

Remigiusz Górniak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

KREATYWNOŚĆ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI INWESTYCYJNEJ NA PRZYKŁADZIE POWIATU PRZASNYSKIEGO

1. Wstęp

Celem referatu jest przedstawienie jednego z przykładów efektywnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego w Polsce. Przedstawiono powiat przasnyski jako jednostkę samorządu terytorialnego, która mimo bardzo niskiej wyjściowej bazy ekonomicznej (wyrażającej się głównie w niskich dochodach budżetowych) stała się w ostatnich pięciu latach jednym z liderów regionalnych pod względem wielkości realizowanych inwestycji. Określono podstawowe uwarunkowania efektywnego zarządzania inwestycyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla lokalnego. Opisujący przykład powiatu przasnyskiego przedstawia tezę, że jakość zarządzania, w tym właściwie ukierunkowana i kreatywna polityka inwestycyjna, ma bardzo silny wpływ na wielkość i strukturę inwestycji, nawet w jednostkach samorządowych o względnie niskiej wyjściowej bazie ekonomicznej. W dalszej części referatu opisano model zarządzania zastosowany w powiecie przasnyskim, przedstawiając go jako jeden z głównych czynników sukcesu w zakresie wartości inwestycji.

2. Zarządzanie a rozwój lokalny

Zarządzanie jest rodzajem procesu polegającego na podejmowaniu przez kierujące organy wielu różnych – wzajemnie powiązanych – decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby w sposób skuteczny i społecznie akceptowalny osiągnięte zostały jej cele. Historycznie nauka o zarządzaniu organizacją związana była z komercyjnym sektorem gospodarki. Dziś to sektor publiczny, w tym zwłaszcza gminy i powiaty, będące jego podstawową częścią, bierze aktywny udział w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarki i dobrobytu mieszkańców. Dlatego tak ważne jest, aby zarządzanie, rozumiane jako pro-

ces podejmowania decyzji i działań organów kierujących jednostką samorządową, w istotny sposób wpływało na kształtowanie rozwoju lokalnego [Goleń, Ziółkowski 2003].

Historycznie w sektorze publicznym rozwijał się model biurokratyczny zarządzania, polegający na podejmowaniu wszystkich tych działań i decyzji, które były niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednostki samorządowej jako instytucji publicznej i terenowego organu administracji. W XX wieku podejście to ulegało istotnym zmianom, w rezultacie których gminy i powiaty zostały włączone w proces zarządzania rozwojem lokalnym. Również w Polsce w czasie transformacji ustrojowej lat dziewięćdziesiątych istota funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego została w dużym stopniu zmieniona w kierunku nowoczesnej organizacji uczącej się i aktywnie uczestniczącej w rozwiązywaniu problemów lokalnych społeczności. Pomimo skostniałych przepisów i przyzwyczajęń do systemu biurokratycznego stopniowo zaczęto przełamywać stereotyp, wedle którego istnieją tylko dwa sposoby na wyjście z kryzysów instytucji publicznych – albo zmniejszenie wydatków, albo podniesienie podatków [Osbourne, Gaebler 2004]. Wzrost oczekiwań mieszkańców po roku 1990 oraz ograniczoność kapitałów publicznych wywołana kryzysem systemu finansów publicznych, a także rosnącą konkurencją w zakresie pozyskiwania inwestycji prywatnych wśród gmin i powiatów spowodowały, że rozpoczął się proces poszukiwań tzw. **trzeciej drogi zarządzania**. Droga ta polega w skrócie na podejmowaniu przez władze lokalne wszelkich zabiegów zmierzających do maksymalizacji efektów przy minimalizacji ponoszonych nakładów rzeczowych i finansowych. Zarządzanie staje się kluczowym czynnikiem determinującym wyniki określonej polityki lokalnej. Główne przesłanki wzrostu znaczenia zarządzania, jako czynnika kształtowania rozwoju lokalnego, można wyrazić następująco:

- Globalizacja gospodarki i konkurencji – gminy i powiaty występują już jako reprezentanci swojego terytorium nie tylko w regionie, ale również w całym kraju i za granicą.
- Ograniczoność prywatnego kapitału inwestycyjnego. W konkurencyjnej gospodarce jednostki samorządowe muszą „walczyć” o przyciągnięcie inwestorów, którzy dysponują znacznie większymi możliwościami finansowymi.
- Coraz słabsza rola tradycyjnych czynników lokalizacji działalności produkcyjnej. W nowoczesnej gospodarce opartej na wiedzy na pierwszy plan wychodzą takie cechy terytorium, jak innowacyjność, przedsiębiorczość i zdolność do absorpcji nowych rozwiązań i technologii.
- Ograniczoność publicznych środków budżetowych. Konieczność poszukiwania innych, pozabudżetowych źródeł finansowania zadań publicznych.
- Gminy i powiaty jako uczestnicy rynku kapitałowego muszą być zarządzane przejrzysto i skutecznie.
- Duży wzrost integracji regionalnej, zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Gminy i powiaty są jednymi z podmiotów integrujących regiony, dlatego ich polityka musi być spójna z kierunkami rozwoju kraju.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe dynamiczne uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządowych szczebla lokalnego, można zauważyć potrzebę pewnej zmiany ich podejścia do kwestii zarządzania własnym zasobem majątkowym i ludzkim. Chodzi o takie zarządzanie, które z jednej strony pozwoli tworzyć warunki wzrostu konkurencyjności terytorium, wzrostu efektywności działania zlokalizowanych na nim firm, z drugiej zaś zwiększy dobrobyt i zadowolenie lokalnych społeczności. Są w Polsce bogate jednostki samorządowe, które wykorzystują potencjał geograficzny swojego położenia, bliskość głównych szlaków komunikacji krajowej i regionalnej, złoża naturalne i inne zasoby geograficzne, infrastrukturalne, społeczne i gospodarcze, wyróżniające je od pozostałych. Występują jednak przykłady jednostek, które pomimo słabej bazy ekonomicznej potrafią rozwijać się szybko, stając się ośrodkami wzrostu o dużym znaczeniu regionalnym. Jednym z przykładów jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, która dzięki aktywnej i kreatywnej polityce inwestycyjnej zrealizowała bardzo wiele kluczowych dla wzrostu atrakcyjności powiatu inwestycji infrastrukturalnych, jest leżący w północnej części województwa mazowieckiego powiat przasnyski. Powiat osiągnął sukces pomimo dużych ograniczeń wynikających z relatywnie niewielkiego poziomu dochodów własnych, niekorzystnej struktury gospodarki z wyraźną dominacją niskotowarowego sektora rolniczego oraz wieloletnich zapóźnień w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej.

3. Powiat przasnyski – uwarunkowania rozwoju i baza ekonomiczna obszaru

Powiat przasnyski położony jest w dużej odległości od Warszawy oraz z dala od innych dużych metropolii województwa. Tereny powiatu charakteryzują się bardzo wysokim udziałem sektora rolnego w wartości dodanej brutto w produkcji WDB wynoszącym 13,7% przy koncentracji ponad 50% ogółu pracujących. Poziom rozwoju gospodarczego północnego Mazowsza, w tym obszaru powiatu przasnyskiego, wciąż znacznie odbiega od centralnych obszarów woj. mazowieckiego zlokalizowanych wokół Obszaru Metropolitalnego Warszawy (OMW). Według stanu na koniec 2007 r. wartość PKB w podregionie ostrołęcko-siedleckim, do którego zalicza się powiat przasnyski, wynosi tylko ok. 44% poziomu PKB woj. mazowieckiego¹. Wartość dodana brutto na jednego mieszkańca pracującego w podregionie wyniosła 46 tys. zł – analogicznie w kraju 70 tys. zł, a średnio w woj. mazowieckim 90 tys. zł. Niski stopień industrializacji podregionu potwierdza śladowy udział w produkcji sprzedanej przemysłu – 0,6% produkcji sprzedanej w kraju oraz tylko 5% produkcji sprzedanej woj. mazowieckiego. W powiecie przasnyskim nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są też 4-krotnie niższe

¹ Dane statystyczne na podstawie analiz Mazowieckiego Biura Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego w Warszawie, Oddział terenowy w Ostrołęce.

od średniej krajowej i 5-krotnie niższe od średniej w woj. mazowieckim. Wskaźnik zatrudnienia świadczący o faktycznym zaangażowaniu ludności w procesie pracy wyniósł (stan na koniec 2007 r.) 40,2% i był znacznie niższy od wskaźnika wojewódzkiego – 49,6%. Zjawisku temu towarzyszy nadzwyczaj niekorzystna tendencja kurczenia się pozarolniczego segmentu tego rynku, dokonującego się w tempie szybszym niż średnio w woj. mazowieckim: liczba pracujących w przemyśle i budownictwie w powiecie wynosi ok. 18%, w kraju ok. 26%, w woj. mazowieckim zaś 57%. W usługach zatrudnionych jest ok. 30% pracujących (analogicznie średnio w woj. mazowieckim 57%), z czego ponad 60% w nierynkowym segmencie usług obejmującym administrację, oświatę, zdrowie. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w powiecie przasnyskim wynosi obecnie (rok 2008) 2164,33 zł brutto (82% średniej krajowej). W firmach budowlanych i przemysłowych pracuje 17,8%, w usługach rynkowych tylko 8,6%, a w usługach nierynkowych 18,2% ogółu zatrudnionych. Liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 000 ludności wynosi 653, co jest wartością znacznie niższą od średniej dla woj. mazowieckiego, wynoszącej ok. 1150 podmiotów na 10 000 mieszkańców.

Z powyższych danych wynika, że uwarunkowania ekonomiczne rozwoju lokalnego powiatu są bardzo niekorzystne. Pomimo niskiej bazy ekonomicznej, wyrażającej się we względnie niskich dochodach mieszkańców oraz niskiej wartości wytworzonego PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w ciągu ostatnich lat powiat przasnyski stał się regionalnym liderem rozwoju pod względem wartości inwestycji samorządowych szczebla powiatowego. Stało się tak w warunkach niesprzyjających zarówno w aspekcie zastanej sytuacji ekonomicznej obszaru, jak i niekorzystnego ustawodawstwa, które mocno ogranicza dochody własne powiatów, nadając im w większej mierze rolę wykonawcy ustawowo określonych obowiązków w ramach przekazywanych dotacji z budżetu centralnego.

Sytuacja zastana przez władze powiatowe w 1999 r. była bardzo niekorzystna. Drogi powiatowe w większości wymagały pilnych remontów, na terenie powiatu funkcjonował jeden z najgorszych pod względem jakości usług i dostępności szpitali w Polsce. W chwili utworzenia powiatu w 1999 r. pod jego administrację dostało się ponad 400 km dróg. Stan techniczny ponad 90% z nich wymagał podjęcia natychmiastowych prac remontowych oraz odtworzeniowych. Władze powiatowe rozpoczęły pracę od wyznaczenia priorytetów rozwoju powiatu. W pierwszej kolejności rozwiązano problem Szpitala Powiatowego. Pod koniec pierwszej kadencji, w 2001 r., do użytku został oddany nowy szpital. W 1999 r. powołany został Powiatowy Zarząd Dróg, który rozpoczął działalność od uporządkowania spraw prawnych w zakresie drogownictwa. Zamierzenia inwestycyjne wymagające większych nakładów finansowych przesunięto na terminy późniejsze. Bez uregulowania kwestii związanych z prawami własności w obrębie planowanych inwestycji drogowych powiat nie mógł sprawnie zrealizować wielu pilnych inwestycji, w tym zwłaszcza tych zgłoszonych do dofinansowania pozabudżetowego, głównie z UE. Obecnie powiat przasnyski jest jedną z niewielu jednostek samorządowych szczebla lokalnego w Polsce,

gdzie sprawy własności dróg zostały uregulowane niemal w 100%. Dzięki temu możliwe było bezproblemowe przygotowanie wniosków o dofinansowanie pozabudżetowe planowanych inwestycji – na początku z funduszy przedakcesyjnych (m.in. z PHARE), a później z Unii Europejskiej (ZPORR). Po zakończeniu prac przygotowawczych w zakresie regulacji kwestii prawnych sporządzono szczegółową analizę stanu dróg wraz z ich otoczeniem, w której uwzględniono aspekty przestrzenne i społeczne zapotrzebowania na konkretne inwestycje drogowe (np. w sąsiedztwie szkół lub planowanych priorytetowych inwestycji sektora przedsiębiorstw tworzących nowe miejsca pracy). Na podstawie tej analizy w 2000 r. przyjęto powiatowy program rozwoju sieci drogowej, który określał prognozowane zapotrzebowanie finansowe na inwestycje i stał się podstawą do projektowania budżetów zadaniowych w kolejnych latach. Niemal wszystkie inwestycje zrealizowano przy wykorzystaniu zróżnicowanych sposobów montażu finansowego, uwzględniających zarówno środki pozabudżetowe pochodzące z dotacji unijnych, jak i środki kredytowe i dotacje z funduszy wojewódzkich. Władze powiatu przeprowadziły też gruntowną przebudowę budynków wszystkich szkół ponadpodstawowych w powiecie. W trzech z nich wybudowano nowoczesne hale sportowe. Obecnie powiat tworzy Przasnyską Strefę Gospodarczą na terenie byłego lotniska wojskowego. Dzięki kompleksowemu uzbrojeniu technicznemu stworzone zostaną warunki do utworzenia ponad 2000 nowych miejsc pracy.

4. Wymiar finansowy aktywnej polityki inwestycyjnej

Aktywna polityka inwestycyjna powiatu ma swoje odzwierciedlenie w wynikach finansowych budżetu. Realizowany w ostatnich 5 latach plan inwestycyjny zamykał się w kwotach o wielkościach niespotykanych w innych jednostkach szczebla powiatowego w województwie mazowieckim. W latach 2004-2008 dochody budżetu Starostwa Powiatowego w Przasnyszu wzrosły nominalnie z 33 500,4 tys. zł do 85 297,1 tys. zł. Ich realna wartość (liczona w cenach stałych z 2008 r.) zwiększyła się z 39 329,5 tys. zł w 2004 r. do 85 297,1 tys. zł mln zł w 2008 r. (plan), czyli wzrost wyniósł aż 116,9%. Wydatki budżetu Starostwa Powiatowego w Przasnyszu wzrosły w latach 2004-2008 z 32 268,9 tys. zł w 2004 r. do 45 043,2 tys. zł w 2007 r. W 2008 r. zaplanowano je w kwocie 91 028,5 tys. zł. W stosunku do 2004 r. w wartościach realnych nastąpił przyrost ich wartości aż o 140,3% – z 37 883,7 tys. zł w 2004 r. do 91 028,5 tys. zł w 2008 r. W latach 2004-2008 wydatki inwestycyjne Starostwa Powiatowego w Przasnyszu wzrosły w wartościach nominalnych z 5153,3 tys. zł w 2004 r. do 11 826,2 tys. zł w 2007 r. W 2008 r. zaplanowano je na poziomie 54 613,6 tys. zł, co oznacza wzrost ich realnej wartości o ok. 802,7%. Jest to poziom nieosiągalny dla innych powiatów województwa. Tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych powiatu w latach 2004-2008 było też zdecydowanie szybsze niż przyrost dochodów i wydatków ogółem, co świadczy o bardzo pozytywnych tendencjach w zakresie polityki inwestycyjnej.

5. Czynniki jakości zarządzania

Jednym z najważniejszych czynników decydujących o powodzeniu Starostwa Powiatu Przasnyskiego w szybkiej likwidacji luki infrastrukturalnej było zorganizowanie pracy urzędu praktycznie od nowa. W pierwszym okresie, w latach 1999-2000, dokonano szczegółowej diagnozy głównych sfer problemowych w powiecie. Dzięki temu kierownictwo starostwa uzyskało cenną wiedzę o sferach życia, które wymagały najpilniejszych nakładów finansowych. W następnej kolejności władze powiatu zdecydowały się na odseparowanie decyzji o charakterze operacyjnym od decyzji na poziomie strategicznym. Decyzje strategiczne zostały w pełni uregulowane na poziomie strategii rozwoju powiatu opracowanej w 2002 r.² Na poziomie operacyjnym starosta powołał zespoły zadaniowe złożone z pracowników starostwa oraz powiatowych jednostek budżetowych, z których każdy objął nadzór nad ściśle określonymi zadaniami. Każde zadanie miało określony termin wykonania, ściśle powiązany z możliwościami występowania o środki pozabudżetowe na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Zespoły były rozliczane nie tylko z wypełniania statutowych obowiązków, lecz przede wszystkim z inicjatywy oraz kreatywności w zakresie maksymalnego wykorzystania zewnętrznych źródeł dofinansowania na zadania, które były w ich kompetencji. Ponadto wyznaczone w Strategii Rozwoju Powiatu cele rozwojowe określały konkretne wskaźniki osiągnięcia w cyklicznych odstępach czasowych, wyrażone w mierzalnych wielkościach³. Każdy zespół zaangażowany w realizację konkretnych zamierzeń określonych na poziomie operacyjnym strategii (czyli konkretnych projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych) musiał cyklicznie, nie później niż co kwartał, wykazywać stopień realizacji zamierzeń strategicznych krótkookresowych i średniookresowych. Dzięki temu kierownictwo urzędu mogło szybko reagować na ewentualne opóźnienia w osiąganiu celów i przedsięwziąć kroki zaradcze, jak np. zatrudnienie nowych pracowników, dodatkowe szkolenia dla pracowników itp. Mógł to być też sygnał, że realizacja danego działania operacyjnego przy zastosowaniu zakładanego montażu finansowego jest nieefektywna i należy w związku z tym zweryfikować zakres i cele konkretnych zadań, dopasowując je głównie do aktualnych możliwości finansowych budżetu powiatu oraz warunków współfinansowania ze środków pozabudżetowych. Ten schemat zarządzania można przyrównać do postulowanego przez zwolenników nowoczesnych teorii stylu działania na poziomie lokalnym, zgodnie z którym najwyższe kierownictwo urzędu, wzorem przedsiębiorstw sektora komercyjnego, nie powinno mieć bezpośredniego wpływu na wykonywanie zadań operacyjnych. Dzięki temu może ono skoncentrować się na podejmowaniu decyzji i kierowaniu podległymi

² Strategia została zaktualizowana w roku 2008 na potrzeby aplikowania o środki unijne w nowej perspektywie finansowej.

³ Jak np. długość zmodernizowanych dróg lub powierzchnia udostępnionych lub uzbrojonych terenów inwestycyjnych.

im służbami publicznymi lub innymi podmiotami wykonującymi zlecone zadania publiczne. Jak twierdzi P. Drucker, właściwą działalnością powinny się zajmować osobne zespoły, „z których każdy ma swoje własne cele i zadania, właściwą sobie sferę działalności i autonomię” [Drucker 1978, s. 233]. W przeciwnym wypadku, jak pisze Drucker, naczelne kierownictwo byłoby zbyt zajęte działaniami operacyjnymi, by podejmować strategiczne decyzje. Kolejnym zabiegiem władz powiatowych, mających na celu maksymalizację wykorzystania zewnętrznych możliwości realizacji zadań ustawowych powiatu, było skonstruowanie najważniejszego dokumentu planistycznego, jakim była wspomniana już strategia rozwoju. Kluczem do sukcesu okazało się samo podejście władz powiatu do procesu przygotowania tego dokumentu. Główne cele przygotowania strategii rozwoju powiatu przasnyskiego można określić następująco:

- Jasne sprecyzowanie celów strategicznych średnio- i długookresowych.
- Określenie mierzalnych celów operacyjnych, kierunków działania i odpowiadających im konkretnych zadań realizacyjnych wynikających z wieloletnich planów inwestycyjnych i budżetów rocznych.
- Określenie tzw. kamieni milowych (*milestones*) dla wszystkich celów strategicznych i operacyjnych, co pozwoliło na wytworzenie bodźców mobilizujących do efektywnego działania poszczególnych dysponentów zadań powiatowych.
- Określenie mierzalnych, kluczowych dla strategicznych zamierzeń kierownictwa, wskaźników realizacji poszczególnych celów i działań.
- Maksymalne dopasowanie strategii lokalnej powiatu do standardów wyznaczonych przez dokumenty strategicznego planowania szczebla krajowego i wojewódzkiego (Strategia Rozwoju Kraju, Strategia Rozwoju i Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego).

Dzięki zastosowaniu metody polegającej na „upodobnieniu” strategii powiatu do strategii wojewódzkiej osiągnięto wiele wymiernych korzyści. Zabieg ten pozwolił przede wszystkim na wykazanie pełnej komplementarności zapisów strategii lokalnej powiatu z zamierzeniami wojewódzkimi, co jest jednym z głównych kryteriów oceny projektów złożonych do dofinansowania unijnego (są one oceniane przez jednostki powołane przez władze województwa). W myśl zasady, że trzeba iść w tym kierunku, w którym jest pieniądź, zdecydowano się na pełne dopasowanie struktury strategii powiatowej do zapisów strategii wojewódzkiej, wyznaczającej główne kierunki wsparcia finansowego ze środków, którymi dysponuje Zarząd Województwa. Dzięki temu niemal każdy projekt złożony do dofinansowania unijnego uzyskiwał maksymalną punktację w zakresie powiązania z celami dokumentów szczebla regionalnego. Taki zabieg nie był oczywiście równoznaczny z utratą podstawowej funkcji strategii lokalnej, jaką jest wyznaczenie lokalnych uwarunkowań rozwoju i wynikających z nich celów oraz przypisanych do nich poszczególnych kierunków działań. Każde zadanie operacyjne ujęte w strategii rozwoju posiadało kartę informacyjną, weryfikującą jego „użyteczność” dla lokalnej społeczności i informującą o podstawowych celach oraz problemach, do których przezwyciężenia będzie

się przyczyniać ich realizacja. W ten sposób uporządkowano wszystkie zadania na poziomie operacyjnym, zgłaszając je sukcesywnie, jedno po drugim, do dofinansowania w ramach takich programów pomocowych, które gwarantowały największe prawdopodobieństwo uzyskania dotacji.

6. Montaż finansowy z wielu źródeł

Innym innowacyjnym aspektem opisującym proces zarządzania w powiecie przasnyskim było wprowadzenie elastycznego podejścia do kwestii montażu finansowego zadań inwestycyjnych. W latach 1999-2007 zrealizowano kilkadziesiąt projektów drogowych finansowanych z różnorodnych źródeł pozabudżetowych. Po wejściu Polski do UE zrealizowano trzy kompleksowe projekty dofinansowane w ramach ZPORR. Obejmowały one prace o łącznej wartości blisko 40 mln zł na ponad 170 km dróg. Ponadto wiele projektów zrealizowano dzięki środkom otrzymanym od marszałka województwa w ramach wojewódzkich komponentów wsparcia. Często korzystano z prefinansowania inwestycji drogowych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W ramach umów z BGK powiat finansował wkład własny projektów unijnych, a część objęta dofinansowaniem ZPORR pochodziła z bardzo nisko oprocentowanej pożyczki. Różne odcinki tych samych dróg miały czasem nawet po pięć różnych źródeł finansowania. Prace prowadzono stopniowo, odcinkami, tak by konsekwentnie pozamykać wszystkie kluczowe ciągi drogowe. Efektem prac była przebudowa i modernizacja większości z 400 km odcinków dróg powiatowych zrealizowana w ciągu zaledwie 5 lat. Dzięki tak prowadzonej polityce inwestycyjnej w latach 2003-2005 Przasnysz zajął pierwsze miejsce w konkursie na najbardziej proinwestycyjny powiat w Polsce, w latach 2004-2006 zaś miejsce drugie.

7. Podsumowanie

Przykład powiatu przasnyskiego stanowi znakomite uzasadnienie dla tezy mówiącej o decydującej roli czynnika jakości zarządzania w jednostkach samorządowych. Względnie niska wyjściowa baza ekonomiczna nie miała decydującego wpływu na poziom inwestycji powiatu. Kluczem do sukcesu okazało się zupełnie nowe w polskich warunkach podejście władz lokalnych do procesów zarządzania powiatem jako nowoczesną, uczącą się i samodzielną organizacją, potrafiącą dostosować własne priorytety rozwojowe do możliwości finansowych oferowanych z każdego możliwego źródła pozabudżetowego.

Literatura

- Drucker P.F., *The Age of Discontinuity*, Harper Torchbooks, New York 1978.
Gałązka A., Sierak J., *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Projekt badawczy Agencji Rozwoju Komunalnego, Municipium, Warszawa 1998.

- Ginsbert-Gebert A., *Zarys polityki komunalnej*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1977.
- Goleń M., Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2003.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, AE, Wrocław 2006.
- Osbourne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej – Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2004.
- Stańczyszyn E., *Endo- i egzogeniczne czynniki i formy rozwoju lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004, s. 124-138.
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w samorządzie gminnym*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 979, AE, Wrocław 2003, s. 52-67.
- Nowe zarządzanie publiczne*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.

CREATIVENESS OF LOCAL GOVERNMENT IN FORMATION OF INVESTMENT POLICY ON THE EXAMPLE OF PRZASNYSKI POWIAT

Summary

The general aim of the paper is presenting the results of implementing effective and innovative forms of management in Przasnyski Powiat. The key aspect of the paper is presenting the case of Przasnyski Powiat as an example of an effective investment policy despite powiat's low economic potential which is strongly connected with the localization in a relatively poor northern subregion of Mazovia Voivodship. Przasnyski Powiat became one of the regional leaders at the level of public investment in the infrastructure field. The author presents key conditions of an effective investment management in local government. Describing the case of Przasnyski Powiat the author makes the assumption that not only the economic basis but also quality and creativeness of management at the local level is one of the key factors that determine the amount and structure of public investment.