników i przejawów) przygotowania gmin w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju (tab. 7.3). Rozdział zamyka próba określenia syntetycznego



Ryc. 7.1. Schemat identyfikacji wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

poziomu (niskiego, przeciętnego lub wysokiego) przygotowania gmin testowych do skutecznego wzmacniania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jako wyzwania polityki regionalnej. Podstawą określenia syntetycznego poziomu przygotowania gmin w przedmiotowym zakresie jest ocena wypadkowa ze wskazań cząstkowych uzyskanych w ramach każdego z pięciu czynników rozwoju.

## 7.2. Kapitał ludzki

W ramach czynnika kapitał ludzki wybranym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju są **cechy i kompetencje mieszkańców** będące składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika kompetencje i umiejętności. Mieszkańcy terytorium wraz ze swoją wiedzą, kreatywnością, umiejętnościami i kompetencjami w zasadniczy sposób wpływają na specyfikę funkcjonalną danego obszaru. Cechy osobowe mieszkańców warunkują możliwość wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych budujących rozwój oddolny. Są one podstawowym elementem tworzącym konteksty terytorialne i preferencje mieszkańców. Uwarunkowania instytucjonalne procesu rozwoju opierają się na ludziach, dlatego wzmacnianie ich cech i kompetencji pozytywnych oraz zmniejszanie intensywności negatywnych, a także pobudzanie aktywności mieszkańców należy postrzegać jako podstawowe działania w kształtowaniu tego procesu.

Wyniki pogłębionych wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych oraz opinie liderów społecznych pozwoliły wskazać pozytywne i negatywne cechy i kompetencje mieszkańców gmin testowych, mające wpływ na tworzenie instytucjonalnych warunków dla procesu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Należy podkreślić, że we wszystkich gminach, niezależnie od poziomu rozwoju czy typu funkcjonalno-administracyjnego, respondenci wskazywali więcej cech pozytywnych niż negatywnych. Najczęściej wymieniano: gospodarność, przedsiębiorczość i pracowitość mieszkańców, jednocześnie podkreślając, że są to typowe cechy wyróżniające całą społeczność wielkopolską wśród innych społeczności regionalnych w Polsce: *Jesteśmy częścią Wielkopolski i ta przysłowiowa pracowitość Wielkopolan jest tutaj widoczna. (...) Ludzie są gospodarni, pracowici, aktywni i wiele z siebie gotowi dać. Przekłada się to na działalność stowarzyszeń, przedsiębiorczość, aktywność, o ile stworzy się ku temu warunki* (Bralin), *...ja bym powiedział, że są tacy gospodarni. Może jest to cecha typowa dla ludzi z Wielkopolski* (Turek). Fakt ten odzwierciedlają wyniki wcześniej prowadzonych badań na temat zbiorowości Wielkopolan i jej specyficznych cech [Kwaśniewski 1986; Jałowiecki 1996; Dolata i in. 2009]. Do innych pozytywnych cech lokalnej społeczności, przedstawiciel władz lokalnych gminy miejskiej Leszno zaliczył zdyscyplinowanie, odpowiedzialność, obowiązkowość, ale zaznaczył, że w pewnym stopniu taki zestaw cech ogranicza kreatywność mieszkańców. Wśród pozytywnych cech lokalnych społeczności wymieniono również: zaradność, która przekłada się na niski poziom bezrobocia: *mieszkańcy są bardzo zaradni, to też świadczy o tym, że nikt tutaj nie rozkłada rąk, praktycznie tu nie ma bezrobocia* (Książ Wlkp.), umiejętność adaptacji mieszkańców do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy (Leszno) i dbanie o czystość i porządek: *mieszkańcy dbają o czystość, u nas śmieć nie może fruwać* (Złotów). Dodatkowo w wybranych gminach (Książ Wlkp., Trzemeszno, Złotów) przedstawiciele lokalnych władz i liderów podkreślali wysoki lokalny patriotyzm mieszkańców i mocne poczucie tożsamości lokalnej, które przekładają się na ich aktywność i duże zaangażowanie w sprawy gminy: *Moim zdaniem, na pierwszym miejscu wymieniłbym przywiązanie do miejsca zamieszkania i do lokalnej tradycji* (Trzemeszno). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na specyficzne cechy mieszkańców gminy wiejskiej Rokietnica objętej procesem suburbanizacji i wyraźny dysonans między cechami ludności napływowej i rdzennej, co może stanowić wyzwanie w implementacji uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju w aspekcie kapitału ludzkiego. Respondenci podkreślili, że nowych, napływowych mieszkańców, najczęściej dobrze wykształconych charakteryzują: brak poczucia tożsamości i więzi lokalnej oraz postawa roszczeniowa: *Ja mam jednak wrażenie, że cały czas mamy do czynienia z takim pewnym dysonansem między napływowymi a starymi mieszkańcami. Ja mam wrażenie, że nowi mieszkańcy jednak zamykają się w swoich środowiskach. Także nie mają może nawet takiej potrzeby, żeby dotrzeć do tych starych mieszkańców oraz Wszystko im się należy, wszystko musi być podane na tacy, nie ma, że czegoś nie ma, on tu płaci podatki, to musi być. Trzeba pamiętać, że jeszcze kilka lat temu wiele osób nie było tutaj zameldowanych, a zgłaszało swoje roszczenia. Inaczej postrzegani byli rdzenni mieszkańcy, których cechami są ...przywiązanie do miejsca i utożsamianie się z tym miejscem, z tym terenem, z tą gminą. W innych gminach testowych w grupie wyzwań związanych z negatywnymi cechami mieszkańców respondenci wskazali: zachowawczość, Mam wrażenie, że środowisko jest bardzo konserwatywne, boi się nowości, lubi takie ciepłe, bezpieczne ciepłenko* (Złotów), anonimowość i brak odwagi cywilnej w kwestii osobistego wypowiedziania się na tematy społeczne i polityczne *Jeżeli chodzi o minus, to ja tu*

*praktycznie widzę jeden. Mianowicie, to jest anonimowość. Mieszkańcy Trzemeszna wypowiadają się na tematy społeczne, polityczne, jakiegokolwiek inne tylko anonimowo. Czyli robią to chętnie na portalach społecznościowych, tam gdzie nie muszą się podpisywać (Trzemeszno), zbyt małą mobilnością wynikającą z dużego przywiązania do miejsca zamieszkania (Trzemeszno), interesowność, konsumpcjonizm i marazm (Szczytniki) oraz niskie aspiracje edukacyjne: Ale taką ujemną rzeczą, to jest stosunkowo niskie wykształcenie, ponieważ w Turku tylko około 13% mieszkańców posiada wykształcenie wyższe. Co jest w stosunku do ogólnopolskich, nawet i wielkopolskich udziałów stosunkowo niskie, czyli jest dużo ludzi o wykształceniu podstawowym, i niepełnym podstawowym (Turek, Szczytniki), co potwierdzają również opinie mieszkańców i przedsiębiorców (podrozdz. 5.2).*

### 7.3. Kapitał społeczny

W ramach czynnika kapitał społeczny wybranym przejawem wyzwania w ramach tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju są **aktywność mieszkańców i działalność organizacji**, będące składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynników aktywność społeczna i działalność organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń lokalnych. Poziom aktywności mieszkańców i działalność organizacji są uzależnione od poziomu rozwoju gospodarczego danej jednostki, wyposażenia w instytucje formalne i nieformalne czy od zjawisk kryzysowych. Tworzenie warunków do rozwoju instytucjonalnego prowadzi do wzrostu aktywności mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zwłaszcza w zakresie wzmacniania kompetencji do współpracy wewnątrz (wiązący – *bonding social capital*) i między (pomostowy – *bridging social capital*) grupami społecznymi. Z kolei tworzenie i aktywizacja istniejących organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wraz z ukierunkowaniem ich działań na potrzeby społeczności lokalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim) przyczynia się do wzmacnienia instytucjonalizacji rozwoju oraz kształtuje warunki organizacyjne dla skutecznej operacjonalizacji oddolnych (*bottom-up*) inicjatyw społecznych.

Pierwszym charakteryzowanym aspektem przedmiotowego wyzwania jest poziom aktywności mieszkańców, którą zbadano na podstawie opinii przedstawicieli władz lokalnych na temat ich zaangażowania w konsultacje społeczne organizowane przez urząd, a także na podstawie wskaźnika frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych, parlamentarnych i europejskich.

Największą aktywność mieszkańców w zakresie zaangażowania w konsultacje odnotowano w gminach miejskich o wysokim poziomie rozwoju: Leszno, Czarnków i Złotów oraz w gminie miejsko-wiejskiej Trzemeszno o przeciętnym poziomie rozwoju. W opinii przedstawiciela władz największego spośród badanych ośrodków miejskiego Leszna *Leszanie są od lat zaangażowani do współdecydowania o rozwoju swojego miasta. Ich aktywność jest wysoka, a pewnym wyzwaniem w tym zakresie jest wprowadzanie pewnych działań korekcyjnych ...ukierunkowanych na urealnienie*

*i efektywność realizacji zgłaszanych pomysłów.* W przypadku gminy Złotów zdaniem burmistrza *Wszystko, aż przesadnie jest konsultowane*, ponieważ *...samorząd to nie burmistrz, samorząd to my.* Takie podejście powoduje, że *Ludzie przychodzą gremialnie, przychodzą z pretensjami i to trzeba opanować, ja się tego nie boję to jest mój żywioł, nie mam nic za uszami, mam dobre intencje i umiem wszystko wytłumaczyć, bo robię to z przekonaniem.* Należy podkreślić, że we wskazanych gminach aktywność mieszkańców dotyczyła różnych dziedzin (np. budżetu obywatelskiego, planów zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju miasta czy funkcjonowania urzędu), a konsultacje społeczne odbywały się z wykorzystaniem różnych narzędzi (np. ankiety *on-line* (geoankiety), tradycyjne ankiety papierowe, spotkania mieszkańców z przedstawicielami władzy).

W kolejnej grupie gmin testowych aktywność społeczna mieszkańców była ograniczona i uzależniona od istoty problemu. W przypadku, gdy konsultacje organizowane przez urząd związane były z kwestiami, które bezpośrednio dotyczyły mieszkańców, najczęściej spraw problemowych i długo wyczekiwanych, aktywność była bardzo wysoka. Potwierdzają to wypowiedzi: *Mieszkańcy są aktywni tylko w sytuacjach konsultacji spraw, które ich bezpośrednio dotyczą* (Bralin), *Wiadomo, że mieszkańcy przyjdą, kiedy konsultacje dotyczą inwestycji długo przez nich wyczekiwanych, np. budowy drogi, parkingu* (Turek). Natomiast zdecydowanie niższą aktywność społeczną odnotowano w odniesieniu do problemów ogólnych i horyzontalnych, które nie dotyczyły bezpośrednio spraw indywidualnych, np. w zakresie planowania przestrzennego. Według burmistrza Książa Wlkp. *...nie ma żadnego zainteresowania wśród mieszkańców planami miejscowymi wyłożonymi do publicznego wglądu czy zdaniem wójta Rokietnicy ...nie ma tej energii w kwestiach zagospodarowania przestrzennego. Kiedy powstaje plan, to mam wrażenie, że nie ma do końca świadomości i zaangażowania, że to też jest nasz interes.* Podkreślono jednak, że aktywność mieszkańców wzrosła, gdy wykorzystano innowacyjne narzędzia konsultacji społecznych typu geoankieta. Zdecydowanie najgorzej władze lokalne oceniły aktywność mieszkańców wiejskiej gminy Szczytniki o niskim poziomie rozwoju: *Mieszkańcy nie aktywizują się. Jest pewna grupa osób, która ma coś do powiedzenia, ale zdecydowana większość nie chce zabierać głosu. Trudno stwierdzić z czego to wynika, może nasze narzędzia komunikacji nie do końca są odpowiednie.* W tym przypadku wyzwaniem jest zdiagnozowanie przyczyn niskiej aktywności mieszkańców, która może wynikać ze stosowania przez władze lokalne niewłaściwych narzędzi konsultacyjnych.

Uzupełnieniem analizy aktywności mieszkańców w badanych gminach, zaprezentowanej na podstawie wyników badań terenowych, są dane dotyczące ich frekwencji w wyborach samorządowych (w latach 2006-2018) i parlamentarnych (wybory do Sejmu, 2007-2019) oraz udziału w referendum akcesyjnym do Unii Europejskiej w 2003 r. Ten typ aktywności mieszkańców wskazuje na poziom zaangażowania w lokalne, krajowe i ponadkrajowe (europejskie) procesy decyzyjne (tab. 7.1).

W ujęciu zgeneralizowanym frekwencja w wyborach samorządowych była mocno uzależniona od wielkości gminy – im mniejsza była liczba mieszkańców danej jednostki, tym frekwencja była wyższa. Przykładowo w małych gminach wiejskich Bralin i Szczytniki w badanych latach frekwencja w wyborach wójta oscylowała na poziomie ok. 60%, co było wynikiem wyższym niż w pozostałych gminach oraz w regionie

Tabela 7.1. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych, wyborach parlamentarnych i w referendum akcesyjnym do UE (w %)

Gmina	Frekwencja I tura wyborów samorządowych - wójt/burmistrz/prezydent				Frekwencja – wybory parlamentarne do Sejmu				Referendum wstąpienie do UE 2003	
	2006	2010	2014	2018	2007	2011	2015	2019	frekw.	% TAK
Bralin	51,4	60,7	62,5	65,3	53,2	48,4	51,6	64,2	60,5	79,6
Czarnków	43,0	48,2	40,8	55,2	59,4	53,8	52,9	62,5	68,1	84,9
Książ Wlkp.	44,8	44,1	50,8	55,1	42,5	38,0	39,7	52,2	52,5	61,4
Leszno	43,9	42,2	42,1	54,8	60,8	52,9	53,2	65,5	66,2	84,4
Rokietnica	49,2	52,1	43,3	63,3	59,9	55,7	60,4	74,9	59,3	76,4
Szczytniki	54,4	61,5	59,6	59,1	40,9	38,9	41,4	58,9	51,7	37,2
Trzemeszno	43,1	44,2	44,9	53,0	44,5	38,8	40,2	52,5	55,3	71,3
Turek	46,6	46,3	49,5	53,5	55,8	50,4	51,2	61,3	61,7	81,7
Złotów	46,0	49,7	45,3	51,0	54,7	50,5	49,8	60,7	61,5	83,1
<b>wielkopolskie</b>	<b>47,1</b>	<b>47,1</b>	<b>46,9</b>	<b>55,9</b>	<b>55,1</b>	<b>49,3</b>	<b>50,2</b>	<b>63,0</b>	<b>61,0</b>	<b>77,1</b>
<b>Polska</b>	<b>46,0</b>	<b>47,3</b>	<b>47,2</b>	<b>54,9</b>	<b>53,9</b>	<b>49,8</b>	<b>50,9</b>	<b>61,7</b>	<b>58,9</b>	<b>77,5</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, [https://pkw.gov.pl/, kwiecień 2020 r.].

i w kraju. Wyraźnie najniższą aktywność mieszkańców w wyborach prezydenta miasta, przeciętnie na poziomie 45%, odnotowano w największej badanej gminie Leszno. Inna zależność, po części odwrotna, bo znaczenie miały również poziom rozwoju społeczno-gospodarczego czy specyficzne cechy lokalnej społeczności, wystąpiła w przypadku wyborów parlamentarnych i europejskich. Największą aktywnością w wyborach parlamentarnych charakteryzowali się mieszkańcy zurbanizowanej gminy Rokietnica z dużym udziałem ludności napływowej z Poznania, ośrodka subregionalnego Leszno oraz gminy miejskiej Czarnków, a najniższą odnotowano w gminach wiejskiej Szczytniki i miejsko-wiejskich Książ Wlkp. i Trzemeszno. Podobnie w przypadku referendum akcesyjnego dotyczącego wstąpienia Polski do Unii Europejskiej najniższa frekwencja wystąpiła ponownie w gminach Szczytniki, Książ Wlkp. i Trzemeszno. Warto podkreślić, że jedynie w gminie wiejskiej Szczytniki odnotowano bardzo niski udział poparcia mierzony liczbą głosów na tak, bo zaledwie na poziomie 37,2%, co było skrajnie niskim wynikiem w grupie badanych gmin, a także w skali woj. wielkopolskiego i Polski (77,5%). Sytuacja ta może wynikać po części z przesłanek historycznych związanych ze specyficzną mentalnością ludności w jednostkach położonych na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego.

Drugim charakteryzowanym aspektem przedmiotowego wyzwania jest działalność organizacji związana z ich ogólną aktywnością, a zwłaszcza działalnością na rzecz

rozwoju lokalnego. Działalność lokalnych organizacji administracyjnych oraz lokalnych organizacji i stowarzyszeń pozarządowych stanowi determinantę świadczącą o umiejętności samoorganizacji mieszkańców do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych. Tworzenie i aktywizacja istniejących organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wraz z ukierunkowaniem ich działań na potrzeby społeczności lokalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), wzmacnia instytucjonalizację rozwoju oraz kształtujące warunki organizacyjne do skutecznej operacjonalizacji oddolnych (*bottom-up*) inicjatyw społecznych. Ważny jest również rozwój sfery instytucjonalnej opierający się na wykorzystaniu innowacji technologicznych i organizacyjnych, zapewniający poprawę sprawności funkcjonowania organizacji i instytucji (efekt synergii z czynnikiem innowacje, szerzej w rozdz. 7.5).

Uzyskane w trakcie badań fokusowych opinie liderów społecznych na temat ogólnej działalności lokalnych organizacji prowadzą do wniosku, że w każdej z badanych gmin testowych funkcjonowały różnorodne organizacje pozarządowe pożytku publicznego, co było przez respondentów oceniane pozytywnie: *...sama aktywność to jest już coś pozytywnego, prawda* (Czarnków), *Są stowarzyszenia bardzo aktywne, które biorą udział w licznych konkursach, angażują się* (Trzemeszno), *Jeśli się przyjrzeć naszemu miastu, tu jest bardzo dużo organizacji, jakichś stowarzyszeń, które bardzo prętnie i chętnie działają właśnie dla wspólnego społecznego dobra* (Złotów). Najczęściej były to stowarzyszenia i fundacje, np. stowarzyszenie emerytów i rencistów, uniwersytet trzeciego wieku, bractwo kurkowe, Fundacja Aktywne Trzemeszno, kluby sportowe oraz organizacje działające na podstawie odrębnych przepisów, jak np. Polski Czerwony Krzyż, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Polski Związek Działkowców, izby gospodarcze i cechy rzemieślnicze. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich działalność prowadziły również kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich, z wyjątkiem podpoznańskiej gminy wiejskiej Rokietnica, w której *...brak koła gospodyń wiejskich, bo gospodynie są nowoczesne i inaczej się integrują*.

W opinii liderów społecznych władze lokalne zazwyczaj chętnie współpracowały z organizacjami pozarządowymi, a głównymi przejawami tej współpracy było wsparcie finansowe: *Miasto przeznaczają spore środki finansowe na konkursy dla środowisk pozarządowych* (Czarnków), *... udział samorządów w finansowaniu tego typu pomysłów jest duży, ogromny* (Rokietnica) oraz wsparcie organizacyjne dotyczące m.in. wynajęcia sali czy zabezpieczenia imprez sportowych. Bardzo dobry model współpracy został wypracowany w gminie miejsko-wiejskiej Trzemeszno, w której z inicjatywy burmistrza powołano Radę Pożytku Publicznego, której zadaniem jest koordynacja współpracy ze wszystkimi organizacjami pozarządowymi i władzami lokalnymi gminy. Należy podkreślić, że wpływało to na kształtowanie bardzo dobrych warunków do rozwoju instytucjonalnego oraz instytucjonalizacji rozwoju w badanej gminie.

Przeprowadzone badania pozwoliły również rozpoznać pewne wyzwania związane z ogólną aktywnością organizacji, które osłabiają uwarunkowania instytucjonalne procesu rozwoju. W gminie miejskiej Leszno zwrócono uwagę na niezbyt dobre relacje urzędu i organizacji społecznych, gdyż zdaniem lidera lokalnego *...władze się cieszą, że jest tyle organizacji pozarządowych, ale traktują je jeszcze jako ciekawostkę. Urzędnik jest ważniejszy niż organizacja pozarządowa, która jest obok urzędu*. Skrytykowano

również pozorną (zbyt medialną) działalność niektórych organizacji: *...zagrożeniem jest pozorność niektórych organizacji pozarządowych (...) jest to bardzo dużą wadą i negatywnie wpływa na organizacje, które aktywnie działają.* Podobnie w gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. źle oceniono współpracę z samorządem lokalnym, który nie rozumie idei funkcjonowania organizacji pozarządowych i nie jest zainteresowany współpracą z organizacjami: *Ja powiem tak, jesteśmy skrajnie niezadowoleni ze współpracy z samorządem, ale największy zarzut jest taki, że nasz samorząd, konkretnie ten, nie potrafi zrozumieć po co są organizacje pozarządowe.* Również w gminie miejskiej Turek w opinii lidera społecznego: *Nie ma współpracy, nie ma dialogu z miastem.* Natomiast w gminie wiejskiej Szczytniki o niskim poziomie rozwoju zwrócono uwagę na dwie negatywne kwestie: marazm mieszkańców, którego pochodną był brak chęci do działania *Małe grono osób jest, które się angażują. To są fanatycy, urodzeni społecznicy. Jest część osób, którymi trzeba dyrygować, trzeba im pokazać i wówczas oni pójdą i to zrobią* oraz aspekt polityczny, który decydował o przyznaniu dofinansowania tylko wybranym organizacjom: *Wszystko się jednak rozбивa o sprawę polityczną. Mamy dać pieniądze, to damy tylko tym których lubimy (politycznie).*

Obok ogólnej aktywności różnorodnych organizacji w danej gminie bardzo istotną kwestią ich funkcjonowania jest działalność na rzecz rozwoju lokalnego. Wysoka jakość kapitału społecznego polegająca na wzmacnianiu kompetencji do współpracy wewnątrz (*bonding social capital*) i między (*bridging social capital*) lokalnymi organizacjami administracyjnymi i społecznymi wzmacnia konkurencyjność terytorium stanowiąc ważny czynnik lokalizacji i „zakorzeniania” (*embeddedness*), sprzyjający równolegle rozwojowi nowych form przestrzennej organizacji działalności gospodarczej w postaci start-up’ów, inkubatorów, parków, klastrów, zintegrowanych usług otoczenia biznesu oraz ulg i preferencji podatkowych. Tworzenie i wzmacnianie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza przez lokalną administrację, która ma w tym zakresie większe możliwości, stanowi istotny przejaw uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju.

Biorąc pod uwagę działalność władz na rzecz rozwoju lokalnego, w tym tworzenie i wzmacnianie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, na podstawie uzyskanych opinii badane gminy można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należą jednostki, w których zastosowano już różnego rodzaju instrumenty wspierania przedsiębiorczości. W największej badanej gminie Leszno, ze względu na większe możliwości i zapotrzebowanie, wprowadzono najbardziej różnicowane instrumenty w postaci ulg podatkowych, funduszu poręczeniowego, inkubatora przedsiębiorczości czy inicjatyw klastrowych. W gminie miejskiej Turek z inicjatywy Tureckiej Izby Gospodarczej utworzono kilka lat temu inkubator przedsiębiorczości, przy którym działa centrum obsługi inwestora: *To jest i działa. Na ile to jest skuteczne, to trzeba by się zapytać właściwie przedsiębiorców. Gdzieś widzimy te efekty, że firmy zaczynają funkcjonować samodzielnie.* W mniejszych gminach wprowadzono ulgi podatkowe, np. w Czarnkowie zachęty finansowe dla przedsiębiorstw tworzących nowe miejsca pracy, a w Trzemesznie celowe ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw w branży transportowej *...W tej chwili my traktujemy siebie jako gmina pod kątem rajy podatkowego, to znaczy w tym sensie, że mamy najniższe stawki, jeśli chodzi o podatek od środków*



*transportowych*. Obie gminy wykazywały otwartość, jeśli chodzi o wprowadzanie zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, związanych z lokalizacją nowych firm. W gminie miejskiej Złotów przygotowano ofertę inwestycyjną związaną z lokalizacją firmy ekologicznej, która byłaby zgodna z ogólnym wizerunkiem ecomiasta: ... *Nie interesuje mnie firma, która będzie robiła kable i szukała 300 osób, ale farma fotowoltaiczna tak, bo to buduje wizerunek ecomiasta lub gospodarstwo hodujące lamy i alpaki*. W planach jest również wprowadzenie w tej gminie nowych miejsc pracy w ramach zastosowania ekonomii społecznej (całoroczna lekka praca, np. porządkowanie parku czy cmentarza).

W drugiej grupie znalazły się gminy, które w ograniczonym stopniu zastosowały instrumenty wspierania przedsiębiorczości (najczęściej w postaci ulgi podatkowej) lub były na etapie przygotowywania programów wsparcia dla inwestorów, np. w gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. zakładano ...*uruchomienie centrum obsługi inwestora i dalsze zacieśnianie współpracy w ramach organizacji ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorczości*, a w gminie wiejskiej Szczytniki pracowano nad planem inwestycji drogowych pod kątem terenów inwestycyjnych na lokalizację inwestycji innych, niż rolnicza i ogrodnicza. Bariery w tym zakresie była: ...*niechęć prywatnych właścicieli gruntów do ich odsprzedania i przekształcenia pod działalność gospodarczą*. Niechęć mieszkańców do pozbywania się ziemi i przywiązanie do niej może być w pewnym stopniu utrwalone uwarunkowaniami historycznymi, związanymi z położeniem gminy Szczytniki na obszarze byłego zaboru rosyjskiego.

## 7.4. Kapitał materialny

W ramach czynnika kapitał materialny analizowanym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jest **stan infrastruktury społecznej**, będący składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika infrastruktura społeczna. Współcześnie bardzo istotne jest rozpoznanie stanu i potrzeb lokalnych w zakresie materialnej infrastruktury społecznej oraz możliwości jej finansowania (efekt synergii z czynnikiem kapitał finansowy, szerzej na ten temat w rozdz. 7.5). Dostęp do obiektów infrastruktury społecznej, tworzącej warunki do wzmacniania wyposażenia instytucjonalnego danej gminy, zwłaszcza w zakresie instytucji ochrony zdrowia, edukacji, opieki nad dziećmi, kultury i sportu wpływa na poziom, warunki oraz jakość życia mieszkańców, a także warunkuje decyzje lokalizacyjne inwestorów uwzględniające kwestie jakości i warunków życia dla przyszłych pracowników. Systemowe wzmacnianie infrastruktury społecznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu poprawia konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz tworzy warunki do polepszenia jakości instytucjonalizacji rozwoju oraz rozwoju instytucjonalnego, a także ogranicza stopień zagrożenia w okresie dekonjunktury ekonomicznej.

Uzyskane opinie przedstawicielei lokalnych władz i liderów pozwoliły wskazać najważniejsze potrzeby lokalne w zakresie społecznej infrastruktury materialnej, których

zaspokojenie przyczynia się do wzmacniania instytucjonalnych uwarunkowań procesu rozwoju.

Najlepiej stan podstawowej infrastruktury społecznej oceniono w największej badanej gminie Leszno. W opinii przedstawiciela władz lokalnych sygnalizowane potrzeby mieszkańców i potencjalnych pracodawców i inwestorów świadczą o tym, że w tym zakresie brakuje elementów bardziej zaawansowanych, a nie podstawowych, np. w zakresie edukacji: *Obiecane przez rząd doposażenie do wyposażenia pracowni zawodowych jest niewystarczające. To jest niezbędne przy konieczności dążenia do kształcenia dualnego.*

Pozytywnie oceniono stan infrastruktury społecznej w gminie wiejskiej Bralin: *Mamy na ten moment optymalną sieć szkolną w gminie, Mamy nowo oddane przedszkole, w tym są tam oddziały żłobkowe, Mamy zapewnioną podstawową opiekę zdrowotną ze strony prywatnej spółki – to dobre usługi lekarskie i stomatologiczne, ale w prywatnej infrastrukturze.* Wójt Bralina podkreślił, że potrzeby mieszkańców w zakresie infrastruktury społecznej były zaspokojone, z istotnym wsparciem podmiotów prywatnych, ale w przyszłości widzi potrzebę konsekwentnych i sukcesywnych działań związane z jej modernizacją z wykorzystaniem dofinansowania ze środków unijnych. Również burmistrz gminy miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. bardzo pozytywnie ocenił funkcjonujące obiekty infrastruktury społecznej i wskazał tylko na jedną pilną potrzebę w zakresie infrastruktury sportowej: *...w zakresie infrastruktury społecznej, najważniejszą potrzebą jest budowa hali sportowej, podkreślił również, że: ...placów zabaw i siłowni na wolnym powietrzu jest wystarczająco dużo.*

W związku z funkcjonowaniem szpitala w gminie miejskiej Czarnków, przedstawiciel władz lokalnych zwrócił uwagę na potrzebę stałej modernizacji tej placówki i podnoszenia jakości świadczonych usług, co wymaga dużego wsparcia finansowego. Zwrócono uwagę na stabilność systemu oświatowego, którego obiekty zostały poddane modernizacji z dofinansowaniem środków unijnych. Jeden z liderów społecznych zwrócił uwagę na bardzo dobrze zaspokojone potrzeby różnych grup mieszkańców w zakresie kultury, co było związane z modernizacją miejscowego kina (przebudowa, digitalizacja), które jest bardzo rentowne: *Inwestycja kulturalna jest nadspodziewanie bardzo rentowna (...). Są miesiące, że jest 8 tys. widzów, przy zakładanym min. 2 tys. Koszty biletów są o połowę niższe niż w dużych multipleksach w Pile czy Poznaniu, chociaż nie ma dofinansowania ze strony miasta. W kinie obowiązuje karta dużej rodziny i są zniżki dla emerytów.* Natomiast w gminie miejskiej Turek zwrócono uwagę na problemy związane z brakiem konsultacji społecznych, co powodowało słabą identyfikację potrzeb mieszkańców, co zdaniem jednego z liderów lokalnych widoczne było w zakresie usług edukacyjnych: *...w momencie wprowadzania reformy oświaty mieliśmy taką koncepcję, aby utrzymać pięć szkół podstawowych w mieście. Okazało się, że koncepcja trzech szkół podstawowych w mieście wygrała, ale była narzucana, nikt nie zapytał rodziców dzieci co byłoby najlepsze dla nich.* Zdaniem burmistrza tej gminy stan infrastruktury społecznej ulegał widocznej poprawie, ale istniały duże potrzeby w tym zakresie związane z modernizacją szkół, obiektów sportowych i kulturalnych. W gminie wiejskiej Szczytniki zasygnalizowano potrzeby w zakresie zwiększenia liczby przyszkolonych oddziałów przedszkolnych dla zwiększenia ich dostępności oraz

planowano podjąć działania związane z uruchomieniem klubów malucha (żłobków), których gmina nie posiadała.

W pozostałych gminach testowych respondenci pozytywnie ocenili stan infrastruktury społecznej i nie wskazali istotnych potrzeb w tym zakresie: *Mamy dobry stan infrastruktury społecznej – przede wszystkim nowoczesne szkoły* (Rokietnica). W gminach Trzemeszno i Złotów, przede wszystkim dobrze oceniono stan obiektów sportowych i nie sygnalizowano innych potrzeb mieszkańców.

Uzupełnieniem otrzymanych opinii władz i liderów lokalnych na temat stanu infrastruktury społecznej jest analiza cząstkowych i syntetycznych wskaźników dostępności usług publicznych, które stanowią podstawę rozwoju instytucjonalnego w gminach testowych (tab. 7.2). Prezentowane wyniki, odnoszące się do okresu 2014-2015, uzyskano w ramach projektu realizowanego przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie [*Zastosowanie GIS... 2013*]. Wyższe (dodatnie) wartości wskaźników wskazują na wyższą dostępność usług publicznych w badanych gminach, a wartości ujemne mogą wskazywać na potencjalne niedobory i potrzeby mieszkańców, będące wynikiem gorszej dostępności usług. Najniższe wartości syntetycznych wskaźników dostępności usług publicznych odnotowano w gminach Książ Wlkp. ( $W_{dp} = -0,82$ ) i Szczytniki ( $W_{dp} = -0,66$ ), w których najniższa była dostępność usług administracyjnych, edukacyjnych i w zakresie opieki nad dziećmi. Należy jednak zaznaczyć, że sytuacja ta (poza potrzebami w zakresie opieki nad dziećmi w gminie Szczytniki) nie była sygnalizowana w pozyskanych pięć lat później opiniach przedstawicieli władz lokalnych i liderów. Zatem może to świadczyć o poprawie dostępności usług publicznych i jakości instytucjonalizacji rozwoju w wymienionych

Tabela 7.2. Dostępność usług publicznych w badanych gminach w latach 2014-2015 – wskaźniki syntetyczne

Gmina	Adminis- tracja	Opieka nad dziećmi	Edukacja	Ochrona zdrowia	Kultura	Syntetyczny wskaźnik dostęp- ności usług publicznych*
Bralin	-0,81	0,86	0,34	0,43	0,44	<b>0,25</b>
Czarnków	1,09	0,27	2,93	1,40	-0,23	<b>1,09</b>
Książ Wlkp.	-0,71	-1,20	-0,61	-1,00	-0,59	<b>-0,82</b>
Leszno	0,58	1,51	2,50	1,28	0,57	<b>1,29</b>
Rokietnica	0,58	1,30	-0,84	0,38	0,53	<b>0,39</b>
Szczytniki	-1,07	-0,71	-0,05	-0,98	-0,50	<b>-0,66</b>
Trzemeszno	0,07	-0,46	0,50	-0,02	0,00	<b>0,02</b>
Turek	0,61	1,62	2,36	0,78	0,64	<b>1,20</b>
Złotów	0,37	1,29	1,72	1,64	0,74	<b>1,15</b>

\* Im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższa dostępność usług  
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Zastosowanie GIS... 2013*].

gminach. Potencjalnie najmniejsze potrzeby w zakresie usług publicznych, mierzone ich dostępnością dla mieszkańców, odnotowano w gminach miejskich: Leszno, Turek, Złotów i Czarnków, co w dużym stopniu było pochodną relatywnie małej powierzchni jednostek i dużej gęstości tego typu usług. W przedmiotowym zakresie najlepszą dostępnością charakteryzowały się usługi edukacyjne.

## 7.5. Kapitał finansowy

W ramach czynnika kapitał finansowy analizowanym przejawem wyzwania w odniesieniu do tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jest **napływ środków finansowych na rozwój infrastruktury społecznej**, będący składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika wielkość absorpcji europejskich środków publicznych. Napływ środków europejskich umożliwia realizację projektów inwestycyjnych, np. w zakresie infrastruktury społecznej tworzącej wyposażenie instytucjonalne danej jednostki terytorialnej (efekt synergii z czynnikiem kapitał materialny). Absorpcja europejskich środków publicznych stanowi bezpośrednią konsekwencję integracji gospodarczej w wymiarze europejskim, tworząc obok korzyści również wyzwania instytucjonalne związane np. z niską jakością kapitału wyposażenia instytucjonalnego.

Na podstawie badań terenowych zidentyfikowano opinie na temat możliwości pozyskiwania i napływu europejskich środków finansowych przeznaczonych na rozwój lokalnej infrastruktury społecznej w aspekcie czynnika kapitał finansowy.

Należy podkreślić, że w przypadku omawianej infrastruktury pozyskiwane środki finansowe często nie były bardzo wysokie i przeznaczane były najczęściej na modernizację już istniejących elementów infrastruktury społecznej, a nie na budowę nowych. Odmiennie tendencje można było zaobserwować w odniesieniu do infrastruktury technicznej (wyższy poziom środków i częściej budowa nowych elementów). Zwrócili na to uwagę przedstawiciele władz lokalnych w gminach miejskich Czarnków i Turek. Ich zdaniem gminy w umiarkowanym stopniu pozyskiwały środki finansowe z zewnętrznych źródeł unijnych, które przeznaczono głównie na modernizację istniejącej infrastruktury społecznej, zwłaszcza oświatowej (np. termomodernizacja). Uzyskane środki *...stanowią szansę na realizację projektów miękkich poprawiających kapitał społeczny, którym jednocześnie może towarzyszyć modernizacja gminnej infrastruktury społecznej* (Turek). Inna sytuacja w tym zakresie została zdiagnozowana w silnie zurbanizowanej podpoznańskiej gminie wiejskiej Rokietnica, gdzie pozyskane środki unijne przeznaczono na budowę szkół, co traktowano jako jedno z zadań priorytetowych na równi z budową infrastruktury technicznej: *Środki europejskie wykorzystaliśmy przede wszystkim na budowę kanalizacji i oczyszczalni ścieków oraz na budowę szkół.*

W innych gminach testowych zwrócono przede wszystkim uwagę na ograniczenia związane z absorpcją europejskich środków publicznych na rozwój elementów infrastruktury społecznej. W opinii wójta Bralina relatywnie niska aktywność gminy w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych wynikała z ograniczonych możliwości

pokrycia wkładu własnego: *Gdy z dochodów własnych opłacimy wszystko co musimy pozostaje tylko 1,5 mln PLN wolnych środków. To ogranicza nas w pozyskiwaniu unijnych środków zewnętrznych, bo nie wystarcza nam na wkład własny.* Pozytywne było stwierdzenie, że zdaniem wójta w urzędzie nie występowały ograniczenia instytucjonalne natury organizacyjno-kadrowej w pozyskiwaniu środków zewnętrznych: *Kadra jest bardzo ważna. Dokonałem zmian po wyborach. Wydaje się, że przy możliwościach ograniczonych finansowo, to pozyskiwanie środków i przygotowanie nowych projektów nie jest wyzwaniem i radzimy sobie sami. Mam bardzo dobrze wykształconych, może nie za bardzo dobrze opłacanych, specjalistów, ale potencjał ludzki jest.* Podobne stanowiska wyrazili burmistrz gminy Złotów: *Zatrudniłem człowieka, który pracował w zewnętrznej firmie, która pisała projekty,* burmistrz gminy Książ Wlkp.: *na ten moment radzimy sobie, wykorzystując tę obsadę, zasoby, które posiadamy* i burmistrz Trzemeszna: *ograniczeń kadrowych nie ma, ale projekty nie zawsze wygrywają.*

Natomiast dużym zaskoczeniem było zdiagnozowanie odmiennej sytuacji w tym zakresie w Lesznie, ośrodku subregionalnym o potencjalnie dużych możliwościach. W opinii liderów lokalnych trudności w pozyskiwaniu funduszy na rozwój infrastruktury społecznej mają po części podłoże instytucjonalne, gdyż wynikają z braku odpowiednich umiejętności pracowników i przedstawicieli władzy: *Miasto nie ściągnęło odpowiednio wykwalifikowanych ludzi z zewnątrz, którzy napisaliby projekty.* Wyzwania w zakresie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju o podobnym charakterze wynikające z przyczyn ekonomicznych wystąpiły w gminie wiejskiej Szczytniki: *Nie mamy osób, które np. mogłyby zająć się tylko i wyłącznie inwestorami. Nie możemy sobie na to pozwolić z uwagi na rosnące koszty bieżące. Jest osoba od zamówień publicznych, która zajmuje się przetargami i pozyskiwaniem środków zewnętrznych.*

O mniejszej efektywności w zakresie absorpcji i wydatkowania europejskich środków publicznych na infrastrukturę społeczną (w stosunku do infrastruktury technicznej) decydowały różne przesłanki, będące m.in. wynikiem niskiej jakości kapitału wyposażenia instytucjonalnego (synergia z czynnikami kapitał ludzki i kapitał społeczny), mniej priorytetowego znaczenia w gminie oraz ograniczeń ekonomicznych.

## 7.6. Innowacje

W odniesieniu do czynnika innowacje wybranym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju może być **tworzenie i wdrażanie innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej**, będące składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika innowacyjność. Rozwój zjawiska innowacyjności rozumianej jako zdolność do generowania i przyswajania szeroko rozumianych innowacji technologicznych i organizacyjnych stanowi konsekwencję procesu uczenia się jednostek terytorialnych oraz efektów rozlewania się wiedzy. Wykorzystanie innowacji technologicznych i organizacyjnych, zapewnia poprawę sprawności funkcjonowania organizacji

i instytucji (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym), a tym samym wzmacnia komplementarność kapitału terytorialnego danej jednostki.

Zagadnienie dotyczące uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju związane z tworzeniem i wdrażaniem innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej stwarzało pewne trudności i bardzo często pozostawało bez odpowiedzi respondentów.

Badania wykazały, że w opinii przedstawicieli władz lokalnych najczęściej nie wprowadzano jakichkolwiek innowacji technologicznych i organizacyjnych. Natomiast najczęściej wskazywano występujące ograniczenia w badanym zakresie. Nawet w największej gminie testowej Leszno sytuacja w przedmiotowym zakresie od dłuższego czasu nie uległa zasadniczym zmianom: *Mieliśmy audyt w 2000 roku i struktura urzędu od tego czasu się nie zmieniła, mimo zasadniczych zmian otoczenia, w tym uwarunkowań prawnych, wyzwań ekonomicznych oraz potrzeb społecznych.* W innych gminach ze względu na występujące ograniczenia i bariery, wdrażanie innowacji wprowadzono w bardzo ograniczonym zakresie. Bariery tworzenia i wdrażania innowacji były: ograniczenia prawne: *Barierą są przepisy prawne, które nie nadążają za współczesnymi czasami i utrudniają pracę z klientem, np. w kontekście odpadów musimy podnieść opłatę środowiskową, mamy bazę adresów mailowych 30-50% mieszkańców. Nie mogę im wysłać maila o wzroście cen wywozu odpadów (Rokietnica),* zaawansowany wiek pracowników (Czarnków), brak czasu na ich wdrażanie (Bralin), brak wsparcia zewnętrznego: *Bez wsparcia zewnętrznego nie liczymy na wielkie działania rozwojowe (Turek),* niechęć starszych mieszkańców (petentów) do zmian: *Spora starszych mieszkańców, nie korzysta z płatności online. Ta grupa osób wręcz zarzucała gminie, że jest zbyt nowoczesna i internetowa (Książ Wlkp.).* Do wprowadzonych innowacji technologiczno-organizacyjnych, adekwatnych do wielkości urzędów, które jednak trudno aktualnie nazwać całkowicie innowacyjnymi zaliczono: elektroniczny obieg dokumentów (Czarnków, Rokietnica), optymalizację zatrudnienia (Bralin), wprowadzenie systemu informacji przestrzennej: *Mamy system informacji przestrzennej, udostępniony przez firmę zewnętrzną. Chcemy go udoskonalić, poznać jego możliwości i zachęcić mieszkańców do korzystania z niego (Książ Wlkp.).* W grupie innych rozwiązań wprowadzonych przez urzędy gminne, służących lepszej komunikacji z otoczeniem, należy wymienić: modernizację stron internetowych, system ostrzegania SMS (Złotów) czy opłaty bezgotówkowe: *Jako pierwsi w powiecie wprowadziliśmy wirtualny bank – każdy podatnik ma indywidualne konto na każdy rodzaj podatku. Usprawnia nam to proces księgowania środków (Szczytniki).*

## 7.7. Uwarunkowania instytucjonalne jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie

Na podstawie rozważań dotyczących uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jako wyzwania polityki zorientowanej terytorialnie można dokonać cząstkowej i całościowej oceny poziomu przygotowania badanych gmin wielkopolskich do przedmiotowego

wyzwania (por. rozdz. 6.7). Przeprowadzona cząstkowa ocena poziomu przygotowania gmin do wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju rozpatrywana w układzie poszczególnych czynników rozwoju i przejawów, pozwala stwierdzić, że tworzenie najbardziej korzystnych warunków do powstawania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju zdiagnozowano w gminach testowych w odniesieniu do dwóch czynników: kapitał ludzki i kapitał społeczny. Na poziomie przeciętym można ocenić kształtowanie warunków do powstawania uwarunkowań instytucjonalnych w aspekcie czynnika kapitał materialny, natomiast najmniej korzystne warunki wystąpiły w odniesieniu do czynników kapitał finansowy i innowacje. Należy podkreślić, że analogiczna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do wyzwania dyfuzja rozwoju. Na tej podstawie można stwierdzić, że w większości badanych gmin, ponownie poza gminą wiejską Szczytniki, zdiagnozowano relatywnie wysoką jakość kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, która korzystnie wpływa na tworzenie i wzmacnianie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. W przypadku pozostałych czynników w opinii respondentów ich jakość jest zdecydowanie niższa, zwłaszcza dotyczy to innowacji, co jest wyraźnym ograniczeniem dla zwiększania zakresu instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju (tab. 7.3).

Natomiast całościowa ocena poziomu przygotowania gmin do wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju rozpatrywana w układzie wszystkich czynników i przejawów, pozwala stwierdzić, że w żadnej gminie nie zdiagnozowano

Tabela 7.3. Poziom przygotowania gmin do wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju w układzie czynników rozwoju

Gmina	Czynnik	Kapitał ludzki	Kapitał społeczny	Kapitał materialny	Kapitał finansowy	Innowacje	Synteza
	przejaw	cechy i kompetencje mieszkańców	aktywność mieszkańców i działalność organizacji	stan infrastruktury społecznej	napływ środków finansowych na rozwój infrastr. społecznej	wdrażanie innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej	
Bralin		++	+	++	+	+	+
Czarnków		+++	++	++	+	+	++
Książ Wlkp.		++	+	+	+	+	+
Leszno		+++	++	++	+	+	++
Rokietnica		++	++	++	++	+	++
Szczytniki		+	+	+	+	+	+
Trzemeszno		++	++	++	+	+	++
Turek		++	++	++	+	+	++
Złotów		+++	+++	++	++	+	++

Objaśnienie: poziom przygotowania do wyzwania: niski (+), przeciętny (++), wysoki (+++), ocena syntetyczna stanowi wypadkową (odpowiednik średniej arytmetycznej) ze wskazań cząstkowych w ramach każdego czynnika rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

wysokiego poziomu przygotowania do przedmiotowego wyzwania. Przeciętny poziom przygotowania do wyzwania zdiagnozowano w dwóch największych jednostkach miejskich Leszno i Turek oraz w czterech mniejszych: gminie miejskiej Czarnków, gminie miejskiej Złotów, miejsko-wiejskiej Trzemeszno i wiejskiej Rokietnica. Na tym tle bardzo korzystnie wyróżnia się gmina miejska Złotów, w której odnotowano bardzo pozytywne opinie respondentów na temat cech, kompetencji i aktywności mieszkańców oraz aktywności lokalnych organizacji, co wskazuje na wysoką jakość kapitału ludzkiego i społecznego. Z kolei niski poziom przygotowania do powstawania uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju, wystąpił w jednej gminie miejsko-wiejskiej i dwóch wiejskich o relatywnie niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i najczęściej peryferyjnym położeniu w regionie: Książ Wlkp., Bralin i Szczytniki (tab. 7.3). W gminach o przeciętnym poziomie przygotowania do przedmiotowego wyzwania można oczekiwać wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych związanych z poprawą skuteczności i efektywności dotychczasowych działań polityki spójności realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Natomiast w gminach o niskim poziomie przygotowania do przedmiotowego wyzwania, ze względu na istniejące ograniczenia i bariery, wystąpienie pozytywnych efektów synergicznych może być mocno utrudnione, co hamuje efektywność działań w podejściu zorientowanym terytorialnie.