

UNIwersYTET WARSZAWSKI

25 (58)

EUROPEJSKI INSTYTUT

ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE



Redakcja naukowa:

Grzegorz Gorzelak

Bohdan Jałowiecki

Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach

Warszawa 1998

UNIwersytet Warszawski
Europejski Instytut
Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE

25 (58)

Redakcja naukowa:

Grzegorz Gorzelak

Bohdan Jałowicki

Koniunktura gospodarcza
i mobilizacja społeczna w gminach

Warszawa 1998

**WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

**Dyrektor Instytutu: Grzegorz Gorzelak
Zastępca Dyrektora: Janusz Hryniewicz**

ISBN 83-87722-00-6

**©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego**

**Publikacja finansowana przez grant KBN
PB 899/H02/95/08**

**Wydawca: Michał Swianiewicz
Nowowiejska 39/28, Warszawa
tel. 25-43-58**

**Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. (22) 826-21-68; Tel./Fax (22) 826-16-54;**

Spis treści

Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki: <i>Przedmowa</i>	7
Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki: <i>Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach w latach 1995–1997</i>	11
Wstęp	11
1. Koniunktura gospodarcza w gminach	18
1.1. Lokalne rynki pracy	19
1.2. Ruch przedsiębiorstw	22
1.3. Inwestycje	23
1.4. Polityka lokalna	24
1.5. Atrakcyjność gmin w ich samoocenie	26
1.6. Wskaźnik optymizmu	28
1.7. Koniunktura gospodarcza w gminach — podsumowanie .	30
2. Czynniki sukcesu lokalnego	32
2.1. Promocja gminy i kontakty zagraniczne	32
2.2. Mobilizacja społeczna w gminach	37
3. Bariery rozwoju lokalnego	47
3.1. Bariery zewnętrzne	47
3.2. Bariery wewnętrzne	49
Podsumowanie	53
Janusz Hryniewicz: <i>Wymiary rozwoju gospodarczego gmin</i>	58
Wstęp	58
1. Charakterystyka podstawowych tendencji rozwoju społeczno-gospodarczego	59
2. Ogólny model rozwoju gospodarczego	63
3. Ocena uniwersalności przesłanek rozwoju gospodarczego	67
4. Techniki wspomagania rozwoju gospodarczego gminy i ich efektywność	73

5. Osobliwości zróżnicowań rozwoju gospodarczego gmin w przekroju regionów historycznych i miejsko-wiejskim	77
Wnioski	79

Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Wojciech Dziemianowicz, Wojciech Roszkowski, Tomasz Zarycki <i>Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce</i>	81
1. Polskie społeczności lokalne w okresie transformacji	81
1.1. Transformacja postsocjalistyczna w skali lokalnej	81
1.2. Czynniki sukcesu lokalnego	86
1.3. Zróżnicowania procesów transformacji lokalnej	89
1.4. Przypadki sukcesu lokalnego: uzasadnienie wyboru	92
2. Anatomia rozwoju społeczności lokalnych	93
2.1. Położenie i historia	93
2.1.1. Biłgoraj	93
2.1.2. Iława	95
2.1.3. Tarnowo Podgórne	96
2.2. Gospodarka	98
2.2.1. Biłgoraj	98
2.2.2. Iława	104
2.2.3. Tarnowo Podgórne	106
2.3. Sytuacja finansowa gmin	110
2.3.1. Biłgoraj	110
2.3.2. Iława	110
2.3.3. Tarnowo Podgórne	110
2.4. Warunki życia	112
2.4.1. Biłgoraj	112
2.4.2. Iława	114
2.4.3. Tarnowo Podgórne	115
2.5. Instytucje lokalne	118
2.5.1. Biłgoraj	118
2.5.2. Iława	123
2.5.3. Tarnowo Podgórne	124
2.6. Aktorzy lokalni i polityka lokalna	126
2.6.1. Biłgoraj	126
2.6.2. Iława	128
2.6.3. Tarnowo Podgórne	130
3. Postawy społeczne i opinie mieszkańców	131
3.1. Cechy badanych zbiorowości	131
3.2. Samopoczucie społeczne	133

3.3. Poziom aktywności	142
3.4. Postulaty wobec władz	145
3.5. Podsumowanie	148
Wnioski — czynniki sukcesu lokalnego	149
Zyta Gilowska: Bariery rozwoju lokalnego	152
1. Założenia	152
2. Bariery instytucjonalne	154
3. Bariery ustroju samorządu terytorialnego	157
4. Bariery podziału kompetencyjnego	160
5. Bariery systemu finansowego	163
6. Bariery systemu budżetowego	166
7. Wnioski	168
Hanna Libura: Gminy wobec sektora bankowego	170
1. Obecna sytuacja na rynku	172
2. Kto odpowiada za finanse w gminie	173
3. Mapa przestrzeni bankowej	174
4. Znajomość banków a korzystanie z usług	175
5. Współpraca gmin z bankami	179
6. Mobilność gmin jako klientów banków	180
7. Oczekiwania gmin wobec banków	182
8. Znajomość usług i produktów bankowych	182
9. Korzystanie z usług i produktów oferowanych przez banki	183
10. Działalność inwestycyjna gmin	188
11. Inwestycje gminne	189
12. Źródła finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce	190
Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowicki: Refleksje o strategiach lokal- nych	194
1. Strategia jako podstawa organizowania rozwoju gminy	194
2. Województwo olsztyńskie na mapie Polski	199
3. Mity i prawdy obiegu	201
4. Drzemiące zasoby	202
4.1. Jeziorak	202
4.2. Zamki gotyckie	206
5. Olsztyńskie gminy w globalnym świecie	207
6. Oświata jako metoda walki z bezrobociem	209
7. Gospodarka terenami, racjonalizacja sieci osadniczej	210

PRZEDMOWA

Niniejszy tom jest podsumowaniem trzyletnich badań koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej w gminach. Przypomnijmy, że ich celem było poszerzenie wiedzy o funkcjonowaniu polskich układów lokalnych o te aspekty, które nie mieszczą się w rutynowej statystyce państwowej, a więc odnoszą się do zachowań i postaw przedstawicieli samorządu lokalnego, do ich ocen i oczekiwań. Badania te sytuowały się w ten sposób w szerszym nurcie analiz, które do tej pory obejmowały przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe oraz gospodarstwa domowe.

Badania dostarczyły nowej wiedzy o polskich gminach, pokazując, że samorząd terytorialny coraz lepiej radzi sobie z otwartą gospodarką rynkową, choć nie w pełni jeszcze wykorzystuje wszystkie jej możliwości. Badania pokazały także, że zdolność do podejmowania działań na rzecz rozwoju lokalnego jest silnie przestrzennie zróżnicowana. W 1995 r. dość zaskakujący był fakt, że najbardziej aktywne okazały się samorządy Ziemi Zachodnich i Północnych, a szczególnie te z województw, które graniczyły z Niemcami. W gminach tych najczęściej stosowano zachęty dla przedsiębiorców, utrzymywano zagraniczne kontakty gospodarcze i kulturalne, podejmowano działania promocyjne. Jednocześnie, w gminach tych było najwięcej przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Obserwacje te skłoniły nas do zakwestionowania ciągle powtarzanych tez o dezintegracji społeczności lokalnych ziem Polski północnej i zachodniej. Okazało się, że właśnie przemieszanie się ludności i otwarcie na modernizacyjne wpływy Zachodu wzmagają aktywność, która znacznie bardziej sprzyja rozwojowi lokalnemu niż zasiedloność i brak stymulujących bodźców zewnętrznych, charakterystycznych dla centralnych i wschodnich regionów Polski.

Badania koniunktury i mobilizacji społecznej w gminach prowadziliśmy równolegle z nawiązywaniem kontaktów z liderami lokalnymi miejscowości, które odniosły znaczący sukces w rozwoju lokalnym. Nie jest przypad-

kiem, że właśnie podczas trwania programu powstał z naszej inicjatywy Klub Sukcesu Lokalnego¹.

Ważna była także próba odpowiedzi na pytanie, co jest przyczyną przełamania przez niektóre układy lokalne obiektywnych ograniczeń, takich jak peryferyjne położenie, słabe wyposażenie w infrastrukturę, niskie wykształcenie mieszkańców, brak potencjału gospodarczego lub trudności wynikające z konieczności głębokiej restrukturyzacji gospodarki lokalnej. Jak to wynika z naszych badań, głównym źródłem sukcesu jest obecność lokalnego lidera i skupionej wokół niego elity, w której skład wchodzi miejscowi przedsiębiorcy. Fakt ten przeczy obiegu opinii, że czynników sukcesu lokalnego należy upatrywać w tzw. partycypacji społecznej i aktywności znacznej części mieszkańców. Uważamy, że większość ludności często nie może i nie chce udzielać się społecznie, oczekując od władz lokalnych sprawnej obsługi i dbałości o rozwój danej miejscowości. Potrzeba czynnego zaangażowania obywateli jako warunek rozwoju lokalnego jest ideologicznym mitem, nie mającym wiele wspólnego z rzeczywistością. Ludzie aktywizują się jedynie wtedy, kiedy ich interes jest bezpośrednio zagrożony lub kiedy mają do załatwienia konkretną sprawę, jak np. założenie wodociągu na swojej ulicy, natomiast z reguły nie wykazują większego zainteresowania tym, co ich bezpośrednio nie dotyczy. Sens demokracji przedstawicielskiej polegający na powierzeniu wybranym reprezentantom społeczeństwa steru spraw publicznych jest lepiej odczytywany przez obywateli niż przez polityków odwołujących się często demagogicznie do opinii ludzi w sprawach, których rozstrzyganie wymaga specjalistycznej wiedzy. Prawem i obowiązkiem obywateli jest jedynie kontrola swoich przedstawicieli przez periodyczny udział w powszechnych wyborach władz różnych szczebli.

Kolejnym wnioskiem z przeprowadzonych badań jest systematyczny wzrost optymizmu w ocenie własnej sytuacji gmin, w tym lokalnego rynku pracy i możliwości inwestycyjnych. Jest to istotne spostrzeżenie potwierdzające pozytywne zjawiska nie tylko w skali makroekonomicznej, ale także w skali lokalnej.

Książkę otwiera końcowy raport z trzyletnich badań ankietowych na temat koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej w gminach. Artykuł Janusza Hryniewicza stanowi statystyczne uzupełnienie tych badań w zakresie analizy wskaźników dotyczących finansów lokalnych. W dalszej części zamieszczony jest raport dotyczący trzech gmin: Biłgoraja, Iławy oraz Tarnowa Podgórnego, który opracowano dla UNDP w międzynarodowym pro-

¹Wizytówki gmin, których burmistrzowie i wójtowie są członkami Klubu, są prezentowane w publikacji EUOREG pt. *Historie sukcesu lokalnego*, Warszawa 1998.

gramie na temat decentralizacji. Raport ten przedstawia anatomię sukcesu lokalnego osiągniętego w zupełnie odmiennych warunkach wyjściowych. Potwierdza on naszą tezę o kluczowej roli liderów oraz wskazuje na znaczenie instytucji w rozwoju lokalnym, które wydają się najskuteczniejszym sposobem na przełamanie różnych ograniczeń wynikających m.in. z położenia w przestrzeni społeczno-gospodarczej Polski. Prawne i instytucjonalne bariery rozwoju lokalnego omawia artykuł Zyty Gilowskiej, który jest rozszerzeniem jej wcześniejszych uwag na temat barier finansowych, które zostały zamieszczone w poprzednim tomie. Artykuł Hanny Libury porusza temat stosunku gmin do banków i rynku kapitałowego. Tom zamyka artykuł Bohdana Jałowieckiego i Grzegorza Gorzelaka zawierający refleksje o strategiach lokalnych.

Książkę oddajemy do druku w środku „zawieruchy” wywołanej zaprezentowaniem szkicu reformy terytorialnej organizacji kraju oraz związanych z tym dyskusji i sporów politycznych. Zespół Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego wielokrotnie wyrażał stanowisko o potrzebie głębokiej decentralizacji państwa, stworzenia 13 silnych regionów oraz możliwie małej liczby powiatów. Uzyskane w naszych badaniach opinie gmin wskazują na poparcie takiej właśnie koncepcji przez samorządy. Niezależnie od tego, jaki ostatecznie kształt przyjmie reforma, jesteśmy przekonani, że już od pierwszego dnia funkcjonowania nowego systemu pojawi się potrzeba monitorowania nowych rozwiązań ustrojowych. Sądzymy, że wyniki badań polskich gmin prowadzone już od wielu lat przez EUROREG stanowią dobrą podstawę do ich kontynuowania także — miejmy nadzieję — w skali powiatowej i wojewódzkiej.

Warszawa, grudzień 1997 r.

Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki

GRZEGORZ GORZELAK
BOHDAN JAŁOWIECKI

KONIUNKTURA GOSPODARCZA I MOBILIZACJA SPOŁECZNA W GMINACH W LATACH 1995–1997

Wstęp

Reformy dokonane po 1989 r. sprawiły, że po siedmiu latach funkcjonowania samorządów terytorialnych „Polska lokalna” jest już zupełnie innym krajem — co z jednej strony jest wynikiem zmian strukturalnych zachodzących w makroukładzie gospodarczym Polski, a z drugiej rezultatem aktywności społeczności lokalnych i ich przedstawicieli, którzy na ogół oszczędnie i efektywnie gospodarują środkami finansowymi.

Samorządy terytorialne były już przedmiotem wielu badań, toteż uzyskano dość pełny obraz ich potencjału, roli, jaką pełnią w procesie transformacji, oraz barier, na jakie napotykają z powodu niedoskonałych regulacji prawnych i scentralizowanego systemu finansowego państwa¹. Nie znaczy to, oczywiście, że wiedza o „Polsce lokalnej” jest pełna. Przeciwnie, istnieje w niej wiele luk, które należy wypełnić. Wypada wyrazić nadzieję, że badania, których wyniki przedstawiono w tej publikacji, przyczynią się choćby częściowo do uzupełnienia tej wiedzy, a także dostarczą materiału do dyskusji o regionalnych i funkcjonalnych zróżnicowaniach procesów transformacji w Polsce².

¹Por. m.in.: *Między nadzieją i rozczarowaniem. Samorząd lokalny rok po wyborach*, red: Bohdan Jałowiecki, Paweł Swianiewicz, EUROREG, Warszawa 1991, ss. 212; *Społeczeństwo i gospodarka w Polsce Lokalnej*, red: Bohdan Jałowiecki, EUROREG, Warszawa 1991, ss. 151; *Gmina, przedsiębiorczość promocja*, red. J. Paweł Gieorgica, Grzegorz Gorzelak, EUROREG, Warszawa 1992, ss. 239; Zyta Gilowska: *Proces reformowania systemu dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej*, KUL, Lublin 1993, ss. 190; Zyta Gilowska: *Gminy gospodarujące*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, ss. 217; Zyta Gilowska, Wojciech Misiąg: *Decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Lublin 1995, ss. 101; Paweł Swianiewicz: *Perspektywy lokalnej polityki ekonomicznej w świetle wyborów samorządowych 1994*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1994.

²Badania prowadzone były w ramach grantu KBN PB 899/H02/95/08.

Badania „koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej” w gminach sytuują się w szerokim, międzynarodowym nurcie badań *koniunktury gospodarczej*. Istotą tych badań jest uzyskiwanie *subiektywnych* ocen na temat sytuacji danego układu gospodarującego od osób kierujących tym układem: przedsiębiorstwem, gospodarstwem rolnym, gospodarstwem domowym. Intencją naszych badań było poszerzenie tej sfery badawczej o polskie gminy, a więc te układy gospodarujące, które wywierają coraz większy i coraz bardziej pozytywny wpływ na życie społeczno-gospodarcze kraju. Badania nawiązujące do badań koniunktury gospodarczej różnią się jednak od nich szerszym zakresem obserwowanych zjawisk, obejmą bowiem nie tylko zjawiska gospodarcze, ale także rejestrację inicjatyw społecznych mających na celu poprawę jakości życia społeczności lokalnych³.

Rozdział ten prezentuje wyniki trzech badań ankietowych przeprowadzonych w latach 1995, 1996 i 1997 przy pomocy kwestionariusza ankiety wysłanej pocztą do wszystkich gmin w Polsce o liczbie ludności nie przekraczającej 50 000 mieszkańców⁴. Granicę tę przyjęto z dwóch powodów. Po pierwsze większe ośrodki miejskie cechuje znaczna złożoność struktur gospodarczych i społecznych. Wielość aktorów funkcjonujących w większych miastach powoduje, że władze lokalne (zarządy gmin) odgrywają w procesach rozwoju relatywnie mniejszą rolę. Przeciwnie, w mniejszych ośrodkach miejskich i, oczywiście, we wsiach władze lokalne są głównym podmiotem procesów rozwojowych i ich wpływ na koniunkturę w gminie jest, jeżeli nie decydujący, to bardzo ważny. Po drugie możliwe do zastosowania, z uwagi na szczupłe środki finansowe, narzędzia badawcze nie są przystosowane do badania dużych i skomplikowanych układów miejskich. W tym przypadku nie wystarczy już ankietę pocztową i niezbędne są bezpośrednie wywiady z władzami miast, co jest, oczywiście, bardzo kosztowne.

Badania, których wyniki tu przedstawiamy⁵: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95* (G. Gorzelak, B. Jałowiecki), EUROREG Warszawa 1996 oraz *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96* (G. Gorzelak, B. Jałowiecki — red.), EUROREG

³W prezentowanych tutaj rezultatach badań *gminę* należy rozumieć dwojako: jako *podmiot władzy* (społeczność lokalna i samorząd) oraz jako *terytorium*, na którym zachodzą procesy społeczne i gospodarcze.

⁴Na ankietę wysłaną do gmin w pierwszej połowie 1995 r. uzyskano bardzo dużą liczbę — 1034 odpowiedzi, (44% ogółu wytypowanych do badań gmin). Ponieważ rozkład geograficzny gmin, które odpowiedziały na ankietę, był względnie równomierny, można mówić o wysokiej reprezentatywności badanej próby. Niestety w latach następnych liczba odpowiedzi była mniejsza, w 1996 r. — 819, a w 1997 r. — 785.

⁵Szczegółowe wyniki ankiet opublikowane zostały w dwóch tomach „Studiów Regionalnych i lokalnych” nr 16(49) i 18(51).

Warszawa 1997⁶, lokują się w długim już cyklu badawczym, realizowanym przez zespół Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1985–1990 Instytut koordynował studia nad Polską lokalną pod oficjalną nazwą „Rozwój Regionalny — Rozwój Lokalny — Samorząd Terytorialny”⁷. Program ten skupił wiele ośrodków naukowych i bez przesady można powiedzieć, że badania te realizowały ośrodki naukowe od Rzeszowa do Szczecina oraz od Wrocławia do Białegostoku, a także przedstawiciele wielu dyscyplin nauki (antropologów kultury, ekologów, ekonomistów, geografów, muzykologów, politologów, prawników, socjologów). Plonem badań było kilkadziesiąt opublikowanych tomów, w tym kilkanaście w językach obcych, które niewątpliwie przyczyniły się do ugruntowania poglądu o potrzebie ustanowienia samorządu terytorialnego w Polsce oraz poszerzyły zasób wiedzy na temat jego społeczno-gospodarczych i politycznych uwarunkowań.

Dlaczego badania sytuacji gospodarczej gmin oraz aktywności organów samorządowych i społeczności lokalnych są ważne? Dlatego, że terenem działalności gospodarczej jest nie tylko abstrakcyjna przestrzeń ekonomiczna gospodarki światowej, ale **miejsce**, gdzie produkuje się dobra i usługi w konkretnym otoczeniu materialnym i środowisku społecznym, nie tylko dla anonimowego konsumenta, ale także dla siebie i swoich sąsiadów. Od tego, czy w danym miejscu jego mieszkańcy i wyłonione przez nich władze potrafią stworzyć korzystne warunki, zależy powodzenie działalności gospodarczej i pomyślność obywateli. Pokazanie czynników ułatwiających stwarzanie tych korzystnych warunków sprzyjać może dyfuzji innowacji.

Te badania są ważne także dlatego, że w gminach zaspokajane są najbardziej pierwotne potrzeby społeczne. Od tego, jak funkcjonują w gminie placówki służby zdrowia i oświaty, jakie znaczenie przywiązuje się do upowszechniania kultury i sportu, jak dba się o estetykę otoczenia, zależeć będzie przyszłość społeczeństwa, ponieważ działania lokalne mają w tym przypadku skutki globalne. Gminy dysponują poważnymi środkami i realizują sporą część budżetu państwa. Jest ona procentowo znacznie większa, jeżeli od wydatków państwa odliczyć kwoty przeznaczane na obsługę długu zagranicznego i krajowego oraz na emerytury, które to wydatki stanowią negatywną spuściznę poprzedniego systemu.

⁶Obecnie przedstawiamy syntetyczne rezultaty trzech badań ankietowych.

⁷Warto przypomnieć powody, z których robocza — a więc rzeczywiście oddająca intencje badawcze — nazwa programu była odmienna od oficjalnej. Otóż ówczesne władze przyznające środki na badania uznały, że nazwa programu „Polska Lokalna” może być interpretowana jako zaprzeczenie jednej z podstawowych zasad socjalistycznego systemu tzw. „zasady centralizmu demokratycznego”, co było jeszcze nie do przyjęcia w pierwszej połowie lat 1980-tych.

Badania są ważne również dlatego, że w środowiskach lokalnych powstaje wiele pomysłów i inicjatyw, które nie mogą pojawić się w biurokratyzowanych i niepodatnych na innowacje strukturach rządowych. Gdyby jednak ministerialni urzędnicy byli najmądrzejsi, to i tak potencjał intelektualny kilku tysięcy osób nie może konkurować z pomysłami milionów obywateli pragnących poprawić swój los.

Istnieje pogląd, że zaistniałe w Polsce zmiany są przede wszystkim zasługą samorządów gmin i przedsiębiorców prywatnych, a główny czynnik hamujący reformy to centralne organy państwa, których interwencje w sferze gospodarczej są nietrafne, nieudolne i powodujące więcej negatywnych niż pozytywnych skutków. Obserwacja polskiej rzeczywistości oraz prowadzone przez nas badania potwierdzają tę opinię. Kompromitacją systemu prawnego państwa jest np. fakt, że ponad trzy czwarte badanych zarządów gmin jest zdania, że istniejące przepisy w bardzo wysokim stopniu ograniczają możliwości właściwego funkcjonowania samorządów lokalnych.

Polski sukces ma oblicze lokalne i przekłada się na setki oczyszczalni ścieków, tysiące kilometrów rur wodociągowych i kanalizacyjnych, kabli telefonicznych, nowych ulic i chodników. Polski sukces to dziesiątki tysięcy miejsc pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach, to umiejętność zachęcenia do inwestycji w danym miejscu krajowych i zagranicznych przedsiębiorców, to także zmieniający się obraz wielu miast i miasteczek.

Procesy transformacji ustrojowej przebiegają w Polsce nierównomiernie. W różnych częściach kraju w odmienny sposób przekształca się gospodarka, struktura społeczna, odmiennie także kształtują się postawy polityczne⁸. Wśród czynników różnicujących wspomniane zjawiska wymienić można przede wszystkim podłoże historyczne, a więc różną — zarówno dalszą jak i bliższą — przeszłość poszczególnych regionów Polski oraz różnice między miastem a wsią. Kolejne uwarunkowanie mogące mieć wpływ na przebieg procesów transformacji to łatwość dyfuzji innowacji. Można przypuszczać, że przepływ innowacji będzie większy w gminach położonych

⁸Na temat regionalnego zróżnicowania procesów transformacji w Polsce por. np.: G. Gorzelak, „Sytuacje problemowe kształtowania przestrzeni społeczno-ekonomicznej w procesie transformacji”; (w:) B. Jałowiecki (red.) *Oblicza polskich regionów* EUROREG, Warszawa 1996; (w:) J. Kołodziejcki (red.) *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Hipoteza*, t. 1, CUP, Warszawa 1995; G. Gorzelak, „Regionalne oblicze polskiej transformacji w latach 1990–2005”; (w:) A. Mync, B. Jałowiecki (red.) *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, „Biuletyn KPZK PAN” z. 168, Warszawa 1994; J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993; zespół opracowań pod kierunkiem S. M. Zawadzkiego, IRG SGH, Warszawa 1994; *Raport o polityce regionalnej*, CUP, Warszawa 1994; L. Zienkowski (red.), *Produkt krajowy brutto i dochody ludności według województw w 1992 roku*, GUS, Warszawa 1994.

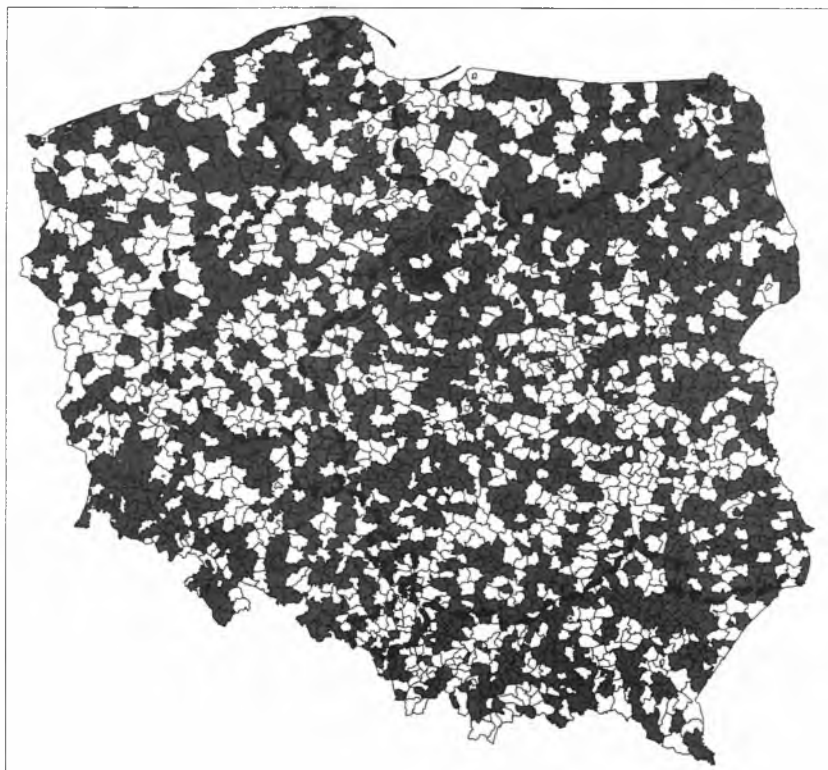
w zasięgu oddziaływania dużych aglomeracji miejskich oraz w rejonach o znacznych walorach turystycznych.

Wszystkie te cztery czynniki mogą mieć wpływ na gospodarcze i społeczne procesy, ujmowane w niniejszym badaniu pod terminem koniunktury gospodarczej i społecznej mobilizacji. Badając wpływ tych czynników, odpowiedzi uzyskane w pierwszym badaniu (1995 r.) analizowano według czterech zmiennych niezależnych: położenia w regionie historycznym (Kongresówka, Galicja, Wielkopolska i Pomorze oraz Ziemie Zachodnie i Północne)⁹; statusu administracyjnego (gminy miejskie i wiejskie); atrakcyjności turystycznej (skala o sześciu stopniach); położenia w aglomeracji (tak lub nie). Przeprowadzone analizy wykazały, że zmiennymi najbardziej istotnie różnicującymi badany zbiór gmin były położenie w historycznym regionie oraz miejski lub wiejski status. Z tego też względu w analizach przeprowadzonych w latach 1996 i 1997 pominięto zmienne atrakcyjności turystycznej i położenia w aglomeracji miejskiej.

Wyniki poprzednich badań uzyskane we wspomnianym programie „Rozwój Regionalny — Rozwój Lokalny — Samorząd Terytorialny” zwróciły naszą uwagę na istotne różnice występujące między społecznościami lokalnymi położonymi w różnych regionach historycznych Polski: na Pomorzu, w Wielkopolsce, Małopolsce, Podlasiu itp. Bliższa analiza tych zróżnicowań umożliwiła postawienie hipotezy o istotnej i trwałej roli granic państw zaborczych przebiegających niegdyś przez Polskę, które modyfikują przebieg współczesnych procesów gospodarczych, społecznych i politycznych. Hipoteza ta nie była oczywiście szczególnie odkrywcza, ponieważ różnice między obszarami znajdującymi się niegdyś pod okupacją austriacką, pruską i rosyjską oraz ziemiami uzyskanymi przez Polskę w 1945 r. były już poprzednio notowane i mogły być obserwowane „gołym okiem” nawet przez dość uważnego turystę. Problem badawczy polegał jednak na ocenie trwałości tych zróżnicowań i analizie ich wpływu na badane współcześnie zjawiska.

Zróżnicowanie obszaru Polski ma oczywiście znacznie starsze pochodzenie niż wpływ państw zaborczych od końca XVIII do początków XX wieku. Perspektywa „długiego trwania” sięga wielu wieków wstecz. Historyczne podłoże kształtowane było pierwszą falą urbanizacji w wiekach

⁹Nazwy te mają charakter umowny oraz skrótowy i oznaczają: Kongresówka — zabór rosyjski; Galicja — zabór austriacki; Wielkopolska i Pomorze — zabór pruski (w tym regionie znalazła się też niewielka część Górnego Śląska, należąca przed 1918 r. do Niemiec, a w okresie międzywojennym do Polski); Ziemie Zachodnie i Północne (dalej w skrócie nazywane Ziemiami Zachodnimi) — tereny uzyskane przez Polskę w 1945 r. (Śląsk Dolny i Opolski, Pomorze, Gdańsk oraz Prusy Wschodnie).



**Mapa 1. Gminy które odpowiadały na ankietę na tle historycznych granic regionów
(1324 gminy)**

XIII–XV, która przyszła na część dzisiejszych ziem polskich wraz z niemieckim typem miast, a lokacja na prawie magdeburskim i jego wariantach zdecydowała ich kształt przestrzenny. Również przyjęcie określonego reżimu agrarnego determinowało kształt wsi. Podział pól decydował o rzędownym, łańcuchowym lub okólnym typie siedliska. Bardziej lub mniej obecne ślady średniowiecznego modelu osadnictwa są nadal widoczne w polskim krajobrazie.

Odrębne warunki rozwoju tych trzech terytoriów, które w 1918 r. weszły w skład odrodzonego państwa polskiego, pozostawiły głębokie ślady, które uzewnętrzniły się w poziomie wzrostu gospodarczego, sieci infrastruktury (drogi, koleje), w poziomie urbanizacji, w systemie prawnym, w zachowaniach ludności oraz w krajobrazie kulturowym. Po II wojnie światowej granice państwa polskiego przesunęły się na zachód, kosztem ziem wschod-

nich, które w wyniku Traktatu Jałtańskiego weszły w skład b. ZSRR. Polska uzyskała tereny znacznie lepiej wyposażone w infrastrukturę techniczną, gęstą sieć względnie nowocześnie zagospodarowanych miast i murowanych wsi. Badania socjologiczne i etnograficzne prowadzone na tych ziemiach bezpośrednio po wojnie i następnie po 1956 r. pokazały znaczną nieprzystosowalność istniejącej substancji materialnej w mieście, a szczególnie na wsi, do umiejętności technicznych i zwyczajów ludności, która je zasiedliła napływając ze Wschodu. Nowi mieszkańcy ziem zachodnich i północnych musieli przez wiele lat adaptować się do zastanego środowiska materialnego, krajobrazu naturalnego oraz kulturowego i, rzecz jasna, adaptować to środowisko do siebie i swoich potrzeb.

Zróżnicowania regionalne nie mogły się w pełni ujawnić przed 1990 r., ponieważ jedną z konstytutywnych cech systemu socjalistycznego było dążenie do uniformizacji. Celowi temu sprzyjać miała likwidacja różnic majątkowych i będącej ich podstawą przedsiębiorczości indywidualnej. Prawie wszyscy obywatele zostali zatrudnieni przez państwo, które dbało, aby zarobki pracowników były słabo zróżnicowane. Państwo zmonopolizowało nie tylko sferę produkcji i pracy, ale także konsumpcji, dostarczając ograniczone asortymentowo i zuniformizowane produkty. System monopartyjny, a w Polsce *quasi* monopartyjny, nie pozwalał na ujawnienie się różnic interesów, które w systemach demokratycznych manifestują się w trakcie wyborów. Jedynym czynnikiem różnicującym zachowania polityczne, i to dopiero w ostatnim okresie PRL, była frekwencja wyborcza, która cechowała się pewnym regionalnym zróżnicowaniem. W systemie socjalistycznym wszelkie zróżnicowania były więc zarówno tłumione, jak i ukrywane, toteż nie mogły uwidaczniać się zbyt w badaniach socjologicznych.

Pierwszych dowodów na bardzo silne zróżnicowanie regionalne Polski według granic rozbiorowych dostarczyły analizy przestrzennego rozkładu głosów w wyborach prezydenckich w 1990 r. Również analiza wyników II tury wyborów prezydenckich w 1995 r. pokazuje silne zróżnicowanie regionalnych profili politycznych. Zatem np. odsetek głosów oddanych na Aleksandra Kwaśniewskiego na Ziemach Zachodnich był dwukrotnie większy niż w Galicji i bardzo zbliżony do odsetka głosów oddanych na tego kandydata w Kongresówce. Jak wynika z naszych dalszych analiz, na Aleksandra Kwaśniewskiego równie często głosowano w najwyżej rozwiniętych i najbardziej aktywnych gminach Ziem Zachodnich i najbardziej zacofanych i pasywnych gminach Kongresówki¹⁰. Jest to dość zaskakujące i wynika, jak się zdaje, z odmiennych oczekiwań w stosunku do kandydata, który z jednej strony był postrzegany jako młody, nowoczesny,

¹⁰Trzeba jednak pamiętać, że chodzi tu o gminy liczące poniżej 50 000 mieszkańców.

proeuropejski socjaldemokrata, a z drugiej jako zwolennik spowolnienia dotkliwych dla wielu ludzi reform. Jest również rzeczą charakterystyczną, że A. Kwaśniewski wygrał zdecydowanie z L. Wałęsą w gminach Wielkopolski. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że przewaga A. Kwaśniewskiego w „Polsce lokalnej” była znacznie większa niż w całej Polsce¹¹.

Należy także zauważyć, że przestrzenne zróżnicowania profili politycznych jest w Polsce bardzo duże i choć nie ma na ten temat badań porównawczych, można zaryzykować hipotezę, że są większe niż w tradycyjnych demokracjach zachodnich, mimo że międzyregionalne różnice poziomu rozwoju gospodarczego są tam niejednokrotnie bardziej widoczne.

Przyczyny takiego a nie innego ukształtowania się regionalnych profili politycznych, a także zróżnicowań między miastem i wsią oraz centrum i peryferiami, są bardzo skomplikowane i zależą m.in. od miejsca zajmowanego w strukturze społecznej, wykształcenia, wieku, płci, zawodu, a także zapewne od bardziej indywidualnych czynników osobowościowych. Niemałą rolę odgrywają także zmienne ściśle lokalne, które są nieraz decydujące w przypadku głosowania w wyborach parlamentarnych, ale są także obecne w przypadku wyborów prezydenckich. Okazji do sprawdzenia, czy tak jest rzeczywiście, dostarczyły m.in. prezentowane w tym opracowaniu wyniki badań koniunktury w gminach.

1. Koniunktura gospodarcza w gminach

Pomiar koniunktury gospodarczej w gminach nie jest prosty i jednoznaczny, toteż niełatwo znaleźć odpowiednie wskaźniki. Muszą one być w dodatku dość proste, aby mogły zostać uchwycone w badaniach masowych. W naszych studiach jako wskaźniki koniunktury przyjęliśmy wzrost liczby miejsc pracy, saldo przyrostu liczby przedsiębiorstw oraz wzrost nakładów inwestycyjnych; wartości danego roku są odniesione do wartości z roku poprzedniego. Jako dodatkowe, subiektywne wskaźniki przyjęto prognozę dotyczącą stanu bezrobocia oraz optymizm władz gminy wyrażony poglądem, że rok następny będzie lepszy od poprzedniego. Przytaczamy także opinie na temat atrakcyjności gminy jako miejsca zamieszkania i miejsca działalności gospodarczej, ponieważ pozytywna samoocena może sprzyjać inicjatywie i aktywności samorządów lokalnych.

¹¹Wybory prezydenckie dają bardziej adekwatny obraz regionalnego zróżnicowania sympatii politycznych, ponieważ wszędzie głosuje się na tych samych kandydatów, a w drugiej turze jedynie na dwie osoby. Znacznie mniejszą rolę odgrywają więc względy partykularne i stopień popularności lokalnych liderów.

1.1. Lokalne rynki pracy

W 1996 r. liczba miejsc pracy wzrosła przeciętnie w więcej niż co trzeciej badanej gminie, z tym że wzrost ten był nierównomierny (por. tab. 1a). Najwięcej gmin, w których nastąpił ogólny wzrost miejsc pracy, było w Wielkopolsce (prawie połowa gmin) i na Ziemach Zachodnich (nieco mniej niż w Wielkopolsce). Najniższy przyrost miejsc pracy wystąpił w gminach Kongresówki i Galicji. Nie były to szczególnie duże przyrosty (w granicach 10%), ale spotkać można było też gminy, w których liczba miejsc pracy wzrosła o ponad 20%. Najwięcej takich miejscowości znalazło się w Wielkopolsce i na Ziemach Zachodnich. W około $\frac{1}{3}$ gmin liczba miejsc pracy w porównaniu z 1995 r. pozostała bez zmian, a w ok. $\frac{1}{4}$ nastąpił spadek. We wszystkich regionach, z wyjątkiem Wielkopolski, gdzie spadek nastąpił w co piątą gminie, liczba miejsc pracy zmniejszyła się mniej więcej w co czwartą gminie.

Tabela 1a.

Zmiana liczby miejsc pracy w gminach w 1996 r.

wzrost/spadek	Miasto	Wieś	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemie Zachodnie	Ogółem
ponad 20%	8,2	1,2	2,0	2,1	6,9	4,7	3,4
od 10 do 19%	11,5	8,4	9,8	7,4	8,8	9,5	9,3
od 1 do 9%	30,9	24,6	20,7	30,9	33,3	31,3	26,6
Ogółem wzrost	50,6	34,2	32,5	40,4	49,0	45,5	39,3
Bez zmian	24,3	41,1	41,4	34,0	31,4	29,4	35,8
Ogółem spadek	25,2	24,7	26,0	25,5	19,6	25,0	24,9
ponad 20%	2,5	3,9	3,7	2,1	1,0	4,7	3,4
od 19% do 10%	6,2	7,2	6,9	6,4	3,9	8,5	6,9
od 9 do 1%	16,5	13,6	15,4	17,0	14,7	11,8	14,6

W 1997 r. nastąpił dalszy znaczny przyrost miejsc pracy w większości gmin. Największy odsetek gmin, w których liczba miejsc pracy wzrosła, położonych było na Ziemach Zachodnich, a następnie w Wielkopolsce i w Galicji. Najwięcej gmin, w których sytuacja pod tym względem nie uległa zmianie, było w Kongresówce i Galicji, najmniej zaś na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce. Spadek miejsc pracy zanotowano w ok. 15% gmin, przy czym nieco większy był w Galicji niż w innych regionach.

W 1996 r. i w 1997 r. gminy, w których liczba miejsc pracy wzrosła, są znacznie liczniejsze w kategorii miast niż wsi. Natomiast liczba gmin, gdzie miejsc pracy jest mniej, była podobna w miastach i na wsi. Brak zmian w tym zakresie jest znacznie częściej obserwowany w mieście niż na wsi.

Tabela 1b.

Zmiana liczby miejsc pracy w gminach w % w 1997 r.

wzrost/spadek	Miasto	Wieś	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemia Zachodnie	Ogółem
ponad 20%	3,7	1,3	0,8	0,8	2,7	2,7	1,5
Od 10 do 19%	7,3	5,4	5,7	8,7	4,5	8,5	5,7
Od 1 do 9%	32,9	24,6	25,3	23,6	25,9	27,7	25,4
ogółem wzrost	43,9	31,3	29,2	33,0	33,0	38,8	32,6
bez zmian	20,7	46,0	49,4	42,5	39,4	35,1	43,3
ogółem spadek	17,0	14,7	14,3	16,5	14,3	15,4	14,9
ponad 20%	1,2	1,4	1,4	1,6	0,9	1,6	1,4
od 19 do 10%	7,3	2,0	2,3	1,6	2,7	3,7	2,6
Od 9 do 1%	8,5	11,3	19,7	13,4	10,7	10,1	11,0

Podsumowując analizę regionalnego zróżnicowania zmiany liczby miejsc pracy, można zauważyć, że ogólnie liczba gmin, w których nastąpił przyrost miejsc pracy, wzrosła zarówno w 1996 r., jak i w 1997 r. Największe przyrosty obserwować można było w gminach Ziemi Zachodnich i Wielkopolski. Sytuacja na rynku pracy poprawia się znacznie szybciej w miastach niż na wsi. Przestrzenny rozkład dynamiki liczby miejsc pracy jest zgodny z regionalnym zróżnicowaniem procesów transformacji w skali ogólnokrajowej. Wszystkie studia poświęcone tej tematyce jednoznacznie wskazują, że procesy te przebiegają szczególnie korzystnie w regionach zachodnich oraz w Wielkopolsce, a województwa centralne oraz wschodnie, zwłaszcza te w których nie ma wielkiego miasta, na transformacji korzystają znacznie mniej.

Bezrobocie w badanym typie gmin (do 50 tys. mieszkańców) było jednak nadal duże, najwyższe na Ziemiach Zachodnich, szczególnie zaś na obszarach, w których znajdowały się Państwowe Gospodarstwa Rolne. Drugie miejsce zajmowała w tym przypadku Wielkopolska, a następnie Galicja. W 1997 r. bezrobocie w Wielkopolsce spadło o 1,8 punktu, w Galicji o 1,7, w Kongresówce o 1,1, a na Ziemiach Zachodnich jedynie o 0,6 punktu. Godny podkreślenia jest fakt, że stopa bezrobocia najmniejsza jest w Kongresówce. Być może jest to rezultat tego, że w sytuacji znacznego udziału rolnictwa w ogólnej strukturze zawodowej pracujących, sektor ten pełni rolę „przechowalni” dla osób, które zostały zwolnione z pracy w działach pozarolniczych lub też nie mogących znaleźć w nich pracy. Mamy więc do czynienia w takich przypadkach z bezrobociem ukrytym, które nie ujawnia się w oficjalnych statystykach.

Tabela 2a.

Średnie bezrobocie w gminach, w liczbach bezwzględnych, w 1996 r.

	bezrobotni	Stopa bezrobocia	bezrobotni bez zasiłku	korzystający z pomocy społecznej
Kongresówka	703	13,6%	314	557
Galicja	859	14,7%	371	840
Wielkopolska	980	16,0%	362	1140
Ziemie Zachodnie	976	21,6%	398	1016
Ogółem	836	16,3%	351	796

W liczbach bezwzględnych średnie bezrobocie w gminach spadło najbardziej w Wielkopolsce, o 188 osób, natomiast w gminach Kongresówki o 110 osób, a w Galicji o 91. Na Ziemach Zachodnich nastąpił niewielki wzrost o 8 osób, co mieści się w granicach błędu statystycznego.

Tabela 2b.

Średnie bezrobocie w gminach, w liczbach bezwzględnych, w 1997 r.

	bezrobotni	Stopa bezrobocia	bezrobotni bez zasiłku	korzystający z pomocy społecznej
Kongresówka	593	12,5%	305	607
Galicja	768	13,0%	385	700
Wielkopolska	792	14,2%	393	925
Ziemie Zachodnie	984	21,0%	444	994
Ogółem	743	15,1%	364	759

W 1996 r. najwięcej respondentów wyrażających pogląd, że bezrobocie w najbliższym okresie wzrośnie, było w gminach w Galicji, dwukrotnie więcej niż na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce. Gminy położone w Kongresówce znalazły się po środku skali. Z kolei najwięcej gmin (ponad połowa) wskazujących, że sytuacja w omawianym zakresie nie zmieni się, było również na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce, podobnie zresztą jak gmin, w których odpowiadający uważali, że bezrobocie zmniejszy się. W tym jednak przypadku różnice międzyregionalne były znacznie mniejsze. Nie ulega jednak wątpliwości, że najwięcej optymizmu co do sytuacji na rynku pracy wykazały gminy położone na zachodzie Polski — co prawdopodobnie w znacznej części przypadków wynika z przeświadczenia, że „gorzej być nie może”, ponieważ w regionach tych bezrobocie osiągnęło swój najwyższy poziom już rok–dwa lata temu.

W 1997 r. odsetek gmin spodziewających się wzrostu bezrobocia spadł mniej więcej o połowę, z 32% do 15%. Równocześnie bez porównania

większy odsetek gmin spodziewał się dalszego spadku bezrobocia. Opinie taką wyraziła połowa badanych gmin w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich, nieco mniej gmin w Galicji i jedynie $\frac{1}{3}$ w Kongresówce. Tak więc w tym regionie wystąpił największy odsetek gmin nastawionych pesymistycznie. Mniej więcej co trzecia gmina w trzech regionach i nieco więcej w Kongresówce wyraziły opinie, że bezrobocie nie ulegnie zmianie.

Tabela 3.

Prognoza bezrobocia w latach 1996–1997 r. (% odpowiedzi gmin)

W kolejnym roku bezrobocie będzie:	większe		mniejsze		takie samo	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Kongresówka	38,9	18,5	15,3	31,7	45,5	46,6
Galicja	48,0	22,8	11,8	44,1	40,2	31,5
Wielkopolska	24,8	8,9	21,1	54,5	54,1	35,7
Ziemia Zachodnie	20,5	9,0	24,7	54,3	54,8	32,5
Gminy miejskie	28,2	11,0	27,4	58,5	44,4	29,3
Gminy wiejskie	35,5	16,1	13,6	40,4	50,9	40,4
Ogółem	32,2	15,5	18,2	42,4	48,5	39,2

W 1997 r. nie uwzględniono braku odpowiedzi.

Prognozy respondentów w gminach wiejskich dotyczące zmian wielkości bezrobocia są wyraźnie bardziej pesymistyczne. Dwukrotnie więcej gmin miejskich niż wiejskich uważa, że bezrobocie będzie mniejsze. Jest to kolejne potwierdzenie ogólnie lepszej sytuacji gospodarczej w miastach, niż na wsi.

1.2. Ruch przedsiębiorstw

Średnie saldo przyrostu liczby przedsiębiorstw w gminach w 1996 r. w porównaniu z 1995 r. nieco się zmniejszyło. O ile w 1995 r. wynosiło przeciętnie w badanych gminach +61 przedsiębiorstw, o tyle w 1996 r. — +42. Spadek nastąpił we wszystkich regionach (por. tabela 4). Bardziej szczegółowe porównanie przedstawia się następująco (w nawiasach saldo z 1995 r.): Kongresówka — +27 (+51), Galicja — +54 (+56), Wielkopolska — +60 (+70), Ziemia Zachodnie — +50 (+76). Jedynie w Galicji praktycznie saldo pozostało na nie zmienionym poziomie. Spadek salda przyrostu nowych przedsiębiorstw nie określa nam jednoznacznie spadku koniunktury, ponieważ liczba przedsiębiorstw nadal rośnie, a poza tym niektóre z nich mogą się umacniać i stabilizować, ruch jest więc siłą rzeczy mniejszy. Ponadto szczególnie istotny jest przyrost liczby przedsiębiorstw

większych (powyżej 6 zatrudnionych), który także istnieje. Niestety, nie można określić zmian przyrostów liczby przedsiębiorstw wg wielkości w stosunku do roku poprzedniego, ponieważ informacja ta została wprowadzona do ankiety dopiero w 1996 r.

Tabela 4.

Ruch przedsiębiorstw w gminach, średnia w liczbach bezwzględnych w latach 1996–1997

	Zarejestrowano		Wyrejestrowano		Saldo	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Kongresówka	71	85	44	52	27	33
Galicja	115	119	61	72	54	47
Wielkopolska	116	139	56	66	60	73
Ziemie Zachodnie	110	129	60	72	50	57
Ogółem	94	109	52	62	42	47

W 1997 r. saldo przyrostu przedsiębiorstw było niemal jak w 1996 r., co świadczy o znacznej stabilizacji w tej dziedzinie. Obserwuje się jednak pewne różnice międzyregionalne. Saldo przyrostu przedsiębiorstw było wyraźnie mniejsze w Galicji (–7) i w Kongresówce (–6), w porównaniu z Wielkopolską, gdzie nastąpił przyrost o 13, i z Ziemią Zachodnią — o 7.

Także dynamika przedsiębiorczości jest znacznie większa w gminach miejskich niż wiejskich, przy czym liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw w miastach jest aż pięciokrotnie większa niż na wsiach. Również dodatnie saldo zmiany liczby firm jest znacznie większe w miastach niż na wsi. Zjawisko to jest, oczywiście, całkowicie normalne, trzeba jednak zauważyć, że aktywność pozarolnicza w gminach wiejskich jest ciągle zbyt mała i trudno jeszcze mówić o rezultatach lansowanego m.in. przez Ministerstwo Rolnictwa tzw. wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Tak więc ruch liczby przedsiębiorstw kształtuje się znacznie bardziej korzystnie w gminach miejskich niż wiejskich — nie jest więc wykluczone, że różnice międzyregionalne w pewnej części wynikają z różnic stopnia urbanizacji między poszczególnymi regionami historycznymi.

1.3. Inwestycje

Kolejnym wskaźnikiem świadczącym o dobrej koniunkturze w gminach w 1996 r. był fakt, że w prawie $\frac{2}{3}$ badanych gmin wzrosła wielkość środków przeznaczonych na inwestycje, a jedynie w co piątej spadła (tabela 5). Największy odsetek gmin, które zwiększyły swoje inwestycje, wystąpił w Galicji i na Ziemiach Zachodnich. W regionach tych było także najmniej gmin,

które zmniejszyły zakres inwestycji. W 1997 r. sytuacja w poszczególnych regionach była również zróżnicowana. Najwięcej gmin zadeklarowało przyrost inwestycji w Galicji. Drugie miejsce zajęła Kongresówka (o 10 punktów mniej), a następnie Ziemie Zachodnie i Wielkopolska. Mniejsza dynamika inwestycji w tych dwóch ostatnich regionach jest być może spowodowana faktem, że poprzednio gminy te więcej inwestowały.

Jest rzeczą interesującą, że gminy wiejskie, chociaż znajdują się na ogół w gorszej sytuacji finansowej, nie różnią się od gmin miejskich, jeżeli chodzi o przewidywaną dynamikę inwestycyjną.

Tabela 5.

Prognoza inwestycji w latach 1996–1997 (% odpowiedzi gmin)

W kolejnym roku inwestycji będzie:	Więcej		Mniej		Tyle samo	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Kongresówka	56,6	64,0	21,6	9,9	21,4	20,2
Galicja	66,3	73,2	14,9	9,5	18,8	15,0
Wielkopolska	58,3	57,2	22,2	15,2	19,5	19,6
Ziemie Zachodnie	64,2	60,6	19,7	14,4	15,7	16,0
Gminy miejskie	—	62,2	—	13,4	—	20,7
Gminy wiejskie	—	63,9	—	11,4	—	18,0
Ogółem	60,2	63,6	20,3	11,6	19,5	18,3

W 1997 r. nie uwzględniono braku odpowiedzi.

1.4. Polityka lokalna

Mimo tego, że pole manewru finansowego jest w budżetach samorządowych niewielkie, władze gmin mają pewną dozę samodzielności w kierowaniu środkami inwestycyjnych na cele uznane za priorytetowe. Określenie tych priorytetów wydawało się zadaniem istotnym. Postawiono więc respondentom pytanie o prawdopodobne kierunki wydania środków, które gmina uzyskałaby jako środki dodatkowe.

We wszystkich badanych gminach priorytetem są inwestycje komunalne. Opowiada się za nimi ponad trzy czwarte respondentów, a różnice między poszczególnymi regionami są nieistotne. Pozostałe cele różnicują się regionalnie w nieco większym, choć również dość niewielkim stopniu. Budownictwo mieszkaniowe jest ważniejsze w gminach Ziem Zachodnich (16% gmin) niż np. Galicji (8%), oświata wydaje się mieć nieco większe szanse na wsparcie w Kongresówce i Galicji (po ok. 30%) niż w pozostałych regionach (po ok. 25%), podobnie pomoc społeczna, którą jako priorytet wymieniło prawie po 8% gmin w Kongresówce i w Galicji i jedynie 3% na Ziemiach Zachodnich. Również służba zdrowia cieszy się

priorytetem w większej liczbie gmin Kongresówki (13%) niż innych regionów (po ok. 10%). Promocja gminy jest wyraźnie częściej wymieniana na pierwszym miejscu w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich, natomiast znacznie rzadziej w pozostałych dwóch regionach. Podobnie jest w przypadku zachęt dla inwestorów, które jako priorytet wymienia co dziesiąta gmina na Ziemiach Zachodnich i w Wielkopolsce. Wydaje się, że te obszary, co było już widoczne w poprzednich sondażach, cechuje wyraźniejsze nastawienie prospektywne i proinwestycyjne. Warto dodać, że jedynie nieznaczny odsetek gmin traktuje jako cele priorytetowe kulturę, ochronę środowiska, sport i rekreację oraz budowę dróg.

Zarówno gminy wiejskie, jak i miejskie mają podobne preferencje, jeżeli chodzi o przeznaczenie dodatkowych środków finansowych, gdyby zaistniały takie możliwości. Są jednak pewne istotne różnice. Jest rzeczą oczywistą, że gminy miejskie znacznie częściej jako swój priorytet wysuwają budownictwo mieszkaniowe, natomiast gminy wiejskie oświatę i służbę zdrowia, które to dziedziny są na wsi bardziej zaniedbane. W zestawieniu jednak z faktem, że prawie co czwarta gmina wiejska w ogóle nie zamierzałaby przeznaczyć środków na promocję i zachęty dla inwestorów, przewaga priorytetów socjalnych może wskazywać na nieco bardziej roszczeniowe postawy respondentów na wsi i bardziej proinwestycyjne, prorozwojowe postawy w gminach miejskich, ponieważ w tym typie gmin tylko ok. 10% gmin na promocję i zachęty dla inwestorów nie chciałoby przeznaczyć żadnych środków.

Taki właśnie rozkład priorytetów samorządów gminnych wskazuje, że władze samorządowe uznają, iż nie zostały jeszcze zaspokojone potrzeby związane z infrastrukturą komunalną. Świadczy to o silnym prorozwojowym nastawieniu samorządów lokalnych w Polsce. Nie traktują one potrzeb swoich mieszkańców — ochrony zdrowia, kultury, rekreacji, mieszkań — jako ważnego kierunku angażowania dodatkowych funduszy publicznych. Rysują się cztery możliwości wyjaśnienia tych obserwacji (być może działają one łącznie):

- konieczność wydatkowania prawie wszystkich środków na bieżące cele, co pozostawia zbyt mało funduszy na inwestycje komunalne — stąd też ten właśnie kierunek wydania środków „dodatkowych”;
- jednoznacznie „liberalna” doktryna wyznawana przez władze gminne — co może odnosić się jedynie do pewnej części gmin, zważywszy na tendencje wyrażone wynikiem wyborów parlamentarnych z 1993 r.;
- uznanie, że lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie ochrony zdrowia, mieszkań, kultury, rekreacji, pomocy socjalnej itp. nie leży w gestii władz lokalnych, a powinno być finansowane z budżetu

państwa lub z innych środków (np. ZUS), lub też powinno być podane mechanizmom rynkowym;

- głęboki niedorozwój infrastruktury komunalnej lub jej niezadowalający stan techniczny.

Jeżeli odrzucimy interpretację pierwszą, to obraz ten bardzo pozytywny, świadczący o tym, że władze gmin działają w oparciu o długofalowe strategie rozwoju i nie ulegają doraźnej presji społecznej.

Znaczna większość gmin uzyskuje zasilenie pozabudżetowe (tabela 6). Najwięcej takich gmin jest w Galicji, najmniej zaś w Kongresówce, przy czym różnica jest dość znaczna, bo wynosi 10 punktów. Większość gmin uzyskuje zasilenie ze źródeł polskich, jednakże relatywnie spory jest odsetek gmin uzyskujących środki zagraniczne. Najwięcej gmin uzyskujących środki z zagranicy jest na Ziemiach Zachodnich — prawie co trzecia, w pozostałych regionach mniej więcej co piąta. Gminy miejskie częściej niż wiejskie korzystają z zasilania pozabudżetowego — różnica ta powiększa się w przypadku łącznego zasilania ze źródeł krajowych i zagranicznych, z czego ogółem korzysta 11% gmin wiejskich i 22% miejskich.

Tabela 6.

Odpowiedzi na pytanie, czy gmina miała, i w jakiej formie, zasilanie pozabudżetowe, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach (N = 819)

	Gminy, które otrzymały środki zewnętrzne	Z tego ze źródeł:		
		polskich	zagranicznych	polskich i zagranicznych
Kongresówka	79,0	78,9	5,4	11,4
Galicja	89,1	74,2	6,5	15,1
Wielkopolska	83,6	79,6	2,2	15,1
Ziemie Zachodnie	81,6	66,5	8,6	21,1
Gminy wiejskie	78,3	77,9	5,5	11,4
Gminy miejskie	88,3	69,5	6,9	21,9
Ogółem	81,7	75,0	6,0	15,1

1.5. Atrakcyjność gmin w ich samoocenie

Od pewnego czasu karierę robi pojęcie „*business climate*” — „klimat dla biznesu” — ogólnej charakterystyki danego układu terytorialnego jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Interesujące było sprawdzenie, jak gminy oceniają swoje walory jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i jako miejsce do zamieszkania.

Władze mniej więcej co trzeciej gminy sądzą, że jest atrakcyjna jako miejsce zamieszkania. Opinie te różnicują się regionalnie. Najlepiej oce-

niane są gminy w Galicji i na Ziemiach Zachodnich, wyraźnie najgorzej w Kongresówce, gdzie zaledwie co czwarty respondent uważa swoją miejscowość za atrakcyjną. Samoocena gmin pod względem atrakcyjności jako miejsca zamieszkania różni się stosunkowo niewiele w przekroju wieś-miasto, z tym że gminy miejskie oceniają się nieco bardziej korzystnie.

Tabela 7.

Odpowiedzi na pytanie, czy gmina jest atrakcyjna jako miejsce zamieszkania, według regionów historycznych i typów gmin, w procentach (N = 819)

	Bardzo atrakcyjna	Przeciętna	Mało atrakcyjna
Kongresówka	24,1	67,8	8,1
Galicja	39,8	55,3	4,9
Wielkopolska	33,3	64,0	2,7
Ziemie Zachodnie	37,8	55,4	6,8
Gminy wiejskie	29,2	63,2	7,6
Gminy miejskie	35,2	60,4	4,4
Ogółem	31,1	62,3	6,6

Przedstawiciele władz samorządowych wyraźnie niżej oceniali swoje gminy pod względem atrakcyjności jako miejsca działalności gospodarczej. Jako bardzo atrakcyjną określił swoją gminę mniej więcej co piąty respondent. W tym przypadku wyraźnie wyróżniają się Ziemie Zachodnie, gdzie co trzeci odpowiadający ocenia swoją miejscowość jako bardzo atrakcyjną — co koreluje się z większym nasyceniem tych gmin przedsiębiorstwami z kapitałem zagranicznym, stwierdzonym w poprzedniej ankiecie. Natomiast podobnie jak w przypadku atrakcyjności gospodarczej, najgorszą samooceną cechują się gminy Kongresówki.

W podziale na gminy miejskie i wiejskie różnice w ocenie atrakcyjności gminy jako miejsca działalności gospodarczej są znacznie większe. Niemal dwukrotnie więcej gmin miejskich niż wiejskich ocenia się jako bardzo atrakcyjne. Mniej więcej te same proporcje występują w przypadku odpowiedzi, że gmina jest mało atrakcyjna.

Oceny atrakcyjności w gminach różnicują się także w zależności od ich położenia względem aglomeracji miejskich. Przedstawiciele gmin położonych w pobliżu aglomeracji ocenili swoje miejscowości jako bardziej atrakcyjne. Jako bardzo atrakcyjne miejsce zamieszkania określiło swoje gminy 50% respondentów z miejscowości w strefie oddziaływania aglomeracji, w porównaniu z 28% spoza aglomeracji. Odpowiednio, jako bardzo atrakcyjne miejsce działalności gospodarczej określiło swoje miejscowości 43% gmin w pobliżu aglomeracji i tylko 19% z innych obszarów. Tak więc

Tabela 8.

Odpowiedzi na pytanie, czy gmina jest atrakcyjna jako miejsce działalności gospodarczej, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach (N = 819)

	Bardzo atrakcyjna	Przeciętna	Mało atrakcyjna
Kongresówka	17,1	65,9	16,4
Galicja	20,2	71,2	8,7
Wielkopolska	23,6	60,0	16,4
Ziemie Zachodnie	30,9	58,7	10,3
Gminy wiejskie	18,4	66,4	16,9
Gminy miejskie	31,3	61,6	7,1
Ogółem	22,6	63,7	13,7

niewątpliwie bliskość dużej aglomeracji miejskiej wpływa również wyraźnie na ocenę atrakcyjności gmin.

1.6. Wskaźnik optymizmu

W kolejnych latach pytano zarządy gmin o to, czy kolejny rok będzie dla gminy lepszy, gorszy czy taki sam jak poprzedni. W 1995 roku jedynie 18% gmin uznało, że rok 1996 będzie lepszy niż poprzedni. W 1996 roku odsetek optymistów wzrósł do 22%, by w 1997 r. osiągnąć prawie 30%. Odsetek twierdzących, że niewiele się zmieni i niezdecydowanych wynosił kolejno 53%, 55% i 58%, a więc także systematycznie, choć niewiele wzrastał. Natomiast wyraźnie malał odsetek pesymistów. Jeżeli w 1995 r. pesymistycznie nastawiona była niemal co trzecia gmina, to już w 1997 r. mniej więcej co dziesiąta.

Odsetek gmin nastawionych optymistycznie wzrósł najbardziej w Ziemach Zachodnich — o 17 punktów, następnie w Galicji — o 14, w Wielkopolsce — o 8 i w Kongresówce — o 4. W 1997 r. najmniej gmin nastawionych pesymistycznie było w Galicji, najwięcej zaś, bo ponad dwukrotnie więcej w Kongresówce. Gminy miejskie w znacznie większym stopniu niż gminy wiejskie cechuje optymizm odnośnie do własnej przyszłości.

Tak więc **nie ulega wątpliwości, że wskaźnik optymizmu, jeżeli chodzi o przyszłość gmin, systematycznie wzrastał w trakcie naszych trzyletnich badań.** Na ten optymizm złożyła się niewątpliwie poprawa koniunktury makroekonomicznej, ale również przyrost miejsc pracy w gminach, a więc spadek bezrobocia i wzrost możliwości inwestycyjnych. Oczywiście, okres trzyletni jest zbyt krótki, aby można było stwierdzić, że tendencje te mają charakter trwały. Niewątpliwie jednak znaczna część samorządów odnalazła się w nowej rzeczywistości, nabrała doświadczenia i radzi sobie dość dobrze w gospodarce rynkowej.

Tabela 9.

Wskaźnik optymizmu w gminach, w latach 1995–1997 (% odpowiedzi)

	Miasto	Wieś	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemie Zachodnie	Ogółem
lepiej							
1995	24,4	15,4	18,5	15,0	17,3	19,9	18,3
1996	25,3	20,8	17,5	28,8	22,5	26,0	22,2
1997	41,5	26,3	23,3	29,1	25,0	37,2	27,8
gorszy							
1995	26,5	29,9	30,3	20,5	28,0	30,9	28,9
1996	29,7	29,1	26,1	21,2	26,1	17,5	23,2
1997	7,3	12,1	14,6	6,3	10,7	10,1	11,6
taki sam							
1995	17,8	23,1	22,4	26,0	18,7	18,8	21,3
1996	23,4	26,2	27,4	25,0	20,7	24,2	25,3
1997	23,2	21,9	22,2	24,4	25,0	18,1	21,9
trudno powiedzieć							
1995	30,3	32,6	28,8	38,5	36,0	30,4	31,5
1996	21,6	23,9	29,0	25,0	30,6	31,4	29,3
1997	28,1	39,7	39,9	40,2	39,3	34,5	38,7

Warto także zastanowić się nad czynnikami kształtującymi poglądy zarządów gmin na temat ich przyszłości. Można założyć, że gminy bardziej aktywne, ponoszące więcej wysiłków na rzecz kształtowania tej przyszłości, będą nastawione bardziej optymistycznie niż gminy mniej aktywne (sensowna jest również teza ujmująca tę zależność w inny sposób: gminy nastawione bardziej optymistycznie podejmują więcej wysiłków). Tak czy inaczej hipoteza o pozytywnej zależności między tymi dwiema postawami wydaje się uprawniona. Poniższa tabela wskazuje, że tak jest w istocie.

W celu bardziej syntetycznego przedstawienia wysiłków podejmowanych przez gminy na rzecz swojego rozwoju skonstruowano prostą skalę, będącą sumą częstotliwości podejmowania danego rodzaju działalności (opracowanie planu przestrzennego zagospodarowania i programu rozwoju, prowadzenie promocji gminy, stosowanie zachęt dla inwestorów, finansowanie lokalnych mediów, kontakty zagraniczne). Gmina podejmująca wszystkie te rodzaje wysiłków otrzymała wskaźnik równy 7 (gminy takie były jedynie trzy).

Tabela 10 wskazuje, że odsetek gmin optymistycznie patrzących na 1996 r. rośnie w miarę przechodzenia z kategorii podejmujących mniej rodzajów aktywności do gmin wykazujących się większymi wysiłkami. Jest

Tabela 10.

Relacja między wysiłkami gmin a ich spojrzeniem w przyszłość

wysiłki/optymizm		Rok 1995 będzie				Ogółem			
		lepszy		taki sam				gorszy	
wysiłki	1	18	14,2%	27	21,3%	40	31,5%	127	12,3%
	2	31	17,9%	40	23,1%	46	26,6%	173	16,8%
	3	47	17,7%	56	21,1%	76	28,6%	266	25,8%
	4	42	19,1%	43	19,5%	67	29,1%	220	21,3%
	5	29	16,5%	39	22,2%	57	32,4%	176	17,1%
	6	15	44,1%	4	11,8%	4	11,8%	34	3,3%
	7	3	75,0%	1	25,0%	0	0%	4	0,4%
Ogółem		190	18,4%	220	21,3%	295	28,6%	1034	100,0%

to dość wyraźne potwierdzenie, iż lepsi są nastawieni bardziej optymistycznie albo że optymiści mają większe osiągnięcia.

Można się było spodziewać, że wskaźnik optymizmu powinien łączyć się z obiektywnymi miarami sukcesu, a w szczególności ze zmiennymi dotyczącymi finansów samorządowych. Jest rzeczą bardzo interesującą, że taka korelacja nie występuje. Taki sam brak istotnej statystycznie korelacji wystąpił zresztą pomiędzy wskaźnikami sytuacji finansowej i odpowiedziami na wiele innych pytań, np. dotyczących gotowości zaciągania kredytów komercyjnych na finansowanie inwestycji gminnych, prowadzenia przez gminę promocji albo posiadania planu rozwoju. Dla uniknięcia wpływu innych czynników korelacje takie zostały obliczone zarówno w odniesieniu do całej populacji badanych gmin, jak i oddzielnie odnośnie jednostek miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

1.7. Koniunktura gospodarcza w gminach — podsumowanie

Znaczna większość zarządów badanych gmin deklaruje opcję przyszłościową, należy bowiem ich zdaniem raczej inwestować, aby zaspokajać przyszłe potrzeby, niż dbać o zaspokajanie potrzeb bieżących. Taką opinię wyraża od 88% gmin na Ziemiach Zachodnich do 81% w Galicji. Opcję zachowawczą preferuje jednak więcej niż co dziesiąta gmina w trzech regionach, z wyjątkiem Ziemi Zachodnich, gdzie tego zdania jest zarząd mniej więcej co siedemnastej gminy.

Wśród swoich największych sukcesów, po ustanowieniu rzeczywistego samorządu, gminy wymieniły głównie inwestycje infrastrukturalne. Relatywnie największe sukcesy Kongresówki to wodociągi i kanalizacja oraz drogi, w przypadku Galicji była to gazyfikacja, w przypadku zaś Ziemi Zachodnich i Wielkopolski budowa oczyszczalni ścieków. Lista sukcesów od-

zwierciedla dotychczasowy stan infrastruktury oraz dostępność surowców, a więc gazu w przypadku Galicji.

Analiza wskaźników koniunktury wskazuje, że w 1996 r. najlepsza sytuacja istniała w gminach Wielkopolski i Ziem Zachodnich. Trzecie miejsce w tym rankingu zajęła Galicja, a ostatnie — daleko w tyle — Kongresówka. Podobnie było w 1997 r. Wyraźnie lepsza jest także sytuacja gmin miejskich niż wiejskich. W 1995 r. w mniejszym stopniu badano zmiany koniunktury, a w większym wskaźniki obrazujące aktywność władz gmin w promowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego. Pod tym względem najwyższą pozycję zajęły wówczas gminy Ziem Zachodnich (w tym wyższą pasa zachodniego, niż północnego), a następnie Wielkopolski. Tak więc godny podkreślenia jest fakt, że w 1996 r. wzrost dynamiki nastąpił w dotychczas rozwiniętych gminach i w pewnym stopniu w Galicji, podczas gdy w najmniej rozwiniętej Kongresówce nadal panuje największa stagnacja. Syntetycznie ujmuje to tabela 11.

Tabela 11.

Miejsce gmin w hierarchii wskaźników koniunktury

	Przyrost miejsc pracy		Przyrost liczby przedsiębiorstw		Wzrost inwestycji		Prognoza bezrobocia		Wsk. optymizmu		Średnia pozycja	
	96	97	96	97	96	97	96	97	96	97	96	97
Kongresówka	1	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1,2	1,4
Galicja	1	3	3	2	4	4	1	2	4	3	2,2	2,2
Wielkopolska	4	3	4	4	2	1	3	4	2	2	2,5	2,3
Ziemie Zach.	1	4	2	3	3	2	4	3	3	4	2,5	2,5

Uwaga: im wartość wskaźnika wyższa, tym sytuacja lepsza.

Warto zauważyć, że w przypadku niektórych przyjętych przez nas wskaźników koniunktury w gminach, istnieją również pewne różnice między gminami położonymi w pobliżu wielkich aglomeracji oraz na pozostałych obszarach. Zatem w przypadku gmin położonych w strefie oddziaływania dużych aglomeracji miejskich liczba miejsc pracy w 1996 r. w stosunku do 1995 r. wzrosła w 71% gmin, podczas gdy na pozostałych terenach jedynie w 42%. Sytuacja pozostała bez zmian w 14% gmin położonych w pobliżu aglomeracji i 35% pozostałych. I wreszcie liczba miejsc pracy zmniejszyła się w 14% gmin położonych w strefie oddziaływania aglomeracji i w 23% pozostałych. Jak widać z tych danych, wyraźny jest pozytywny wpływ dużych aglomeracji miejskich na przyrost miejsc pracy w gminach.

Podsumowując analizę koniunktury gospodarczej w gminach trzeba przede wszystkim zauważyć, że sytuacja Polski Lokalnej poprawiła się

w porównaniu z latami ubiegłymi. Generalnie gminy więcej inwestują, rozwija się też przedsiębiorczość prywatna. Wydaje się jednak, że na wy-czerpaniu znajdują się tzw. rezerwy proste, czyli ten potencjał, który został uruchomiony dzięki wyzwoleniu inicjatywy w społecznościach lokalnych, których przedstawiciele uzyskali możliwość względnie swobodnego działania. Wiele wskazuje na to, że jeśli w najbliższych latach nie zostaną uruchomione nowe bodźce rozwoju, to dobra w zasadzie koniunktura w gminach może ulec załamaniu. Te nowe bodźce rozwojowe to przede wszystkim zasadnicza decentralizacja funkcji państwa polegająca na przekazaniu znacznej części jego uprawnień utworzonym dużym samorządowym regionom oraz zmiana systemu finansowego polegająca m.in. na znacznym zwiększeniu kwot pozostających w dyspozycji samorządów lokalnych.

2. Czynniki sukcesu lokalnego

2.1. Promocja gminy i kontakty zagraniczne

To oczywiste, iż sukces gospodarczy jest rezultatem splotu wielu czynników, wśród których aktywna postawa miejscowych elit — a głównie władz lokalnych — ma bardzo istotne znaczenie (piszemy o tym w części poświęconej budowie strategii rozwoju gminy). Z ankiet wynika, że jedynie znaczna mniejszość gmin podejmuje aktywne wysiłki na rzecz swego rozwoju. Plan zagospodarowania przestrzennego opracowało co prawda aż 1011 gmin (97,8%), lecz program rozwoju (inaczej — strategię rozwoju) ma jedynie 298 gmin (28,8%). Zwróćmy uwagę, że plan przestrzennego zagospodarowania jest kategorią obligatoryjną — władze gminy nie mogą w zasadzie prowadzić gospodarki gruntami i wydawać pozwoleń na budowę, jeżeli dokumentu takiego w gminie nie ma. Natomiast program rozwoju to opracowanie w pełni dobrowolne, lecz absolutnie konieczne w racjonalnym działaniu władz gminnych. Ponad dwie trzecie gmin jest pozbawionych tej podstawy „organizowania przyszłego działania”.

Jak wynika z naszych badań, tylko niewiele gmin opracowało taki program. W tej dziedzinie najlepiej wypada Wielkopolska i Galicja, gdzie niemal co trzecia gmina ma taki program. Nieco gorsza jest sytuacja Ziemi Zachodnich, natomiast ostatnie miejsca, jak we wszystkich prawie przypadkach, zajmuje Kongresówka.

Przyciągnięcie zewnętrznego inwestora jest jednym z istotnych sposobów poprawy sytuacji gospodarczej układu lokalnego (choć, jak wskazują doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, znacznie korzystniejsze jest

Tabela 12.

Program rozwoju gminy według regionów (n = 1019)

	Jest	Nie ma
Kongresówka	25,1	74,9
Galicja	32,8	67,2
Wielkopolska	36,0	64,0
Ziemie Zachodnie	29,4	70,6
miasto	36,4	63,6
wieś	25,2	74,8
Ogółem	28,9	71,1

umacnianie i rozwijanie już istniejących firm). W sytuacji globalizacji procesów gospodarczych, ułatwiania przepływu kapitałów oraz włączania się Polski w międzynarodowy podział pracy umiejętna promocja gminy staje się istotnym kierunkiem oddziaływań władz lokalnych na koniunkturę gospodarczą gminy.

Ankieta ujawnia, że promocję taką prowadzi niemal 70% gmin. Jest to wskaźnik wysoki, dowodzący, iż polskie samorządy znają „elementarz” poruszania się w gospodarce rynkowej. Promocja ta przyjmuje następujące formy (wiele gmin stosuje więcej niż jeden sposób promocji).

Tabela 13.

Rodzaje promocji gmin wg regionów (n = 1019)

	Ogółem	Reklama w środkach przekazu	Współpraca z ośrodkami naukowymi	Współpraca z firmami doradczymi	Udział w targach	Foldery
Kongresówka	56,2	30,1	8,3	12,0	9,4	40,7
Galicja	72,7	33,6	16,4	16,4	21,1	51,6
Wielkopolska	78,7	44,0	10,7	14,7	23,3	65,3
Ziemie Zach.	84,4	45,0	14,5	20,9	33,0	67,0
miasto	90,7	50,6	19,3	21,1	34,6	84,0
wieś	30,0	34,1	7,8	12,7	12,1	37,9
Ogółem	69,4	36,7	11,4	15,4	19,4	53,0

Najwięcej gmin prowadzących działalność promocyjną występuje na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce, nieco mniej w Galicji i najmniej — trochę więcej niż połowa — gmin w Kongresówce. Niemal co druga gmina na obszarach zachodnich i co trzecia w Galicji i Kongresówce reklamuje się w środkach masowego przekazu. Ponad dwie trzecie gmin w pierwszym przypadku, połowa w Galicji i znacznie mniej niż połowa w Kongresówce

wydało foldery. Bardzo efektywnym kanałem promocji jest udział w targach krajowych i zagranicznych. I pod tym względem Ziemie Zachodnie są wyraźnym liderem. Co trzecia gmina z tych obszarów bierze udział w targach, podczas gdy co czwarta z Wielkopolski i co piąta z Galicji. W Kongresówce ten rodzaj działalności deklaruje mniej niż co dziesiąta gmina. Współpraca z ośrodkami naukowymi i firmami doradczymi jest mniej rozpowszechniona. W pierwszym przypadku przoduje Galicja, w drugim zaś Ziemie Zachodnie, ale różnice między regionami są stosunkowo niewielkie, chociaż i tym przypadku najgorsze pozycje zajmuje Kongresówka. Działania promocyjne częściej występują w gminach miejskich niż wiejskich. Zatem np. co druga gmina miejska i co trzecia wiejska reklamuje się w środkach przekazu. Udział w targach bierze co trzecia gmina miejska i co dziewiąta wiejska. Filmy wideo i foldery również znacznie częściej publikują gminy miejskie. Program rozwoju gminy, który również można traktować jako swojego rodzaju działalność promocyjną, został opracowany w nieco ponad jednej trzeciej gmin miejskich i jednej czwartej wiejskich, więc różnice w tym zakresie nie są tak duże jak w przypadku innych omawianych wyżej wskaźników.

Efektywną formą promocji mogą być kontakty zagraniczne. Podjęło takie kontakty w ok. jednej trzeciej gmin (33,7%). W przypadku współpracy zagranicznej, w odróżnieniu od lokalizacji przedsiębiorstw zagranicznych, różnica między Ziemiami Zachodnimi i Wielkopolską prawie w ogóle nie występuje, natomiast podobnie jak w poprzednim przypadku istnieje swego rodzaju przepaść między obszarami zachodnimi a Galicją i w jeszcze większym stopniu Kongresówką.

Również znacznie częściej współpracują z partnerami zagranicznymi gminy miejskie, zarówno w zakresie gospodarczym, jak i kulturalno-sportowym.

Tabela 14.

Współpraca zagraniczna gmin (n = 1019)

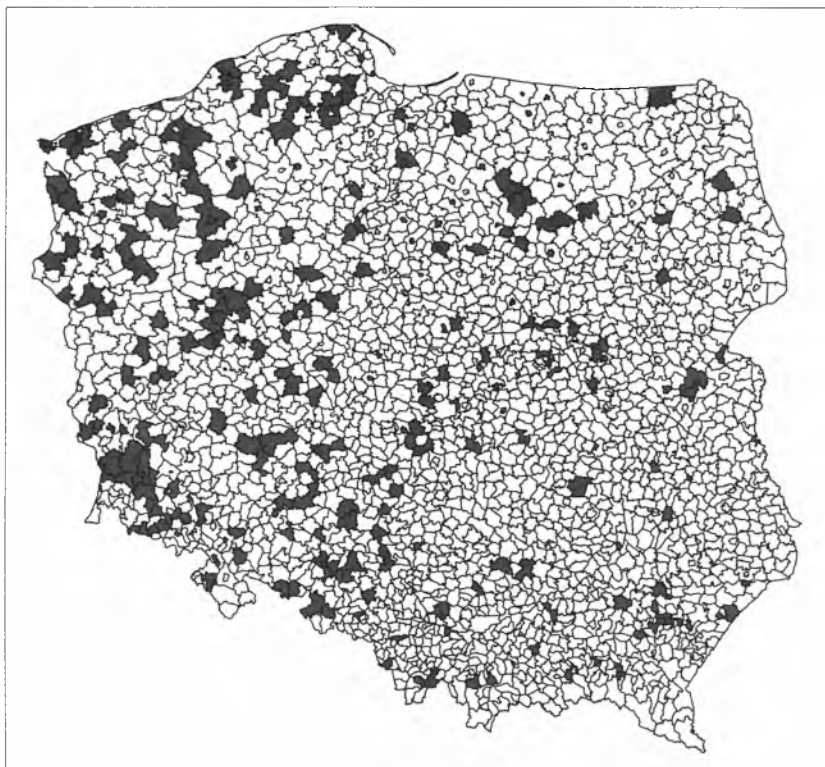
	Ogółem	Gospodarcza	Sportowo-kulturalna	Wymiana mieszkańców
Kongresówka	17,1	4,4	7,0	4,4
Galicja	32,0	2,3	13,3	10,2
Wielkopolska	52,7	13,3	24,0	16,0
Ziemie Zachodnie	50,4	13,8	26,6	13,8
miasto	64,0	15,4	34,0	19,9
wieś	19,2	4,5	7,1	4,5
Ogółem	33,7	8,2	15,7	9,4

Ułatwienia dla inwestorów stosuje około dwie trzecie gmin, a ulgi podatkowe mniej niż połowa. Różnice między poszczególnymi regionami nie są zbyt wielkie, chociaż i w tym przypadku przodują Ziemie Zachodnie. Nie wydaje się jednak, aby istniała wyraźniejsza zależność między koniunkturą gospodarczą w gminie a stosowanymi ułatwieniami. Wynika to z faktu, że pozostające do dyspozycji zarządów gmin instrumenty zachęcające inwestorów nie są zbyt efektywne, choć w przypadku niektórych firm — szczególnie nowo powstałych — mogą mieć istotne znaczenie. Zachętą dla inwestorów może być częściej fakt, że władze gminy lub miejscowa ludność nie przeszkadzają lokalizacji przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym niż przyznane niewielkiej ulgi (w podatku od nieruchomości) lub ułatwienia w przekazaniu terenu. Pewną pozytywną rolę mogą natomiast odgrywać inwestycje infrastrukturalne, a szczególnie oczyszczalnia ścieków. Mimo ograniczonych środków polskie gminy wykazują ogromną inwencję i determinację w inwestowaniu w uzbrojenie terenu i oczyszczalnię ścieków, co pozwala na przyciągnięcie inwestorów, korzystną dzierżawę lub sprzedaż terenu, a także — co ma znaczenie w wyborach lokalnych — uzyskanie wyraźnej poprawy warunków życia.

Ogółem prawie $\frac{2}{3}$ gmin stosuje zachęty dla inwestorów. Największy odsetek gmin stosujących takie zachęty występuje na Ziemiach Zachodnich (74,8%), w Galicji (69,9%), Wielkopolsce (66,7%) i w Kongresówce (60,8%).

Stosowanie tych instrumentów nie jest jeszcze, z powodu szczupłości środków, w pełni efektywne. Zrozumienie jednak takiej potrzeby nieźle rokuje na przyszłość.

Istotnym wskaźnikiem oceny szans rozwoju gmin jest ich współpraca zagraniczna, a więc zarówno obecność przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, jak i innych form kontaktów. W przypadku obecności przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym Polska dzieli się wyraźnie na dwa obszary: Ziemie Zachodnie i Wielkopolskę oraz Galicję i Kongresówkę. Na Ziemiach Zachodnich jest niemal trzykrotnie więcej niż w Kongresówce gmin, w których funkcjonują przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, a średnie zatrudnienie w tych firmach w 1995 r. było w pierwszym regionie 3,3 razy większe niż w drugim. Do poziomu rozpowszechnienia przedsiębiorstw zagranicznych na Ziemiach Zachodnich zbliża się Wielkopolska, ale różnica jest nadal istotna na korzyść tych pierwszych. Galicja zajmuje w tym rankingu miejsce nieco lepsze niż Kongresówka, ale i tak w Galicji



Mapa 1. Gminy, w których działają przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym (264 gminy)

liczba przedsiębiorstw zagranicznych jest niemal dwukrotnie mniejsza niż w Wielkopolsce¹².

Gminy miejskie i wiejskie wyraźnie różnią się ze względu na częstość występowania przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, które, co jest dość oczywiste, lokują się przede wszystkim (trzykrotnie częściej) w gminach miejskich niż wiejskich. Również średnie zatrudnienie w tych przedsiębiorstwach jest prawie 9 razy większe w gminach miejskich niż wiejskich.

¹²Rezultaty te potwierdza opracowanie Wojciecha Roszkowskiego: „Przekształcenia własnościowe w Polsce na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej” (Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego: praca magisterska wykonana pod kierunkiem Grzegorza Gorzelaka). W województwach Ziem Zachodnich odsetek spółek z udziałem kapitału zagranicznego wśród wszystkich spółek prawa handlowego jest znacznie większy niż w Galicji i Kongresówce. Liczba przedsiębiorstw sprywatyzowanych kapitałowo jest także większa na obszarach zachodnich, natomiast na wschodzie przeważa likwidacja upadłościowa.

Tabela 15.

Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym w gminach (n = 1019)

	Obecność w % gmin	Średnie zatrudnienie		
		1993 r.	1994 r.	1995 r.
Kongresówka	15,0	16	22	25
Galicja	18,8	32	29	34
Wielkopolska	34,7	37	45	60
Ziemie Zachodnie	42,6	59	81	82
miasto	48,2	81	107	116
wieś	15,4	10	12	13
Ogółem	26,0	33	32	47

Efektem aktywności samorządów w dziedzinie promocji i stosowania zachęt dla inwestorów jest przyciąganie kapitału i wspomaganie lokalnej przedsiębiorczości. Analiza rozkładów odpowiedzi według tych dwóch cech łącznie (wysiłków — i efektów) pozwala na stwierdzenie istnienia dodatniej zależności między wysiłkami i osiągnięciami¹³. Poniższe tabele wskazują na siłę tych zależności.

Z tabeli 16 wynika, że przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym występują jedynie w nieco ponad jednej czwartej gmin. Jednak spośród gmin prowadzących promocję ma takie przedsiębiorstwa już ponad jedna trzecia gmin. Spośród gmin, w których ulokował się kapitał zagraniczny, ponad 90% prowadzi promocję.

Zależność między stosowaniem zachęt a ulokowaniem się w gminie przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym jest nieco słabsza niż w przypadku stosowania przez gminy promocji. Przedsiębiorstwa takie istnieją w 30% gmin stosujących zachęty, lecz tylko w 18,3% gmin nie stosujących zachęt.

2.2. Mobilizacja społeczna w gminach

Jak wskazują wyniki ankiety, lokalne media istnieją w dość znacznej liczbie gmin. W prawie 44% gmin ukazuje się miejscowa gazeta, która w połowie przypadków jest finansowana przez gminę. Lokalna telewizja występuje natomiast znacznie rzadziej, a radio jest jeszcze mniej popularnym środkiem przekazu lokalnego. Lokalna prasa jest najbardziej roz-

¹³Nie twierdzymy tu o istnieniu zależności przyczynowo-skutkowej, ponieważ tzw. cross-tabulacje wskazujące jedynie na współwystępowanie, nie pozwalają na wyciąganie takich wniosków. Prawdziwość stwierdzenia „gminy podejmujące więcej wysiłków osiągają lepsze wyniki”, jest oczywiście bardziej prawdopodobna, choć i opinia, że „gminy, w których przedsiębiorczość silniej się rozwija, lepiej umieją ją wspomagać”, również nie jest bezzasadna.

Tabela 16.

Współzależność między występowaniem w gminie przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym a prowadzeniem promocji gminy

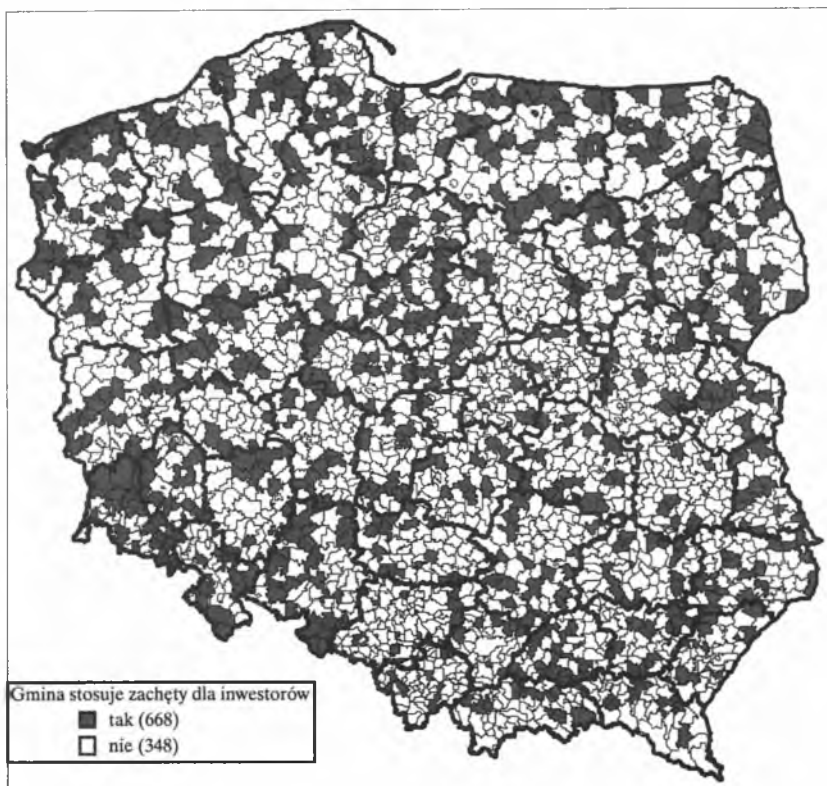
kapitał • promocja		promocja		ogółem
		nie ma	jest	
kapitał zagraniczny	nie ma	289 38,2%	465 61,4%	757 73,2%
	jest	26 9,6%	245 90,4%	271 26,2%
Ogółem		315 30,5%	716 69,2%	1034 100,0%
promocja • kapitał		kapitał zagraniczny		ogółem
		nie ma	jest	
promocja	nie ma	289 91,7%	26 8,3%	315 30,5%
	jest	465 64,9%	245 34,2%	271 26,2%
Ogółem		757 73,2%	271 26,2%	1034 100,0%

Tabela 17.

Współzależność między występowaniem w gminie przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym a stosowaniem zachęt przez gminę

kapitał • zachęty		zachęty		ogółem
		nie ma	są	
kapitał zagraniczny	nie ma	288 38,0%	467 61,7%	757 73,2%
	jest	65 24,0%	204 75,3%	271 26,2%
Ogółem		355 34,3%	675 65,3%	1034 100,0%
zachęty • kapitał		kapitał zagraniczny		ogółem
		nie ma	jest	
zachęty	nie ma	288 81,1%	65 18,3%	355 34,3%
	są	465 64,9%	204 30,2%	675 65,3%
Ogółem		757 73,2%	271 26,2%	1034 100,0%

powszechniona w Wielkopolsce, gdzie niemal $\frac{2}{3}$ gmin ma własne gazety. W Galicji i na Ziemiach Zachodnich lokalna prasa występuje nieco częściej niż w co drugiej gminie. Najgorsza pod tym względem sytuacja panuje



Mapa 3. Gminy stosujące zachęty dla inwestorów

w Kongresówce, gdzie jedynie co trzecia gmina wydaje swoją gazetę. Najmniejszy jest tam także odsetek gmin, które je finansują. W Wielkopolsce co dziesiąta gmina ma telewizję kablową, a na Ziemiach Zachodnich co ósma. W pozostałych regionach odsetek gmin wyposażonych w ten środek przekazu jest bardzo niewielki.

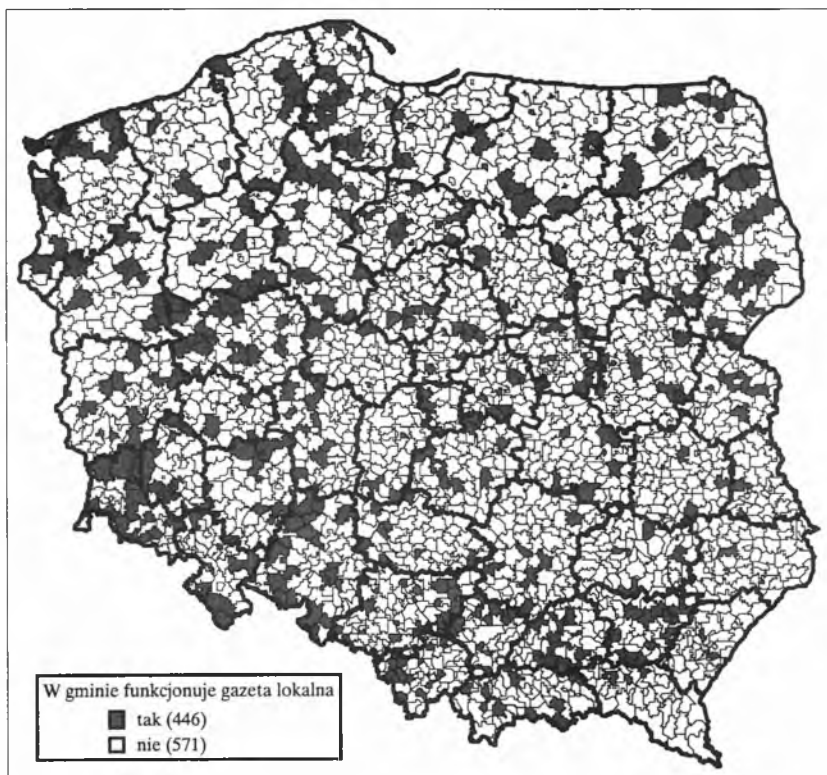
Gazety lokalne ukazują się w trzech czwartych gmin miejskich i w co trzeciej wiejskiej, natomiast telewizja kablowa występuje niemal wyłącznie w miastach.

Życie gospodarcze w gminie, szczególnie w gminie wiejskiej lub w niewielkim miasteczku, to w dominującej części obsługiwanie rynku lokalnego przez miejscowych producentów i usługodawców. Szybkie i mało kosztowne dotarcie z informacją do klienta jest jednym z kluczowych zadań dla małych firm rodzinnych działających na tym lokalnym rynku. Stąd też tak dużą rolę

Tabela 18.

Środki masowego przekazu w gminach

	Odsetek gmin, w których istnieją (n = 1019)		
	gazeta	TV kablowa	gazeta finansowana przez gminę
Kongresówka	32,2	5,4	21,1
Galicja	54,7	3,1	35,9
Wielkopolska	58,0	10,0	29,3
Ziemie Zachodnie	50,4	13,8	34,4
miasto	72,6	22,9	45,8
wieś	30,3	1,2	19,5
Ogółem	43,9	8,1	27,9



Mapa 4. Gminy, w których publikowana jest gazeta lokalna

mogą — i powinny — odegrać miejscowe środki masowego przekazu. Są one także niezbędnym kanałem komunikacji społecznej między władzami gminy (radą i zarządem) a jej obywatelami. Obok funkcji informacyjnej lokalne środki przekazu są także istotnym narzędziem mobilizacji społecznej.

Jednym ze wskaźników aktywności i stopnia mobilizacji społecznej jest obecność organizacji społecznych, gospodarczych oraz partii politycznych w gminach. Organizacje gospodarcze są najbardziej powszechne na Ziemiach Zachodnich i w Wielkopolsce, gdzie znajdują się mniej więcej w co piątej gminie, podczas gdy w Kongresówce i w Galicji w co dziesiątej. Znacznie mniejsze różnice można obserwować, w przypadku organizacji społecznych i sportowych, ale i to potwierdza wyraźnie przewagę Ziemi Zachodnich i Wielkopolski. Jedynie kluby sportowe nieco częściej występują w Galicji.

Tabela 19.

Organizacje gospodarcze i społeczne w gminach

Regiony historyczne	Odsetek gmin w których istnieją (n = 1019)		
	organizacje gospodarcze	organizacje społeczne	klub sportowy
Kongresówka	10,0	37,7	66,0
Galicja	11,7	43,0	85,9
Wielkopolska	17,3	45,3	80,0
Ziemia Zachodnie	20,2	46,1	83,0
Ogółem	14,1	41,8	75,4

Obecność „Solidarności” RI i NSZZ „Solidarność” określa w znacznej mierze struktura osadnicza. W Kongresówce i Galicji przeważają gminy rolnicze, toteż ten pierwszy ze związków zawodowych jest tam najbardziej rozpowszechniony. Nieco inny obraz otrzymujemy w przypadku drugiego związku „Solidarność”, który najczęściej występuje w gminach Ziemi Zachodnich i Galicji, ale w tym przypadku różnice nie są zbyt wielkie, z wyjątkiem Kongresówki, gdzie NSZZ „Solidarność” jest znacznie mniej popularna. Zupełnie odmienna sytuacja występuje w przypadku OPZZ, który wyraźnie częściej działa w gminach Ziemi Zachodnich i w Wielkopolsce.

Interesujące jest też rozmieszczenie partii politycznych, z których jedynie trzy występują w sposób znaczący w polskich gminach. Liderem jest tutaj PSL, który działa w $\frac{3}{4}$ gmin. Kolejne miejsce zajmuje SdRP funkcjonujące niemal w co trzeciej, a ostatnie Unia Wolności działająca w co dziesiątej gminie. PSL jest najbardziej rozpowszechnione w Kongresówce,

Tabela 20.

Związki zawodowe w gminach

Regiony historyczne	Odsetek gmin, w których istnieją (n = 1019)					
	„Solidarność RI”	OPZZ	NSZZ „Solidarność”	PSL	SdRP	UW
Kongresówka	40,7	12,6	27,0	80,8	27,5	7,4
Galicja	34,4	12,5	35,9	70,1	16,4	11,7
Wielkopolska	29,3	20,7	34,7	70,7	27,3	13,3
Ziemie Zachodnie	22,0	24,8	40,4	61,3	36,9	16,3
Ogółem	33,1	17,2	33,0	72,7	28,7	11,3

a najmniej na Ziemach Zachodnich, których gminy są w znacznie większym stopniu domeną SdRP i w mniejszym stopniu Unii Wolności. SdRP ma proporcjonalnie podobny zasięg wpływów co Unia Wolności na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce, natomiast w Galicji socjaldemokracja jest wyraźnie mniej popularna i jej przewaga nad Unią jest już bardzo mała. Z kolei w Kongresówce SdRP jest stosunkowo dobrze osadzona, w przeciwieństwie do Unii, której wpływy w tym regionie są znikome.

Aktywność społeczna i polityczna w gminach miejskich jest na ogół znacznie większa niż w wiejskich. Zatem np. organizacje gospodarcze istnieją w co czwartej gminie miejskiej i mniej niż w co dziesiątej wiejskiej. Różnica w częstotliwości występowania organizacji społecznych i klubów sportowych jest już mniejsza. Partie polityczne, co jest oczywiste, także występują częściej w gminach miejskich niż w wiejskich. Wyjątkiem jest PSL, który niemal równie często ma swoje komórki w mieście, jak i na wsi. Również „Solidarność” RI działa częściej na wsi niż w mieście.

Istotnym czynnikiem mobilizacji społecznej na rzecz rozwoju gminy może być zaangażowanie przedsiębiorców w formułowanie i późniejszą realizację programów rozwoju lokalnego. W stosunkowo sporej części gmin — 44% — przedsiębiorcy współpracują z władzami samorządowymi. W tym przypadku różnice między regionami są stosunkowo znaczne. Współpraca taka odbywa się najczęściej w Wielkopolsce — w 59% gmin, na Ziemach Zachodnich w 49%, w Galicji 48% i tylko w 36% gmin Kongresówki. W promocji gmin najczęściej uczestniczą przedsiębiorcy na Ziemach Zachodnich. Z kolei wspieranie rynku pracy dokonuje się najczęściej w Wielkopolsce. W regionie tym także, częściej niż w innych, przedsiębiorcy sponsorują imprezy kulturalne i sportowe. Wreszcie w Galicji, względnie częściej niż gdzie indziej, przedsiębiorcy współfinansują rozwój infrastruktury.

Przedsiębiorcy w gminach miejskich wyraźnie częściej współpracują z władzami gminy. Największa, ponad czterokrotna, różnica na korzyść ośrodków miejskich występuje w przypadku promocji gminy. Także w mia-

Tabela 21.

Aktywność w gminach wg statusu administracyjnego (n = 1034)

Rodzaje aktywności	Częstość występowania	
	gminy miejskie	gminy wiejskie
Organizacje gospodarcze	25,6	8,1
Organizacje społeczne	50,0	37,8
Kluby sportowe	92,5	67,3
„Solidarność” RI	24,2	37,2
OPZZ	38,0	7,1
NSZZ „Solidarność”	63,9	18,0
PSL	75,6	71,2
SdRP	57,8	14,8
Unia Wolności	31,3	1,7
Unia Pracy	12,7	0,7
Różne partie prawicowe	23,8	3,2

Tabela 22.

Współpraca przedsiębiorców z władzami gminy na rzecz jej rozwoju, wg regionów historycznych, w procentach

Rodzaj współpracy	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemie Zachodnie	Ogółem
Tak, współpracują	36,2	48,1	58,7	49,3	44,3
w tym:					
dyskusje, narady	9,2	10,0	14,5	17,6	12,6
promocja gminy	11,3	20,0	23,7	26,1	18,8
wspieranie rynku pracy	10,2	4,1	15,8	9,6	10,1
finansowanie imprez kulturalnych i sportowych	11,3	17,0	25,8	19,6	16,8
finansowanie czynów społecznych	2,7	6,0	5,5	6,9	4,8
rozwój infrastruktury	23,7	37,5	30,8	21,7	26,4
zagospodarowanie obiektów	4,1	6,1	5,8	3,0	4,3
inna pomoc finansowa	12,4	10,2	16,7	8,6	11,6

stach przedsiębiorcy częściej wspierają imprezy kulturalne i sportowe. Natomiast w zakresie rozwoju infrastruktury i w innych dziedzinach współpracy różnice między gminami wiejskimi i miejskimi są znacznie mniejsze.

Nieco więcej o postawach respondentów w stosunku do „ideologii” rozwoju ekonomicznego mówią odpowiedzi na pytanie o to, jakim inwestorom gmina powinna pomagać w pierwszej kolejności.

Znaczna większość ankietowanych uważa, że gmina powinna stwarzać korzystne warunki każdemu inwestorowi — co wskazywałoby na dominację

Tabela 23.

Współpraca przedsiębiorców z władzami gminy, w podziale na gminy wiejskie i miejskie, w procentach

Rodzaje współpracy	Gminy wiejskie	Gminy miejskie
Współpracują ogólnie	39,1	55,1
W promocji gminy	8,7	37,1
W finansowaniu imprez kulturalnych i sport.	13,4	24,0
W finansowaniu czynów społecznych	4,1	6,3
W rozwoju infrastruktury	25,6	27,9
W zagospodarowaniu obiektów	3,8	5,5
Dyskusje, narady	8,9	20,4
Wspieranie rynku pracy	8,1	15,0
Inna pomoc finansowa	10,6	13,9

rynkowego nastawienia władz gminnych. Równocześnie jednak co dziesiąta gmina na Ziemiach Zachodnich, niemal co szósta w Kongresówce i prawie co piąta w Wielkopolsce wyraża pogląd, że należy ułatwiać lokalizację tylko słabszym ekonomicznie inwestorom. Tęgo rodzaju egalitaryzm w dziedzinie całkowicie poddanej prawom rynku musi budzić pewne zdziwienie.

W sondażu przeprowadzonym w 1997 r. pytano także o ocenę stopnia aktywności społeczności lokalnych. Ogółem $\frac{1}{4}$ gmin wyraziła opinię, że aktywność ta jest duża. Niestety, znaczna większość zarządów gmin określiła swoją społeczność jako mało aktywną i bierną (blisko $\frac{3}{4}$). Najbardziej aktywne są gminy Galicji i Wielkopolski, natomiast znacznie mniej aktywne Kongresówki i Ziem Zachodnich. Porównując te opinie z odpowiedziami uzyskanymi w 1996 r., kiedy to 68% gmin stwierdziło, że brak aktywności obywateli nie ogranicza możliwości władz lokalnych, można zauważyć, że bierność obywateli nie jest traktowana jako istotna bariera rozwoju lokalnego. Gminy miejskie nie różnią się znacznie od gmin wiejskich, jeżeli chodzi o aktywność obywateli. Jednakże w ocenie władz gmin nieco mniej aktywni i bardziej bierni są mieszkańcy wsi.

Jako jeden z mierników aktywności władz lokalnych można traktować postulaty zgłaszane przez mieszkańców. Na pierwszym miejscu znalazła się ochrona środowiska i gospodarka komunalna. Te dwie dziedziny są ze sobą dość ściśle powiązane (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków). Na trzecim miejscu znalazła się komunikacja, a następnie szkolnictwo. Między poszczególnymi regionami występują dość istotne różnice. Np. w Kongresówce na trzecim miejscu znalazło się szkolnictwo, zaś w Wielkopolsce, na Ziemiach Zachodnich i w Galicji — komunikacja. Interesujące są różnice jeżeli chodzi o częstotliwość zgłaszania postulatów w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Najmniej tego rodzaju postulatów zgłoszono w Kongre-

Tabela 24.

Stopień aktywności społeczności w gminie (% odpowiedzi gmin) (N = 785)

	bardzo aktywna	mało aktywna	bierna	brak odp.
Kongresówka	22,8	65,7	8,4	3,1
Galicja	37,8	56,7	3,9	1,6
Wielkopolska	32,1	63,4	3,6	0,9
Ziemie Zachodnie	16,0	69,2	11,7	3,1
Gminy miejskie	28,1	69,5	2,4	0,0
Gminy wiejskie	24,6	64,1	8,4	2,9
Ogółem	24,9	64,7	7,7	2,7

sówce (44%), najwięcej zaś na Ziemiach Zachodnich (77%). Być może wynika to ze znacznej dekapitalizacji substancji materialnej na tych obszarach w wyniku braku inwestycji spowodowanych niestabilną przez lata sytuacją polityczną tych ziem. Postulaty mieszkańców miast różnią się dość znacznie od postulatów mieszkańców wsi. Pierwsi, co jest całkowicie zrozumiałe, częściej wymieniają gospodarkę komunalną i mieszkaniową. Drudzy natomiast szkolnictwo i, co interesujące, ochronę środowiska. Również problemy zatrudnienia, w związku z większym bezrobociem na wsi, są właśnie tam częściej wymieniane.

Tabela 25.

Zakres rzeczowy postulatów zgłaszanych przez mieszkańców w % (N = 785)

	Miasto	Wieś	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemie Zachodnie	Ogółem
gospodarka mieszk.	87,8	52,7	44,1	48,0	69,4	77,1	56,2
gospodarka komun.	90,2	77,1	75,6	81,9	78,6	81,9	78,3
komunikacja	69,5	69,7	66,1	77,9	70,5	70,2	69,4
szkolnictwo	59,8	64,4	67,9	66,9	57,1	58,5	63,8
ochrona środowiska	75,0	80,0	77,5	91,3	76,8	77,1	79,4
zatrudnienie	53,7	61,4	61,8	62,2	53,6	61,7	60,6

Do najbardziej aktywnych grup mieszkańców we wszystkich regionach zarządy gmin zaliczyły nauczycieli i rolników. Nieco mniej aktywni są, zdaniem badanych, przedsiębiorcy. Jako grupę aktywną wymieniła ich nieco więcej niż co trzecia gmina. Najbardziej aktywni przedsiębiorcy działają w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich, zaś najmniej aktywni w Kongresówce, przy czym różnica między tym regionem a Wielkopolską wynosi niemal 17 punktów, a więc bardzo dużo. Najbardziej aktywnymi grupami na wsi są nauczyciele i rolnicy, w mieście zaś nauczyciele i przedsiębiorcy.

Tabela 26.

Najbardziej aktywne grupy mieszkańców w gminach w % (N = 785)

	Miasto	Wieś	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemie Zachodnie	Ogółem
przedsiębiorcy	61,0	33,7	28,9	40,9	45,5	43,1	36,7
nauczyciele	62,2	56,1	55,6	52,0	64,3	57,5	56,6
załogi przeds. państw.	13,4	7,3	7,6	8,7	8,9	7,4	8,0
rolnicy	8,5	51,3	52,8	59,8	37,5	31,9	46,6

Pytano także o zakres rzeczowy inicjatyw samorządu. We wszystkich gminach na pierwszym miejscu znalazła się pomoc socjalna. Wydaje się, że gminy, niezależnie od ustawowych obowiązków, przywiązują do tego rodzaju działalności zbyt dużą wagę. Wynika to nie tylko z pewnej presji społecznej, ale także prosocjalnego nastawienia dużej części rad i zarządów, jak również z marnotrawnego sposobu rozdzielania środków z budżetu państwa przeznaczanych na pomoc społeczną.

Pewną niespodzianką było, że aż 80% gmin, a w Galicji nawet 90%, przywiązywało wagę do inicjatyw kulturalnych. Na drugim miejscu znalazło się wspieranie przedsiębiorczości. Na tego rodzaju działania wskazało najwięcej gmin na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce, najmniej zaś w Kongresówce. Różnica między Ziemami Zachodnimi i Kongresówką jest znaczna i wynosi 14 punktów. Znacznie mniejszą aktywność wykazują gminy w zakresie szkolenia zawodowego i wymiany wakacyjnej dzieci (mniej więcej co trzecia gmina). Zakres rzeczowy inicjatyw samorządu jest podobny w mieście i na wsi. Duża różnica występuje jedynie w przypadku wymiany wakacyjnej dzieci, która jest organizowana niemal dwukrotnie częściej w mieście niż na wsi.

Tabela 27.

Zakres rzeczowy inicjatyw samorządu, odpowiedzi w %

	Miasto	Wieś	Kongre-sówka	Galicja	Wielko-polska	Ziemie Zachodnie	Ogółem
wspieranie przedsiębiorczości	63,4	66,0	58,7	66,1	72,3	75,0	65,6
szkolenie zawodowe	29,3	32,0	29,8	33,9	33,9	32,4	31,6
wymiana wakacyjna dzieci	48,8	29,0	17,7	29,9	46,4	47,9	31,0
wspieranie kultury	89,0	82,1	78,6	90,6	86,6	83,5	82,7
pomoc i opieka socjalna	91,5	89,6	90,4	89,0	87,5	90,4	89,6

3. Bariery rozwoju lokalnego

Ankieta przeprowadzona w 1996 r. zawierała kilka pytań dotyczących barier rozwoju lokalnego. Bariery te można podzielić na zewnętrzne — wynikające z ogólnokrajowej sytuacji politycznej, gospodarczej, działań władzy centralnej i wojewódzkiej — oraz wewnętrzne, znacznie łatwiej poddające się wpływom władz lokalnych.

3.1. Bariery zewnętrzne

Polska scena polityczna ciągle jeszcze daleka jest od stabilizacji, a przebieg procesów politycznych jest często zakłócany wydarzeniami typu aferalnego. Często wypowiedane są opinie, że układy lokalne są „uodpornione” na procesy polityczne dziejące się „na górze”. Hipotezę tę zamierzaliśmy sprawdzić pytając, w jaki sposób, w opinii władz gminy, różne „zawirowania” na ogólnopolskiej scenie politycznej wpływają na funkcjonowanie gminy.

W opinii znacznej większości gmin — $\frac{2}{3}$ respondentów z Galicji oraz ponad połowy gmin w trzech pozostałych regionach historycznych — sytuacja polityczna w kraju słabo wpływa na funkcjonowanie gminy. Ok. $\frac{1}{5}$ ankietowanych gmin jest zdania, że ogólna sytuacja w kraju nie ma żadnego wpływu, a jedynie mniej więcej co dziesiąta (w Galicji co dwudziesta) jest zdania, że wpływ ten jest silny. Otrzymany rezultat należy ocenić optymistycznie, ponieważ wskazuje na względną niezależność funkcjonowania gmin od fluktuacji politycznych na scenie ogólnopolskiej. Można więc mieć nadzieję, że wyniki wyborów do parlamentu w 1997 r. nie wpłyną w sposób istotny na koniunkturę w gminach.

Tabela 28.

Zewnętrzne bariery rozwoju gmin (N = 819)*

Bariery	Kongre-sówka	Galicja	Wielko-polska	Ziemie Zachodnie	wieś	miasto	Ogółem
sytuacja polityczna w kraju	10,9	6,9	7,2	13,3	—	—	10,5
podział terytorialny	27,8	27,3	15,9	25,4	—	—	25,4
brak pomocy państwa	62,4	61,2	57,2	57,5	58,5	70,0	60,3
brak pomocy województwa	44,9	46,9	41,2	34,0	38,0	43,7	41,8
przepisy i system prawny	75,4	78,5	79,4	71,6	77,9	70,0	75,3

* Odsetek gmin deklarujących, że dany czynnik ma bardzo duży i duży wpływ ograniczający rozwój gmin.

Kolejne pytanie dotyczyło aktualnego podziału terytorialnego, ponieważ istnieje hipoteza, że ogranicza on działalność władz lokalnych (w poprzednim badaniu ok. 60% gmin wskazywało na potrzebę wprowadzenia powiatów i większych województw). Ogółem hipotezę tę popiera tylko co czwarta gmina, jedynie w Wielkopolsce odsetek gmin wyrażających opinię, że podział terytorialny ogranicza działalność władz lokalnych, jest mniejszy. Natomiast więcej niż co trzecia gmina uważa, że podział terytorialny nie ma żadnego znaczenia w ich funkcjonowaniu.

Odpowiedzi te — skonfrontowane z wynikami zeszłorocznymi — zdają się wskazywać, że postulowanie wprowadzenia powiatów i dużych województw płynęło z „obywatelskiej troski” respondentów i zrozumienia potrzeb reformy, nie zaś z analizy wpływu podziału terytorialnego na sytuację konkretnych gmin.

Barierą, którą zauważają przedstawiciele władz większość gmin, jest brak pomocy państwa. W bardzo wysokim i w wysokim stopniu odczuwa go w Kongresówce i w Galicji ok. 62%, a na Ziemiach Zachodnich i w Wielkopolsce ok. 57% gmin. Jak widać, różnice regionalne w tej kwestii są nieznaczne. Równocześnie wart podkreślenia jest fakt, że ok. 2/5 ankietowanych uważa, że brak pomocy państwa ogranicza działalność władz lokalnych w stopniu niewielkim lub wcale. W sumie jednak, w większości gmin, respondentów cechują nastawienia roszczeniowe.

Brak pomocy ze strony państwa wydają się nieco bardziej odczuwać gminy wiejskie niż miejskie, podobnie w przypadku województwa, brak pomocy ze strony jego władz nieco bardziej odczuwają gminy wiejskie (44% wsi w porównaniu z 38% gmin miejskich).

Badane gminy wyrażają opinie, że ich działalność bardziej ogranicza brak pomocy udzielanej przez państwo niż przez województwo. W tym drugim przypadku jedynie 2/5 ankietowanych jest zdania, że brak pomocy ogranicza działalność władz lokalnych. Regionalnie rozkład odpowiedzi wygląda następująco: w Kongresówce (w nawiasach odpowiedzi na pytanie o pomoc państwa) 45% (62%), w Galicji 47% (60%), w Wielkopolsce 41% (57%), na Ziemiach Zachodnich 34% (58%).

Nie jest niespodzianką, że ogromna większość badanych gmin — prawie 90% — uważa, że szczupłość środków finansowych stanowi czynnik ograniczający działalność władz lokalnych w poważnym stopniu. Odsetki wymienających tę barierę największe są w Wielkopolsce — 93% i w Galicji — 92%, oraz w Kongresówce — 89% i na Ziemiach Zachodnich — 82%. Równocześnie co piąta gmina w tym ostatnim regionie nie uważa szczupłości środków finansowych za barierę działalności władz lokalnych, co można interpretować w ten sposób, że środki finansowe w dyspozycji tych gmin są

w danych warunkach wystarczające. Gmin znajdujących się w takiej sytuacji jest znacznie mniej w innych regionach: ok. 10% w Kongresówce i po 7% w Galicji i Wielkopolsce.

Szczupłość środków finansowych jest silniej odczuwana przez gminy wiejskie, ponieważ ok. 92% respondentów było zdania, że czynnik ten w poważnym stopniu ogranicza działalność władz lokalnych, podczas gdy odsetek analogicznych odpowiedzi w mieście był nieco mniejszy — 85%. Wydaje się to zrozumiałe, ponieważ przeciętnie gminy miejskie są zamożniejsze. Odpowiedzi otrzymane na to pytanie są w pełni zgodne z obrazem uzyskanym dzięki ankiecie zeszłorocznej, w której 84% gmin wnioskowało potrzebę zmiany systemu finansowego.

Bariery rozwojowe gmin są także spowodowane wysoką ceną kredytu, wynikającą po części z dużej inflacji. Dlatego też zarządy są bardzo wstrzemięźliwe w korzystaniu z komercyjnego kredytu. Niemniej prawie co czwarta gmina deklaruje chęć zaciągnięcia takiego kredytu. Oczywiście, pojawia się pytanie, czy deklaracje te wynikają ze słabego rozeznania możliwości płatniczych gminy, zwykłej lekkomyślności, zgodnie z założeniem „jakoś to będzie, gmina nie może zbankrutować”, czy też trzeźwej kalkulacji? Przy obecnym stanie badań odpowiedź na te pytania nie jest możliwa, ale jest dość charakterystyczne, że najbardziej skłonne do zaciągania kredytu komercyjnego są niezbyt dynamiczne gospodarczo gminy galicyjskie, najbardziej zaś wstrzemięźliwe są gminy Ziem Zachodnich, które cechuje nastawienie prorozwojowe.

3.2. Bariery wewnętrzne

Jedną z barier rozwoju lokalnego mogą być niskie kwalifikacje pracowników administracji gminnych urzędów. Problem ten dostrzega mniej więcej co piąta gmina, wyrażając opinię, że brak kwalifikacji ogranicza działalność władz lokalnych w poważnym stopniu. Równocześnie ok. 1/5 ankietowanych uważa, że kwalifikacje nie mają istotnego znaczenia, co jest raczej zjawiskiem niepokojącym. Opinie takie są częściej spotykane w Kongresówce i na Ziemach Zachodnich niż w Wielkopolsce i Galicji.

Prawie jedna trzecia ankietowanych jest zdania, że kwalifikacje radnych w poważnym stopniu ograniczają działalność władz lokalnych. Najczęściej na małe kwalifikacje radnych skarżą się odpowiadający z Ziem Zachodnich (32%), Kongresówki (31%) oraz z Wielkopolski i Galicji (po 26%). Zdaniem mniej więcej jednej czwartej ankietowanych kwalifikacje radnych są nieistotne. Najczęściej opinia taka wyrażana jest w Kongresówce. Być może w gminach tych rady są zdominowane przez zarząd.

Tabela 29.

Wewnętrzne bariery rozwoju gmin (N = 819)*

Bariery	Kongre- sówka	Galicja	Wielko- polska	Ziemie Zachodnie	miasto	wieś	Ogółem
niskie kwalifikacje prac. administr.	23,8	16,1	27,3	22,0	—	—	22,7
niskie kwalifikacje radnych	30,9	26,0	26,6	32,5	—	—	30,3
brak porozumienia w elitach lokaln.	28,7	24,5	28,6	25,0	31,6	25,0	27,2
aktywność mieszkańców	40,8	44,9	43,3	44,4	36,8	41,4	42,0
samodzielność zarządu	33,4	29,8	32,0	31,7	31,1	33,0	32,3
szczupłość środków finansowych	89,0	92,3	92,6	82,2	84,6	91,6	88,0

* Odsetek gmin deklarujących, że dany czynnik ma bardzo duży i duży wpływ ograniczający rozwój gmin.

Mogłoby się wydawać, że brak kwalifikacji radnych może być bardziej dotkliwy dla gmin wiejskich. Tak jednak nie jest, ponieważ wyraźnie więcej odpowiadających na wsi niż w mieście twierdzi, że kwalifikacje radnych są nieistotne. Natomiast w przypadku kwalifikacji administracji gminnej nie ma większych różnic w ocenie sytuacji na wsi i w mieście.

Interesująca jest odpowiedź na kolejne pytanie, dotyczące braku porozumienia w elitach lokalnych jako bariery ograniczającej działalność władz lokalnych. Prawie jedna trzecia ankietowanych uważa, że nie ma to żadnego znaczenia. Czynnik ten jest natomiast barierą działalności w stopniu bardzo wysokim i wysokim w ocenie 29% gmin w Kongresówce i w Wielkopolsce oraz 25% w Galicji i na Ziemiach Zachodnich. Z odpowiedzi tych wynika, że znaczna większość władz badanych gmin „robi swoje”, nie oglądając się na to, co dzieje się w lokalnych elitach. Tego rodzaju menedżersko-biurokratyczny sposób sprawowania władzy na szczeblu lokalnym może być na krótką metę dosyć efektywny, jednak w dalszej perspektywie może ograniczać możliwości szerszej mobilizacji społecznej.

Gminy wiejskie przywiązują nieco większą wagę do porozumienia w elitach lokalnych, ponieważ ok. jedna trzecia odpowiadających w gminach miejskich i tylko jedna czwarta na wsi uważa, że brak porozumienia wśród elit w wysokim i bardzo wysokim stopniu ogranicza działalność władz lokalnych. Równocześnie respondenci w ponad jednej trzeciej gmin wiejskich uważają, że porozumienia w elitach jest nieistotne, natomiast analogiczną opinię potwierdza jedynie co czwarty odpowiadający w gminach miejskich. Różnice te mogą świadczyć o tym, że elity lokalne na wsi są silniej zintegrowane niż w gminach miejskich, w których mogą występować konflikty między radnymi z miasta a radnymi z okolicznych wsi.

Badane władze gmin wydają się w większym stopniu liczyć na aktywność mieszkańców niż na konsens w elitach lokalnych. Spora bowiem liczba gmin, 45% w Galicji, 43% w Wielkopolsce oraz 41% w Kongresówce i na Ziemiach Zachodnich uważa, że brak aktywności mieszkańców ogranicza działalność władz lokalnych w bardzo wysokim i wysokim stopniu. Bardzo niewielka liczba ankietowanych, najliczniejsza (prawie co dziesiąty respondent) w Kongresówce i Wielkopolsce jest zdania, że aktywność mieszkańców to czynnik nieistotny. Nieco więcej gmin wiejskich niż miejskich uważa brak aktywności mieszkańców za czynnik w wysokim i bardzo wysokim stopniu ograniczający działalność władz lokalnych. Opinię taką bowiem wyraża 44% respondentów na wsi i 37% w mieście.

Jeżeli ok. 10% przedstawicieli zarządów gmin wyraża pogląd zdradzający całkowite niezrozumienie istoty samorządu lokalnego, to zjawisko takie — choć o dość ograniczonym zasięgu — wydaje się niepokojące, tym bardziej że nie wiadomo, czy pogląd, że brak aktywności mieszkańców ogranicza działalność władz lokalnych, oznacza dużą aktywność mieszkańców w tych gminach, czy też jest wyrazem poglądu, że aktywność ta jest mało istotna.

Dość zdumiewający jest rozkład odpowiedzi na kolejne pytanie dotyczące stopnia samodzielności zarządu. Mniej więcej jedna piąta zarządów gmin w Kongresówce i Galicji oraz prawie jedna czwarta w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich wyraża pogląd, że zakres ich samodzielności jest nieistotny w funkcjonowaniu władz lokalnych. Nie występują istotne różnice poglądów w tej mierze między gminami wiejskimi i miejskimi. Równocześnie jednak ok. jednej trzeciej odpowiadających we wszystkich czterech regionach jest zdania, że brak samodzielności zarządu w znacznym stopniu ogranicza działalność władz lokalnych. Jak widać z rozkładu odpowiedzi, istnieje dosyć wyraźna polaryzacja opinii w tej kwestii. Warto przypomnieć, że ok. dwóch trzecich gmin w 1995 uznało, że kompetencji zarządu nie należy zwiększać — niniejsze badanie potwierdziło więc wcześniej uzyskane opinie.

Zdaniem badanych *barierami naprawdę silnie ograniczającymi działalność władz lokalnych są przepisy prawne oraz szczupłość środków finansowych*. Na ograniczający charakter istniejących przepisów i systemu prawnego skarży się trzy czwarte gmin, w tym 79% gmin w Wielkopolsce, 78% w Galicji 75% w Kongresówce i 72% na Ziemiach Zachodnich. Opinie na temat siły barier wynikających z uwarunkowań prawnych były nieco bardziej krytyczne w gminach wiejskich: ok. 78% respondentów na wsi i 70% w mieście uznało, że stan ten w wysokim lub bardzo wysokim stopniu ogranicza działalność władz lokalnych. Jest to dość interesujące, bowiem gminy

wiejskie mają na ogół prostsze struktury zarządzania i w istniejącej sytuacji ograniczenia prawne powinny prawdopodobnie być mniej dotkliwe. Być może gminy miejskie wykazują większą samodzielność i lepiej mogą sobie radzić z trudnościami wynikającymi z obowiązującego — niedoskonałego — stanu prawnego.

We wszystkich natomiast typach gmin odsetek badanych, którzy twierdzą, że czynnik ten jest nieistotny, jest znikomy. Odpowiedzi uzyskane w 1996 roku zdecydowanie potwierdzają oceny zaprezentowane przez gminy w 1995 r. — 72% stwierdziło wtedy, iż należy zmienić system prawny, w którym funkcjonują polskie samorządy. Ta *wielka spójność negatywnych opinii o prawnym instrumentarium funkcjonowania samorządów lokalnych powinna być poważnym sygnałem dla rządu i parlamentu.*

Jedną z barier rozwoju lokalnego może być także niestabilność władz lokalnych. Wśród osób interesujących się samorządem lokalnym istnieje opinia o małej stabilności władz lokalnych i częstych zmianach na stanowiskach burmistrzów i wójtów. Wyniki naszych badań przeczą tym opiniom. Np. w Galicji dwie trzecie burmistrzów i wójtów pozostaje na stanowisku od 1990 r. Analogiczne odsetki przekraczają 50% w pozostałych regionach. Najmniej stabilna sytuacja istnieje na Ziemiach Zachodnich, gdzie od 1990 r. w 15% gmin burmistrzowie lub wójtowie zmienili się co najmniej trzykrotnie. Mimo stosunkowo dużej stabilności na szczytach władzy lokalnej, zmiany wydają się ciągle zbyt częste, a brak ciągłości w polityce rozwoju lokalnego może odbijać się na możliwościach rozwojowych gmin.

Tabela 30.

Odpowiedzi na pytanie, ilu burmistrzów (wójtów) rządziło gminą od 1990 r., w procentach
(N = 819)

	jeden	dwóch	trzech	czterech*
Kongresówka	53,8	36,1	8,4	1,7
Galicja	66,0	30,0	3,0	1,0
Wielkopolska	55,9	36,9	5,4	1,8
Ziemie Zachodnie	51,4	33,0	12,8	2,3
Ogółem	54,9	34,6	8,6	1,8

* Czterech i więcej.

Stabilność władz wykonawczych w podziale na gminy wiejskie i miejskie jest dość podobna, chociaż burmistrzowie zmieniają się nieco częściej niż wójtowie, ponieważ średnio od 1990 r. średnia liczba wójtów w gminach wynosiła 1,5, a burmistrzów — 1,7. Jest to może pewien dowód na większe upolitycznienie życia samorządów w miastach niż na wsi.

W niektórych kołach politycznych wyrażany jest pogląd o potrzebie zmiany ustawy o samorządzie terytorialnym w części poświęconej wyborom władz wykonawczych gminy. Postuluje się np., aby prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie wybierani byli przez ogół społeczności w głosowaniu powszechnym. W związku z tym zapytaliśmy w naszej ankiecie, co sądzą na ten temat władze badanych przez nas gmin. Ponad połowa respondentów, najczęściej w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich, opowiada się za wyborem burmistrzów i wójtów w głosowaniu powszechnym. Ok. jednej trzeciej respondentów, najczęściej w Galicji, opowiada się za obecnym systemem. Znacznie mniej uważało, że najlepszą formą wyłaniania burmistrzów i wójtów są czteroletnie konkursy menedżerskie. We wszystkich regionach zwolennikiem takiej formy był mniej więcej co szósty odpowiadający, zaś w Wielkopolsce zaledwie co dziesiąty. Odpowiadając na pytanie o sposób wyboru wójta i burmistrza, respondenci więcej okazali się nieco bardziej konserwatywni niż miejscy, ale w każdym typie gmin ponad połowa respondentów odpowiedziała się za wyborem wójtów i burmistrzów w głosowaniu powszechnym.

Tabela 31.

Odpowiedzi na pytanie, jak wybierać burmistrzów (wójtów), w procentach (N = 819)

	Tak jak obecnie	W wyborach powszechnych	Konkursy z kontraktem na 4 lata
Kongresówka	34,0	51,9	14,1
Galicja	35,6	50,0	14,4
Wielkopolska	32,4	58,3	9,3
Ziemie Zachodnie	29,3	55,3	15,3
Gminy wiejskie	35,7	50,3	14,0
Gminy miejskie	26,7	59,9	13,4
Ogółem	32,7	53,5	13,8

Wyniki te wskazują na dążenie do jeszcze większej stabilizacji pozycji organu wykonawczego rady gminy, jakim jest wójt i burmistrz, niż jest to możliwe w obecnym systemie — choć, jak wskazywaliśmy wcześniej — pozycja ta jest stosunkowo silnie ustabilizowana.

Podsumowanie

Analizując rozkłady zmiennych w poszczególnych regionach wyodrębniono 25 cech (tabela 32), które można uznać za najlepsze wskaźniki aktywności władz lokalnych na rzecz rozwoju gminy. Poszczególnym regionom

Tabela 32.

Syntetyczne wskaźniki aktywności społeczno-gospodarczej w układzie regionalnym

Wskaźniki	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemia Zachodnia
Liczba pierwszych miejsc	0	4	4	17
Średnia rang	1,28	2,44	2,88	3,44
Organizacje gospodarcze	1	2	3	4
Organizacje społeczne	1	2	3	4
Klub sportowy	1	4	2	3
Gazeta	1	3	4	2
TV kablowa	2	1	3	4
Zagraniczna współpraca gospodarcza	1	2	4	3
Zagraniczna współpraca kulturalna	2	1	3	4
Wymiana mieszkańców	1	2	4	3
Kredyt komercyjny	2	4	3	1
Zaspokajanie przyszłych potrzeb	2	1	3	4
Ułatwienia dla inwestorów	1	3	2	4
Ulgi podatk. dla inwestorów	1	3	2	4
Promocja ogółem	1	2	3	4
Reklama w środkach przekazu	1	2	3	4
Współpraca z ośrodk. naukowymi	1	3	2	4
Współpraca z firmami doradczymi	1	3	2	4
Udział w targach	1	2	3	4
Publikacja folderów	1	2	3	4
Przedsiębiorstwa zagraniczne	1	2	3	4
Wzrost liczby przedsiębiorstw	1	2	3	4
Wzrost liczby miejsc pracy	1	3	3	4
Wzrost inwestycji	3	4	1	2
Prognoza bezrobocia	1	2	4	3
Stopień aktywności mieszkańców	2	4	3	1
Wskaźnik optymizmu	1	2	3	4

4 — najwyższy odsetek gmin charakteryzujących się daną cechą w regionie.

1 — najniższy odsetek gmin charakteryzujących się daną cechą w regionie.

przydano rangi od 4 do 1, obrazujące częstość występowania danej cechy w gminach należących do danego regionu historycznego.

Dane uzyskane z ankiet wskazują na silne zróżnicowanie regionalne wskaźników obrazujących aktywność władz lokalnych. Pod względem aktywności gospodarczej i społecznej, przedsiębiorczości i dynamiki rozwojowej, sytuacja przedstawia się najkorzystniej na Ziemiach Zachodnich, które na 25 analizowanych cech zajmują 17 pierwszych miejsc, a ich średnia ranga wynosi 3,4. Drugie miejsce zajmuje Wielkopolska, mając 4 pierwsze miejsca i średnią rangę — 2,9. Trzecie miejsce przypada Galicji — 4 pierwsze

miejsca i średnia ranga — 2,4, ostatnie zaś Kongresówce, zero pierwszych miejsc i średnia ranga — 1,3.

Obserwowana w naszych badaniach większa aktywność i lepsza koniunktura w gminach Ziemi Zachodnich i Północnych pozostaje w pewnej sprzeczności z upowszechnianym zarówno w prasie, jak i w niektórych opracowaniach naukowych, poglądem o wszechobecnej recesji, marazmie i frustracji, panujących w województwach północnych, szczególnie dotkniętych likwidacją PGR-ów i związanym z tym masowym bezrobociem. Z drugiej strony, podkreśla się dobrą koniunkturę w gminach położonych w województwach graniczących z Niemcami. Ta ostatnia grupa gmin mogła więc wpłynąć w sposób decydujący na korzystny obraz całych Ziemi Zachodnich i Północnych. Aby sprawdzić tę hipotezę, zbiór gmin Ziemi Zachodnich podzielono na dwa podzbiory: gminy położone w pasie północnym, od województwa suwalskiego do szczecińskiego, oraz gminy znajdujące się w zachodnich województwach przygranicznych. Gminy województw północnych, dotkniętych kryzysem PGR-ów, zajmują nieco gorsze pozycje niż gminy pasa przygranicznego, ale bez porównania lepsze od gmin pozostałych obszarów Polski (Kongresówki, Galicji i Wielkopolski). Jedynie w nieco mniejszym odsetku gmin województw północnych ukazuje się gazeta lokalna, ale różnica jest bardzo niewielka (w granicach błędu). Np. w dotkniętych recesją gminach województw północnych jest prawie dwukrotnie więcej gmin, w których znajdują się przedsiębiorstwa zagraniczne, niż na pozostałych obszarach Polski. Promocję prowadzi 85% gmin w pierwszej grupie i tylko dwie trzecie w drugiej. Prawie połowa gmin w pierwszej grupie utrzymuje kontakty zagraniczne i tylko ok. jednej trzeciej w drugiej. Saldo przyrostu nowych przedsiębiorstw w 1994 r. było w pierwszym przypadku niemal o 30% większe niż w drugim. Porównania te pozwalają lepiej uzasadnić tezę o przodującej pozycji Ziemi Zachodnich w procesach rozwoju gmin, a być może w ogóle w procesach transformacji systemowej.

Kolejnym mitem, rozgłaszanym także przez część środowiska naukowego, była rzekoma katastrofa wywołana likwidacją PGR, która spowodować miała, szczególnie na Ziemiach Zachodnich, powstanie gigantycznych odłogów, zniszczenie majątku trwałego i ogromne bezrobocie. Badania nasze nie potwierdzają tych opinii. Przeciwnie, likwidacja PGR została przeprowadzona w sposób nie powodujący większych zakłóceń w gospodarce rolnej. Ponad $\frac{2}{3}$ gruntów po byłych PGR-ach na Ziemiach Zachodnich zostało wydzierżawionych, a ponad 10% sprzedanych. Podobnie było w przypadku majątku trwałego (poza ziemią). Niemal $\frac{1}{3}$ byłych pracowników PGR znalazła pracę w rolnictwie. Dotyczyło to przede wszystkim pracow-

Tabela 33.

Niektóre wskaźniki aktywności gmin Ziemi Zachodnich i Północnych na tle gmin pozostałych obszarów Polski

Wskaźniki	Województwa północne	Województwa przygraniczne	Pozostałe obszary Polski
% gmin, w których istnieją przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym	34,0	47,3	19,7
% gmin prowadzących promocję	85,0	84,1	63,6
% gmin utrzymujących kontakty zagraniczne	44,0	53,8	27,3
% gmin, w których ukazuje się gazeta	38,0	57,1	41,4
Saldo ruchu przedsiębiorstw	+71	+80	+56
Liczba badanych gmin	100	182	737

ników o relatywnie większych kwalifikacjach (traktorzyści, kombajnści) itp. Przejście ziemi w ręce dzierżawców lub nowych właścicieli spowodowało racjonalizację zatrudnienia, które było poprzednio nadmierne. W niektórych przypadkach liczba zatrudnionych na tym samym areale upraw spadła kilkakrotnie. Dalsza ¼ pracowników znalazła pracę w rolnictwie. Prawdą jest, że niemal połowa dawnych pracowników PGR pozostaje bezrobotna. Są to przede wszystkim kobiety oraz starsi mężczyźni bez żadnych kwalifikacji zawodowych, którzy w gospodarce rynkowej, na konkurencyjnym rynku pracy, nie mają i nie będą mieli dużych szans zatrudnienia. Te niewielkie szanse pogłębia jeszcze brak chęci do pracy i całkowita bierność, jeżeli chodzi o poszukiwanie zatrudnienia.

Tabela 34.

Sposób zagospodarowania majątku i pracowników PGR w %

	użytki rolne			majątek trwały			pracownicy*		
	sprze- dane	wydzier- żawione	AWRSP	sprze- dane	wydzier- żawione	AWRSP	w rol- nictwie	poza rolnictwem	bezro- botni
Kongresówka	13,8	57,9	28,3	27,2	44,4	28,4	35,5	24,1	35,0
Galicja	15,0	39,1	45,9	26,8	32,5	40,7	25,0	25,2	44,6
Wielkopolska	13,5	61,6	23,9	10,5	62,1	26,4	49,6	18,6	28,0
Ziemie Zach.	12,7	64,5	22,8	19,5	58,0	22,5	27,7	26,4	43,0
Ogółem	13,4	59,5	27,1	21,0	51,8	27,2	34,3	24,0	37,5

* W tej rubryce procenty nie sumują się do 100, nie uwzględniono braku danych.

Podsumowując te uwagi na temat zróżnicowania gmin w wielkich, historycznych regionach Polski, należy jeszcze raz podkreślić głębokość tych różnic w analizowanym tutaj zakresie działalności gospodarczej, aktywności społecznej oraz w dziedzinie przedsiębiorczości i inicjatywy. Różnice

te mogły się ujawnić dopiero w systemie demokratycznym, w gospodarce rynkowej i w warunkach konkurencji. Pierwsze miejsce gmin Ziem Zachodnich pod względem wskaźników aktywności i koniunktury nie jest niespodzianką, chociaż nie zgadza się ze stereotypową interpretacją stosowaną w analizach zachowań politycznych¹⁴. Nie jest to niespodzianką, ponieważ zbiorowość mieszkańców Ziem Zachodnich ukształtowała się w wyniku powojennych migracji, toteż odsetki ludności mieszkającej w danej gminie od urodzenia są tam znacznie niższe niż w Kongresówce i w Galicji. Dotyczy to przede wszystkim gmin wiejskich, ponieważ w tych dwóch ostatnich regionach również miasta cechuje duży odsetek ludności napływowej, ale często jest to ludność, która przybyła do tych ośrodków z najbliższej okolicy. Populacja ukształtowana w wyniku migracji, a więc wymieszana zarówno genetycznie, jak i kulturowo, charakteryzuje się zwykle takimi cechami jak aktywność, innowacyjność i przedsiębiorczość. Ponadto ludność Ziem Zachodnich jest znacznie młodsza niż ludność pozostałych wielkich historycznych regionów Polski. Te dwa czynniki powodują, że **mieszkańcy Ziem Zachodnich szybciej adaptują się do nowej sytuacji — zmiany ustrojowej — i są bardziej niż obywatele innych regionów, a szczególnie Galicji i Kongresówki, podatni na procesy modernizacji. Mieszkańcy Ziem Zachodnich wykazują jednocześnie większe zdolności do zaradności i odpowiedzialności, rzadziej — wydaje się — uciekając się do postaw roszczeniowych.**

Różnice między Ziemiami Zachodnimi i Wielkopolską z jednej strony, a Galicją i Kongresówką z drugiej, są już obecnie bardzo znaczne i będą się w wyniku żywiołowych procesów gospodarczych nadal pogłębiać. Oznacza to wielkie wyzwanie wobec polityki regionalnej państwa.

¹⁴Analitycy tej sytuacji, kierując się bardziej sympatiami politycznymi niż prawidłową oceną sytuacji, są np. skłonni twierdzić, że częstsze na Ziemiach Zachodnich niż w innych regionach głosowanie na SLD (potwierdzone także rozkładem głosów w wyborach prezydenckich) powodowane jest brakiem integracji i anomią zbiorowości tych obszarów oraz rozczerowaniem do reform. Oczywiście teza o braku integracji jest całkowicie fałszywa, ponieważ badania przeprowadzane w latach 1960-tych pokazały już wysoki stopień integracji tej populacji. Analitycy ci nie chcą przyznać, że wybór SLD, ale także Unii Wolności w kolejnych głosowaniach nie oznacza bynajmniej przywiązania do „komuny”, ale przeciwnie — opowiedzenie się za modernizacją Polski, która sporej części społeczeństwa kojarzy się raczej z programem SLD (a także Unii Wolności) niż z lewicowo, wręcz populistycznie nastawionymi w sferze gospodarczej, a konserwatywnymi obyczajowo tzw. ugrupowaniami pravicowymi.

JANUSZ HRYNIEWICZ

WYMIARY ROZWOJU GOSPODARCZEGO GMIN

Wstęp

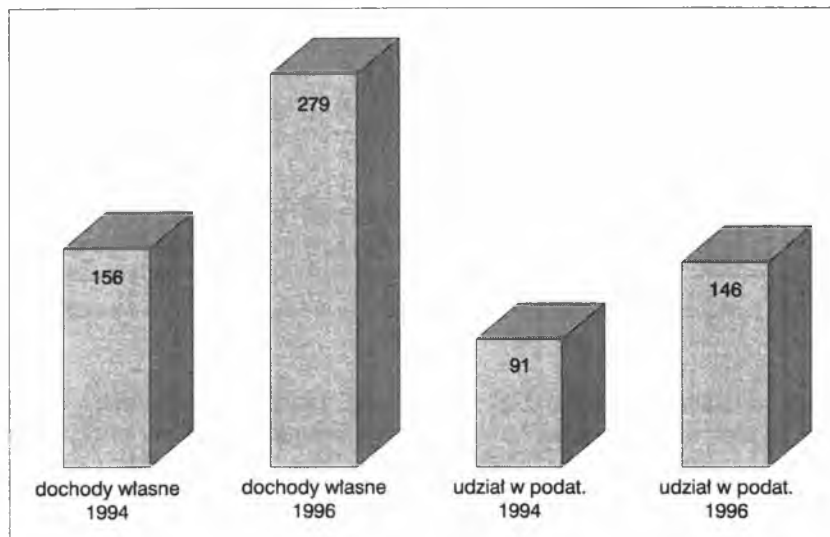
Artykuł ten omawia podstawowe prawidłowości rozwoju gospodarczego gmin w latach 1994–96 oraz analizuje czynniki sprawcze rozwoju gospodarczego¹. Wskaźnikiem rozwoju gospodarczego będą dochody gmin *per capita*. W skład tego wskaźnika wchodzi m.in. podatek rolny, podatki od nieruchomości i czynsze za lokale użytkowe. Zatem im większa aktywność gospodarcza i jej rentowność w danej gminie, tym większa wartość tego wskaźnika *per capita*.

W niektórych przypadkach odwołano się także do udziałów gmin w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Wskaźnik ten ma jednak drugorzędne znaczenie w ocenie gospodarki danej gminy. Wynika to ze sposobu obliczania jego wielkości, który jest efektem podzielenia globalnej sumy podatków zebranych w danym województwie przez liczbę mieszkańców województwa, a następnie pomnożeniu przez liczbę mieszkańców danej gminy. Wskaźnik ten jest jednak bardzo dobrą miarą poziomu aktywności gospodarczej województw. W odniesieniu do gmin jego wartość informacyjna polega na tym, że obrazuje sytuację gospodarczą gminy jako wypadkową aktywności gospodarczej jej otoczenia.

¹W trakcie tych analiz wykorzystano następujące informacje źródłowe: dane na temat dochodów gmin oraz informacje dotyczące wskaźników zaawansowania cywilizacyjnego pochodzą ze sprawozdań gminnych realizowanych na rzecz GUS, opisujących stan na koniec 1994, 1995 i 1996 r.; informacje na temat mobilizacji społecznej i przedsiębiorczości w gminach pochodzą z trzech badań zrealizowanych w 1995, 1996 i 1997 r. w Europejskim Instytucie Rozwoju Regionalnego i Lokalnego U.W. Założenia badawcze i podstawowe wyniki badań zostały opublikowane w 1996 r. (Gorzelać, Jałowiecki 1996).

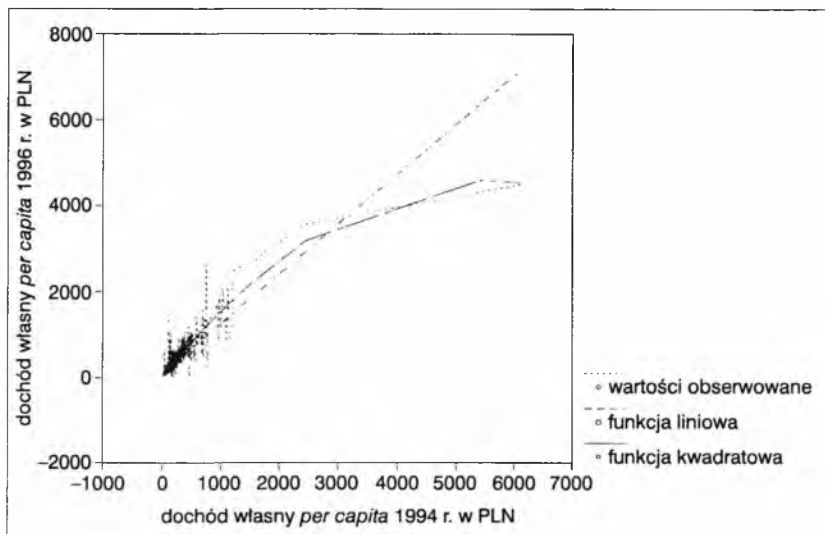
1. Charakterystyka podstawowych tendencji rozwoju społeczno-gospodarczego

W ostatnich latach gminy, podobnie jak cała polska gospodarka, cechował dość ożywiony wzrost gospodarczy, co obrazują histogramy (ryc. 1) udziału w podatkach i dochodów własnych gmin przeliczone na jednego mieszkańca.



Ryc. 1. Udział w podatkach i dochody własne gmin *per capita* w PLN, 1994–1996

Ogólna suma dochodów własnych gmin wzrosła o 76% i była znacznie większa niż dynamika ich udziału w podatkach, która wzrosła o 60%. Ta dysproporcja wydaje się być efektem dwu okoliczności. Pierwsza polega na tym, że gminy znacznie lepiej niż państwowy aparat skarbowy potrafią przełożyć ożywienie gospodarcze na dochody własne. Druga okoliczność odwołuje się do postrzegania samorządów i państwa jako dwu odrębnych grup interesu, zainteresowanych w akumulacji środków ułatwiających realizację własnych zadań i celów. Opisana wyżej 16 punktowa dysproporcja między wzrostem udziału w podatkach i wzrostem dochodów własnych pokazuje, że państwo, korzystając z monopolu legislacyjnego, pozbawia gminy z korzyści wzrostu gospodarczego na rzecz zmniejszania trudności w realizowaniu własnych celów. Kolejne rysunki ilustrują, czy i w jakim



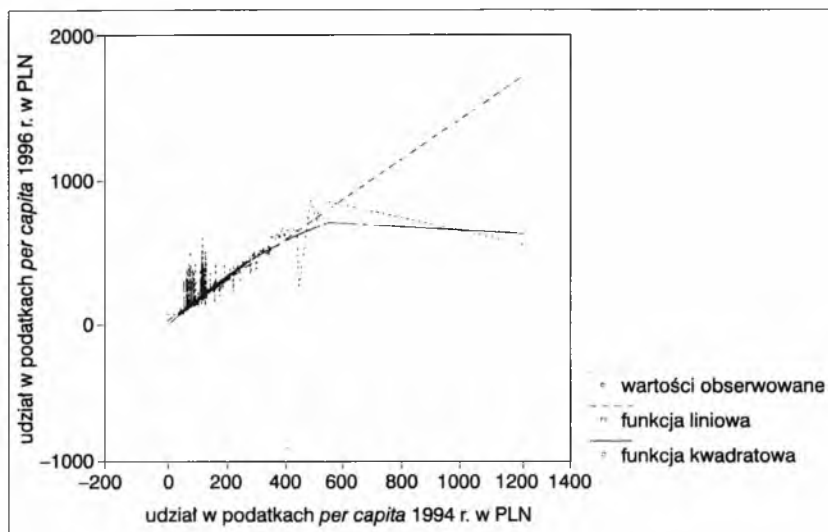
Ryc. 2. Regresja dochodów własnych *per capita* w 1996 r. na dochody własne *per capita* w 1994 r.

stopniu możemy mówić o względnym utrwaleniu się gradacji gmin według dochodów własnych i udziału w podatkach, w latach 1994–96 (ryc. 2, 3).

Dynamikę dochodów własnych stosunkowo najlepiej odwzorowuje kwadratowa funkcja regresji. Z tym jednak, że funkcja liniowa bardzo dobrze opisuje gminy, które w 1994 r. na skali podatków nie zajmowały najwyższych pozycji. Im wyższy był w 1994 r. poziom dochodów własnych *per capita*, tym mniejsza dynamika wzrostu. Mamy tu zatem do czynienia ze względnie słabą tendencją do utrwalania się gradacji gmin według przychodów finansowych. Wynika to stąd, że gminy o najwyższych dochodach własnych w 1994 r. w małym stopniu utrzymują swoją czołową pozycję w 1996 r. Świadczy to o względnie małej stabilności źródeł uzyskiwania najwyższych dochodów i małej przewidywalności przesłanek kształtujących najwyższe dochody własne. Z kolei dynamika przychodów z tytułu udziału w podatkach *per capita* ma wyraźnie prostoliniowy charakter, co jest rezultatem stabilności przepisów regulujących sposób uzyskiwania tych przychodów.

Zasadniczą cechą tendencji rozwojowych gmin polskich jest dualny charakter rozwoju gospodarczego, co dość wyraźnie wynika z poniższej tabeli.

Pierwszy czynnik pokazuje, że relatywnie wysoki poziom rozwoju infrastruktury gminnej (drogi, telefony, oczyszczalnie) bardzo słabo wiąże się



Ryc. 3. Regresja udziału w podatkach *per capita* w 1996 r. na udział w podatkach *per capita* w 1994 r.

Tabela 1.

Wyniki analizy głównych składowych na 6 wskaźnikach rozwoju
cywilizacyjno-gospodarczego w 1996 r.

wskaźniki	czynnik I, poziom infrastruktury	czynnik II, przychody finansowe
drogi w km. na 1000 mieszkańców	0,878	-0,147
ludność obsługiwana przez oczyszczalnie na 1000 mieszk.	0,969	-0,131
telefony na 1000 mieszk.	0,912	-0,125
wydatki inwestycyjne z budżetu gminy na 1000 mieszk.	0,931	-0,062
udział w podatkach na 1000 mieszk	0,202	0,860
dochody własne na 1000 mieszk.	0,156	0,885
<i>eigenvalue</i>	3,47	1,58

z dochodami własnymi i przychodami z tytułu udziału w podatkach. Z kolei drugi czynnik dokumentuje dokładnie odwrotne zjawisko. Jest przy tym dość charakterystyczne, że w gminach o słabym wyposażeniu w infrastrukturę wysokie przychody finansowe nie przekładają się automatycznie na równie znaczne wydatki inwestycyjne, finansowane z budżetów gminnych.

Jest zatem wysoce prawdopodobne, że mamy tu do czynienia z dwoma zjawiskami. Pierwsze polega na tym, że względnie wysoki poziom infrastruktury znacznej części gmin pochodzi z okresu Polski Ludowej i po zmianie ustrojowej gminy te nie zdołały znaleźć źródeł równie wysokich dochodów. Drugie zjawisko polega na tym, że dochody najwyższe są efektem przypadkowych okoliczności. Z uwagi na tę przypadkowość dochody te nie przekładają się na wysoki poziom infrastruktury, którego osiągnięcie wymaga wieloletnich wydatków inwestycyjnych.

Zróźnicowanie poziomu rozwoju gmin polskich wydaje się niezbyt duże, co dokumentuje zamieszczona niżej tabela.

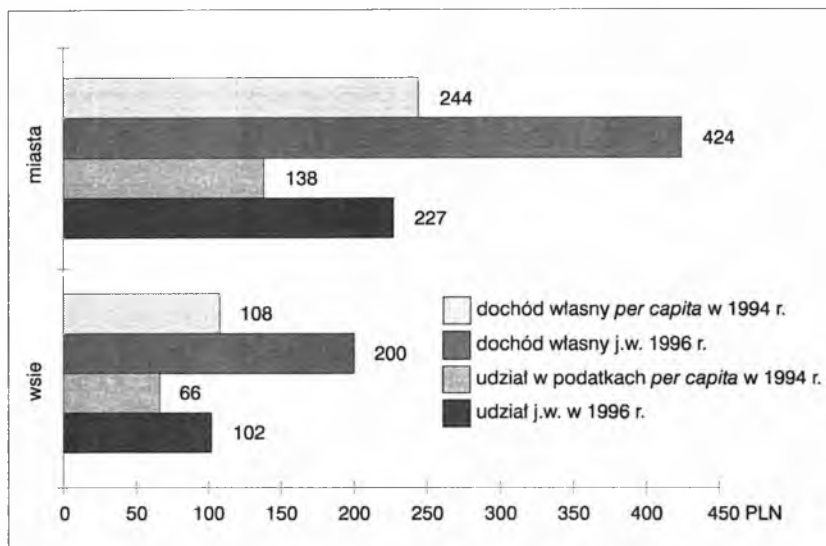
Tabela 2.

Procent gmin o najmniejszym i największym udziale w podatkach i dochodach własnych w latach 1994–96, *per capita* w PLN

Rok	dochody własne <i>per capita</i>		udział w podatkach <i>per capita</i>		Iloraz	
	20% gmin o najniższych dochodach	20% gmin o najwyższych dochodach	20% gmin o najniższym udziale	20% gmin o najwyższym udziale		
	1	2	3	4	2/1	4/3
1994	nie więcej niż 71,8 zł	co najmniej 201,7 zł	nie więcej niż 51,8 zł	co najmniej 116,7 zł	2,81	2,25
1996	nie więcej niż 134,9 zł	co najmniej 372,9 zł	nie więcej niż 81,8 zł	co najmniej 194,2 zł	2,76	2,37

W 1994 r. dochody własne *per capita* w 20% najbogatszych gminach były 2,81 razy wyższe niż dochody własne 20% najbiedniejszych gmin. Natomiast w 1996 r. dochody 20% najbogatszych gmin były już tylko 2,76 razy wyższe niż dochody 20% najbiedniejszych. Podobnie zmniejszała się rozpiętość udziału w podatkach w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy. Sygnalizować zatem należy w miarę wyraźną tendencję do wyrównywania się pozycji gospodarczej gmin w skali kraju. Kształt zaprezentowanych wcześniej linii regresji sugeruje, że to wyrównywanie się sytuacji finansowej gmin w latach 1994–96 dokonywało się dzięki załamaniu dynamiki wzrostu gmin najbogatszych i wyraźnemu wzrostowi dochodów i udziałów w podatkach gmin najuboższych.

Opisane wyżej nierówności w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego gmin są w głównej mierze efektem względnie dużych różnic rozwojowych między gminami miejskimi i wiejskimi, co dokumentują histogramy opisane na ryc. 4.



Ryc. 4. Porównanie wybranych wskaźników rozwoju gospodarczego w gminach miejskich i wiejskich

Zarówno w 1994, jak i w 1996 r. podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego przeliczone *per capita* były w miastach ponad dwa razy większe niż w gminach wiejskich.

2. Ogólny model rozwoju gospodarczego

Punktem wyjścia dalszych analiz jest hipoteza, że w rozwoju gospodarczym kluczowe znaczenie mają czynniki społeczno-kulturowe. Przez pojęcie kultury będę tu rozumiał systemy wartości i wzory kulturowe orientujące zachowania ludzkie. Systemy wartości nadają kierunek ludzkim zachowaniom, wyznaczając przedmioty materialne lub ideowe, których osiągnięcie jest na gruncie danej kultury odczuwane jako przymus. Wzory kulturowe są zinternalizowanymi modelami, które mówią o tym, jakich zachowań oczekuje się od ludzi, którzy wchodzi w skład grupy tworzącej daną kulturę.

Jedną ze stosunkowo dobrze udokumentowanych hipotez jest scharakteryzowana przez Maxa Webera zależność między wzrostem gospodarczym i upowszechnieniem się protestanckich idei religijnych. Religia jest dlatego tak ważnym czynnikiem kształtującym postępowania ludzkie, że zawiera odpowiedzi na podstawowe pytania egzystencjalne. Są to odpowiedzi na

pytania, po co się żyje, co się dzieje po śmierci, jak odnosić się do innych ludzi, co jest najważniejsze w życiu itp. Odpowiedzi na nie są z kolei podstawą do formowania metod i sposobów postępowania w życiu codziennym. W ten sposób różne religie prowadzą do utrwalenia odmiennych postaw, a także zachowań gospodarczych.

Dzięki procesom dyfuzji kulturowej nowe idee i motywacje przenikały z protestanckiej do katolickiej części Europy i z czasem doprowadziły do powstania podobnych instytucji i struktur społecznych, z różną jednak intensywnością modyfikując tożsamość kulturową społeczeństw. Współczesne badania porównawcze dowodzą, że różnice w postawach katolików i protestantów w sferze: moralnej, politycznej i gospodarczej są nadal dość wyraźne². Powstanie w Polsce instytucji kapitalistycznych jest zatem efektem importu kulturowego i z tej racji należy oczekiwać, że na zachodnie terytoria naszego kraju instytucje rynkowe będą docierały szybciej i są tam lepiej ugruntowane. Przez pojęcie importu kulturowego rozumiem przemawianie wszelkich wzorów mających związek z rozwojem gospodarczym — mogą to być innowacje technologiczne, systemy zarządzania np. normy jakości ISO, sposoby tworzenia stowarzyszeń itp.

Laureat ekonomicznej nagrody Nobla F. von Hayek, pisząc o wymogach efektywności gospodarczej, zwrócił uwagę na rolę wiedzy, która umożliwia sukces gospodarczy w ten sposób, że dostarcza narzędzi do rozpoznania i przewidywania zachowań innych ludzi oraz ułatwia racjonalną ocenę sytuacji własnej, umożliwiając realistyczne kształtowanie własnych możliwych do osiągnięcia celów³. Wiedza ta jest tym większa, im wyższy poziom wykształcenia danego człowieka. Wykształcenie w literaturze ekonomicznej funkcjonuje jako jeden z kilku znaczących czynników produkcji zwany kapitałem ludzkim. Wykształcenie nie jest „czystym” czynnikiem kulturowym, ale też społecznym, tego rodzaju co np. stratyfikacja. Z drugiej jednak strony wykształcenie wpływa na kształtowanie się osobowości i motywacji oraz może powodować zmiany systemów wartości z przedprzemysłowych na przemysłowe. Oddziaływanie tego czynnika ma charakter syntetyczny, społeczno-kulturowy.

Jeden z klasyków socjologii europejskiej, Alexis de Tocqueville, podjął badania nad stabilnością systemu politycznego społeczeństw demokratycz-

²Greeley Andrew M. and Mary Greeley Durkin, 1984, *How to Save the Catholic Church*, New York; Greeley Andrew, 1989, *Protestant and Catholic: Is the Analogical Imagination Extinct?*, „American Sociological Review”, vol. 54, August, No 4; Miles E., Simpson G., Conklin H., 1989, *Socioeconomic Development, Suicide and Religion: A Test of Durkheim's Theory of Religion and Suicide*, „Social Forces”, June, vol. 67, № 4.

³Hayek von, F. 1945, *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review”, September.

nych i wykazał, że jest ona efektem mniejszych albo większych umiejętności w zakresie samoorganizowania się danego społeczeństwa. Załóżmy, że na system polityczny społeczeństwa składają się wszelkie zachowania, które wiążą się z formułowaniem celów i programów działania w dowolnych sferach działalności zbiorowej. Np. R. Putnam wykazał, że we Włoszech wyższy poziom rozwoju gospodarczego osiągnęły te regiony, w których istnieje relatywnie większa gotowość do samoorganizacji społecznej, zaś system polityczny jest stosunkowo mniej przesiąknięty klientelizmem⁴. Podobne wnioski wynikają z badań nad rozwojem lokalnym prowadzonych w Polsce w latach osiemdziesiątych. W syntezie wniosków z tych badań B. Jałowiecki stwierdził, że warunkiem rozwoju lokalnego jest decentralizacja państwa, ale da tylko wtedy efekty pozytywne, gdy gotowość do współdziałania stanie się odruchem każdego obywatela. Jednakże, jak pisze cytowany autor, dająca się zauważyć zaradność indywidualna, nie prowadzi w Polsce do tworzenia nowych wartości w sferze życia zbiorowego⁵. Ogół działań składających się na samoorganizację społeczną nastawioną na dowolne cele określony zostanie mianem **mobilizacji społecznej**.

Przejdźmy teraz do ekonomicznych i technicznych przesłanek rozwoju gospodarczego. Techniczne przesłanki rozwoju gospodarczego będą tu reprezentowane przez **infrastrukturę gospodarczą**, czyli różnego typu urządzenia wspomagające działalność gospodarczą, takie jak: drogi, telefony, oczyszczalnie ścieków itp. Transformacja ustrojowa powoduje specyficzny układ problemów, bez których rozwiązania dalszy rozwój będzie niemożliwy. Tymczasem na podstawie książki napisanej przez głównego architekta przekształceń gospodarczych w Polsce, można mniemać, że kluczowymi przesłankami dalszego rozwoju Polski są przesłanki ekonomiczne: restrukturyzacja i zmiana stosunków własności⁶.

Kolejnym analizowanym dalej czynnikiem będzie **przedsiębiorczość**, której znaczenie nie wymaga komentarza. W dalszej części rozważań zaprezentowany zostanie model rozwoju gospodarczego zawierający ilościowe relacje między poszczególnymi czynnikami sprawczymi tego zjawiska. Najważniejsze elementy modelu to:

- import kulturowy — położenie w zachodniej części kraju;
- rozwój gospodarczy, którego wskaźnikiem będą dochody własne gmin *per capita*;

⁴Putnam R. D., 1995, *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków.

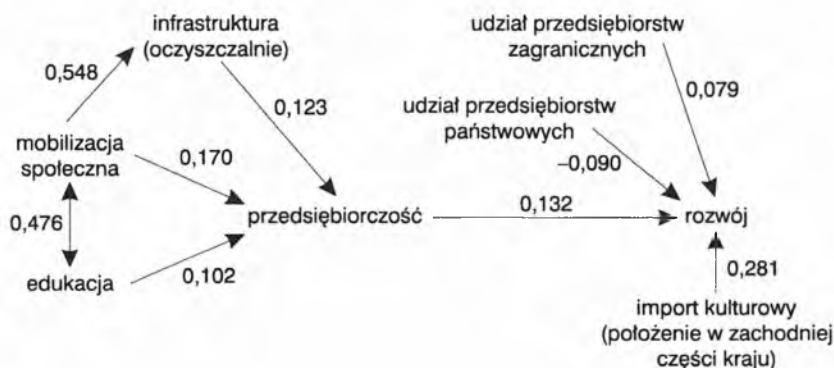
⁵Jałowiecki B., 1989, *Rozwój lokalny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej U.W., Warszawa, s. 344 i nast.

⁶Balcerowicz L., 1995, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków.

- przedsiębiorczość, mierzona różnicą między ilością przedsiębiorstw zarejestrowanych i wyrejestrowanych;
- infrastruktura gospodarcza;
- edukacyjne zasoby rozwojowe — uczniowie szkół średnich na 1000 mieszkańców;
- mobilizacja społeczna, której wskaźnikami będą partie, stowarzyszenia i lokalne mass media.

Obliczenia wykonano na połączych zbiorach wyników badań koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej gmin oraz danych statystycznych (zbiór RSA). Zamiarem leżącym u źródeł konstrukcji modelu było odtworzenie najbardziej prawdopodobnych relacji przyczynowych między zmiennymi bezpośrednio i pośrednio oddziałującymi na rozwój gospodarczy. Miernikami tych relacji są współczynniki regresji standaryzowanej.

Model rozwoju gospodarczego⁷



⁷Model został skonstruowany w oparciu o cztery równania regresji standaryzowanej:

- regresja dochodów własnych gmin na udział w zatrudnieniu w gminie w przedsiębiorstwach zagranicznych, udział przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorczość, położenie w województwach znajdujących się w zachodniej części Polski; udział wariancji wyjaśnionej = 12,6%
- regresja różnicy prywatnych przedsiębiorstw nowozarejestrowanych nad wyrejestrowanymi na liczbę uczniów szkół średnich na 1000 ludności, mobilizację, ilość osób obsługiwanych przez oczyszczalnie na 1000 ludności; udział wariancji wyjaśnionej = 14,6%
- regresja udziału w zatrudnieniu w przedsiębiorstwach zagranicznych na uczniów szkół średnich (wpływ nieistotny), ilość osób obsługiwanych przez oczyszczalnie, mobilizację społeczną; udział wariancji wyjaśnionej = 4,3%
- regresja ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie na mobilizację społeczną; udział wariancji wyjaśnionej = 3,0%.

Kategoriemi bezpośrednio stymulującymi rozwój gospodarczy są: przedsiębiorczość, wykształcenie, mobilizacja społeczna oraz import kulturowy. Dość wyraźnie zarysował się wpływ własności przedsiębiorstw na rozwój gospodarczy. W szczególności analiza liczbową wykazała, że zmniejszenie sektora państwowego zmniejsza marnotrawstwo czynników produkcji. Zaistnienie własności prywatnej znacząco wiąże się z poprawą efektywności gospodarowania, z tym jednak, że prywatyzacja w oparciu o rodzimy kapitał prywatny dopiero wtedy stanowi czynnik rozwoju, gdy połączona jest z doskonaleniem metod zarządzania. O wiele większe możliwości w zakresie tworzenia lokalnych „lokomotyw rozwoju” tkwią w przedsiębiorstwach zagranicznych. Przedsiębiorstw tych jest jednak na razie zbyt mało aby znacząco mogły wpłynąć na rozwój kraju.

Wyraźnie zarysowane prorozwojowe znaczenie przedsiębiorczości zagranicznej, w zestawieniu z relatywnie wyższym poziomem rozwoju zachodniej części kraju, stanowi potwierdzenie konieczności zwiększenia importu kulturowego w celu podtrzymania lub przyspieszenia procesów rozwojowych.

Zmiennymi sterującymi modelu są dwie kategorie: wykształcenie i mobilizacja społeczna. Obie te kategorie wpływają bezpośrednio i pośrednio na rozwój gospodarczy kraju. Wpływ pośredni polega na tym, że bez obecności danej kategorii sterującej modelem pozostałe czynniki działałyby słabiej lub w ogóle nie zostałyby uruchomione. Mianowicie wykształcenie wpływa pośrednio na rozwój w ten sposób, że:

- ułatwia mobilizację społeczną,
- sprzyja przedsiębiorczości,
- sprzyja akceptacji instytucji rynkowych,
- sprzyja prorozwojowym motywacjom,
- zmniejsza natężenie postaw tradycyjalnych.

Z kolei mobilizacja społeczna sprzyja przedsiębiorczości, rozwojowi infrastruktury w gminach i osłabia negatywne postawy wobec działalności gospodarczej. Obie te kategorie, tzn. edukacja i mobilizacja społeczna, są najważniejszymi czynnikami rozwoju Polski.

3. Ocena uniwersalności przesłanek rozwoju gospodarczego

W trakcie dalszych analiz zostaną wykorzystane trzy najważniejsze zmienne opisanego wyżej modelu rozwoju gospodarczego, tj. mobilizacja społeczna i zasoby edukacyjne oraz import kulturowy. Zmienne te zostaną wykorzystane do oceny uniwersalności wykrytych procesów gospodarczych

i możliwości przewidywania przyszłych tendencji rozwojowych. W tym celu zmienne te zostaną użyte do predykcji zarejestrowanych w 1997 r. prawidłowości charakteryzujących potencjał rozwojowy polskich gmin.

Czy zatem informacje o uczniach szkół średnich w 1994 r. i zmienna mobilizacji społecznej w gminach w 1995 r. wiążą się z podstawowymi wskaźnikami charakteryzującymi poziom rozwoju gmin w 1996 r.?

Tabela 3.

Współczynniki korelacji Pearsona między liczbą uczniów szkół maturalnych w 1994 r. i mobilizacją społeczną w 1995 r. a wybranymi wskaźnikami rozwoju gospodarczego w 1996 r.

zmienne wyjaśniające	udział w podatkach na 1000/M. w 1996	dochody własne na 1000/M. w 1996	wzrost przychodów z tytułu udziału w podatkach 1996/1994	udział w 20% gmin o najniższych dochodach w 1994 i 1996 r.
uczniowie, 1994	0,348	0,329	0,213	-0,192
mobilizacja, 1995	0,229	0,202	0,219	-0,202

Mobilizacja społeczna i liczebność uczniów szkół średnich dość wyraźnie wiążą się z przychodami z tytułu udziału w podatkach i dochodami własnymi gmin. W szczególności na uwagę zasługuje dość wyraźny pozytywny związek między mobilizacją społeczną i zasobami edukacyjnymi gmin a dynamiką ich rozwoju gospodarczego mierzoną przyrostem udziału w podatkach w latach 1994–1996.

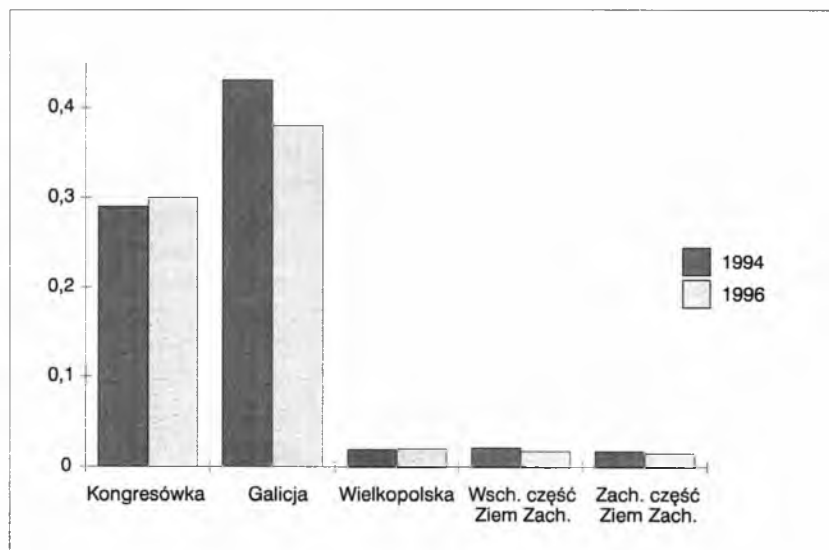
Ostatnia kolumna tabeli zawiera współczynniki korelacji między zmienną dokumentującą trwałą przynależność do grupy najuboższych gmin a poziomem mobilizacji społecznej i zasobami edukacyjnymi gmin. Do pomiaru tych zależności wyodrębniono 20% gmin o najniższych dochodach własnych w 1994r., a następnie wyodrębniono spośród nich te gminy, które w 1996r. również należały do 20% gmin o najniższych dochodach własnych. Współczynniki korelacji pokazują, że im mniejsze zasoby edukacyjne i mobilizacja społeczna, tym większe prawdopodobieństwo, że dana gmina będzie poddana trwałej stagnacji gospodarczej.

W dalszej części analiz postaram się pokazać, w jaki sposób regiony historyczne, mobilizacja, edukacja i import kulturowy wpływają na poziom rozwoju gospodarczego Polski. Na początek przyjrzymy się roli regionów historycznych i importu kulturowego. Ten ostatni termin jest identyfikowany przez usytuowanie danej gminy w zasięgu oddziaływania granicy zachodniej⁸.

⁸Pod uwagę wzięto gminy położone w województwach: szczecińskim, gorzowskim, koszalińskim, zielonogórskim, jeleniogórskim, legnickim, wrocławskim i wałbrzyskim.

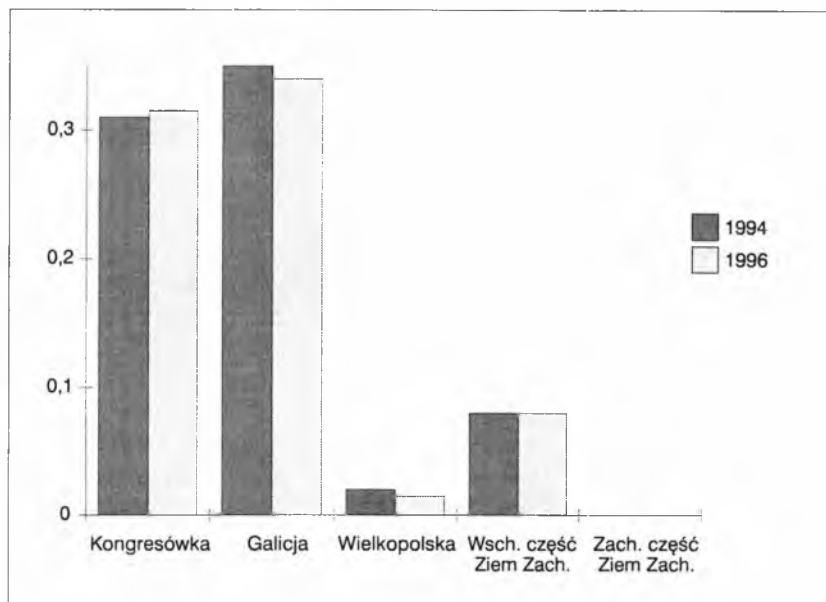
Wcześniejsze badania realizowane w Europejskim Instytucie Rozwoju Regionalnego i Lokalnego wskazały na relatywnie duży wpływ długofalowych procesów historycznych na współcześnie istniejące różnice gospodarcze. W szczególności okazało się, że aktywność gospodarcza gmin dość wyraźnie różnicuje się według granic rozbiorowych⁹.

Na zamieszczonych rysunkach (ryc. 5, 6, 7) pokazano udział 20% gmin o najniższych i najwyższych dochodach własnych i 20% gmin o najmniejszych wpływach z tytułu udziału w podatkach wśród ogółu gmin danego regionu historycznego. Najuboższe gminy lokują się głównie we wschodniej części kraju tj. w byłym zaborze rosyjskim i austriackim. Z kolei w zachodniej części Ziem Zachodnich w ogóle nie ma gmin, które zaliczają się do 1/5 gmin o najmniejszym udziale w podatkach. Podobnie rzecz się ma w przypadku dochodów własnych. Gminy pod tym względem najuboższe lokują się głównie w Galicji i Kongresówce, podczas gdy ich udział wśród gmin pozostałych części kraju nie przekracza 5%. Ogólnie najwięcej najuboższych gmin jest w zachodniej części ziem Zachodnich i w Wielkopolsce, najmniej zaś w Galicji i Kongresówce.



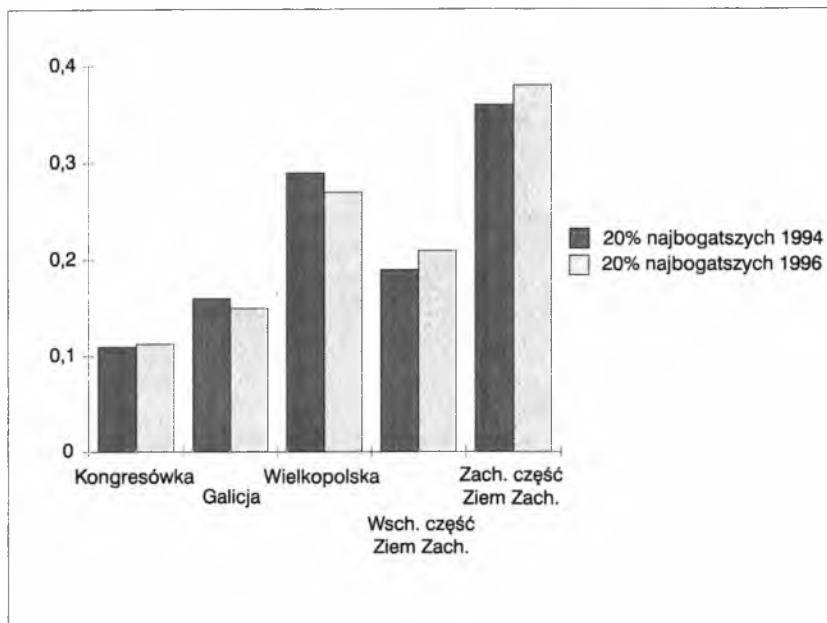
Ryc. 5. Regionalny rozkład 20% gmin o najniższych dochodach własnych *per capita*

⁹Gorzela G., Jałowiecki B. 1996, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95. Raport z pierwszego etapu badań*, Studia Regionalne i Lokalne, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa.

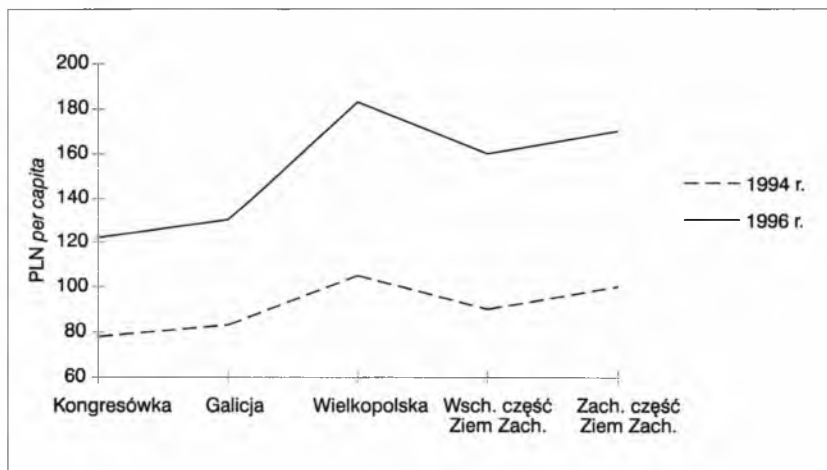


Ryc. 6. Regionalny rozkład 20% gmin o najmniejszym udziale w podatkach *per capita*

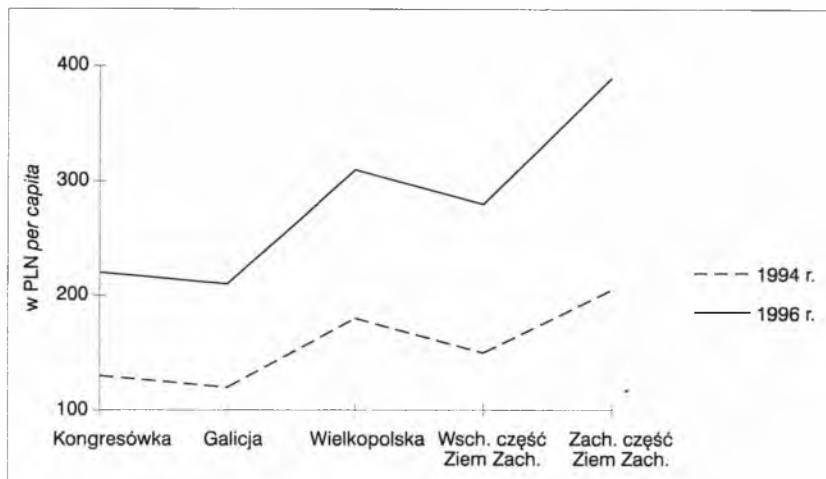
Dynamika regionalnych rozkładów dochodów gminnych i udziałów w podatkach jest zbliżona do rozkładu gmin najbogatszych i najuboższych (ryc. 8, 9). Jeżeli chodzi o regionalny rozkład udziału w podatkach *per capita*, to jego gradacja w roku 1994 i 1996 wyglądała dość podobnie. Najmniejsze wpływy z tytułu udziału w podatkach *per capita* miały gminy w Kongresówce i w Galicji, a największe w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich. W przypadku udziału w podatkach sytuacja gmin zachodniej części kraju nie wygląda tak korzystnie jak w przypadku dochodów własnych gmin. Wydaje się, że jest to w znacznej mierze spowodowane egalitarnymi metodami naliczania należności z tego tytułu. Na Ziemiach Zachodnich znajdowało się, jak wiemy, stosunkowo dużo państwowych przedsiębiorstw rolnych, które upadły, a ich pracownicy do tej pory nie zostali wchłonięci przez rynek pracy, co sprawia, że globalna masa podatków liczonych na poziomie województwa jest relatywnie mniejsza. **Regionalne rozkłady dochodów własnych gmin *per capita* pokazują dość wyraźnie, że liderami rozwoju gospodarczego są w Polsce gminy położone w zachodniej części Ziem Zachodnich. Najgorzej pod tym względem wygląda sytuacja w Galicji i w Kongresówce.**



Ryc. 7. Regionalny rozkład 20% gmin o najwyższych dochodach własnych *per capita*



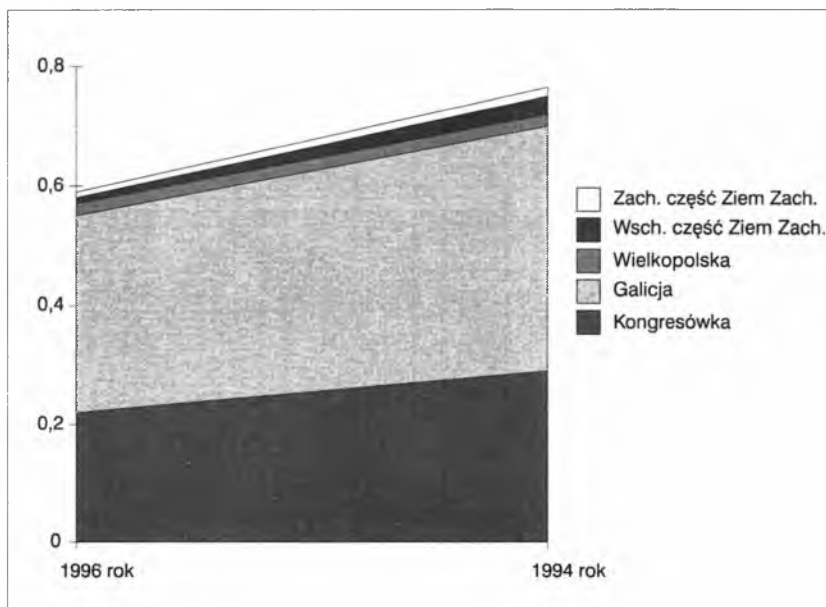
Ryc. 8. Wpływ z tytułu udziału w podatkach w latach 1994–1996, w PLN *per capita*



Ryc. 9. Dochody własne gmin w latach 1994–1996, w PLN *per capita*

Wśród gmin, które w 1994 r. zaliczały się do 20% gmin o najniższych dochodach własnych, aż 34% w trakcie dwu następnych lat zwiększyło swe dochody własne na tyle, aby wydostać się z tej grupy (ryc. 10). Najbardziej dynamiczne pod tym względem były gminy galicyjskie, podczas gdy w Kongresówce utrwalił się wzór stagnacji w biedzie. Czy procesy te wpłynęły na zmianę pozycji gospodarczej gmin oglądanej przez pryzmat regionów historycznych? Z rysunków 8 i 9 wynika, że raczej nie. Przyjrzyjmy się raz jeszcze wykresom obrazującym wpływy z tytułu udziału w podatkach. Okazuje się, że bezwzględny przyrost środków z tego tytułu był w Galicji i w Kongresówce mniejszy niż w pozostałych regionach kraju. W efekcie rozpiętość pomiędzy Galicją i Kongresówką a Wielkopolską i Ziemiami Zachodnimi była w 1996 roku większa niż w 1994 r. Podobny wzór procesów gospodarczych wynika z wykresu obrazującego rozkład dochodów własnych *per capita*. Bezwzględny przyrost dochodów własnych był w Wielkopolsce i na Ziemach Zachodnich wyraźnie większy niż w Galicji i Kongresówce, w efekcie różnice międzyregionalne w 1996 r. były większe niż 1994 r.

W jaki sposób rezultaty te mają się do wcześniejszych spostrzeżeń o względnym wyrównywaniu się różnic w przychodach gmin w skali kraju? Stwierdzić należy, że wspomniane **wyrównywanie się pozycji gospodarczej gmin dokonuje się wewnątrz regionów historycznych**. Z kolei międzyregionalne zróżnicowania kulturowego potencjału rozwojowego są na tyle duże, że różnice rozwojowe w przekroju regionalnym nie tylko nie maleją, ale nawet rosną.

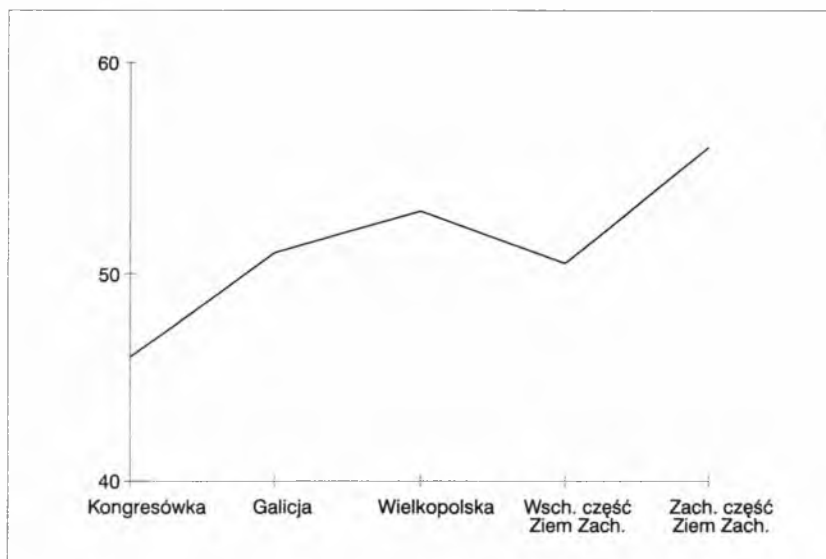


Ryc. 10. Gminy, które w latach 1994–1996 należały do 20% gmin o najniższych dochodach własnych *per capita*

Podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za utrwalenie się międzyregionalnych różnicowań rozwojowych są odmienności w poziomie mobilizacji społecznej w regionach historycznych, co ilustruje ryc. 11. Załóżmy, że regionalny rozkład mobilizacji społecznej ma kształt dość podobny do regionalnych rozkładów przychodów z tytułu podatków i dochodów własnych, przeliczonych na jednego mieszkańca gminy.

4. Techniki wspomaganie rozwoju gospodarczego gminy i ich efektywność

Przez pojęcie technik wspomaganie rozwoju gospodarczego rozumiem ogół przedsięwzięć nakierowanych na zwiększenie efektywności zarządzania gminą ze szczególnym uwzględnieniem działań mających na celu przyciągnięcie do gminy inwestorów krajowych i zagranicznych. W trakcie badań nad koniunkturą w gminach w 1995 r. zadano m.in. kilka pytań o to, czy władze współpracują z ośrodkami naukowymi, firmami konsultingowymi,



Ryc. 11. Mobilizacja społeczna w regionach historycznych

czy promują gminy za pomocą reklamy, udziału w targach i czy prowadzą współpracę zagraniczną.

W trakcie dalszych rozważań postaram się pokazać, czy i w jakim stopniu realizowanie technik wspomaganie rozwoju gminy w 1995 r. wiązało się z późniejszymi, mierzonymi w 1997 r. osiągnięciami gospodarczymi gmin. Zamieszczona niżej tabela zawiera wyniki obliczeń na połączonych zbiorach 306 gmin, które odpowiedziały na ankietę w 1995 i w 1997 r.

Tabela 4.

Współczynniki korelacji Pearsona między wybranymi technikami wspomaganie rozwoju gospodarczego realizowanymi w 1995r. a wybranymi wskaźnikami aktywności gospodarczej w 1997 r.

techniki wspomagania rozwoju gospodarczego realizowane w 1995 r.	wzrost liczby miejsc pracy w 1997 r.	różnica między zarejestrowanymi i wyrejestrowanymi prywatnymi podmiotami gospodarczymi w 1997 r. (przedsiębiorczość)
promocja gminy	0,184	0,135
promocja — foldery	0,156	0,130
promocja — udział w targach	nieistotny	0,128

W gminach, w których stosowano różnego typu zabiegi promocyjne, spełniły się pokładane w nich oczekiwania. Potwierdzają to informacje

zawarte w powyższej tabeli, z których wynika, że te gminy, które realizowały różne metody własnej promocji, wyróżniają się na tle innych gmin większym przyrostem liczby miejsc pracy i większą ilością nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw prywatnych.

W trakcie obliczeń okazało się, że kontakty zagraniczne, ułatwienia oferowane inwestorom i współpraca z ośrodkami naukowymi i firmami doradczymi nie mają istotnego związku ze wzrostem liczby miejsc pracy i przedsiębiorczością w gminie. Rezultaty te przypisać należy małemu znaczeniu finansowemu zachęt oferowanych przez gminy. Np. nawet całkowite zwolnienie z podatku od nieruchomości niewiele obniża całkowite koszty inwestycji. Niezależnie od tego warto zwrócić uwagę na bardzo niską popularność współpracy z ośrodkami naukowymi, którą nawiązało tylko 29 gmin i współpracy z firmami doradczymi, którą realizuje 51 gmin. Ponieważ techniki te są bardzo rzadko stosowane, istnieją małe szanse na zaistnienie wystarczająco istotnego związku między nimi a innymi obserwowanymi zjawiskami.

Możemy przyjąć, że opisywane tu techniki wspomagania rozwoju są swoistymi innowacjami organizacyjnymi na gruncie dotychczas stosowanych metod zarządzania polskimi gminami. Zastanówmy się obecnie, co sprawia, że niektóre polskie gminy podejmują dodatkowy wysiłek na rzecz wdrażania tych innowacji. Innowacje w organizacjach są na ogół wdrażane wtedy, gdy organizacje doświadczają różnego typu zagrożeń albo niezgodności efektów z oczekiwaniami. W przypadku gmin jest inaczej, okazało się bowiem, że stosowanie technik wspomagania rozwoju gospodarczego nie wiąże się znacząco ani z niskimi dochodami, ani z małą dynamiką przyrostu dochodów w latach 1994–1996. **Oznacza to, że strategie władz gminnych opierają się na innych założeniach niż strategie organizacji gospodarczych działających na rynku.**

Specyfika zarządzania gminą polega na tym, że władze gmin nie podlegają presji rynkowej, ale mogą podlegać presji politycznej polegającej na nacisku opinii publicznej i zorganizowanych grup interesu. Nacisk ten nakierowany jest na podejmowanie różnych działań na rzecz poprawy jakości życia w gminie. Z zaprezentowanego wcześniej modelu rozwoju gospodarczego wynika dość jednoznacznie, że rozwój gospodarczy zależy w głównej mierze od dwu czynników: sprzyjających wzorów kulturowych i społecznej samoorganizacji. Pierwszy czynnik był identyfikowany przez położenie gminy w zachodniej części kraju, drugi przez mobilizację społeczną. Zobaczymy, w jakim stopniu oba te czynniki wiążą się z innowacyjnym podejściem do zarządzania gminami.

Tabela 5.

Regiony historyczne a realizowanie przez władze gminne technik wspomagania rozwoju gospodarczego, w %

regiony historyczne	promocja gminy	współpraca z firmami doradczymi	ułatwienia dla inwestorów	kontakty zagraniczne
Kongresówka	56,2	12,0	60,8	17,7
Galicja	72,7	16,4	60,9	32,0
Wielkopolska	78,7	14,7	66,7	52,7
Ziemie Zach.	84,7	21,0	75,1	50,5
w tym. zach. część Ziem Zach., 187 gmin	84,5	21,9	77,0	56,1

N = 1017, nie uwzględniono braku danych.

Z tabeli wynika, że najbardziej innowacyjne w zakresie technik zarządzania są władze gmin położonych na Ziemiach Zachodnich. Nieco mniej skłonne do innowacji w zakresie metod zarządzania są zarządy gmin Wielkopolskich. Z kolei najmniej innowacyjne są władze gmin położonych w byłym zaborze rosyjskim. Sumując ten fragment rozważań stwierdzić należy, że wpływ czynnika kulturowego na innowacyjność w zakresie zarządzania gminami jest wyraźnie widoczny.

Przyjrzyjmy się teraz kolejnej tabeli pokazującej, w jaki sposób mobilizacja społeczna wiąże się z realizowaniem technik wspomagania rozwoju gospodarczego.

Tabela 6.

Związek mobilizacji społecznej z realizowaniem technik wspomagania rozwoju gospodarczego, współczynniki korelacji Pearsona

promocja gminy	współpraca z firmami doradczymi	współpraca z ośrodkami naukowymi	kontakty zagraniczne
0,248	0,154	0,158	0,380

N = 1027

Im wyższy poziom społecznej mobilizacji, tym większa skłonność władz gminnych do realizowania technik wspomagania rozwoju gospodarczego, co oznacza, że im wyższy jest poziom społecznej mobilizacji, tym większa innowacyjność w dziedzinie zarządzania gminami.

Konkludując stwierdzić należy, że innowacyjność władz gminnych powodowana jest innymi czynnikami niż innowacyjność w organizacjach gospodarczych. O ile w przypadku przedsiębiorstw zasadniczą przesłanką innowacyjności są bodźce rynkowe, o tyle dla gmin podstawową przesłanką

wdrażania innowacji w zarządzaniu jest wysoki poziom mobilizacji społecznej wśród mieszkańców gminy.

5. Osobliwości zróżnicowań rozwoju gospodarczego gmin w przekroju regionów historycznych i miejsko-wiejskim

W trakcie dalszych rozważań podejmę próbę opisu czynników różnic regionalnych i miejsko-wiejskich w zakresie rozwoju gospodarczego gmin. Który z tych czynników wywiera większy wpływ na rozwój albo niedorozwój gospodarczy? W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie utworzona zostanie nowa zmienna, odtwarzająca usytuowanie gmin w dwu najslabiej rozwiniętych regionach historycznych, tj. w Kongresówce i w Galicji. W ramach równania regresji zmienna ta zostanie skonfrontowana ze zmienną odzwierciedlającą przynależność do grupy gmin wiejskich, po to, żeby określić względną moc sprawczą każdej z nich w zakresie tworzenia wielkości dochodów własnych *per capita*.

doch. własny = $-0,165$ Kongresówka i Galicja – $0,393$ wsie

% wariancji = $21,3$

$458,5$ C – $81,7$ zł – $203,9$ zł

Metryczne współczynniki regresji mówią o tym, że położenie gminy w Galicji lub Kongresówce zmniejsza jej dochód własny przeciętnie o $81,7$ zł, zaś przynależność do gmin wiejskich zmniejsza dochód własny o $203,9$ zł, czyli prawie trzy razy więcej. Oznacza to, że wiejskość znacznie silniej niż położenie w regionie wpływa na niedorozwój gospodarczy.

Stagnację gospodarczą wsi dość dobrze ilustruje relatywnie niski wskaźnik przedsiębiorczości. I tak np. w 1997 r. nadwyżka nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw prywatnych nad wyrejestrowanymi wynosiła średnio w miastach $26,4$, natomiast w gminach wiejskich tylko $1,4$.

Zobaczmy teraz, czy ten relatywny regres wsi polskiej da się wyjaśnić niższym poziomem umiejętności menedżerskich władz gmin wiejskich. W tym celu poddam obserwacji stosowanie technik wspomaganie rozwoju gospodarczego.

Z informacji zawartych w tabeli wynika, że zarządy gmin wiejskich wyraźnie rzadziej niż zarządy gmin miejskich stosują techniki wspomaganie rozwoju gospodarczego. Różnice te nie są jednak na tyle duże, aby można było wyłącznie im przypisać regres gospodarczy gmin wiejskich. Jak bowiem pamiętamy (ryc. 4), dochody własne gmin miejskich, *per capita*, dwukrotnie przewyższają dochody gmin wiejskich, natomiast odnotowane w tabeli 7 różnice oscylują wokół 10% , z wyjątkiem kontaktów zagranicznych.

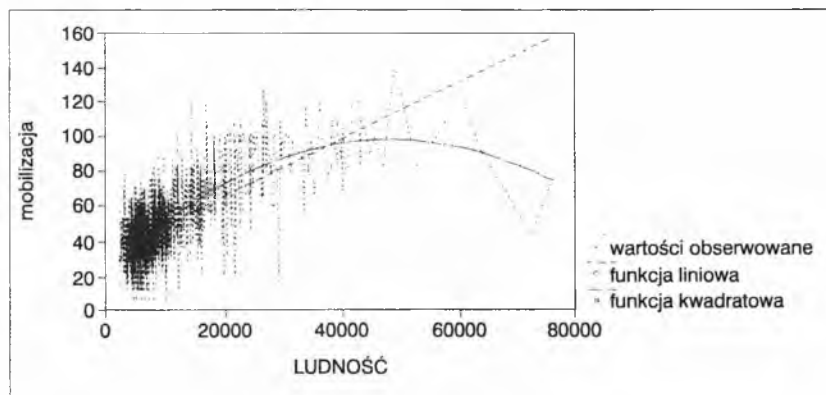
Tabela 7.

Zakres stosowania technik wspomaganie rozwoju gospodarczego w przekroju gmin miejskich i wiejskich w 1995r., w %

	promocja gminy	współpraca z ośr. naukowymi	kontakty zagraniczne	gospodarcza współpraca zagraniczna
miasta	90,7	19,3	64,0	15,4
wsie	71,4	7,8	19,2	4,5

O wiele bardziej znaczącym czynnikiem wydaje się być relatywnie niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej. Przyjrzyjmy się zatem, w jaki sposób mobilizacja społeczna wiąże się z niedorozwojem gmin wiejskich.

Otóż mobilizacja społeczna wiąże się ze wzrostem dochodów własnych per capita, bezpośrednio¹⁰ i pośrednio (por. model). Z kolei wskaźnik mobilizacji społecznej odnośnie gmin miejskich wynosi 67,8, zaś gmin wiejskich tylko 41,5. Z równania regresji wynika, że przynależność do gmin wiejskich wyjaśnia aż 30,2% wariacji mobilizacji społecznej. Czy chodzi tu wyłącznie o zjawiska kulturowe? Żeby odpowiedzieć na to pytanie, odwołam się do socjologii strukturalnej, która dość dużą rolę sprawcą w zakresie zjawisk społecznych przyznaje czynnikom demograficznym. Mianowicie żeby można było mówić o mobilizacji społecznej, musi zaistnieć dość liczna grupa osób, które poświęcą swój czas na działania niezbędne do zainicjowania i podtrzymania struktur zbiorowego współdziałania. Osób takich jest bardzo mało i aby wyselekcjonować wystarczającą ich liczbę, musi istnieć w miarę duża zbiorowość jako podstawa tej selekcji (ryc. 12).



Ryc. 12. Regresja mobilizacji społecznej na liczbę ludności w gminie

¹⁰Beta = 0,196.

Istnieje zatem względnie silny związek między mobilizacją społeczną a liczbą ludności. Związek ten najlepiej odwzorowuje kwadratowa linia regresji. Wraz ze wzrostem liczby ludności nieproporcjonalnie szybciej wzrasta mobilizacja społeczna. Prawidłowość ta dotyczy ośrodków mniejszych niż 40 tys. mieszkańców. W przypadku dużych miast liczba ludności nie ma już takiego znaczenia. W odniesieniu do analizowanego tu problemu oznacza to, że relatywnie niski poziom mobilizacji społecznej na wsi jest w znacznym stopniu powodowany zbyt małym rozmiarem jednostki osadniczej. Nie wyjaśnia to jednak całego zróżnicowania mobilizacji społecznej, co wynika z tabeli 8.

Tabela 8.

Procent wariancji mobilizacji społecznej wyjaśnionej przez wybrane zmienne

wieś	30,2%
ludność	14,1%
wieś + ludność	33,2%

Z tabeli wynika, że czynnik ludnościowy ma mniejsze znaczenie niż ogół pozostałych zjawisk tworzących „syndrom wiejskości”. Z przeprowadzonych analiz można wnosić, że na wsi nie ma możliwości zaistnienia mobilizacji społecznej na skalę wystarczającą do zmaterializowania czynników prorozwojowych. Wieś polska wytwarza swoisty kompleks zjawisk demograficznych i kulturowych utrudniających mobilizację społeczną i kształtujących trwały niedorozwój gospodarczy. Zauważyć jednak należy, że demograficzna przeszkoda utrudniająca mobilizację społeczną oddziałuje w podobnym stopniu na ludność wsi i najmniejszych ośrodków miejskich. Okoliczność ta sprawia, że faktyczne różnice między miastem a wsią w zakresie wzorów kulturowych regulujących samoorganizowanie społeczne, są mniejsze, niżby to wynikało z prostoliniowych równań regresji.

Wnioski

- Kształtowanie się najwyższych dochodów gmin cechuje względnie duża fluktuacja i mała przewidywalność. Obserwacja trzyletniej dynamiki przychodów finansowych dowodzi małej trwałości wcześniej ukształtowanych gradacji i dużą płynność w zakresie przynależności do grupy gmin o najwyższych dochodach własnych i przychodach z tytułu udziału w podatkach. Pewien wpływ na ten stan wywiera egalitarna polityka

państwa dotycząca metod obliczania przychodów z tytułu udziału w podatkach, proporcjonalnie do liczby ludności.

- Korzystanie z efektów wzrostu gospodarczego w przekroju państwo-samorządy jest nierównomierne i polega na uprzywilejowaniu państwa kosztem gmin. Zgodnie z oczekiwaniami niski poziom mobilizacji społecznej i małe zasoby edukacyjne wyraźnie wiążą się z trwałą stagnacją gospodarczą.
- Rozwój gospodarczy gmin zależy od trzech czynników: gotowości władz gmin do stosowania technik wspomagania rozwoju gospodarczego, zróżnicowania na miasto i wieś oraz położenia w danym regionie. Z tym jednak, że stosowanie (lub nie) technik wspomagania rozwoju ma mniejszy wpływ niż dwa pozostałe czynniki.
- Zróżnicowanie regionalne rozwoju gospodarczego wykazuje niewielką, ale wyraźną tendencję wzrostową.
- Biegun rozwoju Polski dość wyraźnie przesuwa się z Wielkopolski w kierunku zachodnim, co oznacza potwierdzenie hipotezy importu kulturowego jako kluczowego czynnika sprawczego rozwoju gospodarczego Polski.
- Zróżnicowanie na miasto i wieś jest znacznie silniejsze od regionalnego i polega na specyficznym ukształtowaniu kulturowych i demograficznych zjawisk przeciwdziałających mobilizacji społecznej i powstrzymujących rozwój gospodarczy wsi.

**GRZEGORZ GORZELAK,
BOHDAN JAŁOWIECKI,
WOJCIECH DZIEMIANOWICZ,
WOJCIECH ROSZKOWSKI,
TOMASZ ZARYCKI**

DYNAMIKA I CZYNNIKI SUKCESU LOKALNEGO W POLSCE¹

1. Polskie społeczności lokalne w okresie transformacji

1.1. Transformacja postsocjalistyczna w skali lokalnej

Sukces polskiej transformacji dokonał się w znacznej mierze w układach i społecznościach lokalnych. Ustanowienie w 1990 r. ustroju samorządu terytorialnego umożliwiło elitom lokalnym podjęcie działań na własny rachunek — względnie niezależnie od dyrektyw rządu centralnego. Stworzyło to możliwości wykazania się inicjatywą, pomysłowością, energią i przedsiębiorczością. Elity lokalne składające się z drobnych przedsiębiorców, urzędników administracji terenowej, kierowników miejscowych przedsiębiorstw państwowych uzyskały możliwość samodzielnego działania. Niektórzy przedstawiciele tych elit wystartowali w pierwszych wyborach lokalnych bądź pod szyldem komitetów obywatelskich będących reprezentacją opozycji w stosunku do poprzedniego reżimu, bądź pod szyldem różnych lokalnych ugrupowań, kamuflujących niekiedy członków dawnej „nomenklatury”. W wielu społecznościach lokalnych opartych na więziach rodzinno-koleżeńskich podziały polityczne nie były tak wyraźne, jak w silnie zideologizowanych zbiorowościach wielkomiejskich, toteż często dochodziło do współpracy przedstawicieli dawnych i nowych, związanych z „Solidarnością” elit. Istnieje wiele przypadków, że na czele władz gminnych znajduje się od kilkunastu lat, niezależnie od dokonanej w międzyczasie

¹ Rozdział ten jest polską wersją raportu opracowanego dla United Nations Development Program przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych i Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. Kierownikami projektu byli Grzegorz Gorzelak i Rick Woodward.

zmiany ustroju politycznego, ten sam burmistrz czy wójt, do którego miejscowa społeczność ma zaufanie jako do dobrego gospodarza i uczciwego człowieka. Brak wyraźnych konfliktów ideologicznych w elitach lokalnych ułatwia niewątpliwie osiągnięcie porozumienia w sprawach ważnych dla gminy.

Istotą zmiany systemowej na szczeblu lokalnym było uzyskanie samodzielności w dysponowaniu środkami budżetowymi i określaniu własnych preferencji, a nie tylko realizowanie ustaleń władz wyższych szczebli. Rezultatem tych zbiorowych decyzji było skierowanie środków na inwestycje zwiększające standard cywilizacyjny danej miejscowości. Budowano więc najpierw wodociągi, kanalizację, oczyszczalnie ścieków, starano się o założenie telefonów itp. Jednocześnie wiele samorządów podjęło różne działania (opisane m.in. w tym opracowaniu) w celu zwiększenia potencjału gospodarczego ich miejscowości. Przy pomocy różnych zachęt starano się przyciągnąć inwestorów, aby zwiększyć płynące do budżetu podatki, które z kolei umożliwiały dalsze inwestycje komunalne.

Oczywiście, nie wszystkie społeczności lokalne w Polsce osiągnęły takie sukcesy, jak gminy przedstawione w tym opracowaniu. W konkurencyjnym świecie są zawsze zwycięzcy i przegrani, ale jednym z najważniejszych osiągnięć transformacji systemowej było właśnie to, że mogli pojawić się zwycięzcy. W poprzednim systemie było to niemożliwe, ponieważ obowiązywała zasada egalitarnego dzielenia niedostatku i niedoboru.

W społecznościach lokalnych znacznie łatwiej było także demontować materialne pozostałości systemu socjalistycznego, zwłaszcza jeżeli nie były zdominowane przez wielkie przedsiębiorstwa państwowe z Jiczną i silnie roszczeniową klasą robotniczą. W krótkim stosunkowo czasie rozwinęły się przedsiębiorstwa prywatne, które w niewielkich miejscowościach stawały się coraz bardziej widoczne, a ich właściciele uzyskiwali większe znaczenie w miejscowych elitach. Przedsiębiorstwa te tworzyły nie tylko miejsca pracy, ale stawały się także czynnikiem wzorotwórczym, pokazującym — szczególnie młodym — alternatywne możliwości kariery zawodowej przez pracę na własny rachunek.

Teoretycy rozwoju wskazują na wzrastającą rolę lokalnych społeczności, która wynika z postępującej niesterowalności wielkich struktur państwa i ponadnarodowych korporacji oraz na zagrożenie środowiska przyrodniczego, które powoduje konieczność uwzględniania zasad „ekorozwoju”. Stąd pojawia się dyrektywa ograniczenia działań naśladowczych i rozwijania zachowań kreatywnych, prowadzących do wzrostu czynników endogennych w procesach rozwoju społeczności lokalnych. Lokalizm jest także reakcją na niewydolność państwa opiekuńczego, które nie było w stanie, mimo ogrom-

nych nakładów finansowych — w znacznym stopniu zmarnotrawionych — rozwiązać problemów biedy, starości, nieprzystosowania i wykluczenia. Jak się wydaje, społeczności lokalne mogą poradzić sobie znacznie lepiej ze wszystkimi tymi problemami². Lokalizm jest także reakcją na onnipotencję państwa, które zagraża demokracji i wolności jednostki. „*Alternatywa jest taka* — pisze Denis de Rougemont — *albo przeobrazić społeczeństwo na podstawie więzi osobistych, wspólnotowych, regionalnych, albo rozciągnąć na cały świat dyktaturę, której ideę przedstawił G. Orwell*”³.

Mimo że renesans lokalizmu wydaje się zjawiskiem stosunkowo uniwersalnym, dotyczącym przynajmniej społeczeństw uprzemysłowionych, to jego podstawy różnią się w świecie zachodnim i w Europie środkowo-wschodniej. Różnice te w sposób skrótowy można przedstawić w następującym schemacie⁴.

społeczeństwa zachodnie	społeczeństwa Europy Środkowej
<i>aspekt aksjologiczny</i>	
krytyka wartości materialnych, skrajnego indywidualizmu, postaw zorientowanych na „mieć”	krytyka społeczeństwa kolektywistycznego
<i>aspekt ekonomiczny</i>	
krytyka masowej produkcji i konsumpcji, naukowej organizacji pracy („taylorizmu”), władzy wielkich korporacji	krytyka centralnego planowania
<i>aspekt socjologiczny</i>	
krytyka liberalizmu prowadzącego do atomizacji społecznej i alienacji jednostki oraz centralizacyjnych tendencji państwa	krytyka onnipotencji państwa autorytarnego prowadzącego do atomizacji społecznej i alienacji jednostki
<i>aspekt polityczny</i>	
krytyka centralizacji decyzji w kręgach elit „wielkiego kapitału”	krytyka hegemonii „jednej partii”

Idee lokalizmu rozwijane w pracach polskich socjologów w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, a więc u schyłku tzw. realnego socjalizmu, uzyskały praktyczną realizację w powstaniu ustroju samorządowego w gminach w 1990 r. W sferze aksjologicznej samorząd terytorialny miał odegrać

²Por. m.in. B. Gann, 1985: *Du notable au local, transformation d'un modèle politique*, „Les Annales de la Recherche Urbaine” no. 28; N. Glazer, 1971: *The limits of Social Policy*, „Commentary”; M. Novak, 1971: *The Rise of the Unmeltable Ethnics*.

³D. de Rougemont, cyt. za W. Giełżyński, 1988: *Lokalizm: samosprawdzająca się utopia*, w: „Państwo i kultura polityczna”, t. 3.

⁴Schemat ten został opracowany na podstawie analizy Pawła Starosty w jego pracy: *Poza metropolią*, 1995, Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego, ss. 35–36.

ważną rolę w demontażu systemu autorytarnego przez zwrot „ku jednostce” i przez lata nie uznawanym wartościom indywidualistycznym. W sferze ekonomicznej chodziło o rekonstrukcję gospodarki przez stymulowanie przedsiębiorczości w skali lokalnej; w sferze społecznej o upodmiotowienie jednostki i uczynienie z niej świadomego swoich praw i obowiązków obywatela; w sferze politycznej wreszcie głównym postulatem stała się decentralizacja struktur państwa.

Wychodząc od krytyki społeczeństwa „realnego socjalizmu”, polscy socjologowie doszli do podobnych wniosków co krytycy zachodnich społeczeństw masowych, którzy — jak np. R. A. Nisbet — już w latach siedemdziesiątych pisali, że *„jedyną właściwą alternatywą wobec rozległego w skali i mechanicznego politycznie społeczeństwa są społeczności małe w skali, ale solidne w strukturze. One i tylko one mogą być początkiem społecznej rekonstrukcji, ponieważ odpowiadają poprzez zakorzenienie fundamentalnym ludzkim pragnieniom: wspólnego zamieszkiwania, wspólnej pracy, wspólnych doświadczeń i wspólnego istnienia”*⁵.

Lokalizm zawiera jednak groźbę nawrotu do wspólnot plemiennych, jeżeli lokalnym działaniom nie towarzyszy globalne myślenie. Poczucie zakorzenienia i tożsamości z miejscem i społecznością, do której jednostka lub grupa należy z racji długiego wspólnego zamieszkiwania, nie może oznaczać wyobcowania z globalnego świata i stawiania ponad wszystko więzi wspólnotowych. Więzy lokalnej musi zatem towarzyszyć poczucie wspólnoty z większymi społecznymi całościami: zbiorowością obywateli danego państwa, kontynentu czy świata wreszcie. O niebezpieczeństwie ideologizacji więzi z najbliższą wspólnotą, szczególnie jeżeli towarzyszy im silna identyfikacja etniczna i/lub religijna, przekonuje nas odstraszący przykład, którego Europie dostarczyła ostatnio Bośnia.

Spółeczeństwa postsocjalistyczne narażone są także na inne niebezpieczeństwa, na które już od dawna zwracali uwagę polscy badacze⁶. Wynikały one z autorytarnego charakteru wszechogarniającego państwa, które kontrolowało większość zachowań jednostki, a jedynym schronieniem przed tą kontrolą była rodzina i grupy rodzinno-koleżeńskie. Te ostatnie pełniły rolę, które w demokratycznych społeczeństwach pełnią stowarzyszenia, z tą tylko różnicą, że w pierwszym przypadku czynnikiem spajającym są wyłączenie więzi osobiste, w drugim zaś przede wszystkim relacje rzeczowe

⁵R. A. Nisbet, 1973: *Moral values and Community*, (w:) Warren R. L. (red.) *Perspectives on the American Community*, Chicago, Rand McNally, ss. 90–91.

⁶Por. S. Nowak, 1988: *Spółeczeństwo polskie drugiej połowy lat osiemdziesiątych*, „Studia Socjologiczne”, nr 1(108), a także J. Hryniewicz, 1990: *Spółeczności lokalne u progu przemian ustrojowych*, Uniwersytet Warszawski, IGP, szczególnie strony 211 i nast.

i interpersonalne. Stosunki w grupach rodzinno-koleżeńskich oparte są na egalitarnym podziale korzyści rzeczowych i emocjonalnych, a zasada równości jest warunkiem ich istnienia. W takiej sytuacji wykluczona jest konkurencja, która zagraża istnieniu grupy. Grupy rodzinno-koleżeńskie nie tylko były miejscami wymiany opinii, ale pełniły także funkcje samopomocy wzajemnej i ułatwiały swoim członkom funkcjonowanie we wrogim otoczeniu. W grupach rodzinno-koleżeńskich „załatwiało się” przyjęcie na studia, atrakcyjniejszą pracę, deficytowe towary itp. Upowszechniała się więc klikowość i nepotyzm, które obecnie są jednym ze źródeł patologii społecznej.

W przeciwieństwie do grup rodzinno-koleżeńskich funkcjonowanie ludzi w stowarzyszeniach musi przede wszystkim opierać się nie na zaufaniu „do swoich”, ale na zaufaniu „do obcych”. Bez tego zaufania wszelka działalność publiczna w samorządzie lokalnym czy innych organizacjach społecznych jest bardzo utrudniona. Potwierdzeniem tej sytuacji są wyniki ankiety przeprowadzonej w badanych przez nas społecznościach, w których ponad dwie trzecie respondentów wskazywało, że jedną z głównych przeszkód organizowania się ludzi w gminie jest „brak zaufania do ludzi i ich intencji”. Tę cechę postsocjalistycznych społeczeństw dostrzegają także zewnątrzni obserwatorzy. Np.. Francis Fukuyama stwierdza, że: *„Bez zdrowych więzi społecznych nie tylko demokracja, ale i gospodarka na dłuższą metę nie mogą sprawnie działać. Dlatego jednym z najbardziej szkodliwych skutków komunizmu jest właśnie rozbicie więzi społecznych. Jedyna więź, której komunistyczne państwo nie było w stanie zniszczyć, to więź rodzinna. Wszystkie społeczeństwa postkomunistyczne muszą się więc zmagać z powszechnym brakiem zaufania, ale także z brakiem poczucia lojalności, umiejętności tworczego współdziałania w środowiskach szerszych niż własna rodzina i krąg przyjacielski”*⁷.

Struktury państwa zostały w społeczeństwach postsocjalistycznych na ogół narzucone z zewnątrz. Były więc większości obywateli obce, a nawet wrogie, toteż obywatele zamiast być w stosunku do państwa lojalni, prowadzili z nim swoistą grę uników, mającą na celu zmniejszenie presji struktur państwowych. Z chwilą zaniku funkcji opresyjnych państwa ujawniły się poprzednio tłumione postawy i zachowania anarchiczne, kwestionujące nieraz wszelkie uprawnienia państwa do regulowania życia zbiorowego. W wielu przypadkach obywatele nadal nie ufają strukturom państwowym, tym razem ukształtowanym już demokratycznie, negując uczciwość intencji i działań rządzących.

⁷Wywiad dla „Gazety Wyborczej”, 24–26 grudnia 1997.

W tej sytuacji samorząd lokalny pełni dodatkowe ważne funkcje, stając się szkołą obywatelskiego wychowania. Działania samorządu są bardziej przejrzyste i łatwiej zrozumiałe niż działania struktur rządowych, toteż obywatele mają łatwiejszą możliwość kontrolowania rządzących elit lokalnych i przekonywania się o ich na ogół dobrych intencjach. W ten sposób, jak pokazują to m.in. prezentowane wyniki badań, samorządy lokalne i miejscowe organizacje społeczne stają się przedszkolem społeczeństwa obywatelskiego.

1.2. Czynniki sukcesu lokalnego

Każdy układ lokalny został wyposażony przez naturę i historię w określony zestaw uwarunkowań rozwoju. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: położenie (dostępność), zasoby naturalne (bogactwa kopalne, gleby, lasy, walory krajobrazu), walory dziedzictwa kulturowego (zabytki, znaczenia symboliczne), poziom zagospodarowania materialnego (wyposażenie w urządzenia infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, majątek produkcyjny), cechy społeczności lokalnych. Nie każdy jednak układ lokalny swoje warunki rozwoju wykorzystał w jednakowy sposób — nie każdy zdołał zidentyfikować i zastosować w praktyce „właściwą kombinację” czynników rozwoju, wynikających z obiektywnych uwarunkowań.

„Sukces lokalny” jest zjawiskiem względnym. O sukcesie mogą mówić te układy lokalne, które lepiej od innych wykorzystują obiektywne warunki rozwoju. W najprostszym ujęciu sukces osiągają więc te jednostki, które rozwijają się lepiej, niż „sąsiedzi” — którymi są bądź to gminy okoliczne, bądź też dalej położone, lecz charakteryzujące się podobnym wyposażeniem przez naturę i historię.

Władze lokalne wybrane w 1990 r., uzyskując znaczną samodzielność w zakresie sterowania własnym rozwojem, znalazły się w różnych sytuacjach wyjściowych, warunkujących ten rozwój. Niektóre z nich miały sytuację wyjątkowo korzystną, inne zaś od początku napotkały na trudne do przekroczenia bariery. W ciągu siedmiu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego okazało się, że wiele spośród tych miast i gmin, które powinny rozwijać się bez większych przeszkód, właśnie dzięki korzystnej sytuacji wyjściowej — nie osiągnęło znaczącego postępu; i odwrotnie — istnieje wiele przykładów na to, że niektóre gminy były w stanie przezwyciężyć obiektywne trudności, które były stworzone przez niekorzystne warunki wyjściowe.

Jakie są powody tych odmienności? Co jest przyczyną tego, że niektóre gminy były w stanie wydobyć się z ogromnych trudności, a inne nie

wykorzystały istniejącej szansy? Hipotezą leżącą u podstaw badań przeprowadzonych w trzech gminach: miastach Biłgoraj i Iława oraz w gminie wiejskiej Tarnowo Podgórne (ich wybór uzasadniamy w następnych częściach opracowania) jest stwierdzenie, iż czynnikiem tym jest człowiek — lider lokalny, który potrafi umiejętnie wykorzystać miejscowe warunki rozwoju: zintegrować miejscowe elity i pobudzić je do podjęcia nieszablonowych działań, dzięki którym dany układ lokalny wygrywa konkurencję o inwestorów, środki publiczne, turystów itp., a także dzięki którym może rozwijać się miejscowa przedsiębiorczość i zaradność obywateli. W ten sposób wykorzystuje się dany wszystkim czas, który może stać się „dla spóźnionych” poważnym ograniczeniem.

Lider lokalny wyłania się ze społeczności, której znaczna część musi go zaakceptować. Nawet najbardziej zdolne osoby nie osiągną sukcesu, jeżeli nie zyskają odpowiedniego poparcia, jeżeli nie będą w stanie wytworzyć wokół siebie względnie zintegrowanej grupy współpracowników. Lecz jednak nawet to nie gwarantuje sukcesu. O ile bowiem w stosunkowo krótkim czasie — krótszym od cyklu wyborczego — taka wewnętrznie skonsolidowana ekipa przywódcza nie uzyska sukcesu widocznego dla wyborców — to ci w następnym głosowaniu mogą nie dać jej drugiej szansy. Do osiągnięcia trwałego sukcesu lokalnego niezbędne jest więc szersze poparcie wśród mieszkańców, to oni bowiem co cztery lata decydują o kierunku rozwoju swojego miasta czy gminy.

W modelowej sytuacji, którą w naszych badaniach przyjmujemy za hipotezę wyjściową, sukces może stać się udziałem społeczności lokalnych zdolnych wyłonić z siebie sprawną elitę, z dominującą rolą burmistrza (wójta), która w ciągu jednej kadencji zdoła udowodnić, iż działa z korzyścią dla swoich wyborców.

Należy się z kolei zapytać, co to jest „właściwa kombinacja” czynników rozwoju układu lokalnego. Na podstawie ankietowych badań polskich gmin do 50 tys. mieszkańców, prowadzonych przez trzy lata nad koniunkturą gospodarczą i mobilizacją społeczną w gminach i obserwacji gmin, których burmistrzowie i wójtowie są członkami Klubu Sukcesu Lokalnego, można wskazać na kilka takich czynników.

- Wykorzystanie renty położenia dzięki uruchomieniu tych zasobów układu lokalnego, które mają największą przewagę konkurencyjną tj. takich, na jakie istnieje relatywnie największy i stabilny popyt zewnętrzny. Zasoby takie to walory turystyczne, zasoby naturalne, położenie nadgraniczne, lokalizacja atrakcyjna dla działalności gospodarczej (produkcyjnej i handlowej). Przewagę konkurencyjną należy rozpatrywać w szerokim kontekście międzynarodowym, krajowym, regionalnym. Im

w szerszym zakresie dany układ lokalny może uzyskać taką przewagę — tym większe ma obiektywne szanse na osiągnięcie sukcesu. Każdy układ lokalny ma jakąś względną przewagę, jeżeli nie w skali krajowej czy regionalnej, to przynajmniej w stosunku do najbliższego sąsiedztwa i na tej właśnie przewadze można i należy budować podstawy rozwoju.

- Tworzenie dwojakich instytucji lokalnych: wspomagających przedsiębiorczość oraz integrujących społeczność lokalną. Dzięki tym instytucjom może wytwarzać się, a następnie umacniać, społeczeństwo obywatelskie. Procesy te mogą być stymulowane przez władze lokalne i są jednym z warunków osiągnięcia sukcesu w rozwoju lokalnym. Ten kierunek działań na rzecz rozwoju lokalnego ma szczególne znaczenie w krajach postsocjalistycznych, w których niedorozwój instytucji gospodarczych i społecznych był szczególnie silny, ponieważ procesy te nie mogły funkcjonować, gdyż łamały monopol autorytarnego monopartyjnego państwa oraz scentralizowanego systemu gospodarki planowej. Wypełnienie luki instytucjonalnej stanowi największą „prostą rezerwę” w rozwoju lokalnym.
- Wykorzystywanie potencjału społeczności lokalnej. W wyniku procesów historycznych mieszkańcy różnych części kraju mają zróżnicowane podstawy względem takich podstawowych w rozwoju lokalnym zagadnień, jak przedsiębiorczość, kultura organizacyjna, samozaradność i samoodpowiedzialność. Postawy te odnoszą się zarówno do skali indywidualnej, jak i grupowej. Dostrzeżenie i wspomaganie postaw korzystnych dla rozwoju lokalnego jest jednym z głównych obowiązków liderów lokalnych. Jest to warunek uzyskania wśród mieszkańców długofalowej akceptacji poczynań władzy lokalnej, a więc zaistnienia możliwości realizowania dłuższej niż jeden cykl wyborczy wizji rozwoju miasta czy gminy. Co więcej, jest to również warunek pobudzenia aktywności mieszkańców na rzecz wspólnych przedsięwzięć podejmowanych przez władze lokalne.

Społeczności lokalne nie są oczywiście homogeniczne. Niektóre grupy społeczne są mniej, inne bardziej aktywne; jedne są skłonne do partycypacji w rozwoju lokalnym, inne biernie oczekują na jego efekty, przejawiające się m.in. w budowie infrastruktury technicznej i społecznej oraz lepszym zaspokojeniu różnych potrzeb. Społeczności różnicują się regionalnie jak i socjologicznie. Inaczej przedstawia się aktywność społeczna w miejscowości, w której istniało wielkie „socjalistyczne” przedsiębiorstwo z nastawioną nadal roszczeniowo klasą robotniczą, a inaczej w miejscowości, gdzie przetrwała prywatna przedsiębiorczość.

Podobnie, jak to wynika z dalszego tekstu, różnią się od siebie gminy położone we wschodniej i zachodniej części kraju.

Czy wszystkie te czynniki rozwoju, które władze lokalne mogą wykorzystywać w swojej działalności, są niezbędne i czy muszą występować w jednakowych proporcjach? Prawdopodobnie nie — ich poprawne, w danych warunkach, kombinacje zależą od cech danego układu lokalnego. Jednak we wszystkich przypadkach rola liderów lokalnych wydaje się kluczowa i niezastąpiona.

1.3. Zróżnicowania procesów transformacji lokalnej

Procesy polskiej transformacji przebiegają na obszarze kraju nierównomiernie. W różnych częściach kraju w odmienny sposób przekształca się gospodarka, struktura społeczna, odmiennie także kształtują się postawy polityczne.

Wśród czynników różnicujących wspomniane zjawiska wymienić można przede wszystkim podłoże historyczne, a więc różną — zarówno dalszą jak i bliższą — przeszłość poszczególnych regionów Polski. Polska jest krajem o złożonej historii. Dwukrotnie w XX wieku granice kraju ulegały zmianom (w 1918 r. Polska odzyskała niepodległość, po 123 latach podziału między trzech zaborców: Prusy, Austrię i Rosję), dwukrotnie na obszarze Polski występowały masowe, wielkie ruchy migracyjne. Czynniki historyczne w znacznej mierze powodują, że procesy transformacji ustrojowej przebiegają w Polsce nierównomiernie.

Zgodnie z najbardziej upowszechnioną koncepcją, zasadnicza linia podziału, jaką jest rzeka Wisła, oddziela tereny zachodnie od reszty kraju. Zróżnicowanie obszaru Polski ma oczywiście znacznie starsze pochodzenie niż wpływ państw zaborczych od końca XVIII do początków XX wieku. Perspektywa „długiego trwania” sięga wielu wieków wstecz, a historyczne podłoże kształtowane było pierwszą falą urbanizacji w wiekach XIII–XV, która przysłała na część dzisiejszych ziem polskich wraz z niemieckim typem miast, a lokacja na prawie magdeburskim i jego wariantach zdeterminowała ich kształt przestrzenny. Również przyjęcie określonego reżimu agrarnego determinowało kształt wsi. Podział pól decydował o rzędownym, łańcuchowym lub okólnym typie siedliska. Bardziej lub mniej obecne ślady średniowiecznego modelu osadnictwa są jednak nadal widoczne w polskim krajobrazie⁸.

Na ten obraz urbanistyczno-kulturowy nakłada się XIX-wieczne uprzedmiotowienie ziem polskich, które również przebiegało znacznie bardziej intensywnie na obszarach położonych na zachód od Wisły. Wiek XIX pogłębił

⁸Por. B. Jałowiecki (red.), 1996: *Oblicza polskich regionów*, EUROREG, Warszawa.

poprzednio istniejące różnice nie tylko przez fakt nierównomierniej industrializacji, ale także przez przynależność poszczególnych ziem Polski do różnych organizmów politycznych. Cokolwiek by powiedzieć o krzywdach Polaków pod pruskim panowaniem, to trzeba zauważyć, że ziemie te wchodziły w skład szybko modernizującego się państwa europejskiego, które mimo istniejących nadużyć było państwem prawa. W rezultacie w Wielkopolsce i na Pomorzu — mimo ich peryferyjnego położenia w państwie niemieckim — następowały szybkie procesy modernizacyjne, a zbiorowość polska funkcjonowała w warunkach poszanowania prawa, pracy, oszczędności i bogacenia się, a więc tych wartości, które sprzyjają rozwojowi kapitalizmu. Paradoksalnie, być może presja polityczna, kulturowa i ekonomiczna ze strony państwa zaborczego przyczyniła się w Wielkopolsce do tym większej konsolidacji polskiego społeczeństwa i polskiej gospodarki, która była w stanie obronić się przed silnie przez państwo popieraną gospodarką niemiecką. Pochodną tych wartości było także poszanowanie ładu przestrzennego.

W znacznym stopniu odmienna sytuacja istniała na ziemiach polskich włączonych do Rosji. Obszar zaboru rosyjskiego znajdował się pod wpływem cywilizacji będącej pod przemożnymi wpływami azjatyckimi i był administrowany w sposób dla niej charakterystyczny. Administracja ta była źle opłacana i niesprawna, a carscy czynownicy różnych szczebli byli bardzo silnie skorumpowani. Sytuacja ta czyniła wprawdzie, w niektórych przynajmniej przypadkach, okupację rosyjską bardziej „miękką”, ale była równocześnie społecznie silnie demoralizująca. Ziemie polskie znajdując się na zachodnich krańcach carskiego imperium były swoistym pomostem między nim a Europą, toteż niewątpliwie korzystały z tej renty położenia. Szczególnie zachodnie pogranicze zaboru rosyjskiego miało stosunkowo niezłe warunki rozwoju gospodarczego. Oczywiście, najbardziej spektakularnym przykładem jest w tym przypadku Łódź, ale dotyczyło to także Zagłębia Dąbrowskiego, Częstochowy, Żyrardowa i Warszawy, a więc znowu ziem na zachód od Wisły.

Odrębne warunki rozwoju tych trzech terytoriów, które w 1918 r. weszły w skład odrodzonego państwa polskiego, pozostawiły głębokie ślady, które uzewnętrzniły się w poziomie wzrostu gospodarczego, sieci infrastruktury (drogi, koleje), poziomie urbanizacji, systemie prawnym, poziomie wykształcenia, zachowaniach ludności oraz w krajobrazie kulturowym. Po II wojnie światowej granice państwa polskiego przesunęły się na zachód, kosztem ziem wschodnich, które w wyniku Traktatu Jahtańskiego weszły w skład b. ZSRR. Polska uzyskała tereny znacznie lepiej wyposażone w infrastrukturę techniczną, gęstą sieć względnie nowoczesnie zagospoda-

rowanych miast i murowanych wsi. Badania socjologiczne i etnograficzne prowadzone na tych ziemiach bezpośrednio po wojnie i następnie po 1956 r. pokazały znaczną nieprzystosowalność istniejącej substancji materialnej, szczególnie na wsi, ale także i w mieście, do umiejętności technicznych i zwyczajów ludności, która je zasiedliła napływając ze Wschodu. Nowi mieszkańcy ziem zachodnich i północnych musieli przez wiele lat adaptować się do zastanego środowiska materialnego, krajobrazu naturalnego oraz kulturowego i, rzecz jasna, adaptować to środowisko do siebie i swoich potrzeb. Ta ostatnia adaptacja polegała w znacznej mierze na degradacji substancji materialnej.

Ogólnie rzecz ujmując, historyczne zróżnicowania dawnych i obecnych ziem polskich można przedstawić w podziale na trzy części:

- tereny leżące na zachód od Wisły, będące pod długotrwałym wpływem Zachodu, należące bez wątpienia do Europy Zachodniej;
- tereny znajdujące się na wschód od linii dzielącej chrześcijaństwo na zachodnie (na ziemiach polskich katolicyzm) i wschodnie (prawosławie), która przebiegała w okolicach Wilna i Lwowa, poddane dominującym wpływom Wschodu;
- tereny między tymi dwiema granicami historycznymi, stanowiące „obszar przejściowy”, na którym wpływy Europy Zachodniej i Wschodniej przenikały się i wspólnie kształtowały struktury społeczne, gospodarcze i przestrzenne.

Wyniki uzyskane programie badawczym „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach”⁹ potwierdziły istotne różnice występujące między społecznościami lokalnymi położonymi w różnych regionach historycznych Polski: na Pomorzu, w Wielkopolsce, Małopolsce, Podlasiu itp. Bliższa analiza tych zróżnicowań umożliwiła postawienie hipotezy o istotnej i trwałej roli granic państw zaborczych przebiegających niegdyś przez Polskę, które modyfikują przebieg współczesnych procesów gospodarczych, społecznych i politycznych. Położenie w wielkich regionach historycznych, zgodnych z dawnymi zaborami, okazuje się być czynnikiem najsilniej różnicującym aktywność władz lokalnych. Gminy znajdujące się na obszarze dawnej Galicji i dawnej Kongresówki były — i są nadal — słabiej wyposażone w infrastrukturę komunalną, wykazują również mniejszą aktywność w stosowaniu bardziej wyrafinowanych instrumentów promowania rozwoju lokalnego — być może właśnie dlatego, że są zmuszone do podejmowania zadań w sferze podstawowej, jak budowa wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni itp.

⁹G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95 i '96*, EUROREG, Warszawa 1996, 1997.

Istotne znaczenie mają różnice między miastem a wsią. Ogólnie gminy miejskie znajdują się w lepszej sytuacji niż wiejskie. Kolejne uwarunkowania mogące mieć wpływ na przebieg procesów transformacji to łatwość dyfuzji innowacji — można przypuszczać, że przepływ innowacji jest większy w gminach położonych w zasięgu oddziaływania dużych aglomeracji miejskich oraz w rejonach o znacznych walorach turystycznych. Wyniki badań wskazują, że położenie w pobliżu wielkiej aglomeracji miejskiej, podobnie jak warunki rozwoju turystyki, są czynnikami sprzyjającymi rozwojowi lokalnemu.

1.4. Przypadki sukcesu lokalnego: uzasadnienie wyboru

Znajomość tych czynników różnicujących procesy rozwoju lokalnego oraz działalność władz samorządu terytorialnego była podstawą wyboru trzech społeczności do badań monograficznych. Wybrane do badań miejscowości są położone w trzech różnych regionach o odmiennych wyznacznikach historycznych i obiektywnych uwarunkowaniach rozwoju. Biłgoraj, Iława i Tarnowo Podgórne reprezentują w tych badaniach regiony, które według popularnej w nauce polskiej tezy kontynuują, w jakimś stopniu i w pewnych dziedzinach, historycznie ukształtowany typ ładu cywilizacyjnego. Biłgoraj leży w południowo-wschodniej części Polski na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego. Iława na obszarze dawnych Prus Książęcych, które od wielu stuleci znajdowały się pod wpływami niemieckimi. Wreszcie Tarnowo Podgórne położone jest w Wielkopolsce, położonej na zachodzie kraju, która w XIX wieku wchodziła w skład państwa pruskiego, a następnie Rzeszy Niemieckiej, co jednak nie zmieniło rdzennie polskiego charakteru społeczności i gospodarki tych terenów.

Biłgoraj, Iława i Tarnowo Podgórne reprezentują nie tylko pewne regiony, a nawet typy cywilizacji, ale także różnią się położeniem na obecnej mapie Polski w stosunku do biegunów rozwoju kraju. Miastem położonym najbardziej peryferyjnie jest Biłgoraj, który znajduje się na obszarach rolniczych, z dala od głównych ośrodków rozwoju kraju. Z kolei Iława znajduje się również z dala od największych aglomeracji miejskich, ale na przecięciu ważnych szlaków transportu kolejowego oraz w regionie o dużych walorach turystycznych. Tarnowo Podgórne wreszcie to gmina położona w sąsiedztwie dynamicznie rozwijającej się aglomeracji miejskiej Poznania i w strefie oddziaływania takiej metropolii europejskiej, jaką staje się obecnie Berlin.

Spośród badanych jednostek lokalnych Iława ma największy potencjał turystyczny, którego wykorzystanie może być ważnym impulsem rozwojowym. Biłgoraj leży co prawda w dość malowniczym otoczeniu, jednak turystyka nie może stać się podstawową dziedziną lokalnej gospodarki. Tarnowo

Podgórne funkcje turystyczne może pełnić w ograniczonym stopniu, jako bezpośrednie zaplecze rekreacyjne dla mieszkańców wielkiej aglomeracji.

Każdą z badanych miejscowości cechują więc odmienne warunki wyjściowe. Każda z nich osiągnęła sukces, jak to zostanie wykazane w dalszym ciągu opracowania. Co było więc tym czynnikiem wspólnym, umożliwiającym dokonanie znacznego postępu w ciągu ostatnich siedmiu lat? Czy rzeczywiście była to sprawność elity lokalnej? Czy sukces ten odbił się w świadomości mieszkańców i czy uczestniczyli w jego osiąganiu — czy też byli jedynie jego biernymi obserwatorami i beneficjentami? Które grupy społeczno-zawodowe wykazywały większą aktywność? Na pytania te będziemy starali się odpowiedzieć w kolejnych częściach opracowania.

2. Anatomia rozwoju społeczności lokalnych

2.1. Położenie i historia

2.1.1. Biłgoraj

Biłgoraj jest położony w południowo-zachodniej Polsce w województwie zamojskim. Odległość od Warszawy wynosi 232 km, od Lublina 80 km, zaś od przejścia granicznego na granicy ukraińskiej w Medyce — 113 km. Biłgoraj liczy 26,5 tysięcy mieszkańców i jest drugim co do wielkości miastem województwa zamojskiego, o stosunkowo starym, XVI-wiecznym rodowodzie (przywilej lokacyjny z 1578 r. nadany przez Stefan Batorego). Choć Biłgoraj łączy z otoczeniem liczne połączenia drogowe, nie przechodzi przezeń żadna z dróg o ogólnokrajowym znaczeniu. Województwo, w którym leży Biłgoraj, należy do najslabiej zaludnionych w kraju, na jeden kilometr kwadratowy przypada 71 mieszkańców (średnia krajowa 123). Jednocześnie zamojskie jest województwem najslabiej zurbanizowanym, w 10 miastach mieszka zaledwie 155,6 tys. osób, tj. 31,6% ludności (średnia krajowa 61,8%).

Miasto leży na Równinie Biłgorajskiej wchodzącej w skład Kotliny Sandomierskiej. W kierunku na wschód od Biłgoraja rozpościera się piękny krajobrazowo region Roztocza, objęty w dużej części Roztoczańskim Parkiem Narodowym. W najbliższym sąsiedztwie znajduje się również duży kompleks leśny Puszczy Solskiej.

W XVIII–XX w. miasto było znanym w kraju ośrodkiem sitarstwa. Z tym też wiąże się czasem specyficzne cechy charakteru mieszkańców Biłgoraja. Sitarze, starając się sprzedawać swoje wyroby, często podróżowali po wielu krajach, m.in. pływając na ładownych barkach po całej Rosji. Dzięki tym liczным podróżom i obserwacji wielu miast i krajów ich wiedza i horyzonty były o wiele szersze, niż mieszkańców sąsiednich miasteczek. Również „słynące urodą” Biłgorajanki odznaczały się wielką pracowitością i związanymi z długimi okresami nieobecności mężów, samodzielnością, inicjatywą, przedsiębiorczością odwagą — na długie lata przed kobietami w Europie i innych częściach Polski były kobietami w pełni wycieczanymi.

Innym ważnym aspektem historii miasta jest powstanie w 1589 r. Ordynacji Zamojskiej. Biłgoraj nie wchodził w jej skład, ale przez długie lata, jako miasto prywatne (którym był do 1864 r.), pozostawał samodzielną „wyspą” na wielkich obszarach Ordynacji. Z Ordynacją prowadzono spory graniczne, podkradano z okolicznych lasów drewno do budowy. Wg niektórych opinii długoletni status niezależnego miasta i walka o utrzymanie własnej tożsamości wywarły wpływ na charakter jego mieszkańców, wśród których pozostał silny duch zaradności.

Wymieniając wszystkie interpretacje historyczne współczesnego charakteru miasta, wspomnieć można o dominacji, do II wojny światowej, ludności żydowskiej wśród mieszkańców Biłgoraja. Jak sądzą niektórzy, próba sprostania żydowskiej konkurencji w przedsiębiorczości mogła być jednym z bodźców wpływających na aktywność współczesnych mieszkańców miasta. Organizowano wtedy polskie spółdzielnie i inne przedsięwzięcia mające na celu wzmocnienie polskiego handlu.

Inną okolicznością, na którą wskazuje się często w Biłgoraju, jest to, że znaczącym źródłem dochodów dla wielu mieszkańców miasta (którego skalę trudno jest jednak ocenić) są zarobkowe wyjazdy na Zachód. Mieszkańcy Biłgoraja, podobnie jak niektórych innych miast Polski, wyjeżdżają do pracy w znacznej części do tego samego miejsca, gdzie wzajemnie się wspierają. W przypadku biłgorajskim miejscem tym jest region Mannheim w Niemczech. Z miastem tym Biłgoraj posiada regularne, prywatne połączenie autobusowe. Biłgorajanie dorabiają również we Włoszech i Francji. Najczęściej jednak wyjeżdżają i wyjeżdżali do Ameryki Północnej. Znaczna część mieszkańców miasta posiada krewnych w USA. Wspomniane wyjazdy i kontakty są jednym ze źródeł napływu środków finansowych, które w znacznej części zostały zainwestowane w działalność gospodarczą, czemu pomagała także wiedza o mechanizmach gospodarki rynkowej, zdobyta podczas pobytu na Zachodzie.

Wśród osób, których nazwiska wiąże się z historią rozwoju gospodarczego miasta, można wymienić postać Józefa Dechnika — członka Komitetu Centralnego PZPR, wieloletniego (od 1956 r. do drugiej połowy lat siedemdziesiątych) sekretarza biłgorajskiego Komitetu Powiatowego PZPR, a w okresie przedwojennym członka biłgorajskiej komórki KPP. Z jego osobą wiążą niektórzy wzrost znaczenia gospodarczego Biłgoraja w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. J. Dechnik przyczynił się do zlokalizowania jednej z największych inwestycji w historii miasta — zakładu dziewiarskiego MEWA. Infrastruktura powstała w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych jest dziś bazą rozwoju gospodarczego miasta. W mieście stoi rzadko obecnie spotykany pomnik z okresu PRL — „sekretnarza Komitetu Miejskiego PZPR, posła na Sejm Józefa Dechnika”.

W PRL Biłgoraj był wyróżniającym się ośrodkiem prywatnego rzemiosła i innej drobnej przedsiębiorczości w dozwolonym wówczas zakresie. Pod koniec lat osiemdziesiątych biłgorajska spółdzielnia rzemieślnicza wysunęła się na drugą pozycję w Polsce po podwarszawskim Józefowie. To właśnie dawni spółdzielcy, rzemieślnicy i drobni wytwórcy stali się potem podstawą kadrową rozwoju drobnej i średniej przedsiębiorczości w mieście.

Czynnikiem przyczyniającym się do peryferyjnego charakteru regionu, w którym położony jest Biłgoraj, jest jego przynależność w XIX w. do

zaboru rosyjskiego. Miasto, pomimo bliskości granicy austriackiej, znajdowało się z dala od centrów rozwoju gospodarczego zachodnich rubieży Cesarstwa Rosyjskiego (np. Łodzi). Z punktu widzenia dzisiejszego potencjału rozwojowego spuścizna zaboru rosyjskiego jest niekorzystna, co szczególnie jest widoczne w dziedzinie infrastruktury komunikacyjnej i komunalnej. Miasto do II wojny światowej było w przeważającej części drewniane, co przyczyniło się m.in. do jego znacznego zniszczenia w czasie wojny. Obszary dawnego zaboru rosyjskiego charakteryzują się również przeciętnie niższymi, szczególnie w stosunku do zaboru pruskiego oraz austriackiego, wskaźnikami poziomu wykształcenia ludności, kultury rolnej, a nawet — jak uważają niektórzy — poziomu edukacji obywatelskiej. Rolnictwo regionu jest wyjątkowo rozdrobnione. Ponad połowę ogólnej liczby stanowią gospodarstwa o powierzchni do 5 ha użytków rolnych. Przeciętnie przypada na nie około 6 ha użytków rolnych.

2.1.2. *Iława*

Iława leży w zachodniej części największego w Polsce województwa — olsztyńskiego — i jest trzecim co do wielkości, liczącym 33,5 tys. mieszkańców miastem regionu (po Olsztynie i Ostródzie). Iława położona jest na Pojezierzu Iławskim, które wchodzi w skład Pojezierza Wschodnio-Pomorskiego. Pojezierze Iławskie charakteryzuje się znaczną liczbą jezior, z których największymi są: Jeziorak, Narie, Dzierzgoń i Drwęckie¹⁰. Teren pojezierza tworzą wzgórza morenowe nie przekraczające 200 m. n.p.m. Występują tu duże kompleksy leśne (np. Lasy Iławskie) z drzewostanem sosnowym, bukowym i mieszanym.

Iława powstała w 1305 r. Początkowo gród o nazwie Ylawia zamieszkiwali Pomezanie, Prusowie i Niemcy. Później zaczęli się w nim osiedlać Mazowszanie. W XII w. Iława znalazła się w obrębie państwa krzyżackiego i do 1945 r. pozostawała w obrębie kolejnych państw niemieckich. Do Polski Iława należała jedynie w latach 1457–1466, i powróciła w 1945 r. W czasie wojny trzynastoletniej miasto zbuntowało się przeciw Krzyżakom, a po sekularyzacji państwa krzyżackiego zostało siedzibą starostwa¹¹. Dynamiczny rozwój miasta nastąpił w XIX w., po uruchomieniu odgałęzienia Kanału Elbląskiego i budowie linii kolejowych do Olsztyna, Torunia, Gdańska i Warszawy. W Iławie rozwijał się głównie przemysł lekki i spożywczy. W XIX w. miał miejsce dynamiczny rozwój miasta, czego dowodem jest ośmiokrotny wzrost liczby mieszkańców. Na początku XX w. rozpoczęto

¹⁰J. Kondracki, *Geografia fizyczna Polski*, PWN, Warszawa 1988.

¹¹*Iława w pytaniach i odpowiedziach*, Towarzystwo Miłośników Ziemi Iławskiej, Iława 1996.

budowę kąpieliska miejskiego i budynku restauracyjnego. W okresie międzywojennym Iława była znaczącym ośrodkiem turystyki wodnej.

W czasie II Wojny Światowej miasto zostało niemal całkowicie zniszczone. Po wojnie zaczęli napływać do Iławy mieszkańcy okolicznych miasteczek (Lubawa, Mława) oraz z innych regionów Polski. Iława w porównaniu z innymi miejscowościami tzw. Ziem Odzyskanych znajdowała się w relatywnie korzystniejszej pozycji, ponieważ leżała w pobliżu dawnej granicy państwa polskiego. Z tego właśnie powodu dość liczna część mieszkańców tego miasta przybyła tu po II wojnie światowej z Pomorza całkowicie dobrowolnie, przynosząc ze sobą odmienne nawyki cywilizacyjne niż te, które charakteryzowały przymusowo przesiedlanych repatriantów z dawnych ziem polskich wcielonych do ZSRR. Pierwszy spis ludności (1946 r.) wykazał 2200 osób. W tym czasie Iława zajmowała ósme miejsce wśród miast województwa olsztyńskiego.

Malownicze położenie Iławy wśród kilku jezior (Jeziorak, Karaś, Łąbędź, Iławskie, Szymbarskie i in.) jest jej ważnym walorem turystycznym. Miasto jest przystanią wodną na Kanale Elbląskim. W bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się Park Krajobrazowy Pojezierza Iławskiego, zaś kilka kilometrów na południowy-zachód istnieje rezerwat przyrody jezioro Karaś.

Iława jest ważnym węzłem kolejowym na szlakach: Warszawa-Gdańsk i Poznań-Olsztyn. Przez Iławę przebiega droga nr 16 (Olsztyn–Grudziądz) oraz droga Iława–Samplawa — łącząca trasę nr 16 z drogą nr 52 (Inowrocław–Ostróda).

Mimo rozbudowanych połączeń transportowych, atrakcyjność lokalizacyjna Iławy z punktu widzenia jej położenia nie jest szczególnie duża — można ją uznać za neutralną. Miasto znajduje się w regionie stosunkowo peryferyjnym, leżącym poza osią największego nasilenia procesów transformacyjnych. Korzystnym elementem położenia jest to, że region cechują duże walory środowiska, co powoduje, że jest on jednym z najbardziej turystycznie atrakcyjnych obszarów w Polsce. Iława nie wchodzi w jednak w obręb najbardziej atrakcyjnych, położonych na wschód od Olsztyna tzw. Wielkich Jezior Mazurskich.

2.1.3. Tarnowo Podgórne

Gmina Tarnowo Podgórne, zamieszkiwana przez 13,6 tys. osób, od wschodu graniczy z Poznaniem. Siedziba gminy jest oddalona od centrum Poznania o ok. 20 km. Jest jedną z większych gmin województwa poznańskiego, a jej powierzchnia wynosi 101,4 km². Przez środek gminy przebiega

międzynarodowa trasa szybkiego ruchu A-2 (Warszawa–Poznań–Berlin). Odległość do granicy polsko-niemieckiej (przejście graniczne w Świecku) wynosi 180 kilometrów, do Warszawy — 340 kilometrów. Gmina ma dobre połączenia drogowe z międzynarodowym portem lotniczym w Poznaniu-Ławicy, obsługującym m.in. rejsy do Niemiec i krajów skandynawskich. Dzięki powiązaniu z systemem komunikacyjnym Poznania dostępność gminy mierzona czasem dojazdu na teren Międzynarodowych Targów Poznańskich oraz na dworzec kolejowy w Poznaniu jest bardzo dobra (około 15–20 minut). Z uwagi na to, że przejazd przez Poznań drogą A2 zajmuje ok. godziny, dla inwestorów z zachodniej Europy atrakcyjność lokalizacyjna terenów leżących na zachód od Poznania jest znacznie większa niż terenów znajdujących się po wschodniej stronie miasta.

Przez północną część gminy przebiega rurociąg naftowy „Przyjaźń”. Jego obsługą i konserwacją zajmuje się Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń”, którego okręgowa siedziba w Górze k. Tarnowa Podgórnego obsługuje zachodni obszar Polski.

Położenie po zachodniej stronie aglomeracji poznańskiej (jednego z najsilniejszych ośrodków gospodarczych Polski), bliskość granicy zachodniej oraz bezpośredni dostęp do najważniejszej w Polsce arterii komunikacyjnej powodują, że Tarnowo Podgórne cieszy się szczególnie wysoką rentą położenia. Jest to jedna z najatrakcyjniejszych lokalizacji działalności gospodarczej, szczególnie z udziałem kapitału zagranicznego, w Polsce.

Położenie na obrzeżach Poznania jednoznacznie określa funkcję gminy. Tarnowo Podgórne wchodzi w skład aglomeracji poznańskiej, a zurbanizowana, wschodnia część gminy pełni częściowo rolę „sypialni” Poznania. Część zachodnia, o funkcjach dawniej rolniczych, przekształca się obecnie w zaplecze produkcyjno-handlowe miasta. Część południowa zaczyna specjalizować się w funkcji rekreacyjnej, zwłaszcza wypoczynku weekendowego. Poza rolnictwem pracuje w gminie ponad 5,5 tys. osób, co stanowi aż 96% zatrudnionych. Wśród gmin wiejskich województwa poznańskiego jedynie w Suchym Lesie odsetek ten jest wyższy (98,4%).

Drugim wyznacznikiem miejsca Tarnowa Podgórnego w przestrzeni jest jego położenie w centrum Wielkopolski. Społeczne i gospodarcze konsekwencje lokalizacji gminy w tym regionie Polski są znaczne: mieszkańców Wielkopolski charakteryzuje wyższa samoorganizacja społeczna, identyfikacja regionalna, silne podstawy ma również opinia o ich pracowitości i zamiłowaniu do porządku.

Na terenie gminy znajduje się stosunkowo mało naturalnych zespołów roślinnych. Lasy zajmują około 7% powierzchni. Użytki rolne stanowią około 80% powierzchni gminy, z czego 72% — grunty orne, 5% — łąki

i pastwiska, a 2% — sady. Ponad 70% użytków rolnych należy do gospodarstw indywidualnych.

W obecnych granicach gmina istnieje od 1973 r. i powstała w wyniku połączenia dwóch samodzielnych wówczas gromad: Przeźmierowa i Tarnowa Podgórnego. Stolicą nowej gminy, ze względu na centralne położenie, zostało Tarnowo Podgórne. W r. 1991 w gminie odrodziły się tendencje separatystyczne — mieszkańcy wschodniej części (Przeźmierowa i Baranowa) chcieli utworzyć własną gminę, jednak do podziału nie doszło. Dziś gmina dzieli się na 16 sołectw, zróżnicowanych pod względem powierzchni i gęstości zaludnienia. Wschodnia, zurbanizowana część gminy kontrastuje z rolniczą częścią zachodnią.

2.2. Gospodarka

2.2.1. *Biłgoraj*

Region południowo-wschodni przeżywa obecnie znaczne trudności w procesie transformacji gospodarczej. Choć poziom bezrobocia w województwie zamojskim (13,3% w 1996 r., przy średniej krajowej 13,6%) nie jest najwyższy, a nawet od pewnego czasu systematycznie obniża się, to sytuacja na rynku pracy jest ciągle dość niekorzystna. Upadły państwowe zakłady pracy zatrudniające wielu pracowników. Powstające w ich miejsce nowe przedsiębiorstwa to z reguły firmy handlowe i zakłady naprawcze, najczęściej małe — 1–2-osobowe — przedsięwzięcia rodzinne, o słabej kondycji finansowej, nie rekompensujące strat w zatrudnieniu w poprzednim okresie. W sumie w latach 1990–1996 w województwie liczba miejsc pracy zmniejszyła się o ponad 34 tys. Wojewódzki Urząd Pracy w Zamościu ocenia, że zatrudnienie w tzw. szarej strefie gospodarki jest dość duże; ma także miejsce migracja zarobkowa poza obszar województwa.

Na tle tych dość niekorzystnych uwarunkowań rolniczego regionu w ostatnim okresie bardzo wyraźnie zaczął wyróżniać się Biłgoraj. Mimo tego, że w całym regionie miasta przeżywają poważne trudności okresu transformacji, to w Biłgoraju nie nastąpiła poważniejsza zapaść gospodarcza, a przeciwnie, obserwowany jest nabierający tempa wzrost. Jego mieszkańcy są zamożniejsi od swoich sąsiadów w innych miastach regionu. W Biłgoraju obserwuje się wiele inwestycji komunalnych i prywatnych. Dynamicznie rozwija się budownictwo mieszkaniowe, na ukończeniu jest nowoczesna oczyszczalnia ścieków, rozbudowywana jest także sieć kanalizacyjna i gazowa oraz pozostała infrastruktura miejska. Miastu udaje się ściągać nowe inwestycje gospodarcze, zarówno kapitału krajowego, jak

i zagranicznego. W efekcie obserwowany jest nieporównywalny z innymi miastami regionu znaczny spadek poziomu bezrobocia.

O dynamice rozwoju gospodarczego świadczą następujące fakty. Co ósma osoba prowadzi działalność gospodarczą (prawie 2 tys. przedsiębiorstw na 26 tys. mieszkańców), funkcjonuje 450 sklepów. Mieszkańcy miasta posiadają 10 tys. samochodów, a więc prawie 1 na 2 mieszkańców, co stawia miasto daleko przed Zamościem (1 samochód na 4 mieszkańców), a nawet Lublinem (1 samochód na 3 mieszkańców). W bankach miasta na rachunkach osobistych zgromadzono w różnych walutach około 120 milionów złotych. Jeśli podzielić te oszczędności przez liczbę mieszkańców Biłgoraja, uzyskamy sumę prawie 5 tys. złotych oszczędności bankowych przypadających na statystycznego mieszkańca¹². Warto zwrócić również uwagę, że biłgorajski oddział PKO BP wyróżnia się wyraźnie na tle całego dawnego województwa lubelskiego, które jest okręgiem administracji banku. Biłgoraj zajmuje pierwsze miejsce pod względem bezwzględnej wysokości depozytów walutowych oraz kredytów na działalność gospodarczą wśród wszystkich oddziałów terenowych Lubelszczyzny (poza Lublinem) w okresie od początku 1996 r. do połowy 1997 r. Wysokość depozytów złotych mieszkańców wzrosła prawie dwa razy (194%), wzrosła również suma udzielanych kredytów (171%) oraz wysokość środków finansowych zdeponowanych przez przedsiębiorstwa (136%).

W mieście notuje się stały wzrost liczby zarejestrowanych firm: w ciągu sześciu i pół roku ich ogólna liczba wzrosła ponad dwa razy, w tym liczba przedsiębiorstw handlowych o ponad 3 i pół raza. Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wzrosła ze 185 w 1988 r. do 3970 w 1997 r. Rejon podatkowy Biłgoraja dostarczył w 1996 r. 44% wpływów podatkowych całego województwa zamojskiego, tj. 138 milionów złotych. Tu produkuje się również większą część wartości wojewódzkiego eksportu zagranicznego.

Za ważne osiągnięcie miasta, przede wszystkim jego władz, uważa się sukces w zagospodarowaniu wszystkich większych przestrzeni produkcyjnych. Pomimo upadłości i przekształcenia wielu zakładów, a co za tym idzie zaprzestania dotychczasowej produkcji, we wszystkich większych lokalach udało się zlokalizować inne formy działalności produkcyjnej. Tak właśnie zagospodarowano znaczne powierzchnie produkcyjne i magazynowe Zakładów Naprawczych Taboru Kolejowego, Zakładów Metalowych oraz upadłych Gminnych Spółdzielni.

¹²Jest to, oczywiście, orientacyjny szacunek, ponieważ z banków Biłgoraja korzysta ludność całego dawnego powiatu, a z drugiej strony wśród 26 tys. mieszkańców miasta znajdują się również niepełnoletni.

W Biłgoraju dokonuje się także swoisty *boom* budowlany. Buduje się bardzo dużo, a ceny mieszkań są tu o około 30–40% większe niż w Zamościu, co wiąże się z wyższym poziomem zarobków niż w stolicy województwa. Choć nie przybywa w Biłgoraju mieszkań komunalnych, dynamicznie rozwija się indywidualne budownictwo mieszkaniowe. Powstały liczne nowe osiedla: *Ogrody*, *Batorego*, *Sportowa*, *Zielona*. Powołane zostało także Towarzystwo Budownictwa Społecznego, którego zadaniem będzie budowa mieszkań tańszych niż w spółdzielniach, dzięki preferencyjnym kredytom bankowym. Główną rolę władz miejskich w rozwoju budownictwa jest jednak sprawne przygotowanie odpowiednich terenów. Już w 1991 r. rzucone zostało przez burmistrza hasło „300 działek budowlanych w ciągu dwóch lat”. Obecnie w pięciu wspomnianych nowych osiedlach znajduje się łącznie 600 domów w różnym stopniu zaawansowania budowy. Korzystając z ustawowych możliwości wspierania finansowego z budżetu państwa, osiedla są uzbrojone w infrastrukturę (z wyjątkiem dróg i częściowo gazu), co znacznie zmniejsza nakłady, które muszą ponieść właściciele domów. W ostatnich latach w Urzędzie Miasta wydano 400 zezwoleń na budowę i przygotowano 700 działek budowlanych — a pomimo tego pojawiają się już głosy o mogącym wystąpić wkrótce braku terenów budowlanych.

Najważniejszym zakładem pracy w Biłgoraju w okresie PRL były zakłady dziewiarskie MEWA, zatrudniające w okresie swojego rozkwitu do 4500 osób. Kryzys w tych zakładach, jaki nastąpił na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, i kłopoty wydzielonych z niego przedsiębiorstw, były i pozostają w pewnym stopniu do dzisiaj jednym z głównych problemów Biłgoraja. Spowodowały przede wszystkim znaczny wzrost bezrobocia, szczególnie wśród kobiet.

MEWA była sztandarową inwestycją początku lat 60., okresu „aktywizacji regionów słabo rozwiniętych”; inwestycja ta miała istotne oddziaływanie miastotwórcze. Prawie każda rodzina w mieście była w jakiś sposób związana z tym wielkim zakładem. Na początku lat dziewięćdziesiątych MEWA wpadła w pułapkę zadłużenia. Firmę próbowano ratować poprzez podział. Filię w Leżajsku oddano wojewodzie rzeszowskiemu, główny zakład przekształcono w spółkę akcyjną, która włączona jest obecnie do Narodowego Funduszu Inwestycyjnego im. S. Kwiatkowskiego. Zatrudnienie spadło z 1400 do około 700 pracowników. Firma boryka się z dużymi trudnościami i brak jej poważnego inwestora strategicznego. Jedną z oznak poprawy sytuacji było podpisanie kontraktu z miejscową firmą meblarską BLACK-RED-WHITE na sprzedaż materiałów obiciowych do mebli. Z części wydzielonej z dawnej MEWY powstało przedsiębiorstwo dziewiarsko-pończosznicze PRIMA, znajdujące się obecnie pod zarządem komisarycznym i czekające na prywatyzację. Zatrudnienie spadło tam z 620 do 250 osób. W trzecim z wydzielonych przedsiębiorstw — firmie FANTA-ZJA produkującej rajstopy, kończy się proces upadłościowy. Zatrudnienie spadło ze 130 do 50 osób. W MEWIE oraz PRIMIE doszło do postępowania ugodowego z bankami oraz ze skarbem państwa. Zadłużenie zakładów zostało zredukowane do jednej trzeciej. Obecnie oba przedsiębiorstwa terminowo spłacają zobowiązania i jak się wydaje, sytuacja powoli zaczyna się poprawiać, choć trudno jeszcze mówić o odzyskaniu pełnej sprawności.

Po 1990 r. doszło w Biłgoraju do dynamicznego rozwoju prywatnej przedsiębiorczości. Znaczną część nowych przedsiębiorstw stworzono tu od podstaw. Najbardziej znanym z nich jest niewątpliwie AMBRA S.A.

AMBRA S.A., założona przez młodego filozofa (doktoranta IFiS PAN) Janusza Palikota. Zaczynał on od kapitału 20 tys. dolarów zarobionych na Zachodzie. Początkowo produkował palety z miejscowego drewna, później zajął się produkcją win, które pozostają do dziś głównym produktem firmy. Rozpoczęcie produkcji win okazało się możliwe dzięki pomocy przedsiębiorców włoskich, którzy na zasadzie zaufania dostarczyli pierwszych urządzeń i pomogli w nawiązaniu kontaktów z innymi producentami wina. W przeciągu kilku lat J. Palikot wraz ze współnikami zbudował sporą firmę, zatrudniającą dziś 197 osób i będącą liderem na rynku winiarskim w Polsce. Na rynku win AMBRA kontroluje około 20% jego wartości, zaś w sektorze win musujących 47% i aż 73% polskiego rynku szampanów bezalkoholowych. Początkowo kupując licencje, dziś sama sprzedaje je do państw byłego ZSRR i Czech. Tak znaczny wzrost był możliwy przede wszystkim dzięki wejściu do firmy kapitału niemieckiego. Firma Faber z RFN wykupiła 25% udziałów w firmie dostarczając w ten sposób niezbędnych środków do ekspansji międzynarodowej.

W pewnym okresie siedziba AMBRY przeniesiona została do Warszawy, co tłumaczono różnymi względami. Kierownictwo mówiło o lepszych warunkach funkcjonowania firmy, o rozbudowanych kontaktach międzynarodowych, inni sugerowali chęć ukrycia się przed nadmiernie gorliwym miejscowym Urzędem Skarbowym, który prowadził w AMBRZE częste, drobiazgowo kontrole finansowe. Dziś jednak firma płaci znow podatki w Biłgoraju, a z pozycji największej firmy w regionie spadła na miejsce drugie.

Największą firmą w mieście zostały dość niedawno zakłady meblarskie **BLACK-RED-WHITE** stanowiące jednoosobową własność Tadeusza Chmiela. Nie ulega wątpliwości, że dynamiczny rozkwit firmy jest jednym z głównych czynników rozwoju miasta.

T Chmiel zaczął od zakładu produkcyjnego w swojej rodzinnej wsi Chmielek pod Biłgorajem. Od 1997 r. posiada duże zakłady produkcyjne w samym mieście. Początki powstania firmy wydają się przypominać pierwsze kroki AMBRY i wielu innych młodych polskich przedsiębiorstw. Tu również kluczową rolę odegrało zaufanie partnerów zagranicznych. Przedsiębiorca niemiecki dał w leasing pierwsze 100 maszyn, które strona polska spłaciła wcześniej niż przewidywała to umowa. Łącznie **BLACK-RED-WHITE** zatrudnia dziś 1620 pracowników. Jest nie tylko największym pracodawcą w regionie Biłgoraja, ale oferuje również najwyższe zarobki. Na przykład średnia na stanowiskach produkcyjnych wynosiła w końcu 1997 r. 1750 zł, zaś w dziale płyt pilśniowych ponad 2000 zł. Firma wydała w ciągu roku ponad 100 tys. złotych na cele socjalne: rozwój sportu, rozrywkę, zapomogi i kredyty dla pracowników.

W najbliższych planach **BLACK-RED-WHITE** przewiduje ekspansję i rozbudowę swojego potencjału w Biłgoraju. Planowana jest wkrótce budowa centralnego terminalu do jednoczesnego załadunku 140 tirów. Inwestycja obejmująca powierzchnię 3 ha ma być ukończona na wiosnę. Ogólnie zatrudnienie w firmie na terenie miasta ma podwoić się.

Dzięki firmie **BLACK-RED-WHITE** miasto nie tylko podwyższa swoją pozycję w ogólnogospodarczych wskaźnikach, ale ma także inne korzyści jak np. nowoczesną kotłownię do spalania odpadów z produkcji mebli.

Dzięki znacznej mocy 10 megawatów będzie w stanie przejąć większość obciążenia starej i silnie zanieczyszczającej środowisko kotłowni, która od tej pory pracować będzie wyłącznie w zimie.

Dwóm biłgorajskim potentatom: AMBRZE i BLACK-RED-WHITE oraz władzom miejskim zawdzięcza Biłgoraj także dużą inwestycję zagraniczną — fabrykę opakowań, których głównym odbiorcą jest AMBRA, uprzednio sprowadzająca je z zagranicy od szwajcarskiej firmy MODEL, mającej swoją fabrykę w Czechach.

AMBRA zainicjowała inwestycję MODELA w Polsce w celu zmniejszenia kosztów sprowadzanych z zagranicy opakowań. Dzięki bardzo korzystnej ofercie zwolnień podatkowych przedstawionych przez urząd miasta, udało się przeliczyć nawet konkurencyjną ofertę specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu. Biłgoraj zaoferował MODELOWI uzbrojony teren z rampą kolejową obok linii szerokotorowej (hutniczo-siarkowej), która okazuje się obecnie atutem gospodarczym miasta, jest bowiem atrakcyjnym połączeniem transportowym dla firm eksportującym na rynki wschodnie. Do przyciągnięcia inwestycji przyczyniła się również agencja BARR SA, oferując polskiemu przedstawicielowi firmy MODEL bezpłatną obsługę techniczną i zakwaterowanie w okresie przygotowywania inwestycji. Ogromne znaczenie dla podjęcia przez MODEL decyzji o lokalizacji fabryki w Biłgoraju miał także fakt istnienia tu znacznego rynku zbytu jej produkcji, ponieważ obok AMBRY odbiorcą tekturowych opakowań będzie także BLACK-RED-WHITE. Do pakowania produkowanych przez siebie mebli firma będzie zużywać całą produkcję pierwszej linii produkcyjnej MODELA, która ruszy na początku 1998 r. Dopiero dalsza rozbudowa fabryki pozwoli jej na zaopatrywanie innych odbiorców. Całość inwestycji o wartości ok. 70 milionów złotych da zatrudnienie ponad 300 osobom. 10% wartości spółki jest własnością współdziałowca AMBRY — T. Kuźmińskiego.

Dużym osiągnięciem Biłgoraja było sprawne uporanie się z przekształceniem większości średnich i małych przedsiębiorstw. Ich problemy rozwiązane zostały w bardzo zróżnicowany sposób. Z sukcesem zostały wykorzystane wszystkie ważniejsze formy przekształceń. Na przykład likwidacji poddano Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych (PRID). Majątek firmy przejęły m.in. AMBRA SA, stacja paliw, MIRENA — producent tekstyliów oraz baza sprzętu ciężkiego. Przedsiębiorstwo państwowe zajmujące się budownictwem przekształcono w spółkę pracowniczą „Be-PeBe”. Doszło również do udanych transakcji sprzedaży. Fabryka elementów metalowych (głównie łańcuchów) weszła w skład holdingu MOSTO-STAL i funkcjonuje obecnie z dobrymi wynikami ekonomicznymi. Dawna fabryka mebli „Bifama” przejęta została przez lubelską firmę z kapitałem szwedzkim POL-SKONE i produkuje obecnie drzwi.

Na bazie czterech rozwiązanych spółdzielni powstały liczne mniejsze firmy prywatne, w tym m.in.: UKPOL — firma handlowa współpracująca głównie z Ukrainą, APIS — firma handlowa, której początki związane są z przywiezionym przez przyszłego właściciela drobnym kapitałem zarobionym w Niemczech. W pierwszym etapie APIS zajmował się produktami

pszczelarskimi, z tego czasu pozostała też nazwa firmy. Obecnie jest jednym z większych przedsiębiorstw biłgorajskich zajmującym się handlem maszynami rolniczymi i materiałami budowlanymi. Poza tym powstały również masarnia, ciastkarnia, komis samochodowy, firma produkcji metalowej, piekarnia i wiele innych mniejszych przedsięwzięć.

Lista pięciu największych firm biłgorajskich według wielkości ich obrotów przedstawia się dziś następująco: 1. BLACK-RED-WHITE, 2. AMBRAS A., 3. KORNAXPOL, 4. APIS, 5. MEWA. Warto zwrócić uwagę, że w pierwszej piątce przedsiębiorstwa o dominującej działalności handlowej znajdują się dopiero na 3 i 4 pozycji. Równie znaczący jest fakt, że pierwsze cztery pozycje zajmowane są przez firmy prywatne.

W najbliższej przyszłości można się spodziewać dalszego rozwoju prywatnej przedsiębiorczości, gdyż proces ten ma już charakter samonapędzający się. Wkrótce w mieście ma zostać otwarty pierwszy hotel o wysokim standardzie, który powstaje na bazie dawnego hotelu firmy MEWA. Inwestorem jest rodowity biłgorajanin powracający do kraju po 14 latach pobytu w USA. Podobno projektuje także budowę w mieście dużego nowoczesnego supermarketu oraz szeregu innych inwestycji.

W Biłgoraju tworzy się kompleks przemysłowy, ponieważ poszczególne firmy ściśle ze sobą współpracują i wzajemnie się wspomagają. Coraz większą rolę, dzięki szybko rozwijającej się firmie BLACK-RED-WHITE, ogrywać zaczyna branża meblarska. W większości przypadków dla uruchomienia nowych przedsiębiorstw duże znaczenie miał kapitał zachodni. Warto również zwrócić uwagę, że coraz większą rolę w rozwoju biłgorajskich firm odgrywają rynki wschodnie. Pesymiści wskazują, iż zbyt duże uzależnienie od jeszcze nie do końca pewnych rynków krajów byłego Związku Radzieckiego może być na dłuższą metę niebezpieczne dla gospodarki miasta.

W styczniu 1998 r. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową opublikował ranking miast średniej wielkości pod względem ich atrakcyjności dla inwestorów. Miasta zostały podzielone na 7 kategorii od A do G. W klasyfikacji tej Biłgoraj, zaliczony do grupy C, zajął stosunkowo wysokie miejsce. Jako szczególny atut miasta wymieniono obecność instytucji otoczenia biznesu¹³. Warto podkreślić, że w klasyfikacji tej oprócz Biłgoraja, podobne miejsce na obszarze wschodniej Polski zajęły tylko dwa miasta: Bielsk Podlaski i Sanok.

¹³Paweł Swianiewicz, Wojciech Dziemianowicz, 1998: *Atrakcyjność inwestycyjna miast — pierwszy ranking miast średniej wielkości*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.

2.2.2. *Ilawa*

Po 1989 r. zakłady iławskie przeszły fazę głębokiej restrukturyzacji. Wiele z nich upadło, powodując zwiększenie liczby bezrobotnych. Były to: Państwowy Ośrodek Maszynowy, Przedsiębiorstwo Przemysłu Meblarskiego, Fabryka Domów, Transbud — oddział w Iławie, Zakład Artykułów Sportowych i Turystycznych „Polsport”, Techmatrans.

W wyniku ogólnokrajowego ożywienia, jak również dzięki aktywnej postawie władz samorządowych, gospodarka w mieście podźwignęła się z upadku. W 1995 r. w Iławie było zarejestrowanych, łącznie z zakładami osób fizycznych, 2761 podmiotów gospodarczych. W tej liczbie zawarte są 54 spółki prawa handlowego (w tym 4 z kapitałem zagranicznym).

Do najważniejszych przedsiębiorstw w Iławie należą:

- Iławskie Zakłady Naprawy Samochodów SA — w przedsiębiorstwie mają swoje udziały m.in. NFI Foksal, NFI Victoria. Przedsiębiorstwo zajmuje się: produkcją części i akcesoriów do pojazdów mechanicznych i ich silników, działalnością usługową w zakresie obsługi i naprawy pojazdów mechanicznych oraz działalnością handlową w kraju i za granicą w powyższym zakresie. W zakresie niektórych usług zakłady są czołową firmą w kraju (dokonują np. ponad jednej trzeciej napraw silników). Dostawy kooperacyjne części dla producentów w branży samochodowej w Polsce są dziedziną produkcji, z którą zakłady wiążą największe nadzieje. Zakłady stosują nowoczesne technologie i rozwiązania organizacyjne, szybko rosną też inwestycje (wzrost o prawie 50% w 1996 r.). Od kilku lat średnie zatrudnienie w IZNS utrzymuje się na stałym poziomie ok. 700 osób.
- Iławskie Zakłady Drobiarskie „Ekodrob”, które w końcu 1996 r. zatrudniały ok. 600 osób.
- Mazurskie Meble International — firma z kapitałem niemieckim, w Iławie ma 2 zakłady (firma zarejestrowana jest w Olsztynie). Zdecydowaną większość produktów MMI sprzedaje w Europie Zachodniej.
- Iławskie Przedsiębiorstwo Budowlane Sp. z o.o., powstało w 1991 r. z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego. W IPB w 1994 r. pracowało 377 osób. Rok później liczba zatrudnionych spadła do 252, zaś w 1996 r. wzrosła nieznacznie do 261 pracowników. IPB jest firmą ponadregionalną i wykonuje prace w całym kraju i za granicą. Spółka zaangażowana jest we wzbogacenie swojej dotychczasowej oferty budowlanej i planuje rozpocząć działalność w branży hotelowej.

Inne przedsiębiorstwa, zatrudniające znaczną liczbę pracowników to: HUMDREX — Stolarski Zakład Produkcyjno-Handlowy (zatrudnienie —

ok. 400 osób), ANIMEX Turkey Meat Production (242 osoby), PSS Spółką (230 osób), IMIDREX s.c. (200 osób), CZAJKA — Zakład Stolarski (143 osoby).

Największym pracodawcą w mieście są jednak Polskie Koleje Państwowe. W węźle kolejowym pracuje ok. 2000 osób, z których większość wykonuje czynności związane z utrzymaniem ruchu. PKP prowadzi w Iławie kilka placówek usługowych. Zatrudnienie w PKP jest dość stabilne, choć nisko płatne i nie powodujące korzystnych efektów mnożnikowych i impulsów dla innych dziedzin produkcji i usług.

Ożywieniu gospodarki w mieście sprzyjała polityka samorządu, której celem było poszerzenie zakresu, a następnie prywatyzowanie mienia komunalnego. W ten sposób sprywatyzowane zostało Przedsiębiorstwo Budownictwa Komunalnego (przekazane miastu przez wojewodę olsztyńskiego) oraz fabryka domów. Z pierwszego przedsiębiorstwa powstało Przedsiębiorstwo Remontowo-Budowlane REMBUD PBK, które większość swoich prac wykonuje na rzecz Urzędu Miasta (w 1997 r. remonty szkoły podstawowej, ratusza i budynku wielorodzinnego, budowę budynku mieszkalnego i sklepu). Na terenach upadłej fabryki domów zlokalizowali się inwestorzy, których znalezieniem zajęły się władze miasta (np. PELBUD czy MM International, zatrudniające prawie 300 osób).

Budownictwo było od początku lat 90. silnie współfinansowane przez władze miasta. Od 1991 r. powstawały każdego roku w Iławie dwa budynki wielorodzinne. Miasto dopłacało do każdego ok. 50 tys. zł na uzbrojenie terenu, co umożliwiło obniżenie ceny jednego metra kwadratowego mieszkań o ok. 100–200 zł. W początkowym okresie firmy budowlane z Iławy miały preferencje, co sprzyjało rozwojowi tej gałęzi gospodarki lokalnej. Sprywatyzowano także zakład zieleni miejskiej oraz energetyką ciepłą, dzięki czemu ceny energii ciepłej są niższe od ustalanych przez ministerstwo i najniższe w województwie olsztyńskim.

Dobra sytuacja gospodarcza Iławy powoduje, że w porównaniu z innymi miastami regionu sytuacja na rynku pracy jest dość korzystna. W połowie 1997 r. stopa bezrobocia w Iławie wynosiła 16,6%, co dawało miastu drugie miejsce w województwie po Olsztynie (14,3%). (Tylko w tych dwóch miastach w województwie stopa bezrobocia znajdowało się poniżej 20%.) W 1996 r. ponad 2.500 osób pozostawało w Iławie bez pracy, z tego prawie 1.100 nie miało prawa do zasiłku. W porównaniu z 1993 r., kiedy bezrobocie było największe, liczba bezrobotnych zmniejszyła się o 1.400 osób. Prawie połowa bezrobotnych pozostaje bez pracy ponad 12 miesięcy. Na rynku pracy odnotowuje się nadwyżki w zawodach: szwaczki, sprzedawcy i rolnika, brakuje natomiast pracow-

ników z wyższym wykształceniem ekonomicznym, informatycznym, budowlanym, inżynierskim i menedżerskim, a także nauczycieli języków obcych.

We wspomnianym rankingu miast średniej wielkości, pod względem atrakcyjności inwestycyjnej, Iława, sklasyfikowana w grupie C, zajęła również dość wysokie miejsce. Szczególnym atutem miasta jest dobra dostępność komunikacyjna oraz korzystny klimat społeczny¹⁴.

2.2.3. Tarnowo Podgórne

Rozwój przedsiębiorczości w gminie Tarnowo Podgórne przebiegał dwutorowo. Z jednej strony miał miejsce znaczny wzrost liczby osób fizycznych (rzemieślników i handlowców) prowadzących działalność gospodarczą, z drugiej strony — wzrastała rola przedsiębiorstw średnich i dużych, o bardziej zróżnicowanej formie prawnej. Ostatnio istotną rolę w tej grupie zaczęli odgrywać inwestorzy zagraniczni. Ogółem w gminie Tarnowo Podgórne zainwestowano ponad 300 mln dolarów, co jest największą koncentracją inwestycji zagranicznych w gminie wiejskiej w Polsce.

Pośród zarejestrowanych w Urzędzie Gminy podmiotów gospodarczych największy odsetek stanowią przedsiębiorstwa produkcyjne, choć ich liczba od wielu lat utrzymuje się na stałym poziomie. Gwałtowny rozwój cechował za to przedsiębiorstwa handlowe.

W roku 1996 najwięcej osób pracowało w produkcji (46,3%), handlu hurtowym i detalicznym oraz naprawach (22,5%), budownictwie (9,4%), transporcie i łączności (4,4%) oraz szkolnictwie (4,2%).

Gmina Tarnowo Podgórne jest najbardziej atrakcyjną dla inwestorów zagranicznych gminą Wielkopolski. Dzięki aktywności lokalnych władz do gminy trafiły takie duże firmy jak: Stollwerck, Reemtsma, Coca-Cola Amatil, MAN, Union Coffee Confectionary Group BV czy SHV Macro N.V. Ze względu na bliską obecność dużej liczby potencjalnych klientów i dobry dojazd, w kilku „gniazdach” powstają centra handlowe grupujące wiele firm oferujących towary różnych branż. Taka lokalizacja, przy głównym szlaku komunikacyjnym, ułatwia też transport towarów produkowanych na danym terenie.

Z badań przeprowadzanych w Polsce wynika, że dysponowanie strategią rozwoju i planem zagospodarowania przestrzennego wpływa na wzrost zainteresowania danym obszarem przez potencjalnych inwestorów. Dzięki temu władze gminy mają pełną informację o posiadanych

¹⁴P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, prac. cyt.

Tabela 1.

Podmioty gospodarcze zarejestrowane w gminie, według branż

Branże	1989	1997	Dynamika wzrostu, w %
Handel hurtowy	5	195	+3800
Handel obwoźny	9	132	+1367
Mała gastronomia	1	14	+1300
Usługi niematerialne	18	193	+972
Handel detaliczny	26	254	+877
Inne	1	4	+300
Gastronomia	5	14	+180
Transport bagażowy	7	16	+129
Usługi przemysłowe	145	270	+86
Transport ciężarowy	53	96	+81
Pozostałe usługi materialne	7	10	+43
Budownictwo	166	225	+36
Produkcyjno-usługowa	9	12	+33
Transport osobowy	28	30	+7
Produkcja wyrobów	286	281	-2
OGÓŁEM	766	1746	+228

terenach oraz możliwościach ich wykorzystania i inwestor może otrzymać pełny zasób informacji o wolnych działkach, ich cenie, uzbrojeniu i innych warunkach technicznych. W Tarnowie plan zagospodarowania przestrzennego przygotowano w 1992 r., w którym to planie pod działalność gospodarczą przeznaczono ok. 400 ha terenów położonych wzdłuż drogi A2, po uprzednim zmienieniu ich przeznaczenia z rolnego na nierolnicze. Krok ten stworzył podstawy pod sukces gospodarczy gminy.

Zarząd Gminy wykazuje znaczną aktywność w promowaniu możliwości inwestycyjnych w swojej gminie. Wykorzystywane są w tym celu najróżniejsze techniki i metody działań promocyjnych. Gmina Tarnowo Podgórne jest stale obecna w mediach regionalnych i ogólnopolskich. Zamieszczane są informacje w wydawnictwach przeznaczonych dla zainteresowanych Polską inwestorów (np. informatory wydawane przez Urząd Wojewódzki). Gmina publikuje także foldery informacyjne, przygotowuje materiały video, bierze udział w targach i seminariach, zarówno krajowych jak i zagranicznych. Przez krótki czas Tarnowo było obecne w sieci Internetu, zaś w niedługim czasie planuje umieszczenie tam swojej strony WWW. Oprócz atrakcyjnych warunków inwestowania promowane są też inne walory gminy — np. walory krajobrazowe Jeziora Lusowskiego.

Największą już zrealizowaną inwestycją zagraniczną w gminie Tarnowo Podgórne jest fabryka czekolady wybudowana w 1995 r., w Jankowicach, kosztem 43 mln DEM, przez niemiecką firmę **Stollwerck**. Produkcja jest całkowicie zautomatyzowana i skomputeryzowana, a jej wielkość wynosi rocznie 25 tys. ton czekolady w kilkunastu smakach (sprzedawanej pod marką Alpen Gold), co daje ok. 30% udziału w rynku krajowym. Stollwerck zatrudnia w Jankowicach 240 pracowników.

Holenderska firma **Union Coffee Confectionary Group BV** zainwestowała w Swadzimiu 12,7 mln USD. Oprócz zakładu w Polsce firma posiada też przedstawicielstwa w Niemczech, Francji, Belgii i Hiszpanii. Produkty grupy są obecne na rynku polskim od 1989 r., a decyzję o budowie fabryki podjęto w 1991 r. Produkcję rozpoczęto już w 1992 r. Firma zatrudnia obecnie w Polsce 170 osób. W listopadzie 1994 r. przystąpiła do wdrażania systemu ISO 9002. Certyfikat ISO 9002 otrzymała w czerwcu 1996 r. — jako jedna z pierwszych firm działających w branży spożywczej i pierwsza w branży kawowej.

Polarna kawy **Union Coffee Poland** w Tarnowie Podgórnyim zajęła 356. miejsce na liście 500 największych polskich przedsiębiorstw w rankingu tygodnika „Polityka” w 1996 r. (306. w 1995 r.), a 231. miejsce na liście największych polskich firm notowanych w „Gazecie Bankowej” w 1996 r. Jest to jednocześnie dwudziesta firma w branży produkcji artykułów spożywczych i napojów.

Niemiecki producent artykułów papierniczych, biurowych i piśmienniczych **Herlitz** wybudował na terenie gminy na przełomie 1992/1993 r. nowoczesny magazyn, ośrodek szkoleniowy i centrum wystawowe. Obecnie firma rozpoczęła produkcję zeszytów i galanterii papierniczej. Dzięki dogodnej lokalizacji Herlitz ma dobry kontakt z główną siedzibą w Berlinie, a także z oddziałami w Warszawie, Wrocławiu, Częstochowie i Szczecinie. Herlitz zainwestował w Polsce do końca 1996 r. ponad 11 mln DEM. W najbliższym czasie planuje inwestycje dalszych 2 mln DEM. W całej Polsce firma zatrudnia 200 osób.

Niemiecki holding **Stabernack Jr.** Partner utworzył w Polsce spółkę **Poznań Pack** i zainwestował 12 mln DEM w budowę zakładu produkującego opakowania z tektury falistej w Sadach. Obecna moc produkcyjna zakładu to 20 mln m² tektury; po dokonaniu inwestycji (około 40 mln DEM), fabryka produkować będzie 70 mln m² tektury, a zatrudnienie znajdzie 200 osób. Klientami nowo powstałego zakładu są firmy z Polski zachodniej, a w szczególności Wielkopolski. Firma uruchomiła własne biuro konstrukcyjne, zajmujące się projektowaniem opakowań.

Włoska firma **NICO** wybudowała w Swadzimiu supermarket specjalizujący się w sprzedaży wyrobów ze skóry — obuwia, kurtek i pasków. Powierzchnia sklepu to 6 tys. metrów kwadratowych.

Firma **Hettich** to jeden z największych producentów okuć meblowych na świecie. W maju 1996 r. Hettich Polska Sp. z o.o. otworzyła filię w Lusowie. Firma zajmuje się sprzedażą i dystrybucją okuć meblowych, serwisem, doradztwem technicznym. Obecnie magazyn w Lusowie zatrudnia 7 osób.

Od niedawna sytuacja na rynku pracy gminy staje się napięta — brakuje rąk do pracy, a firmy działające w gminie zatrudniają pracowników mieszkających w Poznaniu, w okolicznych gminach, a nawet dowożą ich z miejscowości położonych kilkadziesiąt kilometrów od Tarnowa (np. z Pniew). Oficjalnie stopa bezrobocia wynosiła w 1996 r. 3,3%. (w województwie poznańskim w końcu czerwca 1997 r. 4,5%). W ostatnich latach notuje się w gminie znaczny wzrost relacji liczby osób pracujących do liczby ludności w wieku produkcyjnym — z 53% w 1994 r. do 72% w 1996 r., co jest najwyższą wartością w województwie poznańskim. Świadczy to o prężnym rozwoju rynku pracy.

Spółka z udziałem kapitału niemieckiego **Homag Bud** rozpoczęła budowę osiedla mieszkaniowego „Zielony Gród”. Znajdą się w nim domy jednorodzinne, niewielkie domy wielorodzinne oraz domy z mieszkaniami apartamentowymi (kompletnie umeblowane i wyposażone). Na terenie osiedla powstaną też sklepy, placówki usługowe, biura, restauracje i kawiarnie. Inwestor zaangażował w budowę osiedla około 1,8 mln DEM (kupno gruntu, uzbrojenie terenu). Domy będą jednak budowane przede wszystkim za pieniądze przyszłych mieszkańców. Prawdopodobnie budowa całego osiedla zostanie ukończona wiosną 1999 r.

Budowę biurowca i magazynu na terenie gminy Tarnowo Podgórne rozpoczął w sierpniu 1996 r. inny niemiecki inwestor — firma **Andreas Stihl**. Firma działa w Polsce już od czterech lat. Zajmuje się handlem piłami łańcuchowymi, urządzeniami do pielęgnacji zieleni, akcesoriami i narzędziami leśnymi, urządzeniami budowlanymi i myjkami ciśnieniowymi. Decyzję o budowie magazynu w Sadach wymusiły wysokie obroty firmy w Polsce.

W grudniu 1996 r. rozpoczęto w gminie budowę nowego zakładu poznańskiej Wytwórni Wyrobów Tytoniowych, której inwestorem strategicznym jest niemiecki koncern **Reemtsma**. Będzie to największa inwestycja w gminie, budowa fabryki pochłonie bowiem 100 milionów DEM. Produkcja w obiekcie o powierzchni 35 000 metrów kwadratowych ruszy w 1998 r. Fabryka powstaje jako wynik zobowiązań inwestycyjnych zawartych w umowie prywatyzacyjnej WWT. Zatrudnienie w zakładzie produkującym 15 mld sztuk papierosów rocznie znajdzie 750 osób. Obok hali fabrycznej powstanie nowoczesny biurowiec zatrudniający 250 pracowników. Budowa fabryki w Jankowicach przyczyni się do podniesienia konkurencyjności poznańskich zakładów zarówno na rynku polskim, jak i za granicą.

W marcu 1997 wmurowano kamień węgielny pod budowę fabryki autobusów niemieckiej firmy **MAN**, jednego z największych europejskich producentów pojazdów użytkowych. Całkowity koszt inwestycji wyniesie około 30 mln DEM, do końca 1997 r. firma zainwestowała 23 mln DEM. Produkcja w zakładzie, budowanym przez poznański Budimex, rozpoczęła się już pod koniec 1997 r. Spółka **MAN Pojazdy Użytkowe** produkować ma 120 autobusów rocznie i zatrudniać 250 pracowników. Docelowo przy montażu 600 pojazdów pracować będzie 900 osób. W zakładzie będzie również produkować się elementy spawane i moduły wyposażenia wnętrz przeznaczone dla niemieckich fabryk. Obok zakładu powstanie też stacja serwisu i sprzedaży.

20 mln DEM planuje zainwestować w Tarnowie Podgórny niemiecki koncern **Schatdecor**. Posiada on 100% udziałów poznańskiej firmy **Malta Print**. Na terenie gminy powstanie drukarnia papierów dekoracyjnych wykorzystywanych do oklejania płyt wiórowych lub paneli podłogowych. Do końca 1998 r. inwestor wybuduje halę produkcyjną, biurowiec i nowoczesną oczyszczalnię ścieków. Zatrudnienie po uruchomieniu produkcji znajdzie 60 osób. Zakład produkować będzie 12–15 tys. ton papieru rocznie. Część produkcji będzie wysyłana za granicę.

W dłuższym czasie opisywane tendencje mogą być pewnym zagrożeniem, ponieważ potencjał demograficzny gminy jest niewielki, zaś istniejące przedsiębiorstwa już dziś wydrenowały lokalne zasoby ludzkie. Budowane w tej chwili fabryki i hurtownie natrafić mogą na deficyt pracowników, zwłaszcza średnio i wysoko wykwalifikowanych. W roku 1996 Jedynie co dziewiąty pracodawca w Tarnowie Podgórny znalazł pracownika za pośrednictwem Urzędu Pracy, gdy tymczasem w pobliskiej gminie Buk na jedną ofertę przypadało trzech kandydatów.

2.3. Sytuacja finansowa gmin

2.3.1. Biłgoraj

Biłgoraj na tle badanych gmin cechują najniższe dochody ogółem na mieszkańca, niższe o ponad 200 zł od najbogatszej z sąsiednich gmin, ale wyższe o ok. 30 zł od gminy najbiedniejszej. Ogólnie Biłgoraj w tym porównaniu znajduje się na poziomie średniej wojewódzkiej. Udział dochodów własnych (bez dotacji i subwencji) w badanym przez nas mieście, na tle sąsiednich gmin, kształtuje się na średnim poziomie, ale wyższym o prawie 10 punktów od średniej województwa zamojskiego. Udział inwestycji w wydatkach ogółem, w porównaniu z sąsiednimi gminami, jak i całego województwa zamojskiego, najniższy jest w Biłgoraju, prawie o 16 punktów od średniej wojewódzkiej. Można to wyjaśniać faktem, że wiele najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych, szczególnie w dziedzinie infrastruktury już zostało zaspokojonych i władze zdecydowały się na zmniejszenie związanym z inwestycjami napieć budżetowych.

2.3.2. Iława

Iławę cechuje stosunkowo niski poziom dochodów ogółem na mieszkańca, niższy od najbogatszego sąsiedniego miasta o ponad 400 zł i wyższy od najbiedniejszego o ok. 100 zł. W porównaniu ze średnią wojewódzką dochody badanego przez nas miasta są prawie o 17 procent niższe. Iławę natomiast odróżnia od sąsiednich miejscowości i ogółu gmin województwa olsztyńskiego stosunkowo duży udział dochodów własnych, o 8 punktów wyższy w stosunku do średniej wojewódzkiej. Iławę cechuje raczej niski, w porównaniu z sąsiadami, odsetek nakładów inwestycyjnych w wydatkach ogółem, niższy od najwięcej inwestującej miejscowości niemal o 10 punktów i o 8 punktów od średniej wojewódzkiej. Nasuwa się tutaj podobne wyjaśnienie tej sytuacji, jak w przypadku Biłgoraja.

2.3.3. Tarnowo Podgórne

Najwyższe dochody ogółem na mieszkańca można obserwować w Tarnowie Podgórnym. Są one wyższe od ok. 100 zł do ok. 800 zł w porównaniu z sąsiednimi gminami i wyższe prawie o 60 procent od średnich dochodów gmin w województwie poznańskim. W Tarnowie znacznie większy jest także udział dochodów własnych, niemal o 40 punktów od sąsiedniej gminy, mającej najniższe dochody własne i o ok. 30 punktów od średniej w gminach województwa poznańskiego. Pewną niespodzianką jest nato-

miast w Tarnowie Podgórnym najmniej w stosunku do sąsiednich miejscowości i ogółu gmin województwa poznańskiego udział inwestycji w wydatkach ogółem, o 17 punktów w stosunku do gminy najwięcej inwestującej i o ok. 10 punktów w porównaniu ze średnią wojewódzką. Fakt ten można wyjaśnić osiągnięciem stosunkowo wysokiego poziomu zaspokojenia podstawowych potrzeb w gminie, co umożliwia zmniejszenie wydatków inwestycyjnych i przeznaczenie większych środków na podniesienie standardu świadczonych przez gminę usług publicznych, w tym przypadku m.in. oświatowych

Dochody na mieszkańca w Tarnowie Podgórnym są wyższe o 106 procent niż w Iławie i o 133 procent niż w Biłgoraju. Tak więc można powiedzieć, że Tarnowo znajduje się w zupełnie innej klasie dochodowej niż pozostałe dwie gminy. Udział dochodów własnych w Tarnowie wynosi ponad 60%, podczas gdy w Biłgoraju i Iławie po ok. 37%. Swoboda decyzji finansowych jest więc w Tarnowie znacznie większa niż w pozostałych gminach. Wszystkie badane miejscowości inwestują mniej niż gminy sąsiednie. W Biłgoraju i Tarnowie wskaźniki są podobne (po ok. 42%, w wydatkach bez subwencji i idotacji), zaś w Iławie odsetek nakładów inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest nieco wyższy i wynosi 49%. W dochodach gmin należy wyróżnić subwencję oświatową przekazywaną z budżetu centralnego na utrzymanie szkół podstawowych. Wśród badanych gmin największą subwencję oświatową na mieszkańca otrzymuje Tarnowo Podgórne (95 zł), a następnie Iława (85 zł) i Biłgoraj (75 zł). Całkowicie odmienna jest jednak waga tych subwencji w budżecie gmin. W Tarnowie subwencja oświatowa stanowi 6,4% dochodów ogółem, natomiast w Iławie i Biłgoraju prawie po 12%, czyli dwukrotnie więcej.

Analiza sytuacji finansowej badanych gmin na tle sąsiednich miejscowości pokazuje, że dynamika rozwoju lokalnego nie jest determinowana przez sytuację budżetową gminy. Kilka gmin położonych w sąsiedztwie Tarnowa Podgórno osiąga dochody na mieszkańca niewiele niższe, natomiast poziom ich rozwoju pozostaje w tyle za Tarnowem Podgórnym. Iława i Biłgoraj są, pod względem zasobności budżetu, co najwyżej przeciętne w swoim otoczeniu, a często nawet znajdują się w gorszej sytuacji, a ich poziom rozwoju, a także zamożność mieszkańców — jak np. W Biłgoraju — korzystnie odbiega od otoczenia. Oczywiście nie znaczy to, że zasobność budżetu nie odgrywa istotnej roli, ale w szczególnych przypadkach mniejsze dochody gminy mogą być kompensowane przez inne czynniki, rozwój instytucji wspomagających rozwój, dynamikę przedsiębiorczości i mobilizację społeczną. Taka interpretacja może szczególnie dobrze tłumaczyć sytuację w gminach o znacznej dynamice rozwoju, ponieważ znaczną część inwe-

Tabela 2.

Sytuacja finansowa badanych miejscowości w 1996 r. na tle sąsiednich gmin

Nazwa gminy	Dochody ogółem na mieszk. w zł	Udział dochodów własnych*	Wydatki ogółem na mieszk. w zł	Udział inwestycji w wydatkach*	Nakłady inwestycyjne na mieszk.
Buk	1348	33,7	1359	52,6	719
Czerwonak	820	37,1	817	59,1	483
Komorniki	694	43,4	737	56,5	416
Suchy Las	1038	54,6	973	43,5	423
Swarzędz	848	38,3	821	55,7	457
Tarnowo Podg.	1468	60,5	1457	42,0	612
woj. poznańskie	921	33,5	977	51,8	501
Biłgoraj	632	37,5	733	41,8	306
Hrubieszów	611	32,2	590	52,1	307
Janów Lub.	843	29,7	927	48,3	448
Krasnystaw	656	38,5	708	43,7	309
Leżajsk	715	39,6	727	51,6	372
Lubaczów	603	34,8	647	50,6	327
Tomaszów Lub.	671	41,4	645	56,0	361
woj. zamojskie	615	29,2	629	57,6	357
Dobre Miasto	1052	28,3	1119	44,5	498
Działdowo	617	27,5	786	38,0	298
Ława	712	37,0	738	48,5	358
Lidzbark	653	26,5	620	49,6	308
Lubawa	825	37,0	828	53,1	440
Morąg	1665	26,7	1108	57,6	638
Ostróda	700	29,9	742	45,1	335
Pasłęk	1000	32,2	1005	56,9	572
woj. olsztyńskie	832	28,9	847	56,3	477

* Bez subwencji i dotacji.

stycji infrastrukturalnych ponoszą sami inwestorzy, odciążając tym samym budżet gminy.

2.4. Warunki życia

2.4.1. Biłgoraj

Jak już wskazywano, mieszkańcy Biłgoraja są zamożniejsi od swoich sąsiadów. Także wyposażenie w urządzenia infrastruktury jest lepsze niż w miastach okolicznych.

Biłgoraj do 1990 r. pozostawał, jak większość podobnych mu miast, wyraźnie niedoinwestowany. Brakowało podstawowej infrastruktury komu-

nalnej, a wodociągi i gazociągi obejmowały niewielką część miasta. Pomimo znacznych kłopotów gospodarczych na początku lat dziewięćdziesiątych rozpoczęto szeroki program inwestycji. Największą z nich jest nowoczesna mechaniczno-biologiczna oczyszczalnia ścieków budowana od ponad 2 lat według technologii niemieckiej firmy Schumacher. Rozruch sterowanej komputerowo oczyszczalni planowany jest na czerwiec 1998 r. Jej przepustowość wyniesie 10 000 m. sześciennych na dobę i zapewni możliwość oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych miasta i okolicznych miejscowości do 2015 r.

Ważną inwestycją jest modernizacja systemu ciepłowniczego i rozbudowa sieci gazowych. W ostatnich 6 latach wybudowano 7 kilometrów średnio i nisko-prężnej sieci gazowej, która umożliwi pobór gazu ziemnego do celów grzewczych około 1050 odbiorcom. Zlikwidowane zostały 3 kotłownie węglowe, a w ich miejsce powstały gazowe o ogólnej mocy 2,4 MW. Budowana jest sieć ciepłownicza o wysokich parametrach. Rozbudowywane są kolektory sanitarne. Sprywatyzowano także Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej, które stało się spółką z o.o.

Poważnym obciążeniem dla budżetu miasta są obecnie szkoły podstawowe przejęte w 1995 r. od Kuratorium Oświaty w Zamościu. Przeprowadzono jednak wiele remontów. Subwencja, którą miasto otrzymuje z Ministerstwa Edukacji Narodowej, wystarcza jedynie na niskie płace i bieżące funkcjonowanie szkół. Remonty finansowane są z własnych dochodów miasta.

Pomimo tak dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości i infrastruktury komunalnej pozostaje w Biłgoraju jeszcze wiele do zrobienia. Burmistrz przyznaje np. iż poważnym problemem pozostaje dość zły stan dróg i chodników w mieście, na które nie przeznaczano dotychczas wystarczających kwot.

Ciągle niedorozwinięta pozostaje baza noclegowa i prawie w ogóle nie jest wykorzystany, mimo że i tak skromny, potencjał turystyczny miasta. Pomimo rozwoju przemysłu Biłgoraj pozostaje praktycznie miastem ekologicznie czystym. Wypoczynkowi w okolicy sprzyja relatywnie łagodny klimat z wysokimi średnimi temperaturami i najwyższym w kraju stopniem nasłonecznienia. Atrakcją turystyczną jest bogata w zwierzyńę, ptactwo i runo leśne pobliska Puszcza Solska, a także liczne obiekty w miejscowościach dawnej Ordynacji Zamojskiej (Zamość, Zwierzyniec).

W sześciu szkołach podstawowych Biłgoraja uczy się ponad 6100 uczniów, jest także 6 szkół średnich, w tym Zespół Szkół Leśnych wraz z Technikum, którego absolwenci znajdują zatrudnienie na całym obszarze kraju. Gorsza sytuacja występuje w przypadku Zespołu Szkół Mechaniczno-Elek-

trycznych, ponieważ 1300 uczniów nie może być zatrudnionych na lokalnym rynku pracy. W mieście funkcjonuje także Zasadnicza Szkoła Medyczna, Technikum Budowlane oraz Zespół Szkół Zawodowych kształcący przyszłych krawców i fryzjerów. Są również dwa licea ogólnokształcące. Istnieje opinia, że do Biłgoraja powraca znaczna część studiującej w większych miastach młodzieży, przyczyniając się w ten sposób do powiększania lokalnego kapitału społecznego.

W Biłgoraju działają miejski i młodzieżowy domy kultury, funkcjonuje biblioteka publiczna, Muzeum Rzemiosła i regionu, Muzeum Sitarstwa oraz Towarzystwo Regionalne. Szkoły i miasto dysponują pełnowymiarowym basenem pływackim oraz dużą halą sportową.

2.4.2. Iława

W Iławie praktycznie wszyscy mieszkańcy korzystają z wodociągu i prawie 90% z kanalizacji. W 1991 r. oddano do użytku oczyszczalnię ścieków (mechaniczno-biologiczną). Oczyszczalnia może przyjąć 27 tys. metrów sześciennych na dobę. Przy obecnym obciążeniu oczyszczalni 7 tys. metrów sześciennych na dobę pozostają bardzo duże rezerwy w jej wykorzystaniu. W latach 1994–1997 wybudowano 7 separatorów chroniących Jeziorak Mały przed ściekami opadowymi. Jakość powietrza poprawiła się w wyniku likwidacji 17 lokalnych kotłowni i instalacji nowego pieca.

Iława jest wyposażona w nowoczesną centralę telefoniczną typu AL-CATEL o pojemności 7000 numerów, która dołączyła do starej centrali o pojemności ponad dwukrotnie mniejszej. Dzięki nowoczesnemu rozwiązaniu w Iławie wszyscy chętni dysponują telefonem, zaś liczba abonentów telefonicznych na 1000 mieszkańców wzrosła do 340. Miasto dysponuje rezerwą numerów telefonicznych co najmniej na rok.

W Iławie funkcjonuje 6 przedszkoli, 6 szkół podstawowych, 6 średnich i 3 zasadnicze. Władze miasta pokrywają koszt pobytu dzieci w przedszkolach w 80%. Co drugie dziecko w wieku przedszkolnym uczęszcza do przedszkola. W szkołach podstawowych uczy się ponad 4700 dzieci. Szkoły średnie mają następujące profile: ogólnokształcący, medyczny, budowlany, szklarski, mechaniczny i administracyjny, zaś zasadnicze zawodowe oferują kształcenie w specjalnościach budowlanych i technicznych.

Iława jest dość prężnym ośrodkiem kulturalnym. Znaczną aktywność wykazuje Iławskie Centrum Kultury, dysponujące infrastrukturą kulturalną (sala kinowa, biblioteka miejska, galeria sztuki). Działają również Spółdzielczy Dom Kultury „Polanka”, Szkolny Ośrodek Kultury, Społeczne Ognisko Muzyczne i Państwowa Szkoła Muzyczna I stopnia. Aktywnie

działają również Młodzieżowa Orkiestra Dęta oraz chór miejski Camerata. W 1997 r. oddano do użytku amfiteatr im. Louisa Armstronga, który stał się miejscem wielu imprez kulturalnych. O atrakcyjności turystyczno-kulturalnej miasta świadczą następujące coroczne imprezy:

- „Dni Iławy” — imprezy sportowe, rekreacyjne i turystyczne,
- Ogólnopolski Maraton Jazzowy — jazz 24 godziny na dobę,
- Międzynarodowe spotkania z szantą nad Jeziorkiem „Jeziork Shanties Meeting”,
- Międzynarodowy Festiwal Jazzu Tradycyjnego „Old Jazz Meeting — Złota Tarka”,
- Regaty o „Błękitną Wstęgę Jezioraka”,
- Ogólnopolski Turniej Tańca Towarzyskiego o Puchar Burmistrza.

Iława jest dobrze wyposażona w obiekty sportowo-rekreacyjne i kluby sportowe. Miejski Klub Sportowy „Jeziork” dysponuje zmodernizowanym stadionem mieszczącym 4500 miejsc. W mieście znajdują się dwa korty tenisowe, studio kulturystyczne i siłownia. Działają tu, oprócz MKS „Jeziork”, kilka stowarzyszeń i klubów sportowych: MOS Iława, Klub Wioślarski „WIR”, ITR „Jeziork”, Towarzystwo Tenisa Ziemnego, Iławskie Towarzystwo Rekreacji, Klub Żeglarski „Wodniak”, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Sportów Wodnych i inne. Przygotowywana jest budowa kompleksu basenowo-rekreacyjnego.

Miasto ma dość dobrze rozwiniętą bazę turystyczną. Hotele „Kormoran”, „Pod Omegą”, „Italliana”, hotel w Ośrodku Sportów Wodnych i zajazd „Wielka Żuława” dysponują 237 stałymi miejscami noclegowymi. Do dyspozycji turystów są również miejsca w hotelu sezonowym i w schronisku młodzieżowym, istnieje również kemping. Nowy hotel, który ma powstać z przebudowania starego spichlerza w centrum miasta, zapewni miejsca noclegowe o wysokim standardzie.

Niemal wszyscy rozmówcy podkreślali znaczną poprawę estetyki miasta. Wygląd miasta jest istotny nie tylko z punktu widzenia potrzeb turystycznych, ale również rozwojowych. Cytowane są przypadki osób z innych stron kraju, którzy będąc na wakacjach w Iławie, byli do tego stopnia pod wrażeniem urody miasta, że zdecydowali się osiedlić w tym mieście. Wyrażane są jednak również opinie, że władze miasta zbyt wiele robią „na pokaz”, by odwrócić uwagę od prawdziwych problemów miasta.

2.4.3. Tarnowo Podgórne

Zaniedbania w dziedzinie wyposażenia w infrastrukturę w Tarnowie Podgórnym nie odbiegały od średniej ogólnopolskiej. Zaniedbania te zostały w całości odrobione w trakcie dwóch ostatnich kadencji. Do 1989 r.

Wykonano 18,5 km gazociągu i 170 przyłączy. W czasie pierwszej kadencji samorządu zbudowano 27,3 km gazociągu oraz 768 przyłączy. Łączne koszty tych prac wyniosły 783.700 zł, z czego aż 41% stanowiły środki własne mieszkańców. Wszystkie inwestycje w zakresie gazyfikacji gminy realizowane były przez komitety społeczne. Tworzyły się one spontanicznie w poszczególnych miejscowościach, zaś ich działanie było bardzo sprawne. Komitety dofinansowano z budżetu gminy, ale w części opłat partycypowali mieszkańcy. W ramach gazyfikacji zbudowano także lokalne ujęcie gazu — z oczyszczalnią i stacją redukcyjną (Kopalnia Gazu Młodasko), z którego zaopatrywani są głównie mieszkańcy gminy Tarnowo Podgórne.

Komitety telefonizacji powstały w 1991 r., kiedy na terenie gminy istniało 900 abonentów. Prace projektowe rozpoczęto w 1991 r., a układanie sieci w październiku 1992 r. Z budżetu gminy dofinansowano prace projektowe, podkłady geodezyjne, koszty nadzoru oraz przekazano 100.000 zł dotacji dla komitetów. Do końca 1994 r. wykonano 800 km sieci magistralnych i abonenckich oraz przyłączono 2600 nowych abonentów. Ogromna część prac sfinansowana została przez mieszkańców gminy. W latach 1991–1993 wydatkowano na telefonizację 2.807.700 zł, z czego 77% stanowiły wpłaty mieszkańców, 14% — udział TP S. A., a 9% — gminy. W końcu 1996 r. w Tarnowie Podgórny był prawie 250 telefonów na 1000 mieszkańców, co jest wskaźnikiem znacznie powyżej średniej wojewódzkiej i stawia gminę na ósmym miejscu spośród wszystkich gmin wiejskich w Polsce.

Podobnie jak w przypadku gazyfikacji, budowa wodociągów była w dużym stopniu współfinansowana przez mieszkańców. W sieć wodociągową wyposażono wszystkie wsie na terenie gminy. Jej długość wynosiła w końcu 1995 r. 182,1 km. W latach 1990–1993 wybudowano 132 km wodociągu oraz wykonano 2395 przyłączy. Inwestycje te pochłonęły 2.868.000 zł, z czego 56% były to środki mieszkańców a 43% — środki z budżetu gminy. W latach 1991–1992 kosztem ponad 600 tys. zł zrealizowano stację uzdatniania wody w Wysogotowie, zaś w Lusówku zmodernizowano ujęcie wody.

Inwestycje w kanalizację i oczyszczanie ścieków zaczęto realizować już na początku pierwszej kadencji samorządu. W drugiej kadencji, z uwagi na zakończenie inwestycji wodociągowych i telefonicznych, ich nasilenie wzrosło. W latach 1990–1993 wykonano oczyszczalnię typu bioblok (wydajność 400 m³) w Baranowie oraz wszystkie obiekty towarzyszące. Inwestycja była finansowana ze środków gminy (190.000 zł), Urzędu Wojewódzkiego (230.000 zł) oraz Spółdzielni Mieszkaniowej Ławica (230.000 zł). W r. 1993 wybudowano w Przeźmierowie i Lusówku, kosztem 263.400 zł, sieć kanalizacyjną o długości 2,5 km. Drugą oczyszczalnię typu bioblok (wydajność 800 m³) — w Tarnowie Podgórny — realizowano równolegle

z budową kolektorów kanalizacyjnych. W latach 1990–1993 nakłady wyniosły 416.000 zł. W tym czasie wykonano również kanalizację deszczową o długości 1,4 km. Obecnie w pełni skanalizowaną wsią jest jedynie Tarnowo Podgórne. W następnych latach planuje się rozbudowę kanalizacji sanitarnej w Przeźmierowie, Lusowie i Lusówku.

Wydażność oczyszczalni ścieków jest niewystarczająca; szacuje się, że nawet przy dalszej rozbudowie sieci kanalizacyjnej, w 2001 r. deficyt wyniesie około 2.000 m³ ścieków na dobę. Niezbędna jest więc rozbudowa istniejących oraz budowa nowej oczyszczalni.

Koszt 2 mln zł (w tym 100.000 zł pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska oraz 700.000 zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska) wybudowano na terenie gminy składowisko odpadów. Zajmuje ono ok. 3 ha, a przewidywany okres eksploatacji wynosi 30 lat. Składowisko wykorzystywane jest również przez sąsiednie gminy, z czego do budżetu Tarnowa wpływają stosowne opłaty. Planowana jest rozbudowa składowiska o dwie dodatkowe kwatery.

Do 1991 r. komunikacją w gminie Tarnowo Podgórne zajmowało się MPK w Poznaniu. W 1991 r. zakład ten zażądał od gminy 6 mld zł dotacji, później obniżył ją do 4,8 mld zł (co stanowiło wówczas dużą część dochodów gminy). Ponieważ podobne problemy miały sąsiednie gminy, 1 lipca 1991 r. zawieszono porozumienie, a 1 grudnia utworzono Związek Międzygminnej Komunikacji Podmiejskiej (Duszniki, Rokietnica, Tarnowo Podgórne, początkowo też Suchy Las). W czerwcu 1991 r. zakupiono pierwsze autobusy, a Rada Miasta Poznania przekazała 14 starych Jelczy, z których niewiele nadawało się do eksploatacji. W lipcu zakupiono więc 18 nowych Autosanów. W 1993 r. do Związku przystąpiła gmina Komorniki. W 1993 dokupiono kolejne dwa autobusy.

Mimo dogodnego położenia przy międzynarodowej trasie, długość dróg gminnych wynosi tylko 39 km, z czego drogi o nawierzchni twardej stanowią jedynie 18%. Pod względem gęstości dróg Tarnowo Podgórne ma jedne z gorszych wskaźników w województwie poznańskim. W ostatnich latach remonty dróg w Tarnowie Podgórny, z uwagi na intensywne prace obejmujące zakładanie wodociągów, telefonów i kanalizacji, prawie nie były przeprowadzane — prawdopodobnie budowa i remonty dróg staną się priorytetem władz trzeciej kadencji samorządu.

Utrzymanie przedszkoli i tzw. „zerówek”¹⁵ od stycznia 1991 r. należało do zadań własnych gminy. W gminie działają 4 przedszkola i nie przewiduje się budowy następnych. Po 1991 r. wykonano remonty przedszkoli,

¹⁵Klasa przedszkolna organizowana przez szkoły podstawowe — uczęszczają do niej dzieci, które ukończyły 6 lat.

co w połączeniu z odzyskaniem części pomieszczeń używanych do innych celów znacznie poprawiło ich stan techniczny i funkcjonalność. Prowadzenie szkół podstawowych gmina przejęła od stycznia 1994 r., lecz już wcześniej inwestycje oświatowe finansowane były ze środków lokalnych.

W latach 1993–1996 zbudowano nową szkołę w Lusowie. Jej realizacją zajmował się społeczny komitet budowy szkoły. Mieszkańcy wsi społecznie pracowali przy jej budowie oraz wnosili opłaty pieniężne. Przy Szkole Podstawowej w Przeźmierowie wybudowano nowoczesną salę sportowo-widowską, rozbudowano też Szkołę Podstawową w Ceradzu Kościelnym.

W gminie działa Ośrodek Kultury. Ma 11 placówek, 2 domy kultury i 9 świetlic wiejskich. Organizuje imprezy dla dzieci i młodzieży oraz festyny i inne imprezy masowe. Niezależnie od Ośrodka działają też inne organizacje kulturalne, jak np. zespoły taneczne i śpiewacze. Biblioteka gminna w Tarnowie Podgórnym posiada 3 filie. Bardzo prężnie rozwija się zespół sportowy „Tarnovia”. Skupia kilka drużyn piłkarskich oraz sekcję kolarską, której zawodnicy odnoszą sukcesy w skali krajowej.

2.5. Instytucje lokalne

2.5.1. *Biłgoraj*

Jednym z większych sukcesów miasta jest niewątpliwie integracja miejscowego środowiska przedsiębiorców, po okresie zapaści gospodarczej lat 1990–1991. Ten właśnie fakt wymieniany jest przez burmistrza i innych mieszkańców miasta jako jedna z głównych „przyczyn” dynamicznego rozwoju gospodarczego i spadku bezrobocia. W mieście powstała nowoczesna instytucja wspierająca rozwój gospodarczy — Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego (BARR SA). Udało jej się nie tylko skutecznie wesprzeć rozwój gospodarczy, ale znaleźć podstawy do samofinansowania i powiększania swego znaczenia w skali regionalnej. Dużą rolę w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości odegrał również Fundusz Poręczeń oraz inne instytucje związane z biłgorajską agencją BARR SA.

Inicjatywa zorganizowanego współdziałania ludzi aktywnych w Biłgoraju wyszła od burmistrza oraz kilku biłgorajskich biznesmenów. Ponieważ utworzenie banku komunalnego okazało się niemożliwe, powołano Towarzystwo Gospodarcze, zarejestrowane jako związek pracodawców. Wstąpiło do niego 35 osób reprezentujących wszystkie najważniejsze firmy prywatne i uspołecznione, a także obydwie biłgorajskie gminy: miejską i wiejską. Towarzystwo Gospodarcze z udziałem Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE) i Banku Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, opracowało program rozwoju miasta. Miasto przystąpiło także do

konkursu zorganizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej: „Inicjatywy lokalne na rzecz zatrudnienia i rozwoju gospodarczego”. Biłgoraj znalazł się wśród 9 zwycięskich gmin, otrzymując z funduszu PHARE 655 tys. ECU oraz pomoc techniczną. Na potrzeby programu powołano 20-osobowy zespół nazwany Komitetem Lokalnym, który skupiał głównych aktorów lokalnych. Komitet stał się platformą integracji miejscowego środowiska i pomógł w nawiązywaniu szerokich kontaktów zewnętrznych.

Agencja została zarejestrowana w kwietniu 1994 r. z kapitałem akcyjnym wynoszącym 131 tys. zł, opłaconym w całości gotówką. Wśród właścicieli 1310 imiennych akcji znaleźli się Gmina miejska Biłgoraj (1000), AMBRA SA (70), Henryk Oziębło (30), Zakłady Ceramiki Budowlanej w Markowiczach (50), Gmina wiejska Biłgoraj, Śląska Giełda Towarowo-Pieniężna, Florian Kapica, Biłgorajskie Przedsiębiorstwo Budowlane (po 20 akcji) Spółdzielnia Mieszkaniowa ŁADA, Andrzej Wasąg, Stefan Grodzki, Wojciech Gontarz, Włodzimierz Gajewski, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Spółdzielnia Pracy Metalowców BIŁMET oraz Irena Gadaj (po 10 akcji). Od 1996 r. właścicielem 70 akcji jest wojewoda zamojski. Stanowią one około 5% całości, ale kupując je obecnie wojewoda zapłacić musiał ceną zbliżoną do wyłożonej przez miasto w 1994 r. Agencja rozszerzyła w związku z tym swoją działalność na całe województwo.

Spółka BARR S.A. zatrudnia na pełnym etacie 7 osób, w tym osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych projektów, prezesa, księgową i kierowcę-akwizytora. Siedziba agencji znajduje się w bardzo dogodnym miejscu, naprzeciw Urzędu Miasta. Zgodnie z deklaracją Zarządu Miasta zawartą w opracowanym przez Komitet Lokalny programie, Agencja nie ponosi kosztów związanych z eksploatacją pomieszczeń.

Agencja okazała się nie tylko strukturą zaprojektowaną do zagospodarowania środków pomocowych, ale przydatną trwale miastu instytucją, która umiała przekształcić się w samowystarczalną instytucję.

Istnieje dość powszechna opinia, że właśnie dzięki działaniom Towarzystwa Gospodarczego oraz innych organizacji udało się w mieście przełamać niechęć do ludzi bogatych i idei bogacenia się. Kształtuje to korzystny klimat przedsiębiorczości, co powoduje, że wielu mieszkańców, niezależnie od swojej obecnej sytuacji materialnej, nie przyjmuje postawy roszczeniowej, ale stara się podjąć samodzielną działalność na własny rachunek. Znaczną rolę w tworzeniu tego klimatu odegrały m.in. inspirowane przez Towarzystwo Gospodarcze artykuły w prasie promujące ludzi biznesu, zachęcające do sponsorowania i promujące sponsorów, wywiady z biznesmenami i artykuły o firmach itp. Dużą rolę odgrywa już efekt demonstracji, zauważalne sukcesy aktywnych mieszkańców. Przykład sąsiadów pokazuje wszystkim, że warto spróbować, że może się opłaci. Kształtuje się powoli opinia, że w Biłgoraju po prostu wstyd siedzieć z założonymi rękoma.

W trakcie przygotowania programu rozwoju Biłgoraja wyróżniono wiele barier w rozwoju miasta. W celu ich przezwyciężenia podjęto następujące inicjatywy instytucjonalne:

- Stworzono Fundusz Gwarancyjny dla przedsiębiorstw nie dysponujących wystarczającym własnym kapitałem lub mającym trudności w uzyskaniu kredytu ze względu np. na jego wysokie oprocentowanie.
- Opracowano projekt szkoleń mający zwiększać umiejętności i wiedzę potrzebną do prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza z zakresu prawa, podatków, marketingu i rachunkowości.

Program Szkoleń oparty jest o Ośrodek Doradztwa i Szkolenia działający w ramach BARR, będący placówką kształcenia ustawicznego i posiadający wpis do ewidencji Kuratora Oświaty w Zamościu. Program kursów obejmuje szkolenia dla:

- osób rozpoczynających działalność gospodarczą;
- przedsiębiorców i kadry zarządzającej;
- ludności (kursy informatyczne, językowe);
- pracowników agencji i osób współpracujących z małymi firmami.

Zajęcia odbywają się w stałej siedzibie ośrodka, wyposażonej m.in. w zestaw do odbioru telewizji satelitarnej, sprzęt audio do nauki języków obcych oraz pracownię komputerową. W 1996 r. we wszystkich formach szkolenia wzięło udział ok. 1000 osób. Przychody z tytułu kursów wyniosły 120,5 tys. zł. Odbiorcami szkoleń są przeważnie osoby z wolnego naboru. Niewiele osób kierowanych jest przez Rejonowy Urząd Pracy w Biłgoraju. We współpracy z Polską Agencją Rozwoju Regionalnego prowadzone są bezpłatne szkolenia satelitarne dla małych i średnich firm. W związku z uruchamianiem oddziału BARR SA w Zamościu przygotowywane jest rozpoczęcie działalności szkoleniowej również w stolicy województwa.

Inkubator Pracy Nakładczej ma na celu rozwój działalności chałupniczej, szczególnie wśród o bezrobotnych kobiet. Formą jego działania jest zrzeszanie firm, które tworzą stanowiska pracy chałupniczej (wykonywanej we własnym lokalu) i zapewnianie im obsługi. Utworzone zostało biuro inkubatora wyposażone w fax, ksero i telefon. Inkubator udziela pomocy doradczej w zakresie problemów prawnych, finansowych, technicznych. Organizuje szkolenia, pomaga w szukaniu rynków zbytu i środków inwestycyjnych. Zapewnia reklamę. W ramach inkubatora funkcjonują 4 firmy zatrudniające do 30 osób.

Przy Inkubatorze powstało Centrum Informacji i Obsługi Biznesu, którego celem jest świadczenie tanich i skutecznych usług doradczych dla małych i średnich przedsiębiorstw z regionu biłgorajskiego oraz osób zamierzających podjąć działalność na własny rachunek. Na potrzeby Centrum miasto przekazało na 10 lat w użytkowanie budynek (starą elektrownię) o powierzchni 500 m². W odnowionym (w znacznej części na koszt funduszu PHARE) pomieszczeniach, kilka z nich wynajęto firmom zajmującym się bezpośrednio obsługą biznesu.

W budynku tym zlokalizowano również lokalne Biuro Informacji Gospodarczej, które powstało w związku z wygraniem przez Towarzystwo Gospodarcze na początku 1997 r. konkursu finansowanego przez United States Agency for International Development (USAID). Towarzystwo otrzymało grant w wysokości 52 tys. dolarów na realizację własnego projektu wspomagania lokalnego biznesu (porady prawne, finansowe i marketingowe). W biurze dostępna jest komputerowa baza danych o ponad 2000 lokalnych firmach oraz wolnych pomieszczeniach po upadających zakładach i potencjalnych miejscach lokalizacji przedsiębiorstw. Na miejscu można skorzystać z komputerów, faksu, internetu i biblioteki. Przy współpracy z Polską Agencją Rozwoju Regionalnego organizowane są szkolenia. Przykładem działań, jakie prowadzi biuro, może być np. impreza pt. „Otwarte drzwi do Internetu”, w której ramach specjaliści doradzali przedsiębiorcom, gdzie szukać informacji gospodarczych, jak zamieścić swoją ofertę i jak znaleźć propozycje współpracy.

- Zaproponowano program promocji mający zmniejszyć trudności w dostarczeniu informacji gospodarczej, w nawiązywaniu kontaktów handlowych, w znalezieniu lokalu na prowadzenie działalności gospodarczej oraz w promowaniu własnej oferty. Program ten miał również za zadanie przezwyciężenie braku możliwości podjęcia pracy przez osoby wychowujące małe dzieci, w związku z załamaniem się popularnego w latach sześćdziesiątych–siedemdziesiątych chałupnictwa.

Szczególnie interesującym przedsięwzięciem instytucjonalnym z sukcesem zrealizowanym w Biłgoraju jest Fundusz Przedsiębiorczości.

Biłgorajski Fundusz Przedsiębiorczości utworzono, by ułatwić małym i średnim firmom prywatnym dostęp do kredytów bankowych przez dostarczenie dodatkowych zabezpieczeń kredytów udzielanych przez banki. O poręczenie z funduszu może się ubiegać każdy polski przedsiębiorca zatrudniający poniżej 250 osób. Pierwszego poręczenia fundusz udzielił w grudniu 1994 r. Efektem działania funduszu jest pomoc dla przedsiębiorców w uzyskaniu kredytu, a dla banków pozyskanie nowych klientów oraz wzrost akcji kredytowej z równoczesnym zmniejszeniem ryzyka. Od czerwca 1996 r. funkcjonuje on jako fundusz poręczeń wzajemnych, co oznacza, że działa na rzecz swoich uczestników, ponoszących pewną odpowiedzialność za przyznane poręczenia, a jednocześnie współuczestniczących w zarządzaniu funduszem. Na pokrycie kosztów działań związanych z przekształceniem BARR SA uzyskała grant z funduszu PHARE w wysokości 15.500 ECU. Uruchomienie funduszu poręczeń wzajemnych odbywało się przy pomocy doradczej specjalistów konsorcjum polsko-włoskiego UNICONSULT-CNA VENETO.

Dokumentem potwierdzającym uczestnictwo w funduszu jest obecnie weksel in blanco na kwotę 3000 zł, który powiększa ogólny kapitał funduszu. Przedsiębiorcy biłgorajscy chętnie korzystają z poręczeń Agencji, zwłaszcza że miejscowy oddział Banku Kredytowo-Depozytowego stosuje wobec klientów funduszu preferencyjne oprocentowanie kredytów. W wyniku swojej działalności fundusz do końca 1996 r. udzielił 62 poręczeń na łączną kwotę 1.095 tys. złotych. Jak do tej pory tylko w dwóch przypadkach doszło do windykacji ze środków funduszu na sumę 26.800 złotych. W związku z przystąpieniem do BARR S.A. Wojewody Zamojskiego rozszerzono zakres działania funduszu na całe województwo.

W ramach udzielanych gwarancji pobierany jest 1% od poręczonego kredytu, ale suma opłat nie wystarcza na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem funduszu. Dzieje się tak, pomimo że naczelnik biłgorajskiego Urzędu Skarbowego zwolnił odsetki funduszu z opodatkowania, a od początku 1997 r. odsetki od środków pomocowych na mocy znowej ustawy o podatku dochodowym są zwolnione z opodatkowania. Koszty dodatkowe bilansowane są z innymi źródłami działalności, w tym programem szkoleń oraz wynajmu pomieszczeń. Pobierane są również środki z oprocentowania lokat funduszu umieszczonych w bankach. Ustalono, że aby fundusz stał się samowystarczalny, należałoby pobierać prowizję w wysokości około 5%, co uznano za stawkę zbyt wysoką, powodującą działanie sprzeczne z celami agencji mającej stymulować rozwój, nie zaś dodatkowym obciążeniem dla przedsiębiorców.

Niektóre z programów BARR są nakierowane na promocję i integrację regionu zamojskiego. Biłgoraj staje się w ten sposób ośrodkiem o znaczeniu ponadlokalnym.

W lutym 1997 r. utworzono w ramach BARR SA „Zamojskie Centrum Promocji Inwestycji” (ZCPI), którego głównym zadaniem jest realizacja projektu, dofinansowanego w wysokości 16 tys. ECU ze środków funduszu PHARE-INVESTPROM za pośrednictwem Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych (PAIZ) w Warszawie. Projekt zakłada utworzenie specjalistycznego biura świadczącego usługi na rzecz inwestorów zewnętrznych zainteresowanych województwem zamojskim. Zamojskie centrum realizuje następujące projekty szczegółowe: organizacja systemu informacyjnego na potrzeby inwestorów zagranicznych, opracowanie bazy ofert inwestycyjnych, organizowanie szkoleń przedstawicieli samorządów lokalnych i przedsiębiorstw, oraz organizacja forum inwestycyjnego i innych przedsięwzięć promocyjnych.

Oprócz realizacji podstawowego projektu ZCPI udziela informacji na temat BARR S.A., a w razie potrzeby kontaktuje osoby zainteresowane pomocą agencji z odpowiednimi pracownikami. Wkrótce zamojskie Centrum rozpocznie gromadzenie różnego rodzaju danych przydatnych zarówno dla inwestorów zewnętrznych, jak też dla zainteresowanych samorządów, przedsiębiorstw i osób fizycznych z terenów zamojszczyzny. ZCPI prowadzi swoją działalność w stałej współpracy z Urzędem Wojewódzkim oraz Urzędem Miasta Zamościa, uczestniczy w różnych spotkaniach i imprezach organizowanych przez te instytucje. W ostatnim okresie doszło np. do spotkania z przedstawicielami brytyjskiego funduszu Know-How. Centrum odwiedzają też pierwsze delegacje zagraniczne.

Ciekawym programem realizowanym przez BARR jest projekt realizowany wspólnie z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Zamościu „Zamojszczyzna szansą na Twój zawodowy sukces”. Projekt, który uzyskał wsparcie finansowe od Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej w wysokości 25 tys. zł, przewiduje zorganizowanie 100 trzygodzinnych spotkań z młodzieżą propagujących przedsiębiorczość, w których weźmie w sumie udział ok. 2000 osób. Ponadto dla młodzieży zorganizowane zostaną punkty konsultacyjne, w których bezpłatnie udzielane będą informacje dotyczące możliwości rozpoczęcia działalności gospodarczej na własny rachunek.

Oprócz BARR SA w mieście funkcjonuje coraz więcej niezależnych instytucji szeroko rozumianego otoczenia biznesu, jak np. zarejestrowanych w Biłgoraju 20 biur rachunkowych. Dzięki znacznej pomocy Urzędu Miasta zorganizowano punkt odpraw celnych, w którym dokonuje się 50 odpraw dziennie na kwotę 100 tys. USD.

W Biłgoraju funkcjonuje obecnie około 10 samorządnie powołanych komitetów lokalnych zajmujących się m.in. wodociągami, kanalizacją, oświetleniem ulic, budową ulic, mostów, kładek oraz chodników. Powstają również instytucje pomocy społecznej. Upadła, niestety, z braku środków fundacja Viritis Unitis, ale na jej miejsce pojawiają się nowe, jak np. fundacja dla dzieci specjalnej troski (głównie z porażeniem mózgowym), fundacja przy stowarzyszeniu osób chorych na stwardnienie rozsiane. Wkrótce powstać ma fundacja przy klubie abstynentów „Iskra” dla osób maltretowanych.

W Biłgoraju istnieje od 1976 r. tzw. Wioska dziecięca będąca swoistym rodzinnym domem dziecka. Jest to instytucja działająca dzięki środkom fundacji austriackiej na rzecz dzieci. W kilkunastu domkach mieszkają samotne kobiety opiekujące się dziećmi. Niedopuszczenie pełnych rodzin

do opieki nad dziećmi budzi poważne kontrowersje, ale jest wymogiem postawionym przez fundatora.

Biłgoraj ma własny tygodnik „Tanew” sponsorowany przez władze miejskie. Należy również wspomnieć o lokalnej Biłgorajskiej Telewizji Kablowej, która budzi kontrowersje i przez niektórych jest oceniana jako mało udane przedsięwzięcie. Choć miasto wydało na tę instytucję ponad miliard starych złotych, program lokalny nadawany jest jedynie raz w tygodniu, a pozostały czas antenowy wypełniają najczęściej filmy i programy z innych stacji. Oprócz Agencji BARR SA i lokalnych mediów własną działalność informacyjną i promocyjną prowadzi, oczywiście, Urząd Miasta, który wydaje liczne foldery i broszury. Miasto posiada również własną stronę internetową.

2.5.2. Iława

Najważniejszą instytucją wspierania przedsiębiorczości jest Iławska Izba Gospodarcza założona w 1993 roku i skupiająca obecnie około 100 członków. Izba powstała na mocy ustawy z 1989 r. o izbach gospodarczych. Celem funkcjonowania Izby jest pomoc zrzeszonym członkom oraz promowanie walorów przyrodniczych i turystycznych regionu. Iławska Izba Gospodarcza wykazywała nieco większą aktywność w pierwszym okresie funkcjonowania. Być może wynika to z faktu, iż niektórzy członkowie izby przyjęli postawę roszczeniową, domagając się np. zniżek w podatku od nieruchomości dla firm iławskich oraz wprowadzenia przetargów ograniczonych z preferencjami dla przedsiębiorstw z Iławy. W połowie 1995 r. w strukturach Izby powstał Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości i Rozwoju Lokalnego, wspomagany przez władze miasta.

Na mocy porozumienia z Zarządem Miasta Izba prowadziła Iławską Informację Turystyczną, która zastąpiła działalność biura promocji miasta w urzędzie gminy. Biuro zaangażowane było w szeroką akcję promocyjną — wydało foldery o mieście, nakręciło film wideo, prezentowało miasto na targach. Obecnie Izba zajmuje się informacją gospodarczą, zaś informacja turystyczna ponownie wróciła do Urzędu Miasta.

Iława należy do Związku Gmin „Jeziorak”, który powstał w połowie 1996 r. W skład związku, obok Iławy, wchodzi miasto-gmina Zalewo i gmina Iława. Celem związku jest m.in. promowanie walorów turystycznych jeziora, prowadzenie i wspólne wspieranie inwestycji komunalnych, inwestycji w turystyce oraz z zakresu ochrony środowiska. Jak na razie Związek podjął kilka uchwał w sprawie opracowania strategii rozwoju trzech gmin w ramach akwenu i powołania Społecznej Straży Ekologicznej. Związek

stara się dbać o czystość w otoczeniu Jezioraka (kosze na śmieci, kontenery sanitarne na odpadki, kabiny sanitarne dla turystów). Obecnie trwają przygotowania do wydania Informatora Turystycznego Związku Gmin „Jeziorak”. Działalność jest jednak dość ograniczona zarówno w stosunku do potrzeb, jak i pierwotnych zamierzeń.

W mieście działają także inne związki gospodarcze: Stowarzyszenie Rolników Współpracujących z Centralą Nasienną w Iławie, Stowarzyszenie Producentów Ziemniaków dla Przemysłu Ziemniaczanego „Iława”. Ciekawą inicjatywą jest próba włączenia Cechu Rzemiosł w system kształcenia zawodowego.

W mieście działa ponad 20 stowarzyszeń. Przykładowe z nich to: Regionalne Stowarzyszenie Ziemi Iławskiej, Stowarzyszenie Przyjaciół Szpitala w Iławie, Stowarzyszenie Rozwoju Ziemi Iławskiej, Towarzystwo Miłośników Ziemi Iławskiej, Stowarzyszenie Mniejszości Niemieckiej. Ponadto działają stowarzyszenia sportowe, skupiające osoby upośledzone i chore, działające na rzecz pomocy społecznej, promujące określone idee (np. ochrona praw zwierząt).

W Iławie wydawane są dwie gazety lokalne, działają telewizja oraz radio lokalne. Ponadto Urząd Miasta wydaje informator — „Ratusz Iławski”.

2.5.3. Tarnowo Podgórne

Zaplecze instytucjonalne Tarnowa jest dość wątłe, co wynika z bliskości Poznania, w którym skupione są instytucje wspierania biznesu o randze ponadregionalnej, obsługujące także miejscowych przedsiębiorców. Korzystają oni m.in. z:

- Wielkopolskiej Izby Rolniczej, aktywnie działającej wśród rolników i hodowców z terenu gminy. Gminny Oddział WIR często korzysta z możliwości kontaktu z mieszkańcami na łamach prasy lokalnej.
- Wielkopolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej, niezależnej organizacji działającej w ramach samorządu gospodarczego. Izba stworzyła w Wielkopolsce bardzo silne lobby gospodarcze. Aktywnie uczestniczy w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych, uczestniczy w kształceniu nowej kadry biznesu, zbiera i dostarcza informacje gospodarcze. Należy do niej kilku przedsiębiorców z terenu gminy Tarnowo Podgórne.
- Izby Rzemieślniczej w Poznaniu, zrzeszającej na zasadzie dobrowolności cechy i spółdzielnie rzemieślnicze z terenu Wielkopolski. Szkoli ona mistrzów i czeladników w różnych rzemiosłach, bierze czynny udział w imprezach targowych i wystawienniczych, pośredniczy w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych w Polsce i za granicą. Z terenu gminy,

zwłaszcza z miejscowości Baranowo i Przeźmierowo, pochodzi kilku-dziesięciu członków Izby.

Gmina należy do Stowarzyszenia Gmin Regionu Wielkopolski, które inicjuje i wspiera rozwój gospodarczy gmin regionu. Organizuje konferencje i szkolenia, opracowuje i gromadzi informacje o gminach członkowskich.

Z uwagi na dużą aktywność gospodarczą w gminie, wyjątkowo dobrze rozwinęły się tam instytucje finansowe. W 1996 r. działały już cztery banki o zasięgu ponadregionalnym:

- Bank Śląski w Katowicach S.A. posiadał dwie filie (w Przeźmierowie i Tarnowie Podgórny);
- Powszechny Bank Gospodarczy S.A. posiadał punkt bankowy w Tarnowie Podgórny;
- Spółdzielczy Bank Ludowy posiadał oddział w Tarnowie Podgórny;
- Bank Handlowy w Warszawie S.A. posiadał filię w Tarnowie Podgórny (pierwsza filia BH w gminie wiejskiej w Polsce).

Na terenie gminy działa także Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Sie-linku, którego działalność jest jednak dosyć wyspecjalizowana i skierowana do niewielkiej grupy mieszkańców.

Liczba stowarzyszeń i organizacji działających na terenie gminy jest dosyć znaczna. Do najważniejszych z nich należą:

- Rady Sołeckie i Koła Gospodyń Wiejskich — są prężnie działającymi instytucjami, których aktywność koncentruje się na organizacji prac społecznych oraz działalności kulturalnej;
- Koło Śpiewu im. F. Nowowiejskiego — zespół chórny z ponad 70-letnią tradycją;
- Towarzystwo Pamięci Generała Józefa Dowbora Muśnickiego — kultywuje pamięć przywódcy Powstania Wielkopolskiego, którego grób znajduje się we wsi Lusowo;
- Ochotnicza Straż Pożarna — jest częstym współorganizatorem działalności kulturalnej w gminie.

W Tarnowie Podgórny ważną rolę odgrywa prasa lokalna (wśród gmin wielkopolskich niemal $\frac{2}{3}$ gmin ma własne gazety). Prasa lokalna zaistniała w Tarnowie Podgórny tuż przed wyborami do samorządu w czerwcu 1990 r. i odgrywa nadal ważną rolę w gminie. Po wielu zmianach tytułów, obecnie ukazuje się miesięcznik „Sąsiadka-Czytaj”, utworzony w styczniu 1993 r. Pismo to stanowi zarówno forum wymiany informacji pomiędzy Urzędem Gminy a mieszkańcami, jak również stara się pobudzać lokalne życie kulturalne i społeczne. Na uwagę zasługuje fakt, iż pismo jest bezpłatne i dociera do wszystkich mieszkańców gminy.

2.6. Aktorzy lokalni i polityka lokalna

2.6.1. Biłgoraj

Władze samorządowe są obok przedsiębiorców bez wątpienia głównym aktorem na lokalnej scenie. Ich właśnie zasługą jest w dużym stopniu stworzenie korzystnych warunków rozwoju przedsiębiorczości, sprawne przeprowadzenie przekształceń własnościowych oraz wspomniana już rozbudowa i unowocześnienie infrastruktury miejskiej.

W ostatnich wyborach samorządowych większość mandatów w radzie miasta uzyskała Biłgorajska Inicjatywa Samorządowa, której hasłem przewodnim było ponowne wejście do rady rządzącej w niej poprzednio grupy radnych wywodzących się głównie z Komitetów Obywatelskich (skrótowa nazwa inicjatywy — „bis” — ma się kojarzyć z powtórzeniem kadencji). BIS wystawił 28 kandydatów w 28 obwodach jednomandatowych i zdobył 13 miejsc w radzie. Samorządna Społeczna Inicjatywa Wyborcza „Jedność” uzyskała 2 miejsca. SLD wystawiające 28 kandydatów w wyborach zdobyło 5 miejsc, zaś PSL ani jednego. Komitet Wyborczy Centro-Prawicy uzyskał 2 mandaty. Do rady weszło również kilku kandydatów niezależnych, w tym trzech o orientacji wyraźnie lewicowej.

Opozycję stanowi około 10 radnych (5 z SLD, 2 z „Jedności”, 2 niezależnych i niekiedy osoby z BIS), którzy sprzeciwiają się wielu projektom zgłaszanym przez władze miasta. Zwycięski BIS nie przejął jednak w całości zarządu miasta, obejmując 3 na 8 foteli i starając się w ten sposób dopuścić do udziału we władzach osoby spoza koalicji.

Burmistrz Stefan Oleszczak kandydował w ostatnich wyborach parlamentarnych 1997 r. do Sejmu z listy Unii Wolności (nie jest jednak członkiem tej partii). W Biłgoraju uzyskał wyraźnie mniejszą liczbę głosów od konkurenta startującego ze zwycięskiej Akcji Wyborczej „Solidarność”. Porażka ta nie jest dowodem braku popularności, ponieważ ta część kraju, w której położony jest Biłgoraj, znana jest z wyjątkowo znikomego poparcia partii Tadeusza Mazowieckiego i Leszka Balcerowicza. Oblicze polityczne miasta ma charakter pluralistyczny, istnieją tam zróżnicowane, nakładające się (*cross-cutting*) konflikty interesów, które mogą być przesłanką do kształtowania się kooperatywnych postaw obywateli w sferze politycznej (patrz np. S.M. Lipset, 1995).

Władze samorządowe miasta brały aktywny udział w większości przekształceń własnościowych. Starano się udzielać pomocy nowo powstającym firmom, szczególnie w pierwszym, a więc najtrudniejszym roku ich działalności — zwalniano np. z podatków lokalnych pod warunkiem utrzymania określonego poziomu zatrudnienia i inwestycji. Starano się również usuwać

możliwie jak najwięcej barier administracyjnych, współpracując w sprawach formalno-prawnych, łagodząc w miarę możliwości niedogodności biurokracji i ułatwiając procedury słabo jeszcze znającym je początkującym przedsiębiorcom.

W maju 1997 r. Rada Miejska uchwaliła pakiet stałych zwolnień podatkowych dla nowych inwestorów. Największe ulgi przewiduje się dla firm planujących zatrudnić powyżej 200 osób. Firmy te w ciągu 3 lat są całkowicie zwolnione z podatków od nieruchomości, a przez następne 3 lata płacą część podatku. Firmy planujące zatrudnić do 150 osób zwalniane są całkowicie z tego podatku na 2 lata, zaś zatrudniające do 100 osób, na rok. Znajdujące się w trudnej kondycji zakłady dziewiarskie MEWA SA zostały zwolnione z podatku od nieruchomości w 1995 r. na kwotę prawie 100.000 złotych. Firma spełniła przy tym warunek uzyskania zwolnienia i równowartość zobowiązania podatkowego przeznaczyła na inwestycje (nowoczesne urządzenia komputerowe, niezbędne w procesie projektowania wyrobów). Miasto odciążało także poważnie restrukturyzujące się Zakłady Naprawy Taboru Kolejowego (ZNTK), kupując od tej firmy centralną kotłownię. Władze samorządowe udzieliły też pomocy firmie meblarskiej BLACK-RED-WHITE, zwalniając ją od podatku od nieruchomości na kwotę 18.000 zł, pod warunkiem zainwestowania znacznej kwoty na adaptacji dzierżawionych pomieszczeń, w których stworzyć miano kilkaset nowych miejsc pracy. Choć w bilansie firmy BLACK-RED-WHITE suma zwolnienia nie miała dużego znaczenia, fakt udzielenia zwolnienia był dowodem na pozytywny stosunek władz miasta wobec lokalnej przedsiębiorczości. Podobnie wspierano inne zakłady, na przykład PRIME czy fabrykę mebli BIFAMA. Tej ostatniej umorzono zobowiązania wobec budżetu miasta i dzięki temu firma POL-SKONE kupiła ten zakład za 1,8 mln złotych.

Główną zasługą biłgorajskiego samorządu jest chęć i umiejętność współpracy z otoczeniem, a w szczególności przedsiębiorcami. Administracja lokalna dążyła do ułatwiania procedur biurokratycznych, wychodzenia na przeciw interesantom i podejmowanie rozlicznych inicjatyw. Decydującą rolę w tworzeniu lokalnego sukcesu Biłgoraja odegrał burmistrz miasta Stefan Oleszczak, który jest jednocześnie głównym lokalnym liderem w Biłgoraju.

Burmistrz Stefan Oleszczak, absolwent Politechniki Warszawskiej, z zawodu nauczyciel, pełni swoją funkcję już drugą kadencję. Wcześniej sprawował stanowisko zastępcy burmistrza, co, jak uważa, doskonale przygotowało go do przyszłego awansu. W ogromnym stopniu osobistą zasługą burmistrza S. Oleszczaka jest stworzenie korzystnego klimatu przedsiębiorczości. Znane jest pytanie burmistrza, które kierował do miejscowych przedsiębiorców: „*jak mogę ci pomóc, jak mogę przestać ci przeszkadzać?*”.

Nie ulega wątpliwości, że prywatni przedsiębiorcy zawsze odgrywali decydującą rolę w rozwoju miasta. W okresie socjalizmu prowadzili drobną działalność gospodarczą, by w ostatnich latach przejąć w swoje ręce praktycznie całość miejskiej gospodarki. Istotną cechą społeczności biłgorajskich przedsiębiorców jest klimat wzajemnego zaufania oraz dobrych relacji z władzami samorządowymi. W mieście nie było żadnej większej afery, która mogłaby się negatywnie odbić w opinii publicznej. Wytwórczość i handel prowadzone są w granicach prawa. Nie ma w mieście „rosyjskiego targu” i handlu na czarno. Wymiana ze Wschodem dokonuje się w instytucjonalnych ramach. Nie było też w mieście spektakularnych upadłości, a firmy likwidowane są najczęściej z powodu wyjazdu, zmiany profilu działalności itp.

W promowaniu lokalnej przedsiębiorczości niezwykle ważną rolę pełnią instytucje pośredniczące między władzami lokalnymi a biznesem. BARR SA jest właśnie taką instytucją, a jej prezes, Irena Gadaj, jest jednym z współtwórców rozwoju Biłgoraja. Niewątpliwie to dzięki jej zaangażowaniu i osobowości Agencja stała się tak prężną i samodzielną instytucją odgrywającą istotną rolę w rozwoju miasta. Środowisko osób bezpośrednio i aktywnie zaangażowanych w inicjatywy na rzecz rozwoju miasta nie jest duże. Burmistrz może liczyć na aktywne poparcie około 30-osobowej grupy osób, natomiast ok. 100 osób tworzy krąg jego pasywnych, ale dość wpływowych zwolenników.

Istnieje dość szeroko rozpowszechniona opinia, że największą zasługę w osiągnięciu sukcesu w rozwoju gospodarczym Biłgoraja odegrały władze miasta, które stworzyły korzystny klimat rozwoju przedsiębiorczości. Ważną rolę odegrali również ci ludzie, którzy zaangażowali się w przedsięwzięcie ożywienia ekonomicznego miasta, a przede wszystkim ich umiejętność pracowania na wspólny sukces. Szczególnie widoczne jest to na tle Zamościa, gdzie wojewoda próbował, na podobieństwo Biłgoraja, utworzyć agencję rozwoju regionalnego. Przedsięwzięcie to jednak nie powiodło się, ponieważ zabrakło klimatu współdziałania elity miasta, jaki zaistniał w Biłgoraju. W efekcie wojewoda zamojski stał się udziałowcom biłgorajskiej agencji, która rozszerzyła swoją działalność na obszar całego województwa.

2.6.2. *Itawa*

W wyborach samorządowych 1990 r. główną siłą polityczną była „Solidarność”. W 28-osobowej radzie miasta „Solidarność” otrzymała 19 miejsc, a 9 przypadło bezpartyjnej, spójnej wewnętrznie grupie rzemieślników. Znajdował się w niej przyszły burmistrz — Adam Zyliński,

którego kandydaturę poparła część „Solidarności”. Wiceburmistrzem został były naczelnik miasta, co pozwoliło na uniknięcie konfliktów politycznych w mieście.

Słabość związków zawodowych spowodowała nieprzystąpienie „Solidarności” do drugich wyborów samorządowych w 1994 r. Wyborcy poparli radnych zaproponowanych przez dotychczasowe władze samorządowe. Wyniki wyborów 1994 r. utrzymały apolityczność Rady Miasta — większość jej członków jest bezpartyjna. Z 28 radnych jeden należy do SLD, jeden był przedstawicielem ruchu „Sukces dla Iławy” a jeden wstąpił ostatnio do AWS.

Władze miasta przez dwie kadencje prowadzą politykę prorozwojową, którą można uznać za liberalną. Unikano np. korzystania z rządowego programu aktywnej walki z bezrobociem.

Burmistrz Adam Żyliński niechętnie nastawienie władz miasta do robót publicznych uzasadnia następująco: *„Co z tego, że na przykład 500 ludzi dostałoby u nas zajęcie przy robotach publicznych. (...) Pracowaliby źle, mało wydajnie, bo spora ich część przysłaby do tej pracy bez przygotowania, spora z marginesu społecznego. (...) Po sześciu miesiącach roboty publiczne skończyłyby się, bezrobotni wróciliby na zasiłek. A pamiętajmy, że tzw. aktywne formy walki z bezrobociem naruszają naturalny nerw gospodarki, odbierają zajęcie firmom budowlanym, które nie są w stanie konkurować z korzystającymi z ogromnego dofinansowania organizatorami robót publicznych. I te firmy padają”*. Zdaniem burmistrza lepiej jest stworzyć korzystne warunki dla przedsiębiorców, którzy tworzą nowe miejsca pracy, niż „topić” fundusze publiczne w przedsięwzięcia o znaczeniu socjalnym, które nie przyczyniają się do trwałego rozwoju lokalnej gospodarki i mają negatywny wpływ na motywację pracowników.

Mimo tego, że znaczną część rady tworzą przedsiębiorcy, ustalono, że od miejscowych firm pobierane będą maksymalne stawki podatków lokalnych. Władze zresztą bardzo skutecznie ściągają podatki od przedsiębiorców. Jedynie sporadycznie i tylko, po indywidualnym rozpatrzeniu sprawy, inwestorzy mogą liczyć na przyznanie ulg.

Drugim, poza tworzeniem zdrowego środowiska gospodarczego, kierunkiem działalności władz samorządowych jest dążenie do poprawy wyglądu miasta, rozwoju infrastruktury turystycznej i infrastruktury technicznej. Już na pierwszym posiedzeniu rady w 1990 r. podjęto uchwałę o zaciągnięciu wysokiego kredytu na budowę komina ekologicznego, który miał przyczynić się do redukcji zanieczyszczeń. Rozpoczęto też prace infrastrukturalne. Od 1992 r. modernizuje się chodniki i ciągi piesze, brukując je estetyczną kostką (do 1996 r. położono 40 tys. m²). W ostatnim okresie wybudowano ścieżkę rowerową obiegającą Mały Jeziorak, jezioro znajdujące się w centrum miasta. Odbudowuje się dawny ratusz, zmienia estetykę zabudowy. Utworzenie strefy przemysłowej pozwoliło na uwolnienie cen-

trum miasta od wielu zakładów przemysłowych. Nad jeziorem wybudowano otwarty amfiteatr.

Niewątpliwym liderem lokalnym jest burmistrz miasta, Adam Żyliński. Zdołał on, przy wsparciu udzielonym przez grupę ówczesnych rzemieślników — z których wielu po kilku latach stało się znaczącymi przedsiębiorcami — kontynuować przez dwie kadencje jasną i spójną strategię rozwoju miasta, umiejętnie nie dopuszczając do powstania konfliktu z dwiema znaczącymi w 1990 r. siłami politycznymi: „Solidarnością” i dawną władzą partyjno-administracyjną.

Mało który lider lokalny może cieszyć się tak powszechnym poparciem społecznym, jak burmistrz Iławy. W ostatnich wyborach parlamentarnych burmistrz A. Żyliński uzyskał w swoim mieście ponad 5000 głosów (40% głosujących) i został posłem z listy Unii Wolności. Jest to wynik lepszy, niż w 1993 r., kiedy to A. Żyliński również wygrał w mieście wybory parlamentarne, uzyskując 30% głosów mieszkańców Iławy — ponieważ jednak startował wtedy z listy KLD, który nie uzyskał wymaganego progu 4%, nie dostał się do parlamentu.

Przedsiębiorcy Iławy są bardzo aktywni i współdziałają przy różnego rodzaju inicjatywach w mieście. Przejawami tej aktywności są np. wspieranie idei Centrum Szkolenia Ustawicznego, którego absolwenci mają zasilić miejscowe zakłady pracy, sponsorowanie imprez turystyczno-kulturalnych i sportowych, Klubu Jeziorak, publikacji związanych z Iławą.

Władze miasta starają się, by ich decyzje i plany trafiały do jak najszerszego grona mieszkańców. W każdy poniedziałek przekazywana jest w radio informacja na temat planu pracy Urzędu Miasta w danym tygodniu. W ten sam sposób upowszechniane są wyniki obrad Zarządu.

2.6.3. Tarnowo Podgórne

Rada Gminy wybrana 5 czerwca 1990 r. była zdominowana przez przedstawicieli Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Na wójta gminy radni wybrali wówczas Waldy Dzikowskiego (14 głosów na 25). Do wyborów samorządowych 19 czerwca 1994 r. do współzawodnictwa o 22 mandaty przystąpiło 53 kandydatów. 22 wystawił komitet wyborczy „Samorządna Gmina Tarnowo Podgórne”, który skupiał głównie radnych pierwszej kadencji, zaś jego kandydatem na wójta był ponownie Waldy Dzikowski. 16 kandydatów startowało jako niezależni, 12 zgłoszonych zostało z PSL, a dwóch przez samorząd mieszkańców, zaś jednego zgłosiło kółko rolnicze. Mandaty otrzymało: 16 przedstawicieli komitetu „Samorządna Gmina Tarnowo Podgórne”, 4 kandydatów niezależnych oraz dwóch z PSL. Wójtem na drugą kadencję został ponownie, jednogłośnie wybrany Waldy Dzikowski.

Partie polityczne w gminie praktycznie nie istnieją. Z uwagi na jej rolniczy charakter najdłuższym okresem działalności (sprzed 1989 r.) pochwalić się może Polskie Stronnictwo Ludowe. W 1992 zorganizowano oddział Partii Chrześcijańskich Demokratów, skupiający działaczy d. Komitetu Obywatelskiego. W 1993 r. utworzone zostało Koło Unii Pracy. W tym samym czasie powstał też Oddział Kongresu Liberalno-Demokratycznego, skupiając kilka osób z ówczesnej elity gminy, jednak nie rozwinął działalności.

Niekwestionowanym liderem lokalnym jest wybrany w 1990 r. wójt gminy — Waldy Dzikowski. To w gruncie rzeczy jego umiejętnościami organizacyjnym, menedżerskim i negocjacyjnym gmina zawdzięcza dzisiejszy *boom* inwestycyjny. Potrafił on zapewnić sobie znaczną autonomię decyzji, z jednoczesnym poszanowaniem mechanizmów demokracji lokalnej.

Ważną pozycję wśród lokalnej elity utrzymuje Krzysztof Marchlewski. Został wybrany na przewodniczącego Sejmiku Samorządowego Województwa Poznańskiego. Jego rola opiniotwórcza jest duża również z tego względu, że w lokalnej gazecie pełni funkcję redaktora prowadzącego. Bardzo często jego artykuły poruszają ważne społeczne, polityczne i gospodarcze problemy gminy.

Niemal wszyscy radni wybrani na drugą kadencję prowadzą własną działalność gospodarczą. Odzwierciedla to fakt, iż w gminie Tarnowo Podgórne na 1000 mieszkańców przypada 136 zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Większość przedsiębiorców prowadzi małe zakłady usługowe, produkcyjne i rzemieślnicze, ale jest także kilku, których rola w życiu gospodarczym gminy jest duża. Do nich należą np. właściciele fabryki mebli „Balma”, „Domu Handlowego” H. i P. Korbankowie oraz właściciele specjalistycznej piekarni „Glutenex”.

Ważnymi aktorami lokalnymi, którzy pojawili się stosunkowo niedawno, są inwestorzy zagraniczni. Występują oni raczej jako aktorzy instytucjonalni niż osoby fizyczne. Z reguły reprezentowani są przez polskie kadry zarządzające.

3. Postawy społeczne i opinie mieszkańców

3.1. Cechy badanych zbiorowości

W każdej z trzech miejscowości przeprowadzono badania opinii społecznej na próbie ok. 300 osób. Próby nie mają charakteru losowego, ponieważ z powodów ograniczeń budżetowych zastosowano tzw. ankietę szkolną.

Uczniowie klas ósmych kilku szkół podstawowych w każdej miejscowości dostarczyli kwestionariusze ankiety do wypełnienia swoim rodzicom, a następnie odnieśli do szkoły. Tęgo rodzaju próba ma charakter selektywny, eliminuje bowiem ludzi w najmłodszej i najstarszej kategorii wiekowej, poza tym jednak dość dobrze oddaje cechy populacji.

Tabela 3.

Charakterystyka badanych populacji

Cechy populacji		Biłgoraj n = 321	Iława n = 322	Tarnowo n = 306
Wiek:	do 30 lat	15,2	5,1	2,7
	31–40	49,8	68,4	51,5
	41–50	28,6	24,7	41,8
	pow. 50 lat	6,3	1,9	4,0
Płeć:	kobiety	58,2	62,0	66,0
	mężczyźni	41,8	38,0	34,0
Wykształcenie:	podstawowe	3,6	8,7	10,3
	średnie*	63,9	73,5	64,3
	wyższe**	29,3	17,7	25,4
Długość okresu zamieszkania:	do 5 lat	4,5	2,2	7,0
	5–10 lat	19,7	18,9	16,4
	15–20 lat	39,8	42,0	43,0
	od urodzenia	36,0	36,9	33,6
Zawód:	rolnicy	2,9	3,8	9,4
	robotnicy	27,7	42,8	26,7
	pracownicy usług	21,2	21,7	26,3
	pracownicy umysłowi	41,0	25,2	36,1
	kadry kwalifikowane	0,7	1,7	0,4
	wolne zawody	1,8	2,8	0,4
	emeryci, renciści	4,7	2,1	0,8

* Wykształcenie średnie pełne i niepełne,

** Wyższe pełne i niepełne.

Największa liczba badanych w trzech miejscowościach zawiera się w kategorii wiekowej od 31 do 50 lat, są to więc ludzie młodzi lub w średnim wieku. Wyrażna większość ma wykształcenie ponadpodstawowe, a ponad ¼, z wyjątkiem Iławy, legitymuje się wykształceniem wyższym. Mniej więcej jedna trzecia respondentów mieszka w badanych miejscowościach od urodzenia, a dalsze 40% co najmniej od 15 lat. Są to więc populacje w znacznym stopniu ustabilizowane. Odsetki rolników w miastach Biłgoraj i Iława są bardzo niewielkie, nieco więcej rolników (ok. 10%) mieszka w gminie wiejskiej Tarnowo Podgórne. Wyrażna większość badanych to robotnicy, pracownicy usług i pracownicy umysłowi. Wolne zawody i kadry wysoko

wykwalifikowane występują w badanych populacjach jedynie w niewielkim odsetku. Podsumowując cechy badanych populacji można stwierdzić, że są to zbiorowości ludzi ustabilizowanych, w stosunkowo młodym wieku i o ponadprzeciętnym, w stosunku do całej ludności kraju, poziomie wykształcenia. Poglądy tych populacji wydają się mieć stosunkowo najsilniejsze opiniotwórcze oddziaływanie w badanych społecznościach.

3.2. Samopoczucie społeczne

Jedną z miar samopoczucia społecznego w skali lokalnej może być poziom zadowolenia ze zmian dokonanych w ostatnich latach w funkcjonowaniu urzędów gmin i ich działalności na rzecz wspólnego dobra. W przypadku oceny działalności urzędów gmin występują bardzo wyraźne różnice między Biłgorajem, gdzie tylko co dziesiąty respondent jest zdania, że działalność urzędu gminy polepszyła się znacznie, a Iławą i Tarnowem, gdzie opinie taką wyraża ponad 40% badanych. Porównując te wyniki z odpowiedziami otrzymanymi na identyczne pytanie w badaniach przeprowadzonych poprzednio w sześciu gminach różnych regionów Polski¹⁶, można stwierdzić, że Iława i Tarnowo Podgórne wyraźnie wyróżniają się na tle innych gmin.

Działalność urzędów gmin znacznie się polepszyła:

Biłgoraj — 11%, **Bytów** — 10%, **Iława** — 40%, **Jordanów** — 28%, **Siemiatycze** — 14%, **Sławno** — 6%, **Stary Sącz** — 16%, **Supraśl** — 15%, **Tarnowo Podgórne** — 46%

Mimo że mieszkańcy Biłgoraja stosunkowo najbardziej krytycznie oceniają działalność urzędu gminy, to jednak ponad połowa uważa, że sytuacja w tym zakresie trochę się polepszyła.

Tabela 4.

Ocena działalności urzędów gmin w 1997 r. w porównaniu z sytuacją przed 1989 r.

działalność:	Biłgoraj	Iława	Tarnowo
polepszyła się znacznie	10,6	40,4	46,4
trochę się polepszyła	46,4	38,5	34,3
nie uległa zmianie	22,7	11,8	9,8
pogorszyła się trochę	4,0	2,2	2,3
pogorszyła się znacznie	1,6	3,1	1,0
brak odpowiedzi	14,6	4,0	6,2

¹⁶*Funkcjonowanie gmin podzielonych i zespolonych*, raport opracowany na zlecenie Urzędu Rady Ministrów przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa, lipiec 1995 r.

W Biłgoraju badani mieszkańcy w większości przypadków podobnie oceniają działalność władz gminy w poprzedniej i obecnej kadencji. Znacznie lepiej oceniana jest dbałość o estetykę i czystość miejscowości, zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków. Równocześnie jednak ponad ¼ badanych mieszkańców gorzej ocenia dbałość o szkoły, instytucje kulturalne i rozwój turystyki. Opinie na temat troski o rozwój miejscowej gospodarki są w bardziej ambiwalentne. Ok. ⅓ badanych uważa, że sytuacja w tej dziedzinie pogorszyła się, tyle samo jest zdania, że nie uległa zmianie, natomiast ok. 40% wyraża opinię że sytuacja w tej dziedzinie się polepszyła.

Tabela 5a.

Ocena zadań wykonywanych przez gminę Biłgoraj w 1997 r. w porównaniu z okresem sprzed trzech lat

Zadania	lepiej	gorzej	tak samo
obsługa obywateli w urzędzie	31,7	9,9	58,3
dbanie o estetykę i czystość miejscowości	78,9	7,9	13,2
pomoc dla szkoły	31,9	25,7	42,3
dbanie o instytucje kulturalne	28,6	26,9	44,5
zaopatrzenie w wodę	48,5	2,6	48,9
oczyszczanie ścieków	52,4	6,8	40,8
rozwój turystyki	18,2	29,2	52,6
rozwój miejscowej gospodarki	40,7	28,5	30,8

W Iławie, podobnie jak w Biłgoraju, wyraźna większość wyraża opinie, że władze gminy w obecnej kadencji lepiej troszczą się o estetykę i czystość miasta, rozwój turystyki, oczyszczanie ścieków i rozwój miejscowej gospodarki. Na tym tle zwraca uwagę mniejsza, zdaniem jednej czwartej badanych, troska o szkoły.

Tabela 5b.

Ocena zadań wykonywanych przez gminę Iławę w 1997 r. w porównaniu z okresem sprzed trzech lat

Zadania	lepiej	gorzej	tak samo
obsługa obywateli w urzędzie	28,1	13,7	58,2
dbanie o estetykę i czystość miejscowości	95,0	1,3	3,8
pomoc dla szkoły	31,5	25,1	43,4
dbanie o instytucje kulturalne	48,5	15,7	35,7
zaopatrzenie w wodę	35,7	7,2	57,0
oczyszczanie ścieków	70,5	1,6	27,9
rozwój turystyki	76,4	5,1	18,5
rozwój miejscowej gospodarki	56,6	14,1	29,3

Tabela 5c.

Ocena zadań wykonywanych przez gminę Tarnowo Podgórne w 1997 r. w porównaniu z okresem sprzed trzech lat

Zadania	lepiej	gorzej	tak samo
obsługa obywateli w urzędzie	40,6	4,7	54,7
dbanie o estetykę i czystość miejscowości	73,9	4,7	21,4
pomoc dla szkoły	83,8	2,4	13,8
dbanie o instytucje kulturalne	40,5	15,1	44,4
zaopatrzenie w wodę	77,3	1,0	21,7
oczyszczanie ścieków	54,7	10,5	34,8
rozwój turystyki	24,4	14,4	61,3
rozwój miejscowej gospodarki	81,1	2,8	16,1

W Tarnowie Podgórny wyrażnie lepiej oceniana jest pomoc dla szkoły, troska o rozwój gospodarki i zaopatrzenie w wodę. Nieco gorsze oceny uzyskała natomiast dbałość o instytucje kulturalne.

W Biłgoraju i Iławie najlepsze oceny uzyskało „dbanie o estetykę i czystość miejscowości”, natomiast w Tarnowie Podgórny zadanie to uzyskało dopiero 4 ocenę. W tej miejscowości z kolei na pierwszym miejscu znalazła się pomoc dla szkoły. Na drugim miejscu wymieniono w Tarnowie rozwój miejscowej gospodarki, które to zadanie uzyskało w Iławie 4, a w Biłgoraju nawet 5 rangę. Drugie miejsce w Iławie zajął rozwój turystyki, a w Biłgoraju zaopatrzenie w wodę. Jak wynika z tych danych, poszczególne zadania w badanych gminach uzyskały różne oceny, co wskazuje na odmienne postrzeganie preferencji władz gmin. Warto także zwrócić uwagę na różnice w ocenach poszczególnych zadań. Np. w Biłgoraju różnica między najlepiej (estetyka), a najgorzej (turystyka) ocenianym zadaniem wynosi ponad 60 punktów, w Iławie różnica ta (estetyka i obsługa obywateli w urzędzie) wynosi ok. 70 punktów, a w Tarnowie (pomoc dla szkoły i rozwój turystyki) blisko 60 punktów.

Warto również porównać oceny zadań w trzech obecnie badanych gminach z wynikami poprzedniej ankiety przeprowadzonej w sześciu miejscowościach. Przedmiotem porównania będzie saldo ocen pozytywnych i negatywnych ośmiu zadań wykonywanych w obecnej i poprzedniej kadencji.

Wśród porównywanych miejscowości Tarnowo Podgórne z rangą 1,8, Iława z rangą 3, a Biłgoraj z rangą 3,5 zajęły najwyższe pozycje. Na szczególną uwagę zasługują pozytywne oceny działalności gminy, mające na celu stymulowanie rozwoju gospodarki. W tej dziedzinie jedynie Tarnowo, Iława i Biłgoraj uzyskały przewagę ocen pozytywnych nad negatywnymi,

Tabela 6.

Oceny netto zadań wykonywanych przez gminy

Zadania	Biłgoraj		Iława		Tarnowo Podgórne	
	ocena	ranga	ocena	ranga	ocena	ranga
obsługa obywateli w urzędzie	22	4	14	7	36	6
dbanie o estetykę i czystość miejscowości	71	1	94	1	69	4
pomoc dla szkoły	6	7	6	8	81	1
dbanie o instytucje kulturalne	2	8	33	5	25	7
zaopatrzenie w wodę	46	2	29	6	76	3
oczyszczanie ścieków	46	2	69	3	44	5
rozwój turystyki	11	6	71	2	10	8
rozwój miejscowej gospodarki	12	5	43	4	78	2

Tabela 7.

Oceny (netto) zadań wykonywanych w Biłgoraju, Iławie i Tarnowie Podgórny
w porównaniu z ocenami uzyskanymi w sześciu innych gminach

Gminy	obsługa	estetyka	szkoły	kultura	woda	ścieki	turystyka	gospod.
Biłgoraj	22	71	6	2	46	46	-11	12
Bytów	46	63	-30	-22	40	68	-15	-15
Iława	14	94	6	33	29	69	71	43
Jordanów	23	39	30	-21	-12	-18	-18	-12
Siemiatycze	34	33	-25	-20	61	17	-6	-12
Sławno	34	77	45	-22	26	11	-20	-25
Stary Sącz	22	19	-46	23	2	1	24	-24
Supraśl	32	2	-24	-39	18	50	0	-27
Tarnowo Podgórne	36	69	81	25	76	44	10	78

przy czym w przypadku dwóch pierwszych miejscowości dodatnie salda są bardzo wysokie.

Interesujące okazało się również porównanie warunków życia w badanych przez nas gminach, w porównaniu z sąsiednimi miejscowościami. Mimo znacznego odsetka odpowiedzi „trudno powiedzieć”, szczególnie w przypadku Leżajska, Jarosławia i Kraśnika można zauważyć, że spora część badanych mieszkańców Biłgoraja ocenia pozytywniej warunki życia we własnym mieście niż np. w Stalowej Woli. W przypadku Zamościa zdania są podzielone, jedna czwarta badanych uważa, że w tym mieście żyje się gorzej, a ok. jednej trzeciej, że lepiej niż w Biłgoraju. Saldo wynosi w sumie ok. 4 punktów na korzyść Zamościa.

Korzystna opinia mieszkańców Iławy o warunkach życia we własnym mieście jest znacznie bardziej jednoznaczna. Ocena netto na korzyść Iławy, w porównaniu z warunkami życia w Lubawie wynosi 54 punkty, Ostródy

Tabela 8a.

Ocena warunków życia w Biłgoraju w porównaniu z sąsiednimi miastami

Miasto	lepiej	tak samo	gorzej	trudno powiedzieć	ocena netto
Zamość	25,6	15,1	29,7	29,7	-4,1
Leżajsk	12,3	17,7	10,0	60,0	+2,3
Stalowa Wola	18,6	11,2	32,7	37,5	+14,7
Kraśnik	13,5	16,5	13,5	56,5	0
Jarosław	11,3	12,3	16,5	59,9	-5,2

Tabela 8b.

Ocena warunków życia w Iławie w porównaniu z sąsiednimi miastami

Miasto	lepiej	tak samo	gorzej	trudno powiedzieć	ocena netto
Kwidzyn	32,5	9,4	6,5	51,6	+26,0
Lubawa	60,8	7,4	6,5	24,9	+54,3
Morąg	46,3	7,5	4,9	41,4	+41,4
Ostróda	47,7	15,2	7,1	30,0	+40,6
Olsztyn	28,1	10,3	22,3	39,4	+5,8

— 40, Morąga — 41 i Kwidzyna — 26. Iława wygrywa także, choć bardzo nieznacznie, w porównaniu ze znacznie większym Olsztynem.

Również w Tarnowie znacznie więcej mieszkańców uważa, że w ich miejscowości warunki życia są lepsze niż w sąsiednich gminach. Największe różnice na korzyść Tarnowa występują w zestawieniu z Kaźmierzem, Pniewami i Luboniem.

Tabela 8c.

Ocena warunków życia w Tarnowie Podgórnym w porównaniu z sąsiednimi gminami

Miasto	lepiej	tak samo	gorzej	trudno powiedzieć	ocena netto
Suchy Las	20,6	17,5	4,5	57,4	+16,1
Swarzędz	18,7	13,1	8,0	60,2	+10,7
Pniewy	28,8	8,8	4,6	57,9	+24,2
Kaźmierz	40,9	7,0	6,3	45,8	+34,6
Luboń	26,2	2,4	9,4	61,8	+23,8

Respondentów pytano także o perspektywy życiowe ludzi młodych, pochodzących z badanych przez nas miejscowości. Różnice między poszczególnymi gminami są znaczne, chociaż ogólnie największy odsetek badanych deklaruje, że perspektywy życiowe są lepsze w dużych miastach.

W Biłgoraju jedna czwarta badanych wskazuje na stolicę, a 15% jest zdania, że najlepsze perspektywy życiowe dla młodych ludzi zapewnia wy-

Tabela 9a.

Ocena perspektyw życiowych ludzi młodych, pochodzących z Biłgoraja

Perspektywy są lepsze w:	%
Warszawie	25,5
Lublinie	6,4
innych dużych miastach	47,5
Biłgoraju	2,9
innych miastach średnich	2,9
za granicą	15,0

jazd za granicę. Stosunkowo wysoki odsetek tego rodzaju odpowiedzi wyjaśnić mogą wieloletnie tradycje emigracji z Biłgoraja, szczególnie do USA. W Biłgoraju zwraca również uwagę brak wskazań najbliższej metropolii jaką jest Lublin.

Tabela 9b.

Ocena perspektyw życiowych ludzi młodych, pochodzących z Iławy

Perspektywy są lepsze w:	%
Warszawie	19,6
Gdańsku	7,7
innych dużych miastach	49,2
innych miastach średnich	9,0
Olsztynie	4,2
za granicą	10,3

W Iławie występuje również stosunkowo wysoki, choć niższy niż w Biłgoraju odsetek wskazujących Warszawę jako miejsce najlepszych perspektyw życiowych. Pojawia się niemal nieobecna w poprzednim przypadku metropolia regionalna, jaką w tym przypadku jest Gdańsk (prawie 8% wskazań), oraz inne średnie miasta, wymieniane niemal przez co dziesiątego badanego. Kategoria ta jest prawie nieobecna w odpowiedziach uzyskanych w poprzednich miejscowościach. Emigracja zagraniczna jako najlepsza perspektywa życiowa wymieniana jest również przez co dziesiątego badanego mieszkańca Iławy.

Mieszkańcy Tarnowa Podgórnego wyraźnie największe perspektywy dla ludzi młodych wiążą z Poznaniem, najbliższą metropolią regionalną. Mniej więcej co piąty mieszkaniec wymienia Tarnowo Podgórne, czyli własne miejsce zamieszkania, co nie zdarzało się prawie w przypadku dwóch pozostałych miejscowości. Zagranicę wybiera mniej więcej co dwudziesty badany.

Natomiast stolica nie cieszy się w Tarnowie dobrą opinią jako miejsce realizacji kariery. Warto podkreślić, że ponad trzy czwarte badanych mieszkańców Tarnowa uważa aglomerację poznańską jako miejsce najlepszych perspektyw dla młodzieży.

Tabela 9c.

Ocena perspektyw życiowych ludzi młodych, pochodzących z Tarnowa Podgórnego

Perspektywy są lepsze w:	%
Warszawie	3,5
Poznaniu	56,6
innych dużych miastach	11,2
Tarnowie	19,6
innych miastach średnich	2,8
innych gminach wiejskich	0,3
za granicą	5,9

Kolejne pytania dotyczyły oceny władz gmin z punktu widzenia dwóch kryteriów: liczenia się ze zdaniem społeczności lokalnej i realizacji jej interesów.

Tabela 10.

Czy władze gminy liczą się ze zwykłymi obywatelami

Opinie	Biłgoraj	Iława	Tarnowo
tak, zawsze	1,3	4,1	9,5
tak, ale tylko przed wyborami	38,1	31,2	19,6
na ogół się liczą	24,5	37,9	50,0
na ogół się nie liczą	25,2	18,9	13,9
w ogóle się nie liczą	11,0	7,9	7,1

W pierwszym przypadku najlepszą ocenę uzyskało Tarnowo Podgórne, gdzie połowa badanych mieszkańców uważa, że władze na ogół liczą się ze zdaniem zwykłych obywateli, a co dziesiąty mieszkaniec uważa, że liczą się zawsze. W Iławie ocena władz jest wyraźnie gorsza, ponieważ trochę więcej niż co trzeci mieszkaniec uważa, że władze na ogół się liczą ze zdaniem własnych obywateli, a mniej niż co dwudziesty, że liczą się zawsze. Najgorszą ocenę uzyskały władze Biłgoraja, gdzie zaledwie co czwarty mieszkaniec uważa, że władze liczą się z jego zdaniem, a osoby twierdzące, że władze zawsze liczą się ze zdaniem obywateli są bardzo nieliczne. Symetrycznie największy odsetek respondentów twierdzących, że władze nie liczą się ze

zdaniem zwykłych obywateli największy jest w Biłgoraju i Iławie, najmniejszy zaś w Tarnowie Podgórnym. Wyniki te warto porównać z rezultatami uzyskanymi w sześciu poprzednio badanych gminach.

Władze zawsze lub na ogół liczą się zdaniem zwykłych obywateli:

Biłgoraj — 26%, Bytów — 38%, **Iława** — 42%, Jordanów — 41%, Siemiatycze — 30%, Sławno — 41%, Stary Sącz — 28%, Supraśl — 26%, **Tarnowo Podgórne** — 60%

Komplementarne do poprzedniego było pytanie, o czyj interes dbają przede wszystkim władze gminy. W Tarnowie Podgórnym prawie połowa badanych odpowiedziała, że władze dbają o interes wszystkich obywateli, a mniej niż jedna czwarta, że o własny interes. Ocena władz Iławy jest już nieco gorsza. Ponad jedna trzecia mieszkańców tego miasta jest zdania, że władze dbają o interes wszystkich obywateli, a nieco mniej niż jedna trzecia, że o własny interes. Odwrotne wyniki uzyskano w Biłgoraju, gdzie więcej niż co drugi badany uważa, że władze dbają przede wszystkim o własny interes, a tylko co szósty jest skłonny twierdzić, że dbają o interes wszystkich obywateli.

Tabela 11.

Władze lokalne dbają przede wszystkim

Opinie	Biłgoraj	Iława	Tarnowo Podgórne
o interes wszystkich obywateli	16,8	37,9	46,1
o własny interes	51,4	29,8	23,9
o interes wybranych grup	23,7	25,8	19,3
trudno powiedzieć	8,1	6,5	10,7

Na tle porównywanych sześciu gmin władze Tarnowa oceniane są znacznie lepiej, Iławy nieco lepiej, a Biłgoraj plasuje się na ostatniej pozycji.

Władze dbają przede wszystkim o interes wszystkich obywateli:

Biłgoraj — 17%, Bytów — 33%, **Iława** — 38%, Jordanów — 21%, Siemiatycze — 31%, Sławno — 37%, Stary Sącz — 18%, Supraśl — 29%, **Tarnowo Podgórne** — 46%

Władze dbają przede wszystkim o własny interes:

Biłgoraj — 51%, Bytów — 47%, **Iława** — 30%, Jordanów — 64%, Siemiatycze — 57%, Sławno — 57%, Stary Sącz — 58%, Supraśl — 52%, **Tarnowo Podgórne** — 24%

Interesujące było także poznanie opinii mieszkańców badanych gmin o tym, kto ma ich zdaniem największy wpływ na decyzje podejmowane

w gminie. W Iławie na pierwszym miejscu (można było wymienić najwyżej trzech aktorów) znalazł się burmistrz, a w Tarnowie Podgórnym — wójt. W Biłgoraju pierwsze miejsce zajęli „najbogatsi przedsiębiorcy”, którzy odgrywają także dużą rolę w Iławie i Tarnowie (drugie pozycje). Wyniki te sugerują, że mieszkańcy postrzegają władze gmin dwojako. Na płaszczyźnie formalnej największy wpływ na decyzje ma burmistrz z radą gminną w tle, zaś na płaszczyźnie nieformalnej elita pieniądza, czyli najbogatsi przedsiębiorcy. Taki układ, odkryty już w latach dwudziestych w pracy małżeństwa Lyndów, charakterystyczny jest dla demokratycznych społeczeństw¹⁷. W Polsce znaczną rolę w opinii jednej trzeciej mieszkańców Iławy i prawie połowy Biłgoraja odgrywają jeszcze władze wojewódzkie. Natomiast zdanie takie podziela zaledwie co dwudziesty obywatel Tarnowa Podgórnego. Władze w Warszawie wymieniane są bez porównania rzadziej, najczęściej w Biłgoraju. Bezpośredni wpływ rządu nie jest właściwie w gminach dostrzegany, chociaż nadal widoczne (z wyjątkiem Tarnowa) jest oddziaływanie pośrednie władz centralnych przez układ wojewódzki. Istotna rola miejscowego kleru jest postrzegana we wszystkich miejscowościach przez mniej więcej co dziesiątego badanego.

Tabela 12.

Kto ma największy wpływ na decyzje podejmowane w gminie

Aktorzy	Biłgoraj	Iława	Tarnowo Podgórne
radni	54,6	56,9	67,3
burmistrz (wójt)	63,2	91,5	95,0
najbogatsi przedsiębiorcy	79,7	84,7	74,2
zwykli obywatele	4,0	6,2	16,4
dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych	7,0	11,3	1,4
władze wojewódzkie	43,4	33,1	6,5
władze w Warszawie	7,3	5,3	4,6
ksiądz proboszcz	10,7	9,9	14,2

Odsetki nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać trzech aktorów.

Podsumowaniem tej części badań są odpowiedzi na pytanie o popularność aktualnego burmistrza (wójta) badanych miejscowości. Największą popularnością cieszy się niewątpliwie wójt gminy Tarnowo Podgórne. Na pytanie, „czy w nadchodzących wyborach poparłaby Pani (Pan) obecnego

¹⁷R.S. Lynd, H.M. Lynd, 1929: *Middletown. A Study in Contemporary American Life*, New York 1929. oraz tych samych autorów, 1937: *Middletown in Transition, A Study of Cultural Conflict*, New York 1937.

Tabela 13.

Potencjalne poparcie obecnego burmistrza (wójta) w nadchodzących wyborach, w procentach

Poparcie	Biłgoraj	Ława	Tarnowo Podgórne
tak	13,8	50,0	64,6
nie	36,9	9,7	8,6
niezdecydowani	49,3	40,3	26,8

burmistrza (wójta)” — prawie dwie trzecie badanych w tej miejscowości odpowiedziało — „tak”¹⁸.

Burmistrz Ławy także uzyskał znaczące, bo połowy ankietowanych, poparcie. Znacznie mniej popularny jest natomiast burmistrz Biłgoraja, który został wybrany zaledwie przez co siódmego ankietowanego.

3.3. Poziom aktywności

Poziom aktywności społeczności lokalnych ilustruje kilka wskaźników. Mniej więcej co czwarty badany w Biłgoraju i Ławie oraz co dziesiąty w Tarnowie Podgórny dostrzega istnienie ugrupowań politycznych rządzących w gminie. W Biłgoraju i Ławie dla mniej więcej co dziesiątego respondenta jest to Unia Wolności.

Taki rozkład odpowiedzi jest zrozumiały, ponieważ badania nasze prowadzone były niedługo po wyborach parlamentarnych, w których burmistrzowie Ławy i Biłgoraja kandydowali z list tej właśnie partii. Nie znaczy to, oczywiście, że obie rady są opanowane przez Unię Wolności. W Tarnowie Podgórny nie wymieniono żadnej partii, ponieważ gminy wiejskie są znacznie mniej upolitycznione, a poza tym wójt nie startował w wyborach. W sumie uzyskane wyniki świadczą o słabym zainteresowaniu badanych i ich rozeznaniu w lokalnych układach politycznych.

Tabela 14.

Znajomość ugrupowań politycznych rządzących w gminie

Wyszczególnienie	Biłgoraj	Ława	Tarnowo Podgórne
Zna ugrupowania	26,1	24,8	10,8
AWS	5,0	1,9	—
SLD	2,5	5,9	—
UW	10,0	12,7	—
PSL	7,5	0,3	—

¹⁸Pytanie to miało charakter jedynie indykacyjny, ponieważ w obecnym stanie prawnym burmistrzowie i wójtowie wybierani są przez rady, a nie w głosowaniu powszechnym.

Znajomość nazwiska radnego z własnego okręgu wyborczego jest już znacznie szersza¹⁹. Nazwisko takie zna trzy czwarte mieszkańców Tarnowa Podgórnego oraz mniej więcej dwie trzecie badanych w Biłgoraju i połowa w Iławie

Udział w wyborach lokalnych deklaruje ok. 80% respondentów, co jest liczbą z pewnością znacznie większą niż rzeczywisty udział w głosowaniu, nawet jeżeli wziąć pod uwagę, że mamy do czynienia z młodszą, lepiej wykształconą i bardziej aktywną populacją²⁰.

Tabela 15.

Odsetek osób znających nazwisko radnego ze swojego okręgu i deklarujących udział w wyborach lokalnych w 1994 r.

Wyszczególnienie	Biłgoraj	Iława	Tarnowo Podgórne
nazwisko radnego	64,4	55,2	79,1
udział w wyborach	79,2	82,8	83,6

Stopień przynależności do organizacji społecznych (dobrowolnych stowarzyszeń) jest bardzo niski. Należy do nich mniej więcej co szósty badany mieszkaniec Tarnowa Podgórnego i Iławy oraz co dwunasty Biłgoraja. Odsetek osób działających aktywnie jest we wszystkich miejscowościach znacznie mniejszy. Niski stopień przynależności do stowarzyszeń wynika, jak już wspomniano, z cech społeczeństwa postsocjalistycznego, którego podstawowym elementem strukturującym były grupy rodzinno-koleżeńskie.

Tabela 16.

Przynależności do organizacji społecznych

Wyszczególnienie	Biłgoraj	Iława	Tarnowo Podgórne
tak, należę i działam aktywnie	2,9	5,0	5,0
tak, należę, ale nie udzielam się specjalnie	5,1	7,8	6,7
nie należę	92,0	87,2	88,3

Znacznie większy jest stopień zainteresowania problemami gminy, od których rozwiązania zależy w znacznym stopniu poziom życia mieszkańców. Bardzo interesuje się problemami gminy, i chciałaby pomóc w ich załatwianiu, mniej więcej jedna trzecia mieszkańców Biłgoraja i Tarnowa

¹⁹W badanych gminach obowiązuje większościowa ordynacja wyborcza i radni wybierani są w okręgach jednomandatowych.

²⁰Frekwencja w wyborach lokalnych wyniosła średnio poniżej 50%.

Tabela 17.

Zainteresowanie problemami gminy

Stopień zainteresowania	Biłgoraj	Łąwa	Tarnowo Podgórne
interesuje się bardzo i chciałbym pomóc w rozwiązywaniu różnych problemów	28,8	23,0	27,7
staram się o informacje na te tematy, ale nie zamierzam aktywnie działać	37,5	45,9	42,4
nie interesuję się tym bliżej	33,7	31,1	29,9

Podgórnego oraz jedna czwarta Ławy. W ogóle sprawami gminy nie interesuje się ok. jednej trzeciej badanych we wszystkich miejscowościach.

W Biłgoraju wśród przyczyn utrudniających organizowanie się mieszkańców gminy na pierwszym miejscu wymieniono „dbanie o własne interesy” i „brak nawyków wspólnego działania”. Natomiast brak czasu odgrywa, zdaniem badanych, mniejszą rolę.

Tabela 18a.

Przyczyny utrudniające organizowanie się mieszkańców Biłgoraja

Przyczyny	bardzo utrudniają	trochę utrudniają	wcale nie utrudniają	trudno powiedzieć
dbanie o własne interesy	57,0	27,2	3,9	11,8
brak nawyków wspólnego działania	44,2	40,2	1,7	14,0
niechęć i konflikty między ludźmi	43,4	34,7	4,4	17,5
brak zaufania do ludzi i ich intencji	35,3	43,0	2,3	19,3
brak czasu na tego typu działania	25,9	38,2	8,9	27,0

Identyczne przyczyny wymieniono na pierwszym miejscu w Ławie i Tarnowie Podgórnym. Również „brak zaufania do ludzi i ich intencji” był bardzo często wymieniany, jako przyczyna utrudniająca organizowanie się mieszkańców, we wszystkich miejscowościach.

Tabela 18b.

Przyczyny utrudniające organizowanie się mieszkańców Ławy

Przyczyny	bardzo utrudniają	trochę utrudniają	wcale nie utrudniają	trudno powiedzieć
dbanie o własne interesy	54,4	23,8	3,4	18,5
brak nawyków wspólnego działania	38,4	38,0	2,7	20,9
niechęć i konflikty między ludźmi	43,7	29,7	5,1	21,5
brak zaufania do ludzi i ich intencji	42,5	32,7	4,1	20,7
brak czasu na tego typu działania	38,1	28,4	7,6	26,0

Tabela 18c.

Przyczyny utrudniające organizowanie się mieszkańców gminy Tarnowo Podgórne

Przyczyny	bardzo utrudniają	trochę utrudniają	wcale nie utrudniają	trudno powiedzieć
dbanie o własne interesy	45,2	25,4	5,9	23,5
brak nawyków wspólnego działania	42,5	30,8	6,6	20,1
niechęć i konflikty między ludźmi	35,2	31,9	8,5	24,4
brak zaufania do ludzi i ich intencji	32,8	33,6	5,3	28,3
brak czasu na tego typu działania	42,6	27,4	6,1	23,8

Nieco inna kolejność przyczyn występuje w Tarnowie, gdzie nieco mniej osób wymienia „brak zaufania do ludzi i ich intencji”, a więcej „brak czasu”. Mimo że różnice nie są duże, być może w gminie Tarnowo Podgórne, która jest położona w Wielkopolsce, istnieje większa potencjalna skłonność do organizowania się mieszkańców, ponieważ we wszystkich kategoriach odsetek odpowiedzi (z wyjątkiem „brak czasu”) jest o ok. 10 punktów procentowych mniejszy niż w Biłgoraju.

Tabela 19.

Odsetek osób wyrażający opinię, że wymienione przyczyny utrudniają organizowanie się mieszkańców gminy (odpowiedzi „bardzo utrudniają” i „trochę utrudniają”)

Przyczyny	Biłgoraj		Iława		Tarnowo Podgórne	
	ocena	ranga	ocena	ranga	ocena	ranga
dbanie o własne interesy	84	1	78	1	71	1
brak nawyków wspólnego działania	84	1	76	2	73	2
niechęć i konflikty między ludźmi	78	3	73	4	67	3
brak zaufania do ludzi i ich intencji	78	3	75	3	66	5
brak czasu na tego typu działania	64	5	66	5	70	4

3.4. Postulaty wobec władz

Mieszkańcy badanych gmin byli pytani o przeznaczenie dodatkowych środków, gdyby takie gminie udało się uzyskać. Odpowiedź na to pytanie jest zarówno wskaźnikiem preferencji mieszkańców, jak i niezaspokojonych potrzeb. W Biłgoraju na pierwszym miejscu znalazła się poprawa wyposażenia szkół, na drugim budownictwo mieszkaniowe, a na trzecim pomoc dla najuboższych. Ten ostatni cel, wskazany na pierwszym miejscu przez ok. 40% badanych, świadczy zarówno o wrażliwości społecznej badanych oraz nasileniu postaw egalitarnych, jak i o wadze problemu, ponieważ w ostatnich latach bieda jest w Polsce coraz bardziej widoczna.

Tabela 20a.

Ważność celów, na które zarząd Biłgoraja powinien przeznaczyć dodatkowe środki

Cele	1	2	3	4	5
poprawa wyposażenia szkół	56,0	16,9	16,3	4,6	6,2
rozwój placówek kulturalnych	23,5	25,3	27,4	17,2	6,7
budownictwo mieszkaniowe	50,8	19,1	12,9	6,6	10,6
pomoc dla najuboższych	40,8	23,4	21,4	7,6	6,9
remont ulic i chodników	36,8	22,6	19,6	12,2	8,8
urządzenia sportowe i turystyczne	20,1	21,2	29,1	20,9	8,6
estetyka miasta	34,0	19,2	27,8	12,0	6,9

1- najważniejszy, 5 — najmniej ważny. Nie uwzględniono braku odpowiedzi.

Tabela 20b.

Ważność celów, na które zarząd Hawy powinien przeznaczyć dodatkowe środki

Cele	1	2	3	4	5
poprawa wyposażenia szkół	67,2	15,9	9,7	2,3	4,9
rozwój placówek kulturalnych	19,3	21,1	40,0	13,7	5,9
budownictwo mieszkaniowe	46,0	17,6	19,0	9,0	8,3
pomoc dla najuboższych	42,4	18,6	19,0	11,2	8,8
remont ulic i chodników	24,0	17,7	27,7	19,2	11,4
urządzenia sportowe i turystyczne	33,3	25,6	24,9	9,8	6,3
estetyka miasta	33,9	21,5	24,1	14,2	6,2

1 — najważniejszy, 5 — najmniej ważny. Nie uwzględniono braku odpowiedzi.

Preferencje mieszkańców Hawy są identyczne jak mieszkańców Biłgoraja.

W znacznej mierze odmienne preferencje deklarują natomiast mieszkańcy Tarnowa Podgórnego, którzy na pierwszym miejscu wymienili remont ulic i chodników. Wydaje się to zrozumiałe, ponieważ jest to gmina wiejska, gdzie stan ulic i chodników jest zwykle gorszy niż w miastach. Na drugim miejscu, podobnie jak w poprzednich przypadkach, znalazło się wyposażenie szkół, a na trzecim urządzenia sportowe i turystyczne.

Warto także podkreślić, że w Tarnowie Podgórnym wśród preferowanych wydatków pomoc dla najuboższych znalazła się dopiero na siódmym (ostatnim) miejscu. Może to świadczyć zarówno o tym, że mieszkańcy tej podpoznańskiej gminy są bogatsi, a także o tym, że są mniej egalitarnie nastawieni.

W poprzednim pytaniu badani mieli do wyboru listę celów, pośród których musieli wybrać preferowane. Obecnie przedstawiamy odpowiedzi na pytanie otwarte, w którym badani mieli wymienić kilka najważniejszych

Tabela 20c.

Ważność celów, na które zarząd Tarnowa Podgórnego powinien przeznaczyć dodatkowe środki

Cele	1	2	3	4	5
poprawa wyposażenia szkół	45,6	18,2	23,0	8,0	5,1
rozwój placówek kulturalnych	26,6	19,4	27,4	16,7	9,9
budownictwo mieszkaniowe	32,4	15,6	18,9	17,2	16,0
pomoc dla najuboższych	34,0	16,4	23,5	17,2	9,0
remont ulic i chodników	64,9	14,7	8,8	7,0	4,6
urządzenia sportowe i turystyczne	26,4	19,0	24,1	21,3	9,1
estetyka miasta	29,6	17,9	29,6	13,2	9,7

1 — najważniejszy, 5 — najmniej ważny. Nie uwzględniono braku odpowiedzi.

Tabela 21.

Odsetek osób wymieniających dane cele na pierwszym i drugim miejscu

Cele	Biłgoraj		Hawa		Tarnowo Podgórne	
	ocena	ranga	ocena	ranga	ocena	ranga
poprawa wyposażenia szkół	73	1	83	1	64	2
rozwój placówek kulturalnych	49	6	40	7	46	6
budownictwo mieszkaniowe	70	2	64	2	48	4
pomoc dla najuboższych	64	3	61	3	50	7
remont ulic i chodników	59	4	42	6	80	1
urządzenia sportowe i turystyczne	41	7	59	4	45	3
estetyka miasta	53	5	55	5	48	5

spraw do załatwienia w mieście. Odpowiedzi na to pytanie są dość interesujące.

Najwięcej spraw do załatwienia wskazanych przez co najmniej 10% badanych wymieniono w Biłgoraju (siedem), a następnie w Hawie (sześć) i w Tarnowie Podgórny (zaledwie trzy). Na trzech pierwszych miejscach w Biłgoraju znalazły się „drogi, chodniki, oświetlenie ulic”, „bezpieczeństwo” oraz „budownictwo i remonty”. W Hawie na pierwszym miejscu znalazła się „edukacja”, następnie „sport i turystyka” oraz „drogi, chodniki, oświetlenie ulic”. W Tarnowie Podgórny na dwóch pierwszych miejscach znalazła się podstawowa infrastruktura, wymieniona przez mniej więcej połowę badanych („drogi, chodniki, oświetlenie ulic, wodociągi, kanalizacja i oczyszczalnia”). Znacznie mniej respondentów, mniej więcej co szósty, wskazał natomiast na oświatę. Na podstawie tych danych można wnosić, że w Tarnowie Podgórny, zdaniem badanych mieszkańców, występują największe braki infrastrukturalne, a dalsze potrzeby są albo stosunkowo

Tabela 22.

Najważniejsze sprawy do załatwienia w mieście

Wyszczególnienie	Biłgoraj	Łława	Tarnowo Podgórne
drogi, chodniki, oświetlenie ulic	26,2	21,1	59,5
edukacja	17,8	26,0	15,4
wodociąg, kanalizacja, oczyszczalnia	16,4	1,8	46,4
bezpieczeństwo	25,8	12,8	6,2
kultura	9,0	8,7	8,2
ochrona środowiska	3,9	8,1	7,5
obsługa w urzędach	1,2	3,0	2,0
budownictwo, remonty	25,3	20,0	6,5
czystość estetyka	15,3	5,9	7,9
ochrona zdrowia	12,3	18,1	7,1
sport, turystyka	8,0	21,2	9,8
gazyfikacja	3,3	0,6	3,5
komunikacja	0,9	3,7	4,5

dobrze zaspokojone (oświata), albo obecnie uznawane za mniej ważne. W Biłgoraju występuje wielość niedostatecznie zaspokojonych potrzeb, toteż opinie są dość podzielone, natomiast najbardziej równomiernie, przy istniejących jeszcze brakach, zaspokojone są w Łławie.

3.5. Podsumowanie

Sondaż przeprowadzony wśród mieszkańców potwierdza opinie obserwatorów polskiego życia publicznego, że zmiany dokonane w wielu społecznościach lokalnych są stosunkowo głębokie i pozytywne. Co więcej, również znaczna część mieszkańców badanych społeczności zauważa i pozytywnie ocenia dokonania władz lokalnych, osiągnięte w ciągu już niemal ośmiu lat funkcjonowania samorządów.

Samorządy te przyczyniły się w znacznej mierze do ukształtowania się dość silnych elit lokalnych, w których skład coraz częściej wchodzi miejscowi przedsiębiorcy. Badania potwierdzają również, że jak na razie nie doszło do większej mobilizacji miejscowych społeczności, które raczej cechuje bierność, a sukces gminy zależy od aktywności kilku, co najwyżej kilkunastu osób.

Przynależność do stowarzyszeń jest słabo rozpowszechniona, a główne trudności organizowania się społeczności lokalnych można upatrywać w braku nawyków wspólnego działania, niechęci i konfliktach między ludźmi, w dbaniu przede wszystkim o własne interesy, a także w braku zaufania do innych ludzi i ich intencji. Przyczyny te wynikają w znacznej

mierze z dziedzictwa „socjalizmu”, w którym czynnikiem strukturującym społeczeństwo były grupy rodzinno-koleżeńskie — w nich jednostka znajdowała oparcie, funkcjonując w obcym, nierzadko wrogim otoczeniu.

W percepcji badanych, która poprawnie odzwierciedla rzeczywistość, głównymi aktorami lokalnymi są burmistrzowie (wójtowie), mający w tle wybierane w głosowaniu powszechnym rady, oraz najbogatsi przedsiębiorcy, uzyskujący dominujące pozycje w układach lokalnych. Równocześnie w opinii badanych duży, pośredni wpływ ma rząd centralny, który przez swoje agendy wojewódzkie oddziałuje na decyzje podejmowane w gminach.

Porównanie trzech badanych gmin (Biłgoraja, Iławy i Tarnowa Podgórnego) z innymi gminami położonymi w różnych regionach Polski wskazuje wyraźnie, że sytuacja w Tarnowie Podgórnym i Iławie jest oceniana bez porównania lepiej niż w innych gminach. Natomiast opinie mieszkańców Biłgoraja kształtują się dość podobnie do opinii mieszkańców pozostałych gmin.

Wnioski — czynniki sukcesu lokalnego

Badane społeczności lokalne osiągnęły znaczne sukcesy w dziedzinie rozwoju gospodarczego oraz kształtowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Sukcesy te mają oczywiście charakter względny, a ich miarą jest osiągnięcie lepszej pozycji od gmin sąsiednich w kilku wpływających na rozwój dziedzinach.

Gospodarczy sukces badanych gmin, a szczególnie Tarnowa Podgórnego i Biłgoraja, polega na tworzeniu nowych i rozwoju istniejących przedsiębiorstw, które tworzą miejsca pracy, przyczyniając się do wzrostu poziomu życia mieszkańców.

W zakresie kształtowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego można wymienić rozwój stowarzyszeń celowych: gospodarczych, kulturalnych, samopomocowych, w których aktywnie działa coraz więcej mieszkańców badanych społeczności lokalnych. Obywatele analizowanych gmin uczestniczą także w procedurach wyborczych, wyłaniając spośród siebie przedstawicieli do władz samorządowych.

Sukces badanych miejscowości jest jednak przede wszystkim zasługą miejscowych elit, które potrafiły, bez nadmiernych konfliktów, wyłonić ze swojego grona liderów umiejących pokierować rozwojem gmin.

Każda z badanych społeczności miała inną rentę położenia. W najkorzystniejszej sytuacji znajduje się Tarnowo Podgórne, usytuowane w pobliżu dużej aglomeracji miejskiej, w stosunkowo wysoko rozwiniętej, zachodniej

części Polski, niedaleko granicy z Republiką Federalną Niemiec i jej stolicy Berlina. Neutralne — ani dobre ani złe — położenie ma Iława, natomiast w najgorszej sytuacji znalazł się Biłgoraj, leżący na stosunkowo zacofanym, peryferyjnym obszarze wschodniej części kraju.

Renta położenia sprawiła, że najłatwiejszą drogę do sukcesu miało Tarnowo Podgórne. Wystarczyły w tym przypadku menedżerskie umiejętności wójta i jego wyobraźnia, wsparte przedsiębiorczymi postawami członków rady gminnej i znaczną aktywnością prospołecznie nastawionych mieszkańców. W tym przypadku rozwój mógł dokonywać się bez szerszej infrastruktury instytucjonalnej.

Tworzenie instytucji działających na rzecz rozwoju i mobilizacja miejscowej społeczności okazały się natomiast niezbędne w Biłgoraju, gdzie właśnie kształtowanie infrastruktury instytucjonalnej, a szczególnie tej wspierającej przedsiębiorczość, dopomogło w ukształtowaniu się szerszej elity, która wsparła z kolei liderów w ich działaniach na rzecz rozwoju miasta. Instytucje musiały „zastąpić” korzystne obiektywne czynniki rozwoju, których Biłgoraj był w znacznej mierze pozbawiony.

Podobna sytuacja, chociaż mniej widoczna, wystąpiła w Iławie, gdzie niekwestionowany lider lokalny, którym jest burmistrz, uzyskał nie tylko wsparcie w radzie, ale także w całej społeczności lokalnej, zdobywając w 1997 r. dzięki jej głosom mandat w wyborach do Sejmu.

Dlaczego właśnie Biłgoraj, Iława i Tarnowo Podgórne osiągnęły znaczny sukces na tle sąsiednich gmin? Wydaje się, że nastąpiło to dzięki temu, iż w zależności od potrzeb i obiektywnych uwarunkowań udało się zastosować odpowiednią kombinację czynników rozwoju:

- gotowości społeczności lokalnych do wyłonienia liderów, którzy potrafili przekonać wyborców do swoich projektów i umiejętności sterowania rozwojem gmin;
- zdolności liderów do stworzenia odpowiedniego zaplecza w postaci elity lokalnej wspierającej ich działania;
- powstaniu instytucji wspomagających przedsiębiorczość lokalną;
- rozwojowi stowarzyszeń aktywizujących społeczność i kształtujących obywatelskie postawy.

Nie jest możliwe dokonanie „rankingu” trzech badanych układów lokalnych, nie istnieje bowiem jedno spójne kryterium, na którego podstawie ranking taki można by opracować. Każda z tych trzech gmin jest od pozostałych dwóch w czymś „lepszą”.

Biłgoraj jest przykładem sukcesu uzyskanego dzięki tworzeniu klimatu sprzyjającego lokalnej przedsiębiorczości, do czego przyczyniły się gospodarcze instytucje lokalne. Wyróżnia się siłą swoich elit i instytucji. Bił-

goraj jest również silny dzięki swoim przedsiębiorcom, którzy — często zaczynając jako drobni rzemieślnicy — w wielu przypadkach, korzystając ze sprzyjającego miejscowego klimatu gospodarczego, potrafili rozwinąć swoje zakłady na dużą skalę.

Iława zawdzięcza swój sukces konsekwentnej działalności władzy lokalnej, zmierzającej do przebudowy miasta postsocjalistycznego w miasto europejskie. Integracja miejscowego środowiska biznesowego pozwoliła na wytworzenie swoistej lokalnej doktryny gospodarczej, bliskiej nowoczesnemu liberalizmowi ekonomicznemu. Umiejętne wykorzystywanie korzystnego położenia w regionie turystycznym sprzyjało rozwojowi miasta, choć niepełne wykorzystanie istniejących instytucji pozostawia jeszcze pewne istotne rezerwy.

Tarnowo Podgórne, dzięki bardzo sprawnemu wykorzystaniu renty położenia (jednej z najlepszych w kraju), stało się obszarem inwestycji zagranicznych o niespotykanej gdzie indziej w Polsce, poza wielkimi miastami, koncentracji. Władze gminy pokazały, jak można umiejętnie łączyć wspomaganie miejscowego biznesu i przyciąganie inwestorów zewnętrznych, co powoduje wzmocnienie lokalnych więzi gospodarczych.

W żadnym z trzech badanych układów lokalnych nie zaistniała pełna partycypacja społeczna. Istnieje ona jedynie w ograniczonym zakresie, nie obejmując procesów decyzyjnych w zakresie polityki rozwoju lokalnego. Mimo tego w dwóch z badanych gmin mieszkańcy wysoko oceniają swoich lokalnych przywódców, widzą bowiem, że ich działalność przyczynia się do wzrostu pomyślności mieszkańców. Stosunkowo niewielka część ludności (ok. jednej piątej) uczestniczy w życiu publicznym gminy, lecz jej działalność ogranicza się do skali sąsiedzkiej i problemów związanych z życiem codziennym, jak np. budowa szkoły, założenia wodociągu itp.

Gdyby próbować uporządkować badanie miejscowości na skali „partycypacji” to — przy powyższych założeniach — można by wskazać Tarnowo Podgórne jako na przykład stylu menedżerskiego, a Biłgoraj jako miejscowość, w której styl partycypacyjny jest stosowany najpełniej. Iława zajęłaby w tym uporządkowaniu miejsce pośrednie.

Biłgoraj, Iława i Tarnowo Podgórne to jedynie trzy gminy z niewątpliwie znacznie szerszej zbiorowości, której udało się osiągnąć sukces lokalny. Bliższe przedstawienie tych trzech przypadków może stać się instruktywne dla innych polskich gmin i społeczności lokalnych, których sukces jest jeszcze sprawą przyszłości.

BARIERY ROZWOJU LOKALNEGO

1. Założenia

Celem reform ustrojowych w państwie jest na ogół zwiększanie potencjału społeczno-gospodarczego. Rzadko podejmowane są reformy nie odwołujące się do wzmacniania instytucji demokratycznych, poszerzania uczestnictwa obywateli w życiu publicznym i powiększania zdolności rozwojowych gospodarki. Decentralizacja zadań i kompetencji państwa tworzy główny nurt transformacji ustrojowej Polski i jest postrzegana jako zasadniczy instrument budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz narzędzie aktywizacji społeczno-gospodarczej. W takim właśnie ujęciu — dynamizacji obywatelskiego zaangażowania oraz poprawy efektywności gospodarowania publicznymi zasobami — rozważane są następne etapy transformacji, w tym tworzenie jednostek samorządu terytorialnego szczebli ponadlokalnych.

Dyskusja o kierunkach rozwoju instytucji samorządu terytorialnego, tocząc się ze zmiennym natężeniem od ponad pięciu lat, nieustannie (aczkolwiek mało systematycznie) wiąże zagadnienie kierunków i form decentralizacji¹ z utrzymaniem, a w perspektywie również poszerzeniem, niezależności gospodarowania gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Stosunkowo często rozważany jest problem ewentualnych ograniczeń w swobodzie działania gmin, jakie mogą pojawić się po utworzeniu ponadgminnych terytorialnych związków publicznoprawnych. Nieco abstrakcyjny ton tych dyskusji nie pozwala wprowadzić na podejmowanie rzeczowych polemik z poszczególnymi zastrzeżeniami², skłania

¹Reprezentowanych głównie przez tzw. wariant dwuszczeblowy lub wariant trójszczeblowy docelowego modelu samorządu terytorialnego. W wariantcie dwuszczeblowym rozważane jest przekształcenie obecnych województw w jednostki samorządu terytorialnego, natomiast w wariantcie trójszczeblowym zakłada się utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu ponadlokalnym (powiat) i regionalnym (duże województwa samorządowe). Por. *Państwo sprawne, przyjazne i bezpieczne — rządowy program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 7/1997, s. 3–89.

²Nie można bowiem, nie znając systemu dochodów powiatów samorządowych, odnieść się do zarzutu (formułowanego często przez polityków PSL), iż utworzenie powiatów spowoduje

jednak do podejmowania analiz identyfikujących źródła barier rozwoju lokalnego. Chodzi zwłaszcza o systemowe, stosunkowo trwałe i wspólne różnym kategoriom gmin, a także powszechnie występujące czynniki:

- utrudniające (a nawet uniemożliwiające) podejmowanie skutecznych działań na rzecz rozwoju lokalnego,
- osłabiające (hamujące) dynamikę rozwoju lokalnego,
- zniechęcające do inicjowania działań na rzecz rozwoju lokalnego lub zniechęcające do wspierania lokalnych procesów rozwojowych.

Jeżeli przyjąć założenie, iż rozwój lokalny dotyczy społeczności lokalnej zamieszkującej jednostkę terytorialną (gminę) podlegającą wspólnym zasadom administracyjnym i tej samej polityce rozwojowej prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego, to należy te organy — w uproszczeniu określane jako władze lokalne — uznać za głównych aktorów sceny rozwoju lokalnego. Mianem rozwoju lokalnego można określić procesy społeczno-ekonomiczne zmierzające (bądź prowadzące) do pełniejszego, bardziej efektywnego, innowacyjnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów pozostających w dyspozycji społeczności lokalnej. Z punktu widzenia władz lokalnych procesy rozwoju lokalnego są albo wywoływane (powodowane) ich świadomymi decyzjami ekonomiczno-administracyjnymi, albo są przez te władze aktywnie wspierane bądź koordynowane.

Celem niniejszych uwag jest próba funkcjonalnej klasyfikacji zarówno źródeł systemowych barier rozwoju lokalnego, jak i ich wpływu na przebieg procesów rozwojowych.

Z punktu widzenia przyczyn bariery rozwoju lokalnego można podzielić na:

- bariery instytucjonalne — wynikające z otoczenia instytucjonalnego gminy,
- bariery ustroju samorządu terytorialnego — wynikające z obowiązującego modelu samorządu terytorialnego i jego wewnętrznej konstrukcji ustrojowej,
- bariery podziału kompetencyjnego — wynikające z ewolucyjnego ustalania konstytucyjnej normy „istotna część” zadań publicznych,
- bariery systemu finansowego — wynikające z braku przeprowadzenia klarownego podziału dochodów pomiędzy sektor rządowy i sektor samorządowy,
- bariery systemu budżetowego — wynikające z braku reform systemu budżetowego i obowiązywania przestarzałego prawa budżetowego.

osłabienie finansowe gmin, zwłaszcza, iż art. 167 ust. 2 w powiązaniu z art. 164 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. tworzy bardzo silne gwarancje finansowe adresowane przede wszystkim do gmin.

Natomiast z punktu widzenia dotkliwości dla władz lokalnych, bariery rozwoju lokalnego można podzielić na:

- niezależne od gminy — najbardziej dotkliwe, ponieważ władze lokalne nie są w stanie ich usunąć,
- częściowo niezależne od gminy — pomimo ich istnienia władze lokalne są w stanie podejmować systematyczne oraz skuteczne działania rozwojowe,
- zależne od gminy — często obiektywnie nie istnieją — lub władze lokalne są w stanie nie dopuścić do ich powstania, lub też istnieją, lecz władze lokalne są w stanie je pokonać (lub „omijać”).

Wydaje się, iż analiza barier rozwoju lokalnego prowadzona z obydwu punktów widzenia równocześnie (źródeł powstawania oraz siły oporu generowanego przez te bariery) może poszerzyć wiedzę na temat przyczyn ograniczeń decyzyjno-koncepcyjnych władz lokalnych. W szczególności ważne wydaje się pytanie o związek tych ograniczeń z drugim etapem transformacji ustrojowej Polski — a zwłaszcza z ewentualnym tworzeniem następnych typów jednostek samorządu terytorialnego. Równie istotne jest podjęcie próby identyfikacji obiektywnego, autonomicznego względem woli władz lokalnych, charakteru istniejących barier rozwoju. Chyba niezbyt zasadnie traktuje się je rutynowo jako niezależne od pracy organów samorządu terytorialnego. Wydaje się bowiem, iż gminy nie zawsze są w pełni świadome skali swoich uprawnień w dziedzinie projektowania rozwoju lokalnego.

2. Bariery instytucjonalne

Bariery instytucjonalne są przede wszystkim efektem trwającej od 1993 r. blokady decentralizacji terytorialnej. Państwo jest nadal silnie scentralizowane, a istniejące struktury administracji publicznej stanowią hybrydyczną mieszankę elementów nowych (jednostki samorządu terytorialnego) i niespójnych pozostałości po systemie terenowych organów administracji państwowej.

Oslabienie administracji szczebla wojewódzkiego, które nastąpiło po 1990 r. poprzez rozproszenie niektórych dotychczasowych kompetencji organów wojewódzkich (w formie przekazania ich administracjom specjalnym lub administracji centralnej), a także poprzez zniesienie niektórych instytucji wojewódzkich (wojewódzka rada narodowa, budżet województwa) doprowadziło w rezultacie do wykształcenia nieefektywnego, prowizorycznego podziału administracji publicznej na samorządową (tylko gminną) i rządową (*de facto* — scentralizowaną).

Aparat scentralizowanej biurokracji państwowej jest w Polsce nadal dostosowany do spełniania zadań albo dzisiaj szkodliwych (np. rozbudowane funkcje regulacyjne), albo marnotrawnych (np. centralna alokacja większości środków budżetowych), natomiast nie jest w stanie wykonywać większości głównych zadań strategicznych (formułowanie programów modernizacyjnych, administrowanie rozwojem gospodarczym, stymulowanie rozwoju regionalnego). W rezultacie utrzymywania wysokiej koncentracji finansowo-administracyjnej państwo musi przeznaczać znaczące środki na utrzymywanie armii urzędników pracowicie rozdzielających pieniądze wedle szczebli administracyjnych. Dobrze jest nie zapominać, że w Polsce istnieje *de facto* trzy i pół szczeblowa administracja rządowa ogólna (szczebel centralny plus wojewódzki, plus rejonowy, plus zlecenie gminom zadań do wykonywania) oraz ponad 60 przestrzennych siatek administracji specjalnych, tworzonych przez biurokrację resortową.

Pomiędzy formalnie silną, hierarchicznie rozbudowaną, dysponującą 86% środków finansowych całego polskiego systemu budżetowego, administracją rządową a władzami lokalnymi istnieje rozległa przestrzeń nie zagospodarowana ani z ustrojowego, ani z funkcjonalnego punktu widzenia. Na szczególną uwagę zasługują następujące konsekwencje rozważanego niedorozwoju instytucjonalnego:

- a) instytucjonalna pustka pomiędzy władzami lokalnymi i administracją rządową szczebla wojewódzkiego — brak rozwiniętej sieci organizacji pozarządowych, brak stabilnego samorządu gospodarczego,
- b) paternalistyczna relacja administracji rządowej do władz lokalnych — wypełniana drobiazgowym nadzorem administracyjnym oraz uznaniowo rozdzielanymi transferami finansowymi z centralnych instytucji systemu budżetowego,
- c) instytucjonalna pustka pomiędzy władzami lokalnymi i centralnym aparatem władzy tak ustawodawczej, jak i wykonawczej, odzwierciedlona w braku ogólnopolskich, jednoznacznie formalnie umocowanych organizacji samorządowych: nieobecności przedstawicieli samorządu terytorialnego w Komisji Trójstronnej, nieustabilizowanym statusie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego³, niedookreślonym

³Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego została powołana w drodze Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 lipca 1993 r. w celu utworzenia płaszczyzny uzgadniania celów i rozwiązywania sporów pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym. Podmiot określony jako „strona samorządowa” tej Komisji jest tak dalece niejasny z formalnoprawnego punktu widzenia, iż wskazanie go w ustawie świadczy o swoistej desperacji ustawodawcy i jego równoczesnej niezdolności do podjęcia politycznej decyzji w kwestii ogólnopolskiej reprezentacji samorządu terytorialnego. Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 558) wydane na podstawie ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o or-

- wpływie samorządu terytorialnego na procesy legislacyjne w sprawach bezpośrednio, lub pośrednio, określających prawa i obowiązki gmin,
- d) brak ogólnopolskich procedur konsultowania się (uzgadniania, opiniowania, rozstrzygania sporów) ze środowiskami samorządowymi w sprawach istotnych dla rozwoju lokalnego,
- e) słabość istniejących instytucji współpracy międzygminnej, formalnie ograniczonej do sejmików samorządowych⁴.

Sytuacja zmieniła się dość poważnie z chwilą wejścia w życie Konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Nowa Konstytucja zawiera stosunkowo szerokie regulacje odnoszące się do samorządu terytorialnego. Regulacje te zdecydowanie wychodzą poza dotychczas obowiązujące normy. Przede wszystkim Konstytucja stwierdza (art. 16 ust. 2) iż „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, wykonując „istotną część zadań publicznych”. Jest to daleko idąca deklaracja ustrojowa, chociaż trzeba zauważyć niejasność sformułowania „istotna część”. Towarzyszące tej deklaracji „zapewnienie decentralizacji władzy publicznej” (art. 15 ust. 1) wzmacnia wprawdzie wrażenie znaczenia instytucji samorządu terytorialnego w państwie, lecz posiada niewielkie znaczenie praktyczne z uwagi na występujące w tym kontekście słowo „decentralizacja”, które określa przecież proces, a nie stan, np. struktur państwowych.

Redakcja kluczowych dla samorządu terytorialnego norm konstytucyjnych (art. 15 i art. 16) nie jest precyzyjna, zapewne z powodu rezygnacji z umieszczenia w Konstytucji pełnego rejestru jednostek samorządu terytorialnego. Nowa Konstytucja nie określa kompletnego modelu samorządu terytorialnego, stwierdzając jedynie, iż podstawową jednostką tego samorządu jest gmina (art. 164 ust. 1), a inne jednostki określa ustawa (art. 163 ust. 2).

Jednocześnie Konstytucja zakłada, iż wspólnotami samorządowymi stają się z mocy prawa wszyscy mieszkańcy „jednostek zasadniczego podziału terytorialnego” (art. 16 ust. 1), co pozwala wnioskować, iż każdy określony przez „ustawę zasadniczy podział terytorialny państwa” (art. 15 ust. 2) automatycznie wykreuje pełny model samorządu terytorialnego.

ganizacji i trybie pracy Rady Ministrów, a dotyczące Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego utrwała dotychczasowy stan.

⁴Sejmiki samorządowe działają na podstawie przepisów rozdziału 8 ustawy o samorządzie terytorialnym. Są strukturami powołanymi do reprezentowania gmin wobec administracji rządowej. Są tworzone we wszystkich województwach, a przynależność gminy do sejmiku i wnoszenie składek na rzecz sejmiku są obowiązkowe (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K 5/94, „Wspólnota” 1995, Nr 8, str. 18). Sejmik nie ma osobowości prawnej.

Wydaje się więc, iż dopiero wykonanie konstytucyjnej dyrektywy decentralizacyjnej wypełni przestrzeń pomiędzy gminą jako podstawową jednostką samorządu terytorialnego a władzą ustawodawczą i centralną władzą wykonawczą. Siła barier instytucjonalnych zmaleje i osłabnie paternalistyczny stosunek administracji rządowej do władz lokalnych. Można przypuszczać, iż powstanie regionu (dużego województwa samorządowego) uruchomi rozwój samorządu gospodarczego i organizacji pozarządowych, które powinny pełnić funkcję partnerów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Będzie to proces korzystnie wpływający na rozwój lokalny, ponieważ bariery instytucjonalne są najbardziej dotkliwe i autonomiczne względem działań pojedynczej gminy. Z tego punktu widzenia decentralizacja nie jest w stanie obniżyć zdolności władz lokalnych do działania na rzecz rozwoju lokalnego. Konstytucyjna dyrektywa decentralizacyjna — rozważana łącznie z konstytucyjną normą gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego — gwarantuje rozwój form i samodzielności działania władz lokalnych.

3. Bariery ustroju samorządu terytorialnego

Zapewne nie istnieje jeden najlepszy model ustroju gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, nie można też podać idealnej proporcji uprawnień organu uchwałodawczego (rada gminy) i organu wykonawczego (zarząd) ani a priori przesądzić o przewadze koncepcji zarządu jednoosobowego nad wieloosobowym. Dostosowywanie ustroju gminy do konkretnych warunków danego państwa jest żmudnym procesem toczącym się w zmieniającym się otoczeniu społeczno-gospodarczym. Jednakże wadliwe bądź niejasne przepisy w tej dziedzinie prawodawstwa samorządowego bywają często wskazywane jako źródło barier powstrzymujących procesy rozwoju lokalnego. Najbardziej istotne wydają się następujące kwestie:

- a) niejasny, niekiedy konfliktogenny, podział zadań i kompetencji pomiędzy organem uchwałodawczym (radą) i organem wykonawczym (zarządem), zwłaszcza w zakresie spraw określonych w art. 18 i art. 30 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym,
- b) niski stopień stabilizacji zawodowej osób tworzących aparat wykonawczy, pominięcie sektora samorządowego w regulacjach dotyczących służby cywilnej, a także nie w pełni ukształtowane przepisy w odniesieniu do organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy⁵,

⁵Dopiero dwukrotna zmiana przepisów stworzyła możliwość ustanowienia przez radę gminy zasad, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz człon-

- c) skomplikowane procedury nadzoru administracyjnego nad działalnością organów samorządu terytorialnego (regionalne izby obrachunkowe, Kolegia Odwoławcze, wojewodowie, Naczelny Sąd Administracyjny) wynikające z przyjęcia stosunkowo rygorystycznego modelu sprawdzania legalności działań władz lokalnych oraz z faktu istnienia odrębnej kategorii zadań zleconych,
- d) nieustabilizowanie przepisów normujących podstawy ustrojowe gospodarowania gmin — ustawa o samorządzie terytorialnym była od daty uchwalenia, tj. od 8 marca 1990 r. do końca 1997 r. nowelizowana trzykrotnie,
- e) spory interpretacyjne i zmienność ustawodawstwa w odniesieniu do form i zakresu dopuszczalnej działalności gospodarczej gmin.

Spośród sygnalizowanych powyżej spraw, szczególnie ważna w procesach rozwoju lokalnego jest swoboda gospodarowania i granice działalności gospodarczej. Nie wydaje się przy tym, by obowiązujące ustawodawstwo zbyt restrykcyjnie limitowało możliwości działania władz lokalnych. Jest to, oczywiście, kwestia doktrynalna, jednak trzeba zauważyć, że istnieje szereg obiektywnych powodów, z których gminy nie powinny funkcjonować równie swobodnie, jak rynkowe podmioty gospodarcze. Poszukiwanie precyzyjnej odpowiedzi na pytania o granicę swobody w przeznaczaniu mienia komunalnego, a w konsekwencji także w gospodarowaniu jego składnikami, nieodłącznie kieruje do ustrojowego sformułowania „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty”, chociaż nie występuje w Konstytucji, a jedynie w ustawie o samorządzie terytorialnym (art. 7 ust. 1).

Można przy tym podkreślić fakt, iż powody podejmowania przez gminy działalności gospodarczej są zapewne tożsame z celami, w których imię ustawodawca przewidział możliwość prowadzenia przez gminy takiej działalności. Trzeba jednak zacząć od analizy pojęcia „działalność gospodarcza”, które potocznie oznacza działalność podejmowaną w celu osiągnięcia zysku. Tymczasem art. 16 ust. 1 prawa budżetowego zawiera sformułowanie sugerujące inną interpretację, mniej ekonomiczną, a bardziej „powinnościową”. Stosownie do treści tego przepisu — „Działalność gospodarcza podejmowana w celu realizacji państwowych jednostek organizacyjnych może być prowadzona w formie gospodarki pozabudżetowej, zaś koszty tej działalności pokrywane są z uzyskiwanych dochodów własnych” — można stwierdzić, iż obowiązujące ustawodawstwo zezwala państwu (sektorowi rządowemu i sektorowi samorządowemu) na prowadzenie swobodnej

kom rady dzielnicy (osiedla) lub rady sołectkiej będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Były to nowelizacje ustawy o samorządzie terytorialnym: z 29 września 1995 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 601) oraz z 31 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 107, poz. 686).

działalności gospodarczej, ale w ramach zadań „państwowych jednostek organizacyjnych” i w zasadzie bez celów stricte komercyjnych. Byłaby to działalność *quasi*-gospodarcza, w istocie typu non-profit. Jest oczywiste, że taka konstrukcja stanowi pozostałość po gospodarce socjalistycznej. Jest sztuczna i nie przystająca do reguł obowiązujących w gospodarce rynkowej. Powoduje też szereg niekorzystnych zjawisk zarówno w obrębie sektora publicznego, w tym komunalnego, jak i w relacjach tego sektora z sektorem prywatnym.

Po pierwsze, stwarza usprawiedliwienie w podejmowaniu przez gminę roli przedsiębiorcy dyktującego równocześnie warunki gry rynkowej w skali lokalnej. Gminy organizują ład przestrzenny (decydując o przeznaczeniu nieruchomości i kierunkach zabudowy gruntów), prowadzą własną politykę podatkową (w odniesieniu do podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości) i taryfową (np. w zakresie opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków komunalnych). W skali lokalnej występuje więc dublowanie ról gminy jako „przedsiębiorcy” i jako organizatora rynku, z którego gmina najczęściej może uzyskiwać dodatkowe korzyści, niedostępne innym podmiotom gospodarczym.

Po drugie, jest to usprawiedliwienie w osiąganiu przez gminę tych korzyści w imię tzw. uzupełniania budżetu gminy dochodami, których nie zapewnia obowiązujący rejestr źródeł dochodów gminy, a których niedobory utrudniają gminie sprawne wykonywanie ciążących na niej zadań.

Po trzecie, hamuje to rozwój sektora prywatnego w dziedzinach wiążących się z produkowaniem dóbr oraz usług przekazywanych obywatelom w całości (lub częściowo) odpłatnie.

Po czwarte, sprzyja to podejmowaniu przez gminę działalności podległej pełnemu ryzyku rynkowemu, podczas gdy ustawodawca nakazał (art. 50 ustawy o samorządzie terytorialnym) zachowanie „szczegółnej staranności” w zarządzaniu mieniem komunalnym.

Po piąte, odbiera mieniu komunalnemu jego celowościowy charakter, sprzyjając traktowaniu składników majątkowych jako „nikogo” nie wiążących, a więc potencjalnie poddających się przekształceniom własnościowym bez większych przeszkód.

Remedium na zbyt szerokie (przedmiotowo i podmiotowo) podejmowanie przez gminy działalności gospodarczej i nadmiernie ryzykowne zarządzanie składnikami mienia komunalnego powinno być ograniczanie dopuszczalnego zakresu tej działalności przez jednostki samorządu terytorialnego. W tej sprawie tylko intencja ustawodawcy wydaje się dość jednoznaczna.

Początkowe przyzwolenie (pierwotna treść art. 9 ustępu 2 ustawy o samorządzie terytorialnym dopuszczała w zasadzie dowolny zakres działalności gospodarczej gminy, „jeśli wymagają tego potrzeby społeczne”) zostało zastąpione⁶ ograniczeniem w brzmieniu: „Gmina oraz inna komunalna osoba prawna nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej”. Ograniczenie to dość szybko wytworzyło aż trzy problemy — po pierwsze: brak sankcji za naruszenie wprowadzonego zakazu, po drugie: brak jednoznacznych kryteriów oceny (faktu oraz stopnia) użyteczności publicznej danego przedsięwzięcia i, po trzecie: brak ścisłej definicji kategorii „komunalna osoba prawna”. W międzyczasie pojawił się kolejny problem — czy udział kapitałowy gminy w przedsięwzięciu przekraczającym zakres użyteczności publicznej jest przekroczeniem omawianego zakazu, czy też ów zakaz odnosi się tylko do wytwarzania dóbr materialnych (w tym drugim przypadku zakaz odnosiłby się do pojęcia „działalność gospodarcza” w przestarzałym dziś znaczeniu, ponieważ działalność na rynku kapitałowym stanowi stale rosnący segment obrotów gospodarczych).

Jak widać, wprowadzenie ustawowego zakazu nie zaowocowało jasnością w żadnej ze spraw wiążących się z działalnością gospodarczą gmin.

Z jednej strony ustawa o gospodarce komunalnej⁷ zezwala gminom (w art. 10 ust. 3) na dowolną działalność kapitałową gminy w spółkach „zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółkach ważnych dla rozwoju gminy”. Nietrudno zauważyć, iż to pojemne sformułowanie może pomieścić różnorodne, niekiedy obciążone dużym ryzykiem ekonomicznym, przedsięwzięcia spoza umownie zdefiniowanego zakresu użyteczności publicznej. Z drugiej strony jest to zezwolenie analogiczne do posiadanego przez administrację rządową. Pytanie o działalność gospodarczą gminy prowadzi więc do pytań o przesłanki, formy i cele działalności gospodarczej państwa.

4. Bariery podziału kompetencyjnego

Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i administrację rządową nie jest zakończony. Próby powiększenia władztwa samorządu terytorialnego przebiegają z dużymi oporami, nawet wówczas, gdy stanowią oczywisty, określony przez ustawy i wynikający

⁶Nowelizacja z 6 listopada 1992 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 499).

⁷Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43.

z natury procesu decentralizacji etap rozwoju, np. dotyczą przekazywania gminom zadań z zakresu oświaty podstawowej.

Począwszy od połowy 1993 r. podejmowano próby poszerzenia władztwa kompetencyjno-finansowego części najsilniejszych gmin, czyli dużych miast. Negocjacje im towarzyszące toczyły się w zasadzie równolegle z publicznymi debatami o celowości (bądź bezsensie) utworzenia powiatu samorządowego jako drugiego typu jednostki samorządu terytorialnego. Negocjacje te stanowiły w istocie wyraz woli utworzenia częściowych ścieżek decentralizacyjnych. Zdaniem ich pomysłodawców chodziło o pominięcie politycznej blokady — istniejącej w zakresie kompleksowej decentralizacji ustrojowej — oraz o utworzenie enklaw rozwoju władztwa samorządowego. Ukoronowaniem tego typu działań jest ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu zadań niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych zwana dalej ustawą miejską⁸.

Uporządkowanie podziału kompetencyjnego jest ściśle związane z kontynuacją decentralizacji i ostatecznym ustaleniem zakresu władztwa gmin w takich kluczowych dziedzinach, jak edukacja, zdrowie, ochrona zdrowia, pomoc i opieka społeczna, budowa i modernizacja dróg. Niedookreślenie owego zakresu wprowadza znaczne trudności w wytyczeniu obszarów odpowiedzialności ustrojowej za wykonywanie zadań publicznych. Bez wątpienia jest to przyczyna wielu barier rozwoju lokalnego, z którymi władze lokalne mogą uporać się jedynie częściowo i nakładem poważnych środków finansowych. Kilkuletnie blokowanie decentralizacji doprowadziło do wielu negatywnych skutków, z których najważniejsze wydają się następujące:

- a) mechaniczno-prestizowy zbiór uprawnień władz lokalnych pomniejszony intensywnym rozwojem instytucji zadań zleconych,
- b) niekonsekwentna rozbudowa jednolitego pierwotnie podziału zadań i kompetencji pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową (np. w zakresie edukacji podstawowej, pomocy społecznej, polityki socjalnej, przeciwdziałaniu alkoholizmowi),
- c) chaos kompetencyjny i organizacyjny w strukturach administracji rządowej: wielość administracji specjalnych, wielość podziałów administracyjnych kraju (dotyczy np. dróg, przeciwdziałania bezrobociu, systemu zasiłków socjalnych),

⁸Ustawa miejska pozwoliła na „skonsumowanie” prawie wszystkich, potencjalnie dotychczas niewykorzystanych, możliwości działania dużych miast. Przez najbliższe 3 lata jej postanowienia nie obejmą gmin warszawskich (wbrew pierwotnym zamiarom ustalającym ten termin na 1 stycznia 1997 r.) z powodu zbyt wielu wątpliwości natury prawno-organizacyjnej, których źródłem jest niestabilizowany ustrój miasta stołecznego. Dz.U. Nr 141, poz. 692 z późn. zm.

- d) negocjacyjno-przetargowo-uznaniowe procedury zwiększania uprawnień gmin: rozrost zbioru zadań zleczanych przez administrację rządową,
- e) opóźnienia w przekazywaniu gminom lokalnych zadań publicznych (np. szkół podstawowych), a w to miejsce narzucanie im obowiązku wykonywania nowych zadań państwowych (np. wypłata dodatków mieszkaniowych, wypłata zasiłków pieniężnych dla kobiet w ciąży).

Wydaje się, że istotne zmiany porządkujące nastąpią dopiero w efekcie decentralizacji, która przecież będzie musiała być wykonywana w zgodzie z normami konstytucyjnymi. W art. 166 ust. 1 Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. definiuje zadania własne jednostki samorządu terytorialnego jako „zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej”, odnosząc tę normę do klauzuli kompetencji generalnej samorządu terytorialnego w ogólności (art. 163), w tym kompetencji generalnej jednostki podstawowej (gminy), w całym modelu samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3). Oznacza to, że samorząd terytorialny musi wykonywać wszelkie zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Uzasadnione nadzieje na uporządkowanie podziału kompetencyjnego pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową można wiązać z art. 166 ust. 2 Konstytucji. Zawarte tam zastrzeżenie dotyczące ustawowego trybu zlecania jednostkom samorządu terytorialnego „innych zadań publicznych”, jeżeli „wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa”, pozwala oczekiwać powściągliwości ustawodawcy, przynajmniej w odniesieniu do kolejnych szczebli samorządu terytorialnego. Trzeba bowiem podkreślić, iż duży zakres zadań zleconych gminom przez ustawy pozostaje w sprzeczności z ideą samorządu terytorialnego, definiowanego jako wykonywanie „zasadniczej części” (sformułowanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego) zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jeżeli dane zadanie wiąże się z ważnym dla mieszkańców zaspokajaniem ich potrzeb zbiorowych (art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym), to powinno ze swej istoty stać się zadaniem własnym wspólnoty samorządowej tworzonej przez tych mieszkańców. Jeżeli natomiast dane zadanie nie ma charakteru zaspokajania potrzeby zbiorowej w skali lokalnej, to powinno być wykonywane przez inny organ administracji państwowej. Wyjątkiem mogłyby być sytuacje nieprzewidywalne (klęski żywiołowe, katastrofy), w których potrzeba skutecznego administrowania danym zadaniem (lub zbiorem zadań publicznych) narzuca konieczność przejściowego koncentrowania uprawnień decyzyjnych. Obecnie w Polsce jest jednak dokładnie odwrotnie — ustawy zlecają jednostkom samorządu

terytorialnego wykonywanie rutynowych czynności administracji, nie zajmując się w zasadzie sytuacjami nieprzewidywalnymi.

5. Bariery systemu finansowego

Zdecydowana większość trudności gmin z projektowaniem i wykonywaniem średniookresowych przedsięwzięć rozwojowych wywodzi się z niedostatecznie ustabilizowanego systemu dochodów. Jeżeli gminy nie są w stanie zbudować wiarygodnych prognoz swoich potencjałów finansowych, to tym bardziej nie są w stanie prognozować swoich potencjałów inwestycyjnych, których dobre oszacowanie musi stanowić podstawę każdego procesu decyzyjnego także na szczeblu komunalnym.

Najczęściej wskazuje się następujące przyczyny tego stanu:

- a) nikła stabilność ustawodawstwa określającego system dochodów gmin — od reaktywowania samorządu terytorialnego (27 maja 1990 r.) obowiązywały już dwie ustawy, które łącznie były nowelizowane kilkanaście razy,
- b) brak gwarancji finansowania zadań własnych — norma art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym nie ma wystarczająco silnej mocy nawet w przypadku tworzenia nowych zadań własnych,
- c) iluzoryczne (pomimo gwarancji zawartej w art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym) gwarancje finansowania zadań zleconych,
- d) rosnący udział transferów z budżetu państwa w dochodach gmin ogółem (co czyni z budżetu państwa najważniejsze źródło dochodów gmin),
- e) nadmiar możliwości ubiegania się o dotacje z budżetu państwa i z państwowych funduszy celowych, a także wielość źródeł (z równoczesnym brakiem powszechnie dostępnej informacji o ich istnieniu) uzyskiwania rozmaitych preferencyjnych pożyczek krajowych i zagranicznych.

W rezultacie budżety gmin podlegają dość silnym napięciom finansowym⁹, którym władze lokalne nie zawsze są w stanie zapobiegać. Ma to bezpośredni wpływ na możliwość prowadzenia przez gminę własnej polityki rozwojowej, ponieważ skutkuje istotnymi niedoborami środków na przedsięwzięcia inwestycyjno-modernizacyjne.

W latach 1991–1996 gminy inwestowały ok. 23% wszystkich swoich dochodów. Dynamika wydatków inwestycyjnych gmin rozważana w perspektywie musi ulec niewielkiemu osłabieniu. Najbardziej prawdopodobny

⁹Szerzej na ten temat por. Z. Gilowska: *Finansowe bariery rozwoju lokalnego*, (w:) G. Gozela, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*, EUROREG, Warszawa 1997, s. 34–50.

wydaje się scenariusz utrzymania się wydatków inwestycyjnych na poziomie ok. 20% dochodów gmin. Wprawdzie nasilają się naciski, zwłaszcza komunalnego sektora oświatowego, na wzrost wydatków bieżących, lecz równie silne są oczekiwania mieszkańców (wyborców) w zakresie poprawy stanu infrastruktury technicznej. W skali całego kraju obie te tendencje będą się wzajemnie równoważyć.

W mikroskali wysoce prawdopodobne są istotne zmiany w dziedzinach i metodach finansowania wydatków inwestycyjnych. Przede wszystkim będzie następował systematyczny spadek „skłonności do inwestowania” w gminach wiejskich. Wyniknie on, po pierwsze — ze spadku tempa wzrostu dochodów gmin wiejskich (spowodowanego wprowadzaną w latach 1996–2000 ewolucją rozliczania dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych), po drugie — z powiększającej się rozpiętości pomiędzy gminami wiejskimi i gminami miejskimi w umiejętnościach „zdobywania” dotacji i preferencyjnych pożyczek oraz w umiejętnościach projektowania średniookresowych przedsięwzięć modernizacyjnych; po trzecie — z kurczenia się tradycyjnych obszarów intensywnego inwestowania na terenach wiejskich; większość wodociągów już zbudowano, a budowa sieci kanalizacyjnych stanowi przedsięwzięcie wielokrotnie bardziej złożone technicznie i kapitałowo.

W kategorii gmin miejskich można oczekiwać utrzymywania się znacznego tempa wydatków inwestycyjnych z jednoczesnym nasilaniem się tendencji do finansowania tych wydatków poprzez zaciąganie długoterminowych (tzn. przekraczających rok budżetowy) zobowiązań finansowych. Inwestycje miejskie będą przede wszystkim wymuszane fatalnym stanem niektórych infrastrukturalnych urządzeń sieciowych (zwłaszcza kanalizacyjnych i ciepłowniczych), małą wydajnością dotychczasowych urządzeń oczyszczających ścieki i niewydolnością systemów komunikacji lokalnej w obrębie dużych miast. W miastach średnich i małych trzeba też uwzględnić potrzebę rozbudowy i modernizacji dróg lokalnych. Nie wydaje się przy tym prawdopodobne podjęcie znaczącego wysiłku w tym zakresie przez największe miasta, które nie są w stanie samodzielnie inicjować przebudowy swoich węzłów komunikacyjnych, lecz oczekują w tej sprawie znaczącego wsparcia ze strony administracji rządowej. Ponieważ w większości miast (za wyjątkiem najmniejszych, tj. liczących do 25 tys. mieszkańców) zły stan komunikacji lokalnej wynika zarówno z anachronicznego układu ulic i fatalnej ich nawierzchni, jak i z wadliwej organizacji komunikacji masowej, to w tej właśnie dziedzinie władze miasta będą musiały podjąć dość poważne działania (takie bowiem są oczekiwania mieszkańców, zniecierpliwionych

brakiem zewnętrznych, „widocznych” efektów dotychczasowych inwestycji komunalnych).

W tej samej perspektywie średniookresowej miasta nie będą dysponowały nadwyżkami finansowymi z dochodów bieżących oraz staną przed koniecznością ponoszenia relatywnie coraz większych wydatków na dofinansowywanie szkół podstawowych. Subwencje na zadania w zakresie oświaty podstawowej, które są naliczane głównie w proporcji do liczby uczniów, będą pokrywały coraz mniejszą część wydatków oświatowych gmin z powodu konieczności utrzymywania dużej liczby placówek oświatowych (intensywnie budowanych i rozbudowywanych w latach 1991–1995) pomimo przejściowego niżu demograficznego w grupie wiekowej 7–15 lat.

Połączenie dotychczas sygnalizowanych tendencji — potrzeby podjęcia kapitałochłonnych inwestycji w zakresie budowy i unowocześniania dróg, ulic, wiaduktów, skrzyżowań, itd., oraz możliwości sfinansowania tych wydatków inwestycyjnych z bieżących dochodów — wyznacza istotną rolę długoterminowym zobowiązaniom finansowym. Nie wydaje się przy tym, by wchodziły w grę otwarte emisje komunalnych papierów wartościowych. Na dużą skalę nie jest to prawdopodobne z powodu kosztów, długości trwania i znacznego ryzyka, które towarzyszą takim przedsięwzięciom. Nie wydaje się również, by wzrosła dotychczasowa skala zamkniętych emisji obligacji komunalnych. Rynek nabywców tych papierów jest w większości miast dość płytki. Nie udało się (na razie) powiązanie takich emisji z klarownie skonstruowanymi programami modernizacji infrastruktury technicznej, które mogłyby uzyskać aprobatę szerokich grup mieszkańców. Dotychczasowe, „adresowane” emisje skonsumowały już istotną część potencjalnych powiązań sektora komunalnego z przedsiębiorstwami prywatnymi. Zwiększa się zatem rola średniookresowych kredytów bankowych. Gminy są najkorzystniejszym (najbardziej bezpiecznym i stabilnym finansowo) kredytobiorcą. Ustępują w tym względzie tylko Skarbowi Państwa. Popyt gmin na kredyty jest w zasadzie określany przede wszystkim przez banki. Od jakości i atrakcyjności oferty bankowej zależy rozwój tej formy finansowania wydatków inwestycyjnych. Można nawet zaryzykować tezę, iż większość dotychczasowych emisji obligacji komunalnych została wykreowana nieprzystawalnością typowych procedur bankowych do istnienia nowego podmiotu prawa publicznego, jakim jest gmina.

Równocześnie jednak władze lokalne muszą podjąć, zwłaszcza w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, znacznie bardziej ofensywną politykę podatkową¹⁰. W niektórych przypadkach rady gmin prowadzą po-

¹⁰Szerzej, por. P. Swianiewicz, *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996.

litykę maksymalnego obniżania lokalnych obciążeń fiskalnych (zwłaszcza osób fizycznych), rezygnując tym samym ze znaczącej części potencjalnie należnych wpływów podatkowych. Tylko w 1996 r. gminy „pozbawiły się” w ten sposób 13% dochodów z podatków lokalnych i aż 38% dochodów z podatku rolnego¹¹. Jest to polityka podwójnie niekorzystna dla samorządu terytorialnego, ponieważ pozbawiając się znacznej części dochodów, gminy nie tylko tracą możliwość podejmowania niektórych lokalnych zadań publicznych (a wszystkie są obowiązkowe z ustrojowego punktu widzenia), lecz równocześnie (nieświadomie zapewne) rezygnują z tworzenia lokalnej świadomości podatkowej. Ta zaś wydaje się kluczowa z punktu widzenia ekonomicznej racjonalności postulowanych procesów decentralizacji finansów publicznych i decentralizacji polskiego systemu podatkowego. Władztwo podatkowe gmin powinno być bowiem rozważane jako prawo do kształtowania racjonalnej lokalnej polityki podatkowej o większej precyzji i celowości niż polityka centralna. To samo władztwo bywa jednak interpretowane jako prawo do zmniejszania obciążeń fiskalnych, a wówczas ciężar poboru danin publicznych musi się, automatycznie niejako, przemieszczać na centralny szczebel decyzyjny, przy okazji wzmacniając argumenty „anty-decentralizacyjne”.

6. Bariery systemu budżetowego

Obowiązujące prawo budżetowe pozostawia władzom lokalnym znaczną swobodę w zakresie reguł projektowania wydatków, szczegółów procedury budżetowej i zasad tworzenia układu wykonawczego budżetu gminy. Taki stan, po części usprawiedliwiony intencją niekrępowania inicjatywy władz lokalnych w pierwszych latach funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego, rodzi obecnie negatywne skutki w postaci braku silnych bodźców do maksymalnego wysiłku w zakresie poszukiwań najefektywniejszych zastosowań komunalnych środków finansowych. Organy samorządu terytorialnego mogą wprawdzie, i często tak czynią, wykazywać własną, nie wymuszaną przepisami prawa inicjatywę przekraczania wątych norm prawa budżetowego, lecz faktem pozostaje zbyt „miękki” charakter większości regulacji proceduralnych. Na wnikliwą analizę zasługują zwłaszcza następujące kwestie:

- a) niedookreślenie istotnych elementów procedury budżetowej — pozostawienie wielu spraw do swobodnego rozstrzygnięcia przez radę gminy prowadzi często do braku jakichkolwiek postanowień; rada gminy jest

¹¹Wg „Rzeczpospolitej” z 5 września 1997 r. (nr 207, s. 9).

- uprawniona do: opracowania wskazówek dla zarządu w sprawie trybu przygotowania projektu budżetu (art. 52 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym); określenia procedury uchwalenia budżetu (art. 52 ust. 1 tej ustawy); określenia rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu (art. 52 ust. 1 w/w ustawy); określenia rejestru „ważniejszych źródeł dochodów” (art. 37 ust. 1 pkt 1 prawa budżetowego),
- b) nadmierna łatwość udzielania dotacji z budżetu gminy — jedynie art. 16 ust. 4 pkt 2 prawa budżetowego, a także, pośrednio, art. 42 ust. 1 pkt 10 prawa budżetowego — powściągają działalność władz lokalnych w tej działalności,
 - c) brak obowiązujących procedur ewentualnego uwzględniania w rocznych budżetach elementów programowania wieloletniego, np. w zakresie programów modernizacyjnych, inwestycji infrastrukturalnych (pewnym, rzadko wykorzystywanym udogodnieniem jest tutaj art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 73 w powiązaniu z art. 48 ust. 2 prawa budżetowego),
 - d) przestarzały system organizacji wewnętrznej sektora budżetowego (zakłady budżetowe, jednostki budżetowe, środki specjalne),
 - e) brak obowiązku sporządzania bilansu i poddawania go (niekoniecznie corocznie) badaniu przez niezależnego audytora.

Wśród powyżej sygnalizowanych spraw szczególna uwaga należy się potrzebie wykraczania poza jednoroczny horyzont, objęty każdorazowo budżetem gminy. Gminy powinny stanowić o podstawowych kierunkach swojego działania w dłuższej perspektywie, często istotnie przekraczającej horyzont wyznaczony budżetem jako rocznym planem finansowym. Uchwalanie średnio-, a nawet długookresowych, strategii rozwoju gminy umożliwia bardziej racjonalne planowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Równie ważne wydaje się wyjście poza kanon klasycznych procedur budżetowych, które dotyczą tylko jednego roku budżetowego, a ich tajniki na ogół nie są znane obywatelom. Obowiązek prowadzenia przez gminę jawnej gospodarki finansowej oznacza także obowiązek przedstawiania mieszkańcom gminy takich informacji finansowych, jakie będą dla nich czytelne i w pełni zrozumiałe.

Najszerszą możliwość działania daje gminom ustawowa regulacja, która pozostawia do wyłącznej właściwości rady gminy „uchwalanie programów gospodarczych” (art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie terytorialnym). Nie jest wprawdzie jasne, jakie intencje ustawodawcy przesądziły o wprowadzeniu cytowanego uprawnienia rady (ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym powstawała na przełomie 1989 r. i 1990 r., kiedy

tradycje planistycznych odniesień gospodarki nakazowo-rozdzielczej były jeszcze bardzo żywe, aczkolwiek werbalnie się od nich dystansowano), lecz faktem bezspornym pozostaje, że gminy uzyskały uniwersalne oraz elastyczne narzędzie przekraczania granicy roku budżetowego, z którego na razie nie korzystają wystarczająco intensywnie.

Wtórna, chociaż ważną sprawą jest poszukiwanie związków pomiędzy omawianym uprawnieniem (nie jest to obowiązek) rady gminy a zadaniami gminy, np. z zakresu gospodarki gruntami lub projektowania ładu przestrzennego. Można sobie wyobrazić, iż program gospodarczy będzie bardzo silnie powiązany z planem zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc tym samym ekonomiczne uzupełnienie tego planu w zakresie długookresowej gospodarki mieniem komunalnym. Równie uprawnione wydaje się odniesienie kategorii „program gospodarczy” do prawa gminy do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej albo do zamiaru przygotowania średniookresowego kalendarza prac inwestycyjnych.

Jeżeli przyjąć założenie, że istotą dobrego gospodarowania nie jest kumulacja deficytów bądź nadwyżek budżetowych, lecz umiejętność dostosowywania wydatków i dochodów, to najważniejszym chyba wyzwaniem jest przygotowanie średniookresowego planu finansowego. I nie chodzi tutaj o „zwykłe” przewidywanie, chociaż trzeba przyznać, iż konstruowanie precyzyjnych prognoz w warunkach transformacji gospodarczej jest nieczęsto możliwe, lecz o aktywny terminarz pozyskiwania dochodów i dokonywania wydatków. Obie kategorie planu finansowego tracą však swój limitowy charakter w ponadrocznej perspektywie. Dochody gminy można świadomie (do pewnego stopnia) kształtować. Wydatki gminy można z kolei zmniejszać, zwiększać albo zmieniać ich strukturę. Wydaje się, że te właściwości powinny być wzięte pod uwagę podczas opracowywania programu (programów) gospodarczych gmin jako swego rodzaju dokumentu porządkującego coroczne prace nad projektem budżetu i sterującego procesami rozwoju lokalnego.

7. Wnioski

Jest oczywiste, że transformacja ustrojowo-gospodarcza doprowadzi do daleko idących zmian w polskim systemie budżetowym. Decentralizacja zadań i kompetencji państwa będzie prowadzić do bardziej klarownego wytyczania granic pomiędzy uprawnieniami samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Będzie też katalizatorem zmian w całym systemie

finansów publicznych. Jednym z pozytywnych efektów decentralizacji powinno być zacieśnienie reguł cyrkulacji pieniądza publicznego w państwie (nowe prawo budżetowe) i ewolucja systemu podatkowego (dzisiaj wielce scentralizowanego). Wówczas większość z sygnalizowanych powyżej barier rozwoju lokalnego zaniknie, ale trzeba pamiętać, iż na ich miejsce pojawią się nowe, obecnie dopiero ujawniające się ograniczenia. Usiłowałam wykazać, iż przynajmniej część barier rozwoju lokalnego ma, do pewnego stopnia, „miękki” charakter. Z wyjątkiem niedostatku instytucjonalnego są to ograniczenia poddające się działaniom władz lokalnych, aczkolwiek wymagają niekiedy systematycznej i uporczywej aktywności (np. bariera podziału kompetencyjnego może być osłabiona utworzeniem miejskiej strefy usług publicznych). Władze lokalne najchętniej i konsekwentnie podnoszą problem niedostatku środków finansowych, ale stosunkowo rzadko korzystają z istniejącej równoległej swobody w projektowaniu średniookresowych przedsięwzięć rozwojowych. Nie można wykluczyć, iż w perspektywie kilku najbliższych lat nastąpi odwrócenie proporcji — mniejszej labilności systemu dochodów gmin (powodowanej obecnie znacznym udziałem dotacji celowych w dochodach ogółem) będzie towarzyszyć znacznie bardziej restrykcyjna regulacja dokonywania wydatków z gminnych budżetów. Mogą też ujawnić się niekorzystne tendencje w pozyskiwaniu przez gminy dochodów z ich majątku, intensywnie obecnie prywatyzowanego. Powstaną nowe bariery rozwoju lokalnego, ponieważ rozwój zawsze przebiega w granicach różnorodnych, limitowanych możliwości działania.

GMINY WOBEC SEKTORA BANKOWEGO

Reaktywowanie w 1990 roku samorządnych gmin było jedną z najważniejszych reform ustrojowych przeprowadzonych w Polsce po przełomie 1989 roku. Skutkiem przeprowadzonej reformy była przebudowa systemu finansów lokalnych. Dotychczasowy zcentralizowany i skostniały system został zastąpiony systemem zdecentralizowanym, w którym każda z gmin dysponuje własnym mieniem, dochodami i ma prawo swobodnego dysponowania swoimi przychodami jak i kształtowania swoich wydatków.

Reforma samorządowa w Polsce jest jednak ciągle w wstępnej fazie realizacji. Wydatki sektora komunalnego stanowią jak dotychczas niewiele ponad 15% wszystkich wydatków sektora publicznego. Zgodnie z oczekiwaniami samorządów terytorialnych kolejne zmiany powinny zmierzać do rozszerzenia zadań gmin i wzmocnienia ustawowych gwarancji ich samodzielności.

Fakt reaktywowania samorządnych gmin jak i zmiana systemu finansów lokalnych sprawiły, że gminy stały się bardzo interesującą grupę klientów dla banków. Wynika to przede wszystkim z zasad zawartych w podstawowych dokumentach prawnych dotyczących gospodarki finansowej gmin. Najważniejszą z wprowadzonych ustaw (pomimo ich formalnej równości) jest Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku, określająca podstawy wewnętrznego ustroju gminy oraz relacje między gminą i administracją rządową. Do najważniejszych przepisów ustawy, tworzących konstrukcję systemu finansowego gmin, a równocześnie decydujących o atrakcyjności gmin jako potencjalnych klientów banków należy przede wszystkim zaliczyć następujące zasady:

- do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów;
- gmina posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej;
- gospodarka finansowa gminy jest jawna. Jej podstawę stanowi budżet uchwalany corocznie przez radę gminy;
- gmina dysponuje określonymi ustawowo dochodami własnymi, w tym dochodami z majątku gminy. Może również — w drodze referendum

- nakładać podatki na swoich mieszkańców. Każdej gminie przysługuje ponadto subwencja ogólna z budżetu państwa, obliczona według jednolitych, zobiektywizowanych kryteriów;
 - gmina może zaciągać kredyty, pożyczki oraz emitować papiery wartościowe;
 - gmina może wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Gmina wykonuje zadania zlecone po zapewnieniu jej środków finansowych z budżetu państwa;
 - gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
 - za gospodarkę finansową gminy odpowiada zarząd, który corocznie przedkłada radzie sprawozdanie z wykonania budżetu.
- Wymienione powyżej zasady sprawiają, że z punktu widzenia banków:
- gminy są bardzo wiarygodnymi partnerami — legislacyjne ryzyko bankructwa gminy praktycznie nie istnieje;
 - ryzyko niewypłacalności gmin w porównaniu z innymi podmiotami gospodarczymi jest znacznie mniejsze, co poważnie zmniejsza ryzyko związane z udzieleniem kredytu;
 - gminy mogą stanowić dla banków stałe, systematycznie źródło zasilania dochodów.

Istotny problem polskiego systemu finansowania gmin związany jest z faktem, że gminy mają coraz więcej zadań, które powinny być realizowane, a brak im środków na ich przeprowadzenie. Na gminach ciąży obowiązek realizacji inwestycji w sferze komunalnej infrastruktury technicznej (urządzenia wodociągowe, ciepłownicze, gazowe, budowa i utrzymanie dróg), a także w zakresie infrastruktury społecznej (oświata, ochrona zdrowia, kultura, sport). Wykonanie tych zadań wymaga znacznych środków finansowych, którymi gminy nie dysponują. W szeregu gmin występuje w dużej skali bezrobocie, którego przewyżczenie przekracza możliwości danej gminy. Aby sfinansować inwestycje tworzące nowe miejsca pracy, gmina najczęściej zabiega o środki rządowe (dotacje z budżetu państwa) lub o środki z odpowiednich funduszy celowych, jak również poszukuje inwestorów zagranicznych. Kredyty inwestycyjne lub emisja własnych papierów dłużnych są jak dotychczas realizowane przez gminy na niewielką skalę, co stwarza duże możliwości dla banków. Są one tym większe, że możliwości zwiększenia dochodów gminy poprzez przydzielenie im — w drodze ustawowej — nowych dodatkowych źródeł dochodów (np. w drodze nowych podatków lub podwyższenia udziału w podatkach) są ograniczone, gdyż budżet państwa wykazuje zbyt duży deficyt, aby można było podjąć decyzję o przekazywaniu większych środków do gmin.

Ważnym problemem znajdującym odbicie w budżetach gmin jest wyraźny brak środków na inwestycje komunalne i brak właściwej hierarchii zadań gminnych związanych z tymi inwestycjami. Oczywiście, że przede wszystkim muszą być pokryte wydatki bieżące, związane z prawidłowym funkcjonowaniem gmin. Dopiero gdy te wydatki zostaną poniesione, pozostałe środki mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji. Inwestycje komunalne zarówno ze strony infrastruktury technicznej, jak i infrastruktury społecznej są bardzo istotnym czynnikiem warunkującym rozwój gminy, dlatego poszukiwanie środków inwestycyjnych staje się dla gmin tak istotną sprawą.

Wszystkie przedstawione powyżej uwarunkowania sprawiają, że dla dość dużej grupy banków gminy stały się potencjalnym klientem o znaczeniu strategicznym.

1. Obecna sytuacja na rynku

Obserwując sektor bankowy można wyraźnie zauważyć, które banki i w jaki sposób starają się pozyskać przychyłność gmin. Wyraźnie też różnicuje się sam rynek gmin. Generalnie można stwierdzić, że szczególne zainteresowanie banków wzbudzają duże gminy miejskie, a małym zainteresowaniem banków cieszą się niezbyt zamożne gminy wiejskie. Banki, które stosują agresywną politykę wchodzenia w duże gminy miejskie (polegającą na stosowaniu cen w odczuciu innych uznawanych za dumpingowe, ponoszeniu wysokich kosztów wchodzenia w ten segment), to przede wszystkim duże banki krajowe o zasięgu ponadregionalnym oraz niektóre banki zagraniczne. Inne banki, także uniwersalne w charakterze i co najmniej regionalnym zasięgu, starają się wejść na rynek średnich gmin miejskich, miejsko-wiejskich i atrakcyjnych gmin wiejskich, do których należą przede wszystkim gminy otaczające wielkie aglomeracje miejskie oraz niektóre gminy atrakcyjne turystycznie. Różnicuje się też zakres i cel wchodzenia w poszczególne gminy.

Można też zaobserwować różne formy współpracy banków z gminami. Większość banków opracowuje specjalne informatory z wyszczególnieniem i dokładnym opisem produktów, z których mogłaby skorzystać gmina. Najczęstszą jednak formą są indywidualne oferty dostosowane do potrzeb i oczekiwań gmin. Coraz częściej też dostosowują ofertę do mniejszych miejscowości i gmin wiejskich.

Warto więc przyrzeć się, jak wygląda korzystanie z usług bankowych z punktu widzenia gmin.

Poniżej przedstawiono wyniki badań ankiety zrealizowanej w marcu 1997 r. na ogólnopolskiej próbie 600 gmin metodą bezpośredniego wywiadu na podstawie kwestionariusza. Kwotowa próba gmin została wylosowana do badania z bazy wszystkich gmin w Polsce, z uwzględnieniem kryterium podziału terytorialnego kraju (regiony, województwa) oraz klasy wielkości (według liczby mieszkańców). Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami gmin odpowiedzialnymi za prowadzenie finansów i współpracę z bankami, to jest skarbnikami gminnymi. Jednym z celów badania było poznanie zwyczajów korzystania z usług bankowych przez gminy.

2. Kto odpowiada za finanse w gminie

Z otrzymanych danych wynika, że skarbnicy w polskich gminach to przeważnie kobiety (85%) z średnim wykształceniem (68%) i w średnim wieku (92% badanych skarbników było w wieku powyżej 36 lat, a 54% powyżej 46 lat). Z tej grupy 80% miało co najmniej sześcioletni staż na danym stanowisku pracy. Być może dość zaawansowany wiek oraz brak wyższego wykształcenia mogą tłumaczyć defensywną postawę wielu gmin, przejawiającą się w sposobach działań inwestycyjnych, obawach przed podejmowaniem decyzji o zmianie banku czy wykorzystaniu nowych, nieznanych produktów bankowych. Taki uśredniony obraz sytuacji ma swoje znaczące wyjątki, gdyż równocześnie w wielu gminach na stanowisku skarbnika zasiadają dobrze wykształceni, prężni i ambitni specjaliści, których oczekiwania wobec banków są bardzo duże i dokładnie określone.

Tak więc sytuacja dotycząca świadomości czy kultury bankowej jest bardziej złożona. Z jednej strony mamy do czynienia z grupą skarbników, których wykształcenie w zakresie finansów publicznych jest solidne, nie raz znacznie lepsze niż przedstawicieli zgłaszającego się z ofertą banków. Z drugiej strony istnieje znaczna liczba gmin z bojaźliwymi, słabo wykształconymi, często doczekującymi emerytury skarbnikami.

Fakt, że ankietowany ujawnia własne odczucia, stan wiedzy, związane z tym niepewności, jest ważnym elementem, którego nie można pomijać przy interpretacji wyników przeprowadzonej analizy. Świadomość tych psychologicznych barier w kontaktach z przedstawicielami wielu gmin jest bardzo istotna w przygotowywaniu strategii każdego banku wobec tego klienta instytucjonalnego.

3. Mapa przestrzeni bankowej

Pierwsze pytania ankiety miały na celu określenie mapy przestrzeni bankowej to jest zbadanie, które z istniejących na polskim rynku banków są dobrze czy słabo znane ankietowanym, a o których nigdy nie słyszeli. Dotyczyło więc spontanicznego wymienienia banków, jakie przychodzą ankietowanemu do głowy. Wskazanie spontaniczne nie oznacza, że wymieniony w pierwszej kolejności bank jest bankiem, w którym znajdują się rachunki danej gminy. Ankietowany może wymienić w pierwszym odruchu bank, w którym ma prywatny rachunek rozliczeniowo-oszczędnościowy, bank, w którym zaciągał kredyt itp. Tak sporządzoną listę banków określić można mianem spontanicznej znajomości przestrzeni bankowej przez skarbników gmin.

Tabela 1 przedstawia banki, które spontanicznie, w pierwszej kolejności, przychodzą na myśl ankietowanym.

Tabela 1.

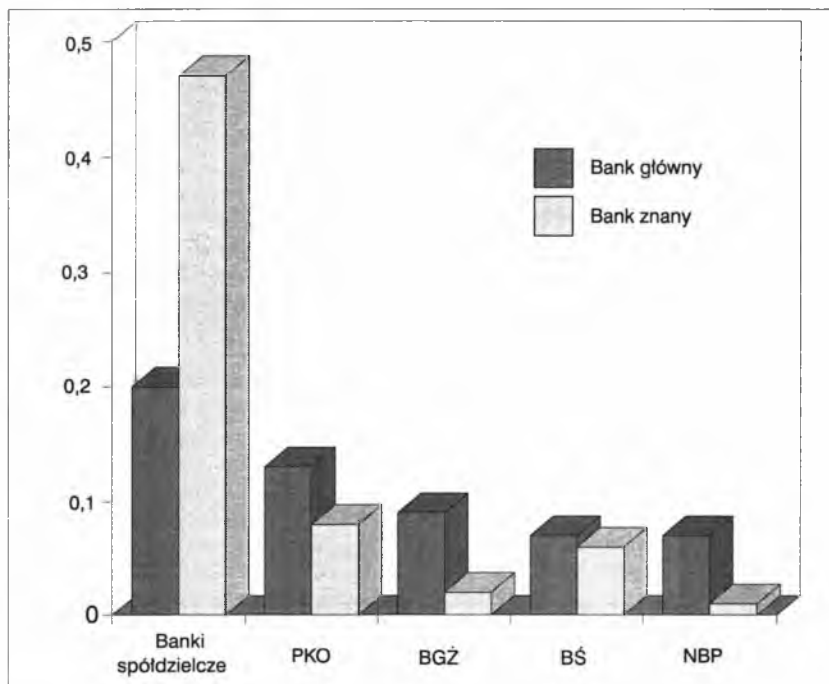
Banki, które spontanicznie, w pierwszej kolejności, przychodzą na myśl ankietowanym

Nazwa banku	Pierwsze wskazanie	Wszystkie wymienione banki
Banki spółdzielcze	20%	63%
PKO BP	13%	69%
BGZ SA	8%	55%
Bank Śląski	6%	30%
NBP	6%	25%
Pekao SA	5%	50%
Bank Gdański	5%	15%
Bank Zachodni	5%	15%
BDK SA	5%	13%

Najczęściej wymieniane w pierwszej kolejności banki (20%), to jest banki spółdzielcze, są głównymi bankami aż 46% badanych gmin. Z kolei PKO BP wymieniany jako pierwszy przez 13% skarbników gmin jest głównym bankiem tylko 7% badanych gmin.

Wykres 1 pokazuje tę zależność na przykładzie pięciu banków najczęściej wymienianych jako pierwsze.

Interesujące jest spojrzenie na spontaniczną przestrzeń bankową poprzez strukturę wielkości gmin. Najczęściej wymieniane na pierwszym miejscu banki (to jest spółdzielcze) znane są wyłącznie w gminach wiejskich oraz w miastach do 50 tysięcy mieszkańców. W miastach średniej wielkości jak i dużych aglomeracjach miejskich te banki nie są ani razu wymieniane na pierwszym miejscu. Bank PKO BP spontanicznie jako pierwszy wymieniany jest zarówno w gminach wiejskich, jak i miejskich, a szczególnie



Wykres 1. Bank główny vs bank znany

w dużych aglomeracjach. Potwierdza to dostępność do tego banku, jak i jego znajomość wynikająca także z jego roli jako największej i najstarszej kasy oszczędnościowej dla ludności. BGŻ znany jest zarówno wśród gmin miejskich, jak i wiejskich, łącznie z dużymi aglomeracjami.

Wśród wymienianych banków dość znaczącą pozycję mają banki „dziewiątki” o zasięgu ponadregionalnym, wydzielone z NBP. Szczególnie widoczny jest tu Bank Śląski, Bank Przemysłowo-Handlowy i Zachodni. Są to banki, które w ostatnim roku w znaczący sposób rozbudowały swoją sieć.

4. Znajomość banków a korzystanie z usług

Korelacja pomiędzy bankami dobrze znanymi a bankami, z których usług korzysta dana gmina, jest dość duża i wynosi 0,66. Generalnie można stwierdzić, że banki są bardziej znane niż to wynika z faktu korzystania z ich

Tabela 2.

Znajomość banków a korzystanie z usług

Nazwa banku	Znajomość banku	Korzystanie z usług
Banki spółdzielcze	63%	59%
PKO BP	69%	21%
BGZ SA	55%	13%
Bank Śląski	30%	10%
NBP	25%	0%
Pekao SA	50%	7%
Bank Gdański	15%	7%
Bank Zachodni	15%	7%
BDK SA	13%	7%
WBK SA	20%	5%
BPH SA	20%	8%
BOS SA	38%	39%
PBK SA	13%	6%
Bank Handlowy SA	12%	1%
BIG SA	19%	12%
Invest Bank SA	11%	1%
PBKS	2%	7%
PBG	2%	5%

usług. Praktycznie całkowita zgodność znajomości z korzystaniem z usług zachodzi tylko w przypadku BOŚ (39% wymienia jako bank, który zna, 38% korzysta z jego usług) oraz banków spółdzielczych (63% wymienia jako znane, 59% korzysta z usług). W innych przypadkach występuje znaczne przeszacowanie znajomości w stosunku do korzystania z usług. Oznacza to, że banki te są szeroko znane na rynku i jako takie funkcjonują w świadomości. Dotyczy to przede wszystkim PKO BP, Pekao SA i BGŻ. Natomiast BOŚ i banki spółdzielcze jawią się jako banki specjalistyczne, których znajomość wynika wyłącznie z korzystania z ich usług przez gminy. Pozostałe banki mają pewną nadwyżkę czy potencjał świadomościowy, który może być wykorzystany praktycznie przez każdy z wymienionych banków. Dla PKO BP, BGŻ, Pekao SA ta nadwyżka wynosi ponad 40%. Istnieją też banki, które, choć korzysta z ich usług ponad 5% badanych gmin (PBKS, PBG), nie są bankami zapadającymi w świadomość ankietowanych.

Ankietowanym zadano także pytanie o banki znane dobrze, znane tylko z nazwy i w ogóle nieznane. Bankami w ogóle nieznanymi okazały się najczęściej:

- Raiffeisen Centrobank 86%
- Creditanstalt 84%

- ING Bank 83%
- IBP Bank 82%
- Citibank SA 80%
- BISE SA 67%
- Wschodni Bank Cukrownictwa 60%

Oznacza to, że gminom nie są znane duże banki zagraniczne oraz małe banki o specyficznym zakresie działania (BISE na przykład specjalizuje się w kredytowaniu małych, szczególnie nowopowstających przedsiębiorstw prywatnych, WBC — finansowanie kampanii cukrowniczych i związanego z tym przemysłu).

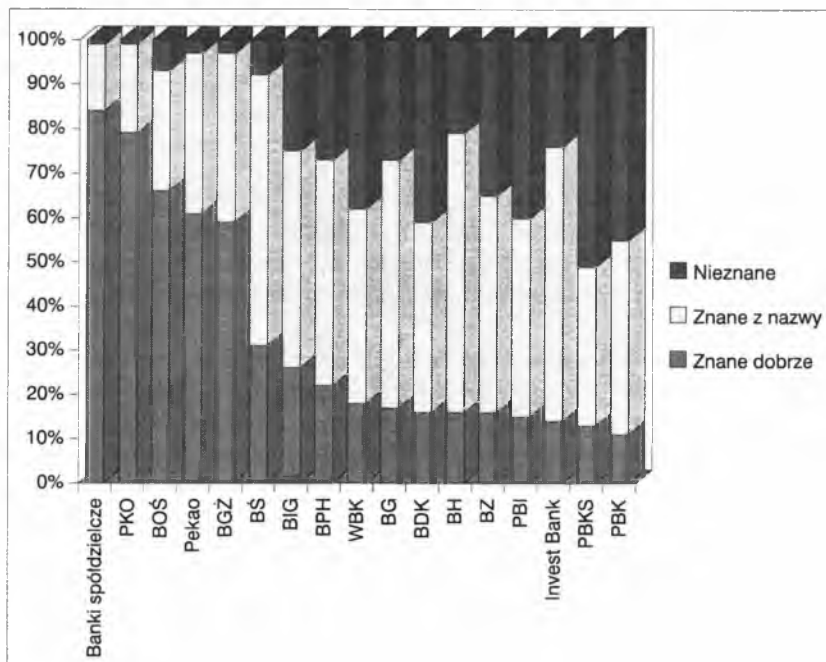
Niewielka, znikoma wręcz znajomość banków zagranicznych w Polsce pojawia się w dużych gminach miejskich. Jest to zgodne z obserwowanymi na rynku zachowaniami tych banków. Generalnie nie wydaje się, aby obecnie były zainteresowane przejmowaniem rachunków gmin, ale włączają się w przetargi związane z emisją obligacji komunalnych przez duże gminy, nie jest więc wykluczone, że docelowo przynajmniej niektóre z nich zainteresowane byłyby przejęciem rachunków dużych gmin wielkomiejskich.

Wśród banków znanych tylko z nazwy znalazły się:

Bank Handl.	63%
Invest Bank	62%
Bank Śląski	61%
Bank Gdański	53%
BPH	51%
BIG	49%
Bank Zach.	49%
PBI	45%
WBK	44%
PBK	44%
BDK	43%
BGŻ	38%
PBKS	36%
Pekao SA	36%
BOŚ	27%
PKO BP	20%
Banki Spółdzielcze	15%

Na tej podstawie sporządzono wykres wspomaganej znajomości banków.

Zakłada się, że na znajomość banków (obok dostępności, długości istnienia na rynku, pełnionych funkcji itp.) w dużej mierze może wpływać reklama.



Wykres 2. Wspomagana znajomość banków

Pod względem agresywności reklamowej na pierwszym miejscu znajduje się PKO BP, którego reklamę zna 24% ankietowanych. Na drugim miejscu plasuje się Invest Bank, którego reklamę zna 20% ankietowanych. Po 19% ankietowanych zna reklamy banków Pekao SA i BOŚ SA, a 17% zna reklamę Banku Śląskiego. Zważywszy, że PKO BP i Pekao SA są bankami od dawna obecnymi na rynku i często być może wcześniejsza znajomość banku sprawia, że ankietowanym zapadają w pamięci reklamy właśnie tych banków, to w przypadku Invest Banku nie ma takiej sytuacji i stwierdzić należy, że Invest Bank i Bank Śląski stosują najbardziej agresywną, to jest zapadającą w pamięci ankietowanych reklamę. Odpowiadałoby to wysokiej pozycji obu banków (62% i 61%) na liście banków znanych tylko z nazwy. W przypadku Invest Banku ta agresywność nie przekłada się na korzystanie z usług bankowych przez gminy. Nie musi to jednak oznaczać, że reklama Invest Banku jest mało skuteczna. Nie jest bowiem kierowana do tego sektora klientów, co oznacza, że Invest Bank prawdopodobnie nie jest zainteresowany gminami jako potencjalnym klientem.

5. Współpraca gmin z bankami

Kolejna grupa pytań dotyczyła współpracy gmin z bankami i obejmowała zarówno wymienienie głównego banku, z którym współpracuje dana gmina, jak i banków wspomagających jej działalność.

Głównymi bankami gmin (tam gdzie gmina posiada swój rachunek bieżący) są następujące banki:

- banki spółdzielcze — 46%
- PKO BP — 7%
- Bank Śląski — 5%
- Bank Zachodni — 5%
- BPH SA — 4%
- BDK SA — 4%
- Bank Gdański — 4%
- PBKS SA — 4%
- WBK SA — 4%

Tak więc głównym bankiem prawie połowy gmin pozostają banki spółdzielcze. Wynika to przede wszystkim z dostępności. W gminach wiejskich często jest to jedyny bank działający w okolicy. Z uwzględnieniem wielkości gminy, korzystanie z banków spółdzielczych jako głównych przedstawia się następująco:

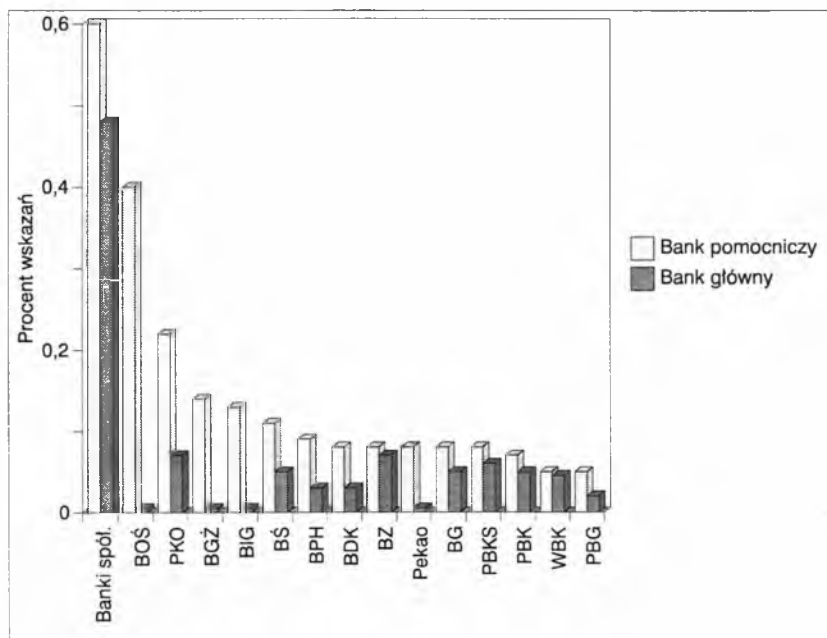
- wieś — 71% ankietowanych gmin
- miasto do 19 tys. mieszk. — 50% ankietowanych gmin
- miasto do 49 tys. mieszk. — 14% ankietowanych gmin
- miasta do 99 tys. mieszk. — 0% ankietowanych gmin
- miasta do 199 tys. mieszk. — 9% ankietowanych gmin
- miasta do 499 tys. mieszk. — 0% ankietowanych gmin
- miasta powyżej 500 tys. mieszk. — 0% ankietowanych gmin

Drugie miejsce zajmuje na tej liście PKO BP, o którego pozycji także w dużej mierze decyduje dostępność. Uderzająca jest wysoka pozycja PKO BP wśród dużych aglomeracji miejskich — 71%.

O tym, że dostępność jest podstawowym kryterium doboru banku, z którym dana gmina współpracuje, świadczyć może analiza pozycji Banku Śląskiego z uwzględnieniem wielkości gmin i podziału regionalnego. Większość obsługiwanych przez ten bank gmin to gminy miejskie powyżej 49 tys. mieszkańców, a więc gminy przeważające w województwie katowickim. Bank ten obsługuje 18% wszystkich gmin regionu Śląska.

Te liczby potwierdzają, że podstawowym kryterium wyboru banku przez gminy jest jego bliskość i dostępność.

Pozostałe na liście banki to wyróżnione z NBP banki komercyjne. Bank Ochrony Środowiska, także BGŻ i BIG, pełnią rolę banków uzupełniających, prawdopodobnie kredytujących działalność inwestycyjną. Szczególną rolę odgrywa tutaj Bank Ochrony Środowiska udzielający preferencyjnych kredytów na działalność ekologiczną. Jednak aż 41% gmin korzysta z usług tylko jednego banku i nie widzi potrzeby rozszerzenia współpracy na inne banki, motywując to kompletnością proponowanej przez bank oferty produktowej i usługowej.



Wykres 3. Współpraca gmin z bankami

6. Mobilność gmin jako klientów banków

Przedstawiciele gmin zostali zapytani o potrzebę zintensyfikowania lub ograniczenia swojego kontaktu z bankami. Ogólnie 59% gmin korzysta, obok banku głównego, z ofert innych banków. W tej grupie 18% samodzielnie poszukuje i zdobywa na rynku oferty i wybiera interesujące je usługi. W latach 1995–1996 nastąpiła intensyfikacja współpracy z bankami w prawie połowie badanych gmin. Najczęściej ta intensyfikacja dotyczyła banków

spółdzielczych (11%) oraz Banku Ochrony Środowiska (10%). Intensyfikacja współpracy z bankami spółdzielczymi wynika z prostego faktu bycia głównym bankiem gminy. Pojawienie się nowych produktów i usług powoduje zacieśnienie współpracy ze swoim bankiem. Podobnie intensyfikacja współpracy z BOŚ wynika z potrzeby uzyskania stosunkowo tanich środków na proekologiczną działalność inwestycyjną. To właśnie BOŚ dysponuje preferencyjnymi kredytami na inwestycje proekologiczne (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków itp.).

Podkreślić należy, że współpracę z bankami spółdzielczymi zintensyfikowały głównie gminy wiejskie i małe miasta do 50 tysięcy mieszkańców. Podobnie intensyfikacja współpracy z BOŚ dotyczyła tego samego przedziału gmin, to jest gmin wiejskich małych i dodatkowo średnich miast (do 100 tysięcy mieszkańców). Równocześnie 7% gmin ograniczyło lub wręcz zrezygnowało ze współpracy z bankami spółdzielczymi. Gminy ograniczające współpracę z bankami spółdzielczymi to także gminy wiejskie oraz małe i średnie gminy miejskie (do 100 tysięcy mieszkańców).

Dla pozostałych banków procent intensyfikacji współpracy nie przekroczył poziomu 3% (PKO BP, BIG, Bank Śląski, Bank Zachodni). Ale równocześnie 2% gmin ograniczyło współpracę z PKO BP.

Ważną informacją otrzymaną od gmin jest fakt, że aż 91% nie zamierza w najbliższym czasie zmieniać banku prowadzącego finanse gminy. Wśród tych nielicznych, które zamierzają dokonać zmiany banku, głównymi przyczynami są:

- korzystniejsze oprocentowanie rachunków (43%);
- krótszy czas dokonywania operacji bankowych (28%);
- większa elastyczność banku (26%);
- wyższe oprocentowanie lokat (26%);
- bogatszy zakres usług (19%);
- niższe opłaty i prowizje (19%);
- posiadanie przez dany bank bankomatów (19%);
- lepszy dojazd do banku, wygodniejsze parkowanie (11%);
- mniejsze wymagania co do zabezpieczeń kredytu (11%).

Sytuacja, jaka wyłania się z analizy odpowiedzi na to pytanie, daje obraz mało mobilnych gmin, które są zadowolone z kontaktów ze swoim głównym bankiem, nie poszukują nowych usług i produktów, które mogłyby zaoferować konkurencja. Tylko 18% wykazuje aktywność i sama poszukuje nowych możliwości współpracy z bankami. Podstawowym czynnikiem wpływającym na ewentualną zmianę banku jest cena pieniądza (oprocentowanie rachunków i lokat) oraz szybkość usług.

7. Oczekiwania gmin wobec banków

Różne gminy mogą mieć różne wymagania w stosunku do banków. Stąd pojawiają się różne kryteria ocen banków przez przedstawicieli gmin.

Trzy najważniejsze charakterystyki istotne w ocenie banków to:

- pewność i zaufanie do banku;
- szybkość dokonywanych operacji bankowych;
- gwarancje bezpieczeństwa wkładów.

Najmniej ważne z punktu widzenia gmin w ocenie banków pozostają:

- renoma banku w świecie;
- prywatne kontakty z pracownikami banku;
- rozbudowana sieć oddziałów;
- oddelegowanie pracowników do wyłącznej obsługi danego klienta.

Tak więc oczekiwania gmin wobec banku są jasno określone: gmina wymaga przede wszystkim bezpieczeństwa i sprawności działania. To, że takie charakterystyki jak wielkość banku (sieć oddziałów), renoma w świecie nie odgrywają w ocenie dużej roli, świadczyć może o nie do końca uświadamianej potrzebie kameralnych kontaktów z bankiem. Podkreślić jednak należy, że potrzeba kameralności, życzliwości jest zdecydowanie większa wśród gmin małych i wiejskich. Jako bardzo ważną charakterystykę podaje ją 48% spośród wszystkich gmin wiejskich, 28% wśród dużych gmin miejskich (200 tys.–500 tys. mieszkańców) i 0% ankietowanych wśród aglomeracji miejskich.

8. Znajomość usług i produktów bankowych

Przedstawicielom gmin zadano pytanie o znajomość występujących w ofertach banków usług i produktów bankowych.

Tabela 4 przedstawia stopień znajomości instrumentów finansowych w gminach.

Ponad 60% ankietowanych zna około 18 produktów bankowych. Pozostałe znane są w bardzo niewielkim stopniu. Znajomość produktów i usług jest wprost proporcjonalne do wielkości gminy. Im gmina większa, tym większy procent ankietowanych zna dany produkt czy usługę bankową.

Tabela 5 obrazuje to zjawisko na przykładzie usług, których procent znajomości zawarty jest w przedziale 75% do 15%. Są to usługi ciągle znane dość powszechnie, ale nie te najbardziej popularne, w których przypadku praktycznie nie występuje różnica ich znajomości.

Tabela 3.

Oczekiwania gmin wobec banków

Stwierdzenia charakteryzujące banki	B. ważne	Ważne	Mało ważne	Nie ważne	Srednia
Bank jest pewny i godny zaufania	92%	7%	1%	0%	1,1
kompetencje pracowników	72%	27%	1%	0%	1,3
renoma banku w świecie	22%	46%	25%	7%	2,2
szeroki zakres usług i różnorodność oferty	48%	46%	5%	0%	1,6
bank dysponuje ekspertami/fachowcami we wszystkich dziedzinach dotyczących gmin	52%	42%	4%	0%	1,5
bank oferuje dobre doradztwo	49%	47%	3%	0%	1,5
szybkość operacji bankowych	87%	13%	0%	0%	1,1
specjalnie oddelegowani pracownicy banku zajmują się wyłącznie sprawami naszej gminy	25%	49%	23%	3%	2,0
pracownicy banku są życzliwi	44%	51%	4%	1%	1,6
bank daje gwarancje bezpieczeństwa wkładów	92%	7%	1%	0%	1,1
bank znajduje się w pobliżu gminy	55%	42%	3%	0%	1,5
istnieją prywatne kontakty z pracownikami banku	11%	26%	44%	19%	2,7
bank posiada rozbudowaną sieć oddziałów	21%	50%	24%	4%	2,1
bank oferuje wysokie oprocentowanie lokat	72%	24%	3%	1%	1,3
bank oferuje niskie oprocentowanie kredytów	73%	21%	3%	3%	1,3
bank oferuje niskie opłaty i prowizje	72%	26%	1%	0%	1,3
bank oferuje korzystne warunki (terminy spłat itp.)	72%	26%	3%	0%	1,3
bank oferuje nowe produkty bankowe	32%	53%	13%	3%	1,8
usługi banku cechuje rzetelność i terminowość	85%	15%	0%	0%	1,2
bank jest nowoczesnie urządzony i wyposażony	30%	55%	12%	3%	1,9

9. Korzystanie z usług i produktów oferowanych przez banki

Najbardziej znaną i powszechnie stosowaną usługą bankową wśród przedstawicieli gmin jest rachunek bieżący. Produkt ten znają praktycznie wszyscy ankietowani. Na drugim miejscu znajdują się lokaty 1, 2, i 3-miesięczne (98%). Wśród produktów bardzo wysokim stopniem znajomości (powyżej 90%) odznaczają się także: kredyt inwestycyjny (96%), lokaty ter-

Tabela 4.

Stopień znajomości instrumentów finansowych w gminach

Lp.	Nazwa produktu/usługi bankowej	%
1.	Rachunek bieżący	99
2.	Lokaty terminowe 1, 2, 3-miesięczne	98
3.	Kredyt inwestycyjny	96
4.	Lokaty terminowe 6-miesięczne	96
5.	Lokaty terminowe do 30 dni	94
6.	Lokaty terminowe 12-miesięczne	93
7.	Rachunek <i>a vista</i>	86
8.	Kredyt obrotowy	85
9.	Obligacje Skarbu Państwa	83
10.	Akcje	83
11.	Poręczenia	81
12.	Gwarancje bankowe	78
13.	Kredyt w rachunku bieżącym	78
14.	Bony skarbowe	73
15.	Kredyt płatniczy	71
16.	Obligacje komunalne	65
17.	Jednostki funduszy powierniczych	63
18.	Usługi doradztwa finansowego	62
19.	Kredyt rewalwingowy	15
20.	Kredyt inwestycyjny preferencyjny	5
21.	Rachunek inwestycyjny	4
22.	Rachunek pomocniczy	4
23.	Znaczkki skarbowe	2
24.	Lokaty „call”	1
25.	Elektroniczny system obsługi rachunków klienta	1
26.	lokaty „overnight”	1
27.	Zarządzanie płynnością finansową	1
28.	Telebanking	1
29.	Karta kredytowa/bankomatowa	1
30.	Rachunek świadczeń socjalnych	0
31.	System elektronicznego przekazywania środków	0
32.	Inne	4

minowe do 30 dni i powyżej 6 miesięcy (94%). Gminy najczęściej korzystają z rachunku bieżącego (praktycznie wszystkie), Lokaty 1, 2 i 3-miesięczne posiada 69% gmin, kredyt inwestycyjny zaciągało 51% gmin. Lokaty krótkoterminowe (do 30 dni) posiada 49% gmin, a długoterminowe (powyżej 6 miesięcy) 42% badanych gmin.

W latach 1997–1998 gminy zamierzają korzystać z następujących usług i produktów bankowych:

Tabela 5.

Stopień znajomości instrumentów finansowych w gminach wg wielkości gminy

Wielkość gminy	1	2	3	4	5	6
Wieś	62%	63%	50%	51%	55%	12%
miasto do 19 tys.	74%	73%	67%	65%	56%	14%
miasto do 49 tys.	83%	79%	81%	76%	72%	15%
miasto do 99 tys.	86%	83%	92%	78%	81%	17%
miasto do 199 tys.	91%	73%	86%	86%	82%	27%
miasto do 499 tys.	100%	83%	72%	83%	78%	33%
miasto pow. 500 tys.	100%	100%	100%	100%	100%	29%

Legenda do tabeli:

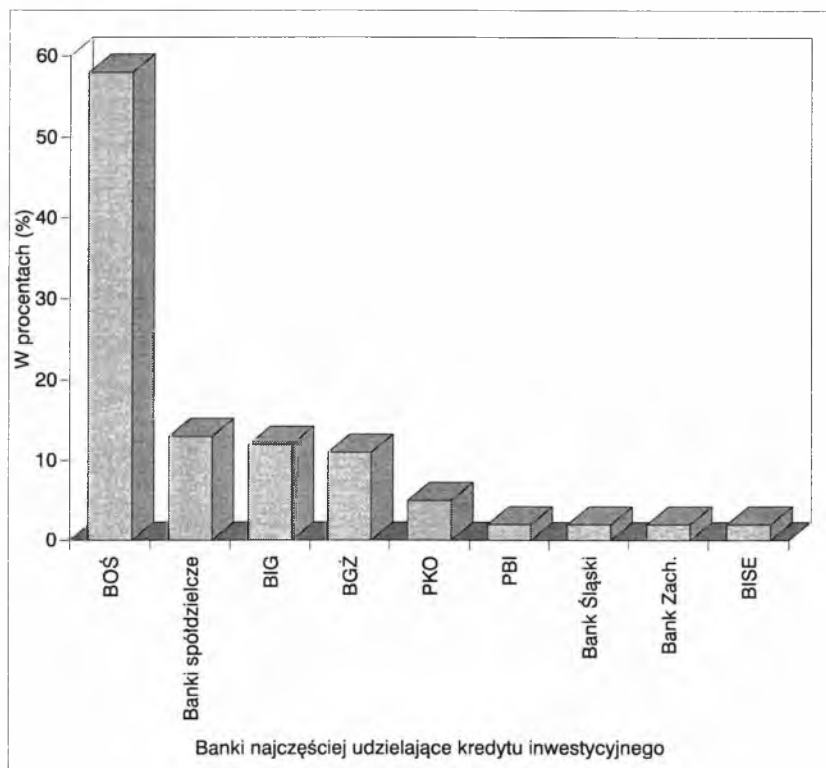
Wymienione wielkości oznaczają procent pozytywnych odpowiedzi w danym przedziale badanych gmin

- | | |
|-------------------------------------|-----|
| 1. Bony skarbowe | 73% |
| 2. Kredyt płatniczy | 71% |
| 3. Obligacje komunalne | 65% |
| 4. Jednostki funduszy powierniczych | 63% |
| 5. Usługi doradztwa finansowego | 62% |
| 6. Kredyt rewolwingowy | 15% |

- rachunek bieżący — wszystkie
- lokaty terminowe 1, 2, 3-miesięczne — 65%
- kredyt inwestycyjny — 62%
- lokaty długoterminowe — 46%
- lokaty krótkoterminowe — 41%

Usługi i produkty bankowe, z jakich korzystają gminy w szerszym zakresie, nie są tak bardzo liczne. W większości wypadków gmina prowadzi w banku swój rachunek bieżący, lokuje nadwyżki środków na lokaty średnioterminowe (do 6 miesięcy). W niewielkim stopniu korzysta z kredytu w rachunku bieżącym i obrotowego. W znacznie większym z kredytu inwestycyjnego. W przeważającej większości jest to kredyt preferencyjny na cele związane z poprawą infrastruktury (kanalizacje, oczyszczalnie itp.). Dość duży udział kredytów inwestycyjnych wiąże się też z koniecznością korzystania z takich usług bankowych, jak gwarancje bankowe czy poręczenia. Wykres 4 przedstawia banki, w których gminy najczęściej zaciągają kredyty inwestycyjne.

Gminy w nieznacznym stopniu korzystają z usług doradztwa finansowego. Charakter produktów i usług, z jakich najczęściej korzystają gminy świadczy o tym, że gminy rzadko w świadomy sposób zarządzają płynnością na swoich rachunkach. Gminy zapytane o największe problemy związane ze współpracą z bankami, jak i prowadzeniem działalności finansowej, wymieniali (obok sposobów domykania luki budżetowej) zarządzanie płynnością



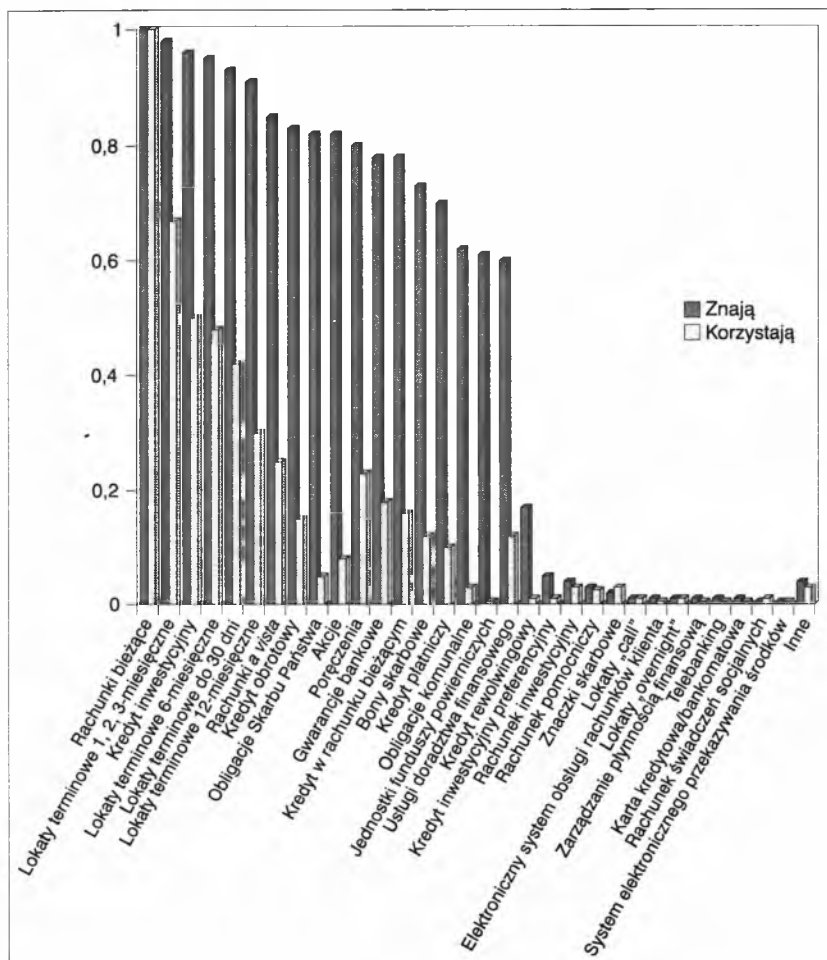
Wykres 4. Korzystanie z kredytu inwestycyjnego

na rachunkach. Gminy zdają sobie sprawę z problemu, niestety, nie dysponują fachowymi siłami, które pomogłyby im skutecznie realizować taką usługę.

Respondentom postawiono też pytanie o usługi i produkty bankowe, z których gminy chciałyby korzystać, a których nie oferuje obecnie bank gminy. Z ogólnej liczby badanych gmin 41% odpowiedziało, że nie zamierza korzystać z żadnych innych usług i jest zadowolone z tego, co oferuje im bank, z którym współpracują. 63% gmin obok usług swojego banku korzysta także z usług innych banków, z czego 20% w sytuacji, gdy propozycja konkurencji jest atrakcyjniejsza. Tylko 18% aktywnie poszukuje na rynku ofert banków, aby na podstawie ich oceny dokonać najlepszego wyboru.

Korelacja pomiędzy produktami znanymi a produktami, z których dana gmina korzysta, wynosi 0,68. Oznacza to, że gminy nie wykorzystują wszyst-

kich możliwości, jakie stwarza współpraca z bankiem. Zależność pomiędzy znajomością produktu a jego wykorzystaniem przedstawia kolejny wykres.



Wykres 5. Korzystanie a znajomość produktów bankowych

Wnioski, jakie nasuwają się z analizy ankiety, wskazują na bardzo pasywną znajomość usług i produktów. Gminy znają produkty, ale nie potrafią ich wykorzystać lub nie widzą takiej potrzeby.

10. Działalność inwestycyjna gmin

Jedną z najważniejszych działalności gmin jest działalność inwestycyjna. Sposób pozyskiwania środków na inwestycje jest ważny zarówno dla gmin, jak i dla banków, które w ten sposób mogą najczęściej pozyskać nowego klienta.

Podstawową sprawą jest pytanie, czy gminy w ogóle dysponują wolnymi środkami i w jaki sposób je inwestują. Z przeprowadzonej ankiety wynika, że 69% badanych gmin dysponuje wolnymi środkami finansowymi. Sposoby inwestowania środków własnych są następujące:

- 58% gmin lokuje środki w banku w formie lokaty krótkoterminowej;
- 23% gmin przeznaczają wolne środki na modernizację infrastruktury;
- 21% gmin lokuje środki w banku w formie lokaty długoterminowej;
- 12% gmin przeznaczają wolne środki na spłaty kredytów i innych zobowiązań;
- 9% gmin przeznaczają wolne środki na zakup sieci komputerowych i sprzętu komputerowego.

Inne sposoby lokowania środków pojawiają się sporadycznie i są to:

- zakup obligacji Skarbu Państwa — 4%
- zakup bonów skarbowych — 4%
- zakup nieruchomości — 3%
- zakup akcji na giełdzie — 2%
- fundusze inwestycyjne — 2%
- zakup licencji i innych wartości niematerialnych — 1%

Przedstawiciele gmin „inwestujących” twierdzą w większości, że banki mogą pełnić rolę doradcy inwestycyjnego gmin i skłonne byłyby za taką usługę zapłacić. Pogląd taki wyraziło 87% tej grupy badanych.

Działalność inwestycyjną na najbliższe lata (1997–1998) planują prawie wszystkie badane gminy, bo aż 98%. Działalność ta będzie finansowana przede wszystkim z:

- funduszy własnych — 97% gmin
- dotacji celowych — 73% gmin
- fundacji i programów pomocowych — 43% gmin
- kredytów preferencyjnych — 39% gmin
- komercyjnych kredytów bankowych — 19% gmin
- udziału mieszkańców — 14% gmin
- emisji obligacji komunalnych — 7% gmin
- kredytów na ochronę środowiska — 6% gmin
- komercyjnych kredytów inwestycyjnych — 4% gmin
- leasingu — 2% gmin

— funduszy zagranicznych (np. PHARE) — 1% gmin.

Powyższe dane potwierdzają niechęć gmin do zaciągania kredytów. Potrzeby inwestycyjne gmin jawią się jako duże. Praktycznie wszystkie gminy planują inwestycje, ale starają się przeprowadzić je z własnych środków finansowych lub korzystając z tanich kredytów preferencyjnych (w tym linii na ochronę środowiska) lub programów pomocowych. Często środki własne jak i tanie środki zewnętrzne nie wystarczają na domknięcie budżetu przedsięwzięcia. W takiej sytuacji gmina ma do wyboru:

- rezygnację z inwestycji;
- ograniczenie jej zakresu;
- zaciągnięcie kredytu inwestycyjnego;
- emisję obligacji komunalnych.

Jak wynika z ankiet, potrzeby inwestycyjne są jednak bardzo duże i coraz trudniej będzie gminom finansować się tylko ze środków własnych bądź tanich środków pomocowych i kredytowych linii preferencyjnych.

Działalność inwestycyjna gmin planowana jest w następujących dziedzinach:

- wodociągi — 42% gmin
- drogi, ulice, mosty — 33% gmin
- kanalizacja — 30% gmin
- budowa i remont szkół — 23% gmin
- oczyszczalnie ścieków — 20% gmin
- ochrona środowiska (bliżej nie sprecyzowana) — 19% gmin

Fakt, że praktycznie wszystkie ankietowane gminy zamierzają prowadzić działalność inwestycyjną, stwarza duże możliwości wejścia z określonymi produktami bankowymi pozwalającymi domknąć strukturę budżetowania danego przedsięwzięcia. Otrzymana na podstawie ankiety informacja, że gminy niechętnie nastawione są do komercyjnych form kredytowania, że w tym zakresie realizują bardzo defensywną, zachowawczą politykę, stwarza dla banków możliwość opracowania strategii produktowego, a nie podmiotowego wejścia w gminy.

11. Inwestycje gminne

Na kształtowanie się poziomu wydatków organy gminy mogą wpływać poprzez wybór najbardziej korzystnej oferty, ustalenie wielkości dotacji dla zakładów budżetowych i innych jednostek, politykę inwestycyjną czy politykę płacową.

Istotnym problem polskiego systemu finansowania gmin związany jest z faktem, że gminy mają coraz więcej zadań, które powinny być realizowane, a brak im środków na ich przeprowadzenie. Na gminach ciąży obowiązek realizacji inwestycji w sferze komunalnej infrastruktury technicznej (urządzenia wodociągowe, ciepłownicze, gazowe, budowa i utrzymanie dróg), a także w zakresie infrastruktury społecznej (oświata, ochrona zdrowia, kultura, sport). Wykonanie tych zadań wymaga znacznych środków finansowych, którymi gminy nie dysponują. W szeregu gmin występuje w dużej skali bezrobocie, którego przezwyciężenie przekracza możliwości danej gminy. Aby sfinansować inwestycje tworzące nowe miejsca pracy, gmina najczęściej zabiega o środki rządowe (dotacje z budżetu państwa) lub środki z odpowiednich funduszy celowych (np. NFOŚ) czy poszukuje inwestorów zagranicznych. Kredyty inwestycyjne są zaciągane przez gminy na niewielką skalę ze względu na stosunkowo wysoką stopę procentową tych kredytów.

Możliwości zwiększenia dochodów gminy poprzez przydzielenie im — w drodze ustawowej — nowych dodatkowych źródeł dochodów (np. w drodze nowych podatków lub podwyższenia udziału w podatkach) są ograniczone, albowiem budżet państwa wykazuje zbyt duży deficyt, aby można było podjąć decyzję o przekazywaniu większych środków do gmin.

Wielu urzędników optuje za propozycją, aby rady gmin miały prawo do zwiększania stawek podstawowych w podatku od nieruchomości. Obecnie gminy mają prawo jedynie obniżania tych stawek w stosunku do górnej granicy ustalonej co roku na szczeblu ministerialnym. Według nich wyposażenie gmin w takie prawo jest celowe, gdyż dzięki temu gminy mogą dzięki wyższej stawce podatkowej znaleźć dodatkowe źródło finansowania.. Podatek od nieruchomości uzyskałby wówczas charakter gminnego podatku inwestycyjnego.

Same gminy nie są przychylne takim rozwiązaniom, bo choć podatek od nieruchomości stanowi istotny dochód gmin, szczególnie miejskich, to jednak jego podwyższenie nie przyciągnie nowych inwestorów i będzie bardzo negatywnie odebrane przez mieszkańców.

12. Źródła finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce

Finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska to stosunkowo nowy obszar działalności na rynkach finansowych. Od początku lat 90. obserwuje się gwałtowny wzrost popytu na środki finansowe przeznaczone na realizację tego typu przedsięwzięć. Głównymi poszukującymi tych środków są gminy oraz jednostki komunalne. Równocześnie ze wzrostem

popytu na środki finansowe obserwuje się też wzrost podaży środków na te cele. Stwierdzić jednak należy, że podaż nie zaspakaja całkowitego popytu i oferowane na rynku środki, szczególnie te najbardziej pożądane, w postaci kredytów preferencyjnych, dotacji bezzwrotnych itp., nie są wystarczające.

W Polsce nakłady na ochronę środowiska stanowią ekwiwalent ponad 1% PKB i ponad 6% całości nakładów inwestycyjnych w gospodarce i w 1995 roku wynosiły 1,3 mld USD.

Strukturę środków finansowych na inwestycje ekologiczne (w procentach) w latach 1991–1994 przedstawia tabela 6.

Tabela 6.

Struktura środków finansowych na inwestycje ekologiczne (w procentach)

Zróżdła finansowania	1991	1992	1993	1994	1995
Fundusze ekologiczne	40	58	47	41	40
Środki własne inwestorów i kredyt bankowy	30	20	25	31	32
Budżet centralny	5	5	7	5	5
Budżety gminne	20	13	16	19	18
Fundacje i pomoc zagraniczna	5	4	5	4	5

Źródło: *Źródła finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce. Przewodnik*, Warszawa 1996.

Formy finansowania inwestycji ekologicznych można podzielić na:

- zobowiązania finansowe (kredyty komercyjne, pożyczki, obligacje komunalne, leasing);
- udziały kapitałowe (akcje i udziały w spółkach);
- dotacje;
- formy mieszane w postaci dotacji do spłaty odsetek od kredytów lub pożyczki preferencyjne.

Wśród zobowiązań finansowych najbardziej rozpowszechnione są pożyczki preferencyjne udzielane ze środków funduszy ekologicznych oraz linie kredytowe uruchamiane w bankach komercyjnych przez fundacje i fundusze ekologiczne.

Na rynku inwestycji proekologicznych wyróżnić można następujących inwestorów:

- fundusze ekologiczne;
- fundacje i programy pomocowe;
- banki;
- instytucje leasingowe;
- fundusze inwestycyjne.

System funduszy ekologicznych w Polsce jest trójpoziomowy. Poziom centralny tworzy Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki

Wodnej. Na poziomie województw działa 49 Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. System ten na poziomie gminnym uzupełnia sieć 2487 funduszy gminnych. Fundusze gminne nie są prawnie wydzielone ze struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego i nie mogą samodzielnie udzielać pożyczek.

Fundacje i programy pomocowe udzielają dotacji, które pokrywają tylko bardzo nieznaczną część potrzebnych kosztów. Ze względu na zawarte porozumienie o konwersji części zadłużenia zagranicznego na finansowanie inwestycji ekologicznych, dotacje udzielane przez Ekofundusz są przeznaczane na finansowanie odrębnych zadań inwestycyjnych. Najbardziej rozpowszechnione są następujące formy udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej:

- udostępnienie określonej kwoty pieniężnej na określone zadanie;
- pomoc konsultingowa w postaci opłacenia kosztów przygotowania projektu inwestycyjnego do realizacji;
- pomoc szkoleniowa (opłacenie kosztów materiałów szkoleniowych i szkolenia);
- pomoc w formie udostępnienia preferencyjnego kredytu.

Wymienione formy bezzwrotnej pomocy są dostępne po spełnieniu konkretnych warunków wymaganych przez poszczególne fundacje.

Banki udzielają przede wszystkim kredytów preferencyjnych. Kredyty pochodzą ze środków finansowych banków, zaś fundusze udzielają dopłat do wysokości oprocentowania. W ten sposób koszt kredytu ponoszony przez realizującego inwestycję ulega znacznemu obniżeniu. Szczególną rolę na rynku kredytów proekologicznych odgrywa Bank Ochrony Środowiska, który oferuje najwięcej kredytowych linii preferencyjnych.

Aktywność instytucji leasingowych w zakresie mobilizowania kapitału jest bardzo widoczna. Syntetyczny obraz tego procesu przedstawia tabela 7.

Obecnie działalność inwestycyjną prowadzi około 15 prywatnych funduszy kapitałowych reprezentujących kapitał rzędu 900 mln USD. Finansowanie kapitałowe, podobnie jak leasing, ma szczególne znaczenie dla spółek prawa handlowego. Od 1996 roku można zaobserwować zainteresowanie funduszy kapitałowych inwestycjami ekologicznymi. Przedmiotem wejścia kapitałowego są przedsięwzięcia dotyczące tzw. czystych technologii. Przykładem jest tu amerykański fundusz kapitałowy Mees Pierson inwestujący w przedsięwzięcia proekologiczne.

Wszystkie wymienione powyżej źródła finansowania są jednak niewystarczające wobec skali potrzeb gminnych. W przyszłości gminy będą musiały w znacznie szerszym zakresie korzystać z kredytów komercyjnych,

Tabela 7.

Aktywność instytucji leasingowych

Nazwa instytucji	Przeznaczenie leasingu	Warunki finansowe
Bel Leasing Sp. z o.o.	środki transportu, systemy komputerowe, maszyny i urządzenia	do negocjacji
BISE Leasing Sp. z o.o.	maszyny i urządzenia	do negocjacji
Centralne Towarzystwo Leasingowe Sp. z o.o.	środki trwałe i wyposażenie, wartości prawne i niematerialne	opłata wstępna do 40%, opłata manipulacyjna do 2,5%, umowy do 5 lat
Centrum Leasingu i Finansów Sp. z o.o.	maszyny, samochody, linie produkcyjne, komputery	opłata wstępna do 45%, kaucja zwrotna 5%, czas trwania umów 1 do 5 lat
Europejski Fundusz Leasingowy Sp. z o.o.	środki transportu, maszyny i urządzenia, komputery, sprzęt biurowy	opłata wstępna od 10%, depozyt gwarancyjny od 5%, czas trwania umów 1 do 5 lat
Ekoleasing SA	środki trwałe, ciągi technologiczne	do negocjacji

Źródło: Źródła finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce. Przewodnik, Warszawa 1996.

emisji krótko- i długoterminowych papierów dłużnych. Tanie środki pomocowe nie wystarczą do realizacji poważnych inwestycji infrastrukturalnych. Doradztwo finansowe w zakresie domknięcia budżetu inwestycji, złożenia efektywnej struktury finansowania przedsięwzięcia inwestycyjnego powinno stać się jedną z usług bankowych oferowanych gminom przez banki zainteresowane współpracą z nimi.

**GRZEGORZ GORZELAK,
BOHDAN JAŁOWIECKI**

REFLEKSJE O STRATEGIACH LOKALNYCH

1. Strategia jako podstawa organizowania rozwoju gminy

Przez kilkanaście miesięcy byliśmy konsultantami Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego i Lokalnego przy opracowywaniu strategii kilku gmin w województwie olsztyńskim. Liczne wizyty w gminach, spotkania z lokalnymi elitami i przedstawicielami społeczności dostarczyły sporo wiedzy o Polsce lokalnej i interesujących doświadczeń. Wydaje się nam, że warto podzielić się refleksjami na temat rozwoju lokalnego, które powstały przy opracowywaniu tych strategii.

Strategia rozwoju gminy — tak jak ją rozumiemy — ujmuje główne cele i uwarunkowania jej rozwoju w horyzoncie 10–15 lat, w zmieniających się uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych, przy czynnym uczestnictwie aktorów publicznych i prywatnych, którzy pomagają w wyborze kierunków rozwoju, ich relacji i sekwencji, oraz są istotnymi uczestnikami jej realizacji.

Strategia jest w istocie zapisem dokonanych wyborów. Każda decyzja o podjęciu określonych działań jest jednocześnie decyzją o zaniechaniu innych. Nigdy nie jest tak (nawet w najbogatszych gminach), że stojące do dyspozycji środki wystarczą na wszystko. Świadomość konieczności dokonywania wyborów pozwala na uniknięcie poddania się naporowi „społecznie słusznych celów”, których nie można zrealizować jednocześnie, a z których należy wybrać te, które są najważniejsze dla mieszkańców gminy i dla jej rozwoju gospodarczego.

Dochodzimy w ten sposób do wyboru najważniejszego: co jest fundamentalnym celem strategii gminy? Każdy natychmiast odpowie: zaspokojenie potrzeb jej mieszkańców. Słusznie — lecz nie do końca, ponieważ pojawiają się następne pytania: wszystkich? jakim kosztem? kiedy? jakie środki do tego prowadzą? Pytania te są na tyle istotne, że to one właśnie wyznaczają pole konkretnych wyborów.

We współpracy z gminami województwa olsztyńskiego przyjmowaliśmy następujące dwa istotne założenia wyjściowe, które ostatecznie — lecz nie bez dyskusji — spotkały się z aprobatą we wszystkich gminach:

1. Średniookresowym (a więc mieszczącym się w horyzoncie ok. 10 lat) celem rozwoju układu lokalnego jest zapewnienie podstaw rozwoju gospodarczego gminy. W wielu przypadkach — jak na przykład przy budowie infrastruktury — jest to zbieżne z celami społecznymi, bowiem ta sama instalacja służy zarówno przedsiębiorcom, jak i mieszkańcom. często jednak w sytuacjach konfliktowych należy opowiedzieć się w pierwszej kolejności za potrzebami gospodarki, ponieważ dopiero trwały rozwój przyczynia się do stałego wzrostu poziomu życia.
2. Ponieważ jest to niemożliwe, nie należy dążyć do zaspokojenia wszystkich potrzeb społecznych w sposób jednakowy i bezwarunkowy. Nie każdy mieszkaniec gminy, niezależnie od lokalizacji swojego gospodarstwa, może liczyć na taką samą łatwość dostępu do usług komunalnych, edukacji, ochrony zdrowia. Zadaniem władz lokalnych jest dbanie o rozwój całej gminy, i często muszą one jasno stwierdzić, że oddalone przysiółki nigdy (a przynajmniej w okresie objętym strategią) nie doczekają się sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej, a dzieci tam mieszkające będą musiały dojeżdżać do szkoły.

Celem opracowania strategii układu lokalnego jest przygotowanie takiego własnego dokumentu władzy lokalnej, dzięki któremu będzie ona mogła racjonalnie organizować swoje przyszłe działanie. Dlatego też w strategii dominujące miejsce powinny zająć te przedsięwzięcia, które władza lokalna może sama podjąć, i za które może odpowiadać. W szczególności, strategia nie powinna przeradzać się w „koncert życzeń” skierowanych pod adresem podmiotów mało zależnych lub całkowicie niezależnych od gminy (np. władz wyższego szczebla, sąsiednich gmin, przedsiębiorstw, inwestorów). Jedyne uprawniony sposób odwoływania się do działalności takich podmiotów polega na wariantowym ujęciu typu: *jeżeli coś się stanie (np. zostanie zbudowana autostrada.), to na rozwoju gminy odbije się o w następujący sposób...*

Strategia powinna stać się podstawą prowadzenia właściwej polityki przez poszczególne podmioty działających na scenie lokalnej, a w szczególności przez władze publiczne. Podstawą strategii rozwoju gminy powinno być założenie maksymalnego wykorzystania wewnętrznych zasobów oraz potencjału miejscowych podmiotów, jak również korzyści położenia. Strategia powinna zatem zostać oparta o dokładne rozpoznanie istniejących zasobów gminy i walorów jej lokalizacji.

Budowa strategii jest procesem iteracyjnym, tzn. występują w nim „powroty” do etapów wcześniejszych. Umożliwia to stałą weryfikację powziętych założeń, w szczególności zaś konkretyzację wstępnych celów rozwoju, „przykrojenie” ich do realnych możliwości, jak również wprowadzanie zmian na podstawie pogłębionych analiz.

W najogólniejszym ujęciu, wynikającym z generalnych prawidłowości rozwoju dokonującego się w nowych warunkach gospodarowania w układach terytorialnych, główne cele strategii gminy można sformułować następująco:

1. Ograniczenie szkodliwych skutków poprzedniego modelu rozwoju, w tym poprawa jakości środowiska życia mieszkańców.
2. Tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, co, z jednej strony, stwarza korzystny klimat gospodarczy, a więc przyczynia się do dynamizacji rozwoju, z drugiej zaś bezpośrednio prowadzi do pełniejszego zaspokojenia potrzeb mieszkańców.
3. Uzyskanie stabilności gospodarczej. Będzie to możliwe, jeżeli w strukturze gospodarczej gminy dziedziny o stabilnym popycie krajowym i zagranicznym oraz wysokiej dynamice wzrostu uzyskają znaczącą pozycję.
4. Stworzenie dogodnych warunków osadnictwa dla osób poszukujących w danej gminie lepszych środowiskowych warunków do życia.

W ocenie potencjału rozwojowego gminy szczególną rolę odgrywa określenie tych elementów jej struktury społeczno-gospodarczej, które mogą stać się względnie konkurencyjne w szerszym układzie przestrzennym: regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym. Tylko te układy terytorialne, które będą zdolne do uzyskania — i utrzymania — przewagi konkurencyjnej, zdołają zapewnić sobie możliwości niezakłóconego rozwoju.

Rolą władz publicznych jest dostrzeganie i wykorzystywanie szans, które pojawiają się w danym miejscu i czasie — i które, jeżeli nie zostaną podjęte — znikają. Dlatego też w strategii rozwoju układu lokalnego konieczne jest wskazanie zestawu szans, jakie mogą stać przed gminą, jak również miejscowych warunków, które należy spełnić, by szanse te mogły zostać wykorzystane.

Wśród wstępnych hipotez odnośnie do celów rozwoju należy wskazać na rolę czynników endo- i egzogennych. Można postawić tezę, że znaczna większość układów lokalnych Polski będzie rozwijać się głównie w oparciu o endogenne czynniki rozwoju. Wynika to z faktu, iż zakres bezpośredniej ingerencji państwa w sferę gospodarki będzie stopniowo malał, co będzie przejawiało się w ograniczaniu roli państwa jako właściciela majątku produkcyjnego, pracodawcy, inwestora. Również pośrednie oddziaływanie

państwa na procesy rozwoju — w tym rozwoju lokalnego — będzie stopniowo przesuwając się ku wpływaniu na decyzje autonomicznych podmiotów gospodarczych i samorządowych władz lokalnych, a w przyszłości także regionalnych.

Nie można więc uzależniać programów rozwoju gminy od dostępności środków, które „przyłyną” z zewnątrz (np. z kasy państwowej) jako „należne” danemu układowi lokalnemu. Programy te będą opierać się na identyfikacji czynników pobudzających wzrost gospodarczy i zmiany strukturalne oraz na pomysłach jak najbardziej efektywnego wykorzystania tych czynników.

Ze szczególnie istotny element strategii rozwoju gminy należy uznać wspomaganie instytucjonalnego zaplecza gospodarki (w tym zaś korzystne oddziaływanie na kapitał ludzki, wspomaganie tworzenia instytucji obsługi biznesu, estetyzacja miasta i wsi, promocja i marketing, współpraca sektora publicznego i prywatnego, współpraca międzygminna itp.). Wielokierunkowa, precyzyjnie adresowana i konstruowana promocja walorów gminy powinna stać się jednym z najbardziej efektywnych instrumentów jej rozwoju.

Jednym z głównych aspektów proponowanej strategii powinny stać się sugestie dotyczące metod wspierania i promowania miejscowej przedsiębiorczości. Szczególnie skutecznym sposobem przełamywania barier rozwoju przedsiębiorczości jest poprawa stanu lokalnej infrastruktury technicznej (inwestycje w rozwój telekomunikacji, dróg, sieci elektrycznej, gazowej, wodociągowej, komunikacji masowej).

Budowa strategii rozwoju sprowadza się do odpowiedzi na trzy podstawowe pytania, występujące we wzajemnym powiązaniu sekwencyjnym (należy pamiętać jednak, że — jak wspomniano — nie jest to sekwencja „jednorazowa”, lecz proces iteracyjny):

1. W jakim punkcie na ścieżce rozwoju znajduje się gmina? Jest to faza diagnostyczna.
2. Gdzie powinna się znaleźć w określonym momencie (za 10–15 lat)? W fazie tej zostaje zarysowany stan docelowy. Nakreślenie owego stanu docelowego nazywa się często „wizją”, która powinna znaleźć się u podstaw strategii.
3. W jaki sposób osiągnąć pożądaný stan? Jest to właściwa strategia rozwoju, która będzie zawierać opis poszczególnych stanów pośrednich, środki ich osiągania oraz wskazanie na punkty w czasie, w których powinny one wystąpić, jak również rozwiązania alternatywne, które trzeba podjąć, jeżeli pewne założenia wyjściowe (np. odnoszące się do zjawisk i procesów w stosunku do gminy zewnętrznych) nie sprawdzą się.

Celem fazy diagnostycznej powinno być przedstawienie dynamicznego bilansu korzystnych i niekorzystnych cech gminy i na tym tle identyfikacja jej głównych „przewag konkurencyjnych” oraz barier przeszkadzających w ich pełnym rozwinięciu i wykorzystaniu.

Na podstawie tak zestawionych informacji powinna zostać sporządzona ogólna ocena gminy z punktu widzenia jej walorów jako środowiska dla nowej działalności gospodarczej i jako pożądanego miejsca zamieszkania. Służyć temu powinien bilans cech korzystnych i niekorzystnych układu lokalnego, ocenionych z punktu widzenia współczesnych światowych i krajowych tendencji rozwoju i relacji gminy z szeroko ujmowanym otoczeniem. Pomocna w tym względzie będzie próba spojrzenia na układ lokalny niejako „z zewnątrz”, oczami potencjalnego inwestora i mieszkańca, którzy analizują miejscowe warunki gospodarowania czy zamieszkania z punktu widzenia swoich preferencji. Z drugiej jednak strony, to spojrzenie zewnętrzne nie powinno przesłonić własnych preferencji władz samorządowych i społeczności lokalnych, które w wielu przypadkach mogą być sprzeczne z oczekiwaniami potencjalnych, zewnętrznych użytkowników walorów i zasobów danego układu lokalnego.

Program opracowywania strategii uwzględni sposób dochodzenia do stanu docelowego, a więc będzie zawierać sugestie nt. zakresu i sekwencji działań władz publicznych. W fazie tej zostanie określony zestaw przedsięwzięć kluczowych z punktu widzenia strategii. Będzie ona zawierać podział celów na takie, które dadzą się zrealizować dzięki bardziej racjonalnemu wykorzystaniu potencjału już istniejącego, oraz na takie, które wymagają podjęcia nowych inwestycji lub nowych działań o charakterze organizacyjnym.

Opracowanie strategii nie jest możliwe bez ścisłej współpracy zespołu ekspertów zewnętrznych z władzami lokalnymi. W szczególności, udział władzy lokalnej jest niezbędny przy zbieraniu i porządkowaniu materiałów do opracowania diagnozy. Ponadto, jest oczywiste, że strategia przygotowana całkowicie poza środowiskiem lokalnym, w sposób niejako narzucony z zewnątrz, nie miałaby szans powodzenia. Dlatego też w każdej fazie budowy strategii rozwoju układu lokalnego przedstawiciele władz i elit lokalnych powinni brać czynny udział, konsultując ustalenia poszczególnych faz analiz. W etapie końcowym zaproponowana strategia powinna uzyskać — po fazie dyskusji — akceptację samorządu lokalnego.

We wszystkich pracach nad strategią należy kierować się dwiema kardynalnymi zasadami: realizmem i pomysłowością. Realizm jest konieczny po to, by oderwać się od prawd obiegowych, od ujęć życzeniowych, od przeceniania jednych, a niedoceniania innych. Pomysłowość jest warunkiem na

znalezienia dla danego układu lokalnego jego względnej „przewagi konkurencyjnej”, (czasem mówi się o „niszy”), której wykorzystanie może stać się głównym — albo przynajmniej istotnym — czynnikiem rozwoju. Umiejętne ich połączenie jest warunkiem na to, by uzyskać sukces w rozwoju lokalnym. W dalszych uwagach skoncentrujemy się na takich właśnie aspektach naszej współpracy z gminami, ponieważ sądzimy, iż mogą być one szczególnie konstruktywne dla innych układów lokalnych w Polsce.

2. Województwo olsztyńskie na mapie Polski

Jednym z najważniejszych elementów, które należy wziąć pod uwagę przy tworzeniu strategii rozwoju układu lokalnego, jest jego otoczenie. Dla gmin województwa olsztyńskiego jest nim układ regionu skupionego wokół Olsztyna.

Województwo olsztyńskie obejmuje część dawnych Prus Wschodnich. Na obecną strukturę regionu historia wywarła silny wpływ, uwidoczniający się w specyficznej strukturze wieku (ludność młoda), strukturze agrarnej (znaczy udział gospodarki wielkoobszarowej), strukturze społecznej (bardzo duży udział ludności napływowej, co z jednej strony osłabiało integrację społeczną, z drugiej zaś dynamizowało procesy zmian).

Wśród mocnych stron województwa olsztyńskiego można wymienić przede wszystkim¹:

- Stosunkowo czyste środowisko, ponieważ zanieczyszczenie powietrza w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców jest w granicach normy.
- Obfitość lasów i wód. W przeciwieństwie do innych obszarów Polski zagrożonych suszą, zasoby wód gruntowych są pięciokrotnie wyższe niż aktualne zapotrzebowanie.
- Dostępność gruntów znajdujących się w dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.
- Niezłe położenie względem szlaków komunikacyjnych, a przede wszystkim drogi [7] Warszawa–Gdańsk z odgałęzieniem [51] w Olsztynku przez Olsztyn do Kaliningradu.
- Lotnisko międzynarodowe w Szymanach koło Szczytna.
- Zasoby turystyczne, niska gęstość zaludnienia (63 osoby/km², połowa średniej krajowej), unikatowy krajobraz jeziorny oraz wysokiej klasy zabytki — zamki gotyckie.

¹Wykorzystano niektóre informacje w opracowaniu *Rozwój regionalny województwa olsztyńskiego — inwentaryzacja*. Dokument został przygotowany przez SwedFarm, Olsztyn, styczeń 1997.

W 1997 r. opublikowano wstępną wersję strategii rozwoju województwa olsztyńskiego, która jest oparta na „filozofii” życzeniowej, tzn. zawiera wiele ogólnie słusznych, ale pozbawionych głębszych treści haseł. Można np. przeczytać, że głównym celem rozwoju województwa jest: „szybki wzrost ekonomiczny z jednoczesnym zrównoważonym rozwojem społecznym oraz ochrona środowiska naturalnego”. Pomijając wewnętrzną sprzeczność zawartą w tym sformułowaniu oraz jego tautologiczny charakter (celem rozwoju jest rozwój) nie mówi ono nic, poza zupełną oczywistością, bowiem trudno oczekiwać, że ktoś jako cel strategiczny rozwoju województwa zaproponuje szybki regres.

Drugą wadą strategii jest brak sprecyzowania podmiotu, który ma ją realizować. Strategię powinien opracowywać podmiot, który chce posiadać odpowiednie narzędzie swojego działania. A więc można opracować strategię dla kierownictwa przedsiębiorstwa, dla władz gminy, dla władz samorządowego regionu. W obecnej strategii województwa olsztyńskiego zapisano zalecenia adresowane do wszystkich, a więc do Urzędu wojewódzkiego, urzędów gmin, Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich, Kuratorium Oświaty, Akademii Techniczno Rolniczej itd. Każdy z tych podmiotów jest względnie niezależny i samorządny i może oczywiście ale nie musi realizować zapisane zalecenia.

W żadnym miejscu dokument, choć proponuje instytucje odpowiedzialne za realizację celów, nie określa kto ma dać pieniądze na zapisane cele jak np. na tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, zalesianie gruntów marginalnych po PGR, modernizację wiejskich dróg, poprawę systemów melioracyjnych, urządzenie laboratoriów diagnostycznych produktów rolnych, poprawę jakości dróg, zakładanie banków regionalnych, stworzenie sieci 30–40 punktów informacji turystycznej, spowodowanie wzrostu liczby nakładów wydawnictw promocyjnych itd.

Strategia zawiera także cele będące zadaniami rządowymi, lub zadaniami przedsiębiorstw państwowych jak np. PKP (elektryfikacja linii kolejowej Korsze–Ełk, czy utrzymanie poprzecznie zawieszonych linii kolejowych) bez uzgodnienia z zainteresowanymi instytucjami czy organami tych zaleceń. Jest rzeczą oczywistą, że jeżeli jakaś linia kolejowa jest dla PKP nieopłacalna to ją zamknie bez względu na to czy jest ona w województwie potrzebna czy nie, chyba, że zbiorowość regionalna przejmie na siebie utrzymanie tej linii.

Strategia rozwoju województwa olsztyńskiego sporządzona w konwencji „socjalistycznego” planowania jest niestety mało przydatna zarówno dla województwa jak i poszczególnych gmin.

Do słabych stron województwa zaliczyć należy:

- Ciągłe jeszcze (mimo znacznego postępu) znaczny stopień zanieczyszczenia wód powierzchniowych wskutek presji antropogenicznej (rolnictwo i przemysł oraz ścieki komunalne, szczególnie na obszarach wiejskich), co jest szczególnie niekorzystne w regionie, którego jednym z głównych kierunków rozwoju powinna być turystyka i rekreacja.
- Archaiczny system dróg o bardzo niskich parametrach technicznych; nawet droga [7] nie spełnia wymogów drogi szybkiego ruchu, a jedynie zaliczyć ją można do klasy III, pozostałe drogi krajowe znajdują się w klasie V. Stan utrzymania większości dróg jest zły.
- Brak bazy turystycznej o wystarczająco wysokim standardzie, który byłby konkurencyjny w układzie międzynarodowym.

- Mało wydajne, tradycyjne rolnictwo osiągające szczególnie w hodowli, która powinna być specjalizacją województwa, wyniki poniżej średniej krajowej.
- Niskie kwalifikacje siły robocze, niska motywacja do pracy, szczególnie wśród byłych pracowników PGR oraz nieadekwatny system kształcenia na wszystkich poziomach.
- Brak podmiotowości regionu (władze województwa nie są wybierane w powszechnym głosowaniu) co uniemożliwia realizację własnej strategii rozwoju. Brak jest koncepcji organizacji szkolnictwa, turystyki i rolnictwa.

Obok turystyki ważnym elementem rozwoju województwa jest zaangażowanie kapitału zagranicznego w przemyśle. Do flagowych przedsiębiorstw należy fabryka opon „Stomil” (zakupiona przez firmę Michelin), która zajmuje 29 miejsce w branży oponiarskiej na świecie. Kolejne inwestycje to branża paszowa (Central Soya, Holandia), drób (Jerome Food, USA) i meble (MM, Niemcy).

Poważnej restrukturyzacji wymaga rolnictwo. Głównym kierunkiem produkcji rolnej powinna być hodowla bydła oraz drobiu.

Województwo olsztyńskie w ostatnich latach korzystało z pomocy Programu PHARE („Struder”, „Rapid”), efektywność tych programów powinna stać się przedmiotem odrębnych studiów.

3. Mity i prawdy obiegowe

Tradycyjnie prowadzone analizy sił i słabości regionu olsztyńskiego² wskazują na znaczne niewykorzystane zasoby pracy. Z jednej strony jest uznawane za duże obciążenie, powodujące konieczność poważnych środków na pomoc socjalną, z drugiej zaś strony jest to uznawane za korzystny czynnik rozwoju regionu. Obie te interpretacje są błędne i tkwią w tradycyjnym rozumieniu czynników rozwoju. Należy przeciwstawić się przekonaniu, iż w Polsce Północnej występują znaczne nadwyżki pracy. Praktyka nie potwierdza tej tezy. W wielu gminach województwa olsztyńskiego nie można znaleźć wystarczająco zdyscyplinowanych i chętnych do pracy pracowników o choćby podstawowych kwalifikacjach. Z uwagi na niską jakość pracy bezrobotnych i jej wolne tempo roboty publiczne są organizowane przez władze lokalne niechętnie i tylko w celu uzyskania dopłat ze środków

²Por. np. *Regionalny Program Restrukturyzacji Gospodarki i Przeciwdziałania Bezrobociu w Województwach Polski Północnej*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa 1997.

centralnych — w ogólnym rozrachunku znacznie taniej było by zatrudniać normalne firmy budowlane. Na szkolenia dla bezrobotnych zgłaszają się nieliczni. Realna liczba bezrobotnych naprawdę poszukujących pracy jest wielokrotnie mniejsza od bezrobocia formalnego.

Warto poważnie przedyskutować tezę, iż zmiany w Polsce Północnej — w tym także w województwie olsztyńskim są — paradoksalnie — przykładem udanej restrukturyzacji regionalnej. Została ona przeprowadzona szybko, bez szkodliwego odkładania (w odróżnieniu np. od stale opóźnionej restrukturyzacji wydobywania węgla); po kilku latach wszystkie te zasoby, które nadają się do wykorzystania, są wykorzystane (ziemia, majątek produkcyjny oraz ludzie); pojawiają się nowi inwestorzy, tworzone są instytucje wspomagania przedsiębiorczości i obywatelskie; mobilizacja społeczności lokalnych i aktywność samorządu jest w pasie północnym wyższa, niż przeciętnie w kraju (na poziomie Wielkopolski), a istnieje także wiele przykładów miast i miasteczek, które osiągnęły znaczne sukcesy po 1990 r. (np. Dzierżgoń, Iława, Szczecinek). Jest oczywiście prawdą, że restrukturyzacja ta była szczególnie bolesna społecznie oraz że popełniono w jej trakcie wiele błędów a nawet — być może — nadużyć. Jednak ostateczny obraz zmian w Polsce Północnej jest raczej pozytywny, niż negatywny, i zamiast rysować go wyłącznie w czarnych barwach i żądać pomocy zewnętrznej, należy raczej budować przyszłość na jego pozytywach i osiągnięciach, odrzucając jednocześnie mity o „nadmiarze rąk do pracy” i błędne tezy o „dezintegracji społecznej” regionu.

4. Drzemiące zasoby

Województwo olsztyńskie ma duże i w znacznym stopniu unikatowe zasoby turystyczne, nie są one jednak, jak już wspomniano, w pełni wykorzystane. Brak odpowiedniej bazy noclegowej i gastronomicznej nie jest jedynym hamulcem rozwoju turystyki. Znacznie ważniejszym powodem jest brak porozumienia gmin, których współpraca jest niezbędna w zagospodarowywaniu turystycznym obszaru i organizacji ruchu turystycznego. W czasie pracy w województwie olsztyńskim uwagę naszą zwróciły dwa przykłady nie w pełni wykorzystanych zasobów. Są to: jezioro Jeziorak oraz zamki gotyckie.

4.1. Jeziorak

Jeziorak, z uwagi na swój podłużny kształt (27 km długości — najdłuższe jezioro w Polsce) i wiele odnóg oraz wysp (w tym największą wyspę

śródlądową Europy — Wielką Żuławę o powierzchni 86,4 ha), jest uważany za jedno z najładniejszych jezior w Polsce i jest wartościowym zasobem turystycznym miasta Iława oraz sąsiednich gmin. W II połowie XIX w. połączono Jeziorak Kanałem Iławskim z Kanałem Elbląskim, co w tamtym okresie stało się istotnym impulsem rozwojowym Iławy. Wokół Jezioraka położone są trzy gminy: miasta Iława i Zalewo oraz gmina wiejska Iława.

W granicach administracyjnych Iławy znajduje się część Jezioraka — Jeziorak Mały, który jest istotnym elementem krajobrazu miasta. Miasto Iława obejmuje również wyspę na Jezioraku — Ostrów, stanowiącą ważny zasób turystyczny, dotychczas jednak słabo wykorzystany. Od wschodu miasto graniczy z niewielkim jeziorem Iławskim, przez które przepływa rzeka Iławka (II klasa czystości), wpadająca do Drwęcy, zaś północna część miasta leży w otulinie parku krajobrazowego. Prawie 14% powierzchni miasta stanowią lasy mieszane.

Infrastruktura turystyczna w Iławie jest dobrze rozwinięta. W mieście znajdują się obiekty turystyczne oferujące 237 stałych miejsc noclegowych, 112 miejsc w hotelu sezonowym, 60 miejsc w całorocznym schronisku młodzieżowym, 150 miejsc na kempingu (w tym 24 stanowiska dla przyczep). Hotele „Kormoran”, „Pod Omegą”, „Italiana”, hotel w Ośrodku Sportów Wodnych oraz zajazd „Wielka Żuława” oferują pokoje z łazienkami, w tym także apartamenty. Baza noclegowa jest uzupełniona kwaterami prywatnymi o zadowalającym standardzie, a ceny w hotelach są umiarkowane (ok. 60 zł od osoby). Baza noclegowa zwiększy się po przebudowaniu na hotel dawnego spichlerza położonego w centrum miasta.

Iława dysponuje ok. 1300 stałymi i 400 sezonowymi miejscami gastronomicznymi, nie licząc punktów gastronomicznych. Wszystkie obiekty hotelowe mają restaurację — 7 restauracji dysponuje ponad 700 miejscami. W Iławie działa 10 kawiarni.

W 1995 r. zarejestrowano ok. 10 tys. turystów, którzy korzystali z noclegów w zarejestrowanych obiektach noclegowych w mieście; podobna liczba osób korzystała z obiektów na terenie gminy wiejskiej Iława. Nie jest znana dokładna liczba osób korzystających z noclegów u rodziny, znajomych, w kwaterach prywatnych, śpiących na jachtach itp. Kilka tysięcy osób odwiedzających Iławę to turyści z zagranicy. W mieście działają wypożyczalnie sprzętu wodnego i sportowego, a także biura turystyczne, obsługujące przyjezdnych gości.

W gminie Zalewo lasy stanowią tylko 20% powierzchni gminy (przy średniej krajowej ok. 30%), a jeziora 14%. Na terenie gminy jest położonych 15 jezior, w tym Jeziorak. Wody jezior i rzek znajdują się w I i II klasie

czystości. Jezioro Ewingi — jeszcze niedawno bardzo zanieczyszczone — obecnie jest zaliczane do II klasy czystości wód.

Infrastruktura turystyczna w gminie jest słabo rozwinięta. Brak jest stowarzyszenia turystycznego, jak również biura organizującego ruch turystyczny. W gminie istnieje kilka kwater prywatnych, najwięcej nad Jezioremak, w Matytach. Na terenie gminy jest zarejestrowanych 6 obiektów noclegowych, położonych nad jeziorem Jeziorak oraz w Zalewie. Na wyspie Bukowiec, w miejscowości Wieprz, znajduje się ok. 50 zabudowanych działek letniskowych oraz pole namiotowe. Właścicielem wyspy jest NSZZ Pracowników zakładów ABB Zamech w Elblągu. W sezonie na tym terenie przebywa ok. 6000 wypoczywających osób. Ponadto, nad jeziorem tym jest zlokalizowanych kilka prywatnych pensjonatów o zróżnicowanym standardzie (pensjonaty, miejsca noclegowe z wspólną łazienką, domki kempingowe). Najwyższy standard reprezentuje pensjonat w miejscowości Matyty, z 22 miejscami noclegowymi w pokojach 2- i 3-osobowych, z łazienkami. Z pensjonatu tego korzysta ok. 800 osób rocznie.

Ok. 30 domków letniskowych zostało zbudowanych w miejscowości Urowo-Murawki na jeziorem Gil Wielki, na terenie przewidzianym do zabudowy letniskowej, na którym stale kupowane są nowe działki.

W gminie są dwa zarejestrowane prywatne pola namiotowe (w miejscowościach Krupówka i Skitławki). Ponadto, istnieją nie zarejestrowane pola namiotowe w miejscowościach Wieprz, Pomielin, Skitławki. W gminie istnieje także prywatne pole namiotowe powstałe na terenie prywatnym zakupionym przez kilkunastu współwłaścicieli głównie ze Śląska, zamknięte dla osób postronnych.

Nad jeziorami działa 8 kąpielisk nie strzeżonych, kilka przystani dla żaglówek, miejsce do wodowania łodzi.

W ostatnim okresie obserwuje się rosnące zainteresowanie rolników usługami agroturystycznymi.

Ogółem na terenie gminy przebywa łącznie w sezonie ok. 17–18 tys. osób, z czego ok. 11,5 tys. w zarejestrowanych obiektach turystycznych, a reszta „na dziko”. Liczby te świadczą o znacznym potencjale turystycznym gminy, które nie jest jednak w wystarczającym stopniu zagospodarowany, a więc który nie przynosi wystarczających korzyści ekonomicznych zarówno dla mieszkańców gminy, jak i dla jej budżetu. Miasto Iława, gmina wiejska Iława oraz Zalewo utworzyły międzygminny związek „Jeziorak”, którego celem jest prowadzenie wspólnej polityki zagospodarowania turystycznego jeziora. Jak na razie jednak związek nie podjął szerszej działalności, a jednym z powodów są trudności w porozumieniu się władz wszystkich zainteresowanych gmin.

Jak to pokazują doświadczenia np. związku gmin w Kotlinie Kłodzkiej — „Turystyczna Szóstka” istnieją dwa niezbędne warunki powodzenia takiego związku gmin. Znalezienie zdolnego menedżera, który powinien być nie tylko wysoko opłacany ale także powodzenie związku wiązać z własną karierą zawodową oraz osiągnięcie takiego stopnia porozumienia gmin, które pozwala, w celu osiągnięcia wspólnych korzyści, wzajemnie inwestować środki jednej gminy na obszarze innej gminy. Umożliwia to mobilizację większych środków, a więc stwarza szanse szybszej i efektywniejszej realizacji inwestycji. Związek ma także większe niż pojedyncza gmina możliwości pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

W zespole trzech gmin istnieją silne związki funkcjonalne. Każda z gmin może przejąć inne zadania, które wzajemnie się dopełniają. Miasto Iława jest „bramą” do całego obszaru, jest bowiem najlepiej skomunikowana drogowo i kolejowo. Powinno więc pełnić funkcje informacyjne i promocyjne. Miasto to dysponuje jednocześnie atrakcyjną bazą kulturalną (amfiteatr), rozrywkową (restauracje, kluby, dyskoteki) oraz ma interesującą ofertę imprez kulturalnych i rozrywkowych³. Zalewo i gmina wiejska Iława to właściwy teren rekreacji i sportów wodnych, a także baza noclegowa dla tych, którzy chcą mieszkać blisko natury — na kempingach, nad jeziorem, poza miastem. ten sam turysta czy wczasowicz powinni korzystać więc z zasobów wszystkich trzech gmin, a dysfunkcjonalność jednej z nich (np. brak dobrego dojazdu do kempingu w Matytach) ogranicza napływ gotówki także w Iławie.

Pierwszym krokiem — już zresztą podjętym — umożliwiającym rozwój turystyki na tym obszarze powinny być inwestycje ekologiczne, kanalizacja leżących wokół jeziora wsi i ośrodków turystycznych, budowa oczyszczalni, poprawa stanu dróg. Inwestycje te są wstępnym warunkiem przyciągnięcia zewnętrznych inwestorów. Związek powinien promować Jeziorak oraz trzy otaczające go gminy, a także prowadzić punkty informacji i obsługi turystów.

Promocja obszaru powinna być dobrze zinstytucjonalizowana. Wspólny folder z mapką informowałby o atrakcjach i możliwościach ich wykorzystania. Sieć punktów informacji turystycznej dysponowałaby danymi o wolnych

³Konkursy poetyckie, mających obecnie nazwę Iławska Wiosna Twórczości „O laur Iławy”, mają już ponad dwudziestoletnią tradycję. Od kilku lat są organizowane konkursy tańca towarzyskiego. W 1994 r. przeniesiono z Warszawy do Iławy międzynarodowy festiwal jazzu tradycyjnego „Złota Tarka”. Organizowane jest festiwal szant żeglarskich „Jeziorak Shanties Meeting Iława”, jak również „Festiwal Pieśni i Piosenki Religijnej”. W sezonie letnim w amfiteatrze występuje wiele gwiazd polskiej estrady w ramach akcji „Lato w Iławie”. Corocznie w czerwcu organizowane są Dni Iławy.

miejscach na kempingach, hotelach, przystaniach łodzi. Na każdym kempingu i w każdym hotelu powinny być dostępne informacje o imprezach organizowanych w ławie, o znajdujących się tam restauracjach i klubach. Włączenie informacji o związku i jego możliwościach do sieci biur turystycznych przyciągnęłoby nowych turystów. Możliwości wzajemnego wspomagania wysiłków na rzecz wspólnego rozwoju turystyki i osiąganiu z niej korzyści są w zasadzie nieograniczone — liczy się właśnie pomysł i jego konsekwentna realizacja.

Skoncentrowanie wysiłku trzech gmin na wspólnym turystycznym zagospodarowaniu jeziora przyniosłoby w ciągu ośmiu, dziesięciu lat nie tylko znaczny wzrost dochodów gmin oraz liczne efekty mnożnikowe w postaci poprawy warunków życia ludności znajdującej zatrudnienie w usługach turystycznych i korzystających z cywilizacyjnych udogodnień takich jak wodociąg, kanalizacja, gaz i telefon.

Wydaje się, że wiele gmin wyczerpało już proste rezerwy swojego rozwoju i niezbędne jest przełamanie bariery braku możliwości wspólnego działania. Współdziałanie gmin na większym obszarze, niezależnie od ewentualnej pomocy przyszłych powiatów, może stać się kolejnym, po utworzeniu samorządu, impulsem rozwojowym Polski lokalnej.

4.2. Zamki gotyckie

Jeszcze słabiej są wykorzystane rezerwy tkwiące w istniejących w regionie zasobach kultury materialnej. W Olsztyńskim oraz w sąsiednich województwach znajduje się kilka zamków gotyckich, które są jednym z unikatowych zasobów turystycznych Europy. Obiekty te swoją wartością historyczną i architektoniczną prawdopodobnie przewyższają słynne zamki nad Loarą we Francji.

Potencjał ten, jak na razie, wykorzystany jest jedynie w niewielkim stopniu. Do najbardziej znanych i najczęściej odwiedzanych zamków gotyckich w Polsce należy niewątpliwie Malbork, turyści zaglądają także do innych obiektów, jak np. do zamku biskupów warmińskich w Lidzbarku, czy do Nidzicy. Zamki te nie są jednak oferowane zagranicznemu i krajowemu turyście w całościowym pakiecie.

Szlak zamków gotyckich rozpoczyna się od zachodu w Bytowie i biegnie poprzez Gniew, Kwidzyn, Malbork, Olsztyn, Nidzicę, Szczytno, Reszel, aż do Kętrzyna. Opodal szlaku znajdują się takie atrakcyjnie turystyczne miasta jak Frombork i Toruń (Golub-Dobrzyń) oraz Gdańsk, który mógłby stać się punktem rozrządowym tych szlaków, nie tylko z uwagi na swoje walory zabytkowe, ale także międzynarodowe lotnisko mogące przyjmować loty

czarterowe oraz przystanie promowe na trasach do Szwecji i Finlandii. Na obszarze kilku obecnych województw, a w przyszłości na terenie Pomorza Nadwiślańskiego oraz Warmii i Mazur można by wykreślić kilka różnych, dłuższych i krótszych tras turystycznych, które powinny być jednolicie oznakowane i wspólnie promowane.

Zadaniem konsorcjum turystycznego gmin, w których znajdują się zamki gotyckie, byłoby jednak nie tylko jednolite oznakowanie szlaków samochodowych, rowerowych czy pieszych, ale prowadzenie punktów informacji turystycznej i obsługi turystów. Hotele i restauracje, które uzyskały prawo do posługiwania się logo konsorcjum byłyby polecane turystom jako gwarantujące odpowiedni standard obsługi. Ewentualne oddziały zagraniczne konsorcjum, np. we współpracy z „Orbisem”, prowadziłyby wspólną promocję gmin położonych na szlaku, akwizycje turystów rezerwację hoteli i miejsc w restauracjach.

W ten sposób turysta, który przeważnie odwiedza dziś jedynie Malbork prowadzony byłby niejako za rękę przez wiele miejscowości zostawiając po drodze w sumie wcale nie małe pieniądze.

W 1996 r. kilka gmin z inicjatywy Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego i Katedry UNESCO — Trwałego Rozwoju w Uniwersytecie Warszawskim utworzyło stowarzyszenie gmin mających na swoim terenie zamki gotyckie, ale jak na razie nie wykazało się ono, podobnie jak Związek Gmin „Jeziorak”, zbyt aktywną działalnością. Przyczyny są z pewnością podobne jak w poprzednim przypadku: brak chęci gmin do współpracy, a przede wszystkim do wyasygnowania środków finansowych, które w tym przypadku musiałyby być wykorzystane w większości poza obszarem gminy jak np. oznakowanie szlaków, czy promocja. W obu tych przypadkach brak jest jednocześnie osoby, która byłaby zdolna do sprawnego i odważnego kierowania takim przedsięwzięciem.

Szlak polskich zamków gotyckich przekracza niewątpliwie skalę lokalną, chociaż większość korzyści pozostałaby w gminach, toteż jego utworzenie i aktywizacja może zostać przyspieszona przez samo rządowe regiony.

5. Olsztyńskie gminy w globalnym świecie

W gminie Miłakowo działa firma „Safilin”, która jest własnością kapitału francuskiego. Powstała ona w 1995 r. na bazie upadłego zakładu państwowego (roszarnia i przędzalnia lnu). W części budynków przeprowadzono prace modernizacyjne i sprowadzono nowoczesne maszyny. Za-

łożono urządzenia klimatyzacyjne i wentylacyjne, przebudowano też stację transformatorów. W 1997 r. produkcja przędzy lnianej wynosiła ok. 100 ton miesięcznie, a zatrudnienie ok. 100 osób. Surowiec jest sprowadzany z Francji, a przędza wysyłana do tego kraju. Do chwili obecnej inwestycje przekroczyły 10 mln PLN, przewidywane są dalsze prace modernizacyjne, które przyczynią się do wzrostu zatrudnienia.

Powstanie tej firmy jest przykładem procesów makroekonomicznych, które obserwować można nie tylko w skali krajowej ale także europejskiej. Otwarcie polskiej gospodarki w 1989 r. oznaczało pojawienie się konkurencji, która nie istniała od 50 lat. Przemysł lniarski będący jednym z tradycyjnych gałęzi krajowej wytwórczości pracował w oparciu o surowiec uprawiany przez rolników między innymi na obszarze Warmii i Mazur. Uprawa lnu, jak wszystkich roślin przemysłowych, była w gospodarce socjalistycznej relatywnie bardzo opłacalna. Jednakże w Polsce uprawiane gatunki lnu charakteryzowały się krótkim włóknem z której trudno było wyprodukować cienką przędzę, a tylko taka umożliwiała wytworzenie wyrobów sprzedawanych na rynkach zagranicznych. W rezultacie krajowe wyroby z lnu stały się trudno sprzedawalne, upadły tkalnie, przędzalnie, roszarnie a w rezultacie skończyła się uprawa. Pozostała jednak infrastruktura przemysłowa i pewne kwalifikacje pracowników. Firma „Safilin” starając się o lepszą konkurencyjną pozycję na rynku dążyła do obniżenia kosztów, których znaczącą pozycją są koszty siły roboczej (płaca i wydatki socjalne) Stąd jej decyzja o przeniesieniu produkcji przędzy z Francji do Miłakowa. Oznaczało to zamknięcie kilkudziesięciu miejsc pracy we Francji i utworzenie ich w olsztyńskiej gminie. W ten oto sposób Miłakowo stało się nie tylko poligonem transformacji polskiej gospodarki ale także areną, na której rozgrywają się procesy globalne.

Drugim przykładem jest Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Mazury”, które powstało w Zalewie w 1995 r. Firma ta, produkująca wyroby z żywic poliestrowych jest jedynym w Europie producentem uchwytów do telefonów komórkowych w samochodach renomowanych marek europejskich. Wyeliminowała ona konkurentów dzięki tańszej sile roboczej, ponieważ uchwyty te wytwarzane są w dziesiątkach wariantów i w krótkich seriach a zatem są bardzo pracochłonne.

Oczywiście, jak już wspomniano na wstępie, w województwie olsztyńskim istnieje więcej przykładów bezpośrednich inwestycji zagranicznych i międzynarodowej współpracy, która z pewnością będzie się nadal rozwijać.

6. Oświata jako metoda walki z bezrobociem

Nie jest możliwe, by bezrobocie zostało w Polsce zlikwidowane w ciągu najbliższych kilku lat. Można co najwyżej starać się ograniczyć jego skalę i strukturę, eliminując te jego przejawy i konsekwencje, które są najbardziej społecznie i gospodarczo niekorzystne.

Szczególnie niebezpieczne jest znane (np. z murzyńskich gett w miastach amerykańskich) zjawisko dziedziczenia biedy i uzależnienia od pomocy socjalnej: dzieci są wychowywane przez niepracujących rodziców żyjących z zasiłku; gdy same dorastają również nie podejmują pracy; w młodym wieku rodzą swoje dzieci, które też wychowują nie pracując, lecz utrzymując się ze środków pomocy społecznej itd. To błędne koło bardzo trudno przerwać, bo bieda rodzi biedę — dzieci niewykształconych rodziców są również bardzo słabo wykształcone, co uniemożliwia znalezienie pracy, a ponadto — co jest chyba najważniejsze — praca zajmuje bardzo niską pozycję na wytworzonej w tych warunkach skali wartości.

Taki właśnie syndrom uzależnienia od pomocy socjalnej zagraża wielu układom lokalnym w Polsce, w tym zaś wielu gminom „postpegeerowskim”. Jak wiadomo, znaczna część (większość?) bezrobotnych (pracownicy socjalni gmin mówią o nich „nierobotni”) nie ma zamiaru pracować, i że życie „na zasiłku” jest dla nich doskonałym sposobem na życie. Problem jednak w tym, że ich dzieci zostaną wychowane w owej „kulturze zasiłku” — a tego należy za wszelką cenę uniknąć.

Jak można wyrwać młode pokolenie w „syndromu zasiłku”? Wydaje się, że jest tylko jedna droga, a jest nią edukacja. Problem polega na tym, że nie ma realnych możliwości należytego wykształcenia dzieci w peryferyjnych gminach, pozbawionych instytucji oświatowych. Co jest nawet ważniejsze, system wartości części rodzin utrzymujących się z zasiłku nie będzie stymulował dzieci z tych rodzin do pobierania nauki ponad ustawowo wymagany poziom. Jedynym sposobem rokującym nadzieję na przełamanie „syndromu zasiłku” jest objęcie nauką na szczeblu ponadpodstawowym w systemie internatowym⁴. Wymaga to jednak podjęcia współpracy między gminami otaczającymi miasto, w którym istnieją możliwości nauki ponad-

⁴Ograniczenie negatywnego wpływu patologicznej rodziny na dziecko jest warunkiem przełamania dziedziczenia patologii społecznych. Rozumieją to już niektóre gminy — np. w Tarnowie Podgórnym dla dzieci byłych pracowników spółdzielni rolniczej prowadzone są pozalekcyjne zajęcia, co pozwala na jego lepsze przygotowanie się do lekcji, spokojną lekturę, wywołanie nowych zainteresowań — a co chyba najważniejsze — ogranicza czas przebywania dziecka w domu. Ponadto, gmina organizuje i finansuje takim dzieciom wakacje. Te formy zwalczania negatywnych skutków strukturalnego bezrobocia na powinny być szerzej stosowane przez gminy „postpegeerowskie”.

podstawowej, i owym miastem oraz uzyskanie pomocy ze strony państwa na stworzenie właściwych warunków dla kształcenia dzieci poza domem.

Jest wysoce prawdopodobnie, że powstanie celowy związek gmin dla potrzeb edukacji skupiony wokół Dobrego Miasta (poza nim, także gminy Jeziorany, Lubomino, Miłakowo, Świątki). Internat może powstać po zamkniętym przedszkolu. Jak mówią wójtowie, powstanie takiego internatu umożliwi racjonalne wspomaganie młodzieży mającej ochotę uczyć się po szkole podstawowej — dawanie stypendiów kończyło się często tym, że były one po prostu przepijane przez rodziców. Pomoc ta, skierowana bezpośrednio do instytucji oświatowej, a następnie w naturze przekazana młodzieży ze środowisk patologicznych, może znacznie bardziej efektywna.

Pomoc państwa jest absolutnie konieczna. Jest ona tym bardziej wskazana, że kształcenie jest zarówno najlepszym kierunkiem inwestowania strategicznego, a jest to jednocześnie jedyna chyba platforma walki z bezrobociem, która rokuje jakiejkolwiek szanse na sukces. Gminy powinny o pomoc taką występować, ale w nie w kontekście ubiegania się o zwiększenie subwencji na szkoły podstawowej, ale na cele tworzenia subregionalnych ośrodków kształcenia ponadpodstawowego, które stałyby się jedną z najpoważniejszych szans na wyrwanie młodego pokolenia z syndromu bezrobocia i zasiłku socjalnego.

Czy edukacyjne związki międzygminne przestaną być potrzebne po wprowadzeniu powiatów? Tak może się stać jedynie wtedy, gdy oświata powiatowa będzie w stanie zareagować na specyficzne potrzeby lokalne, co i tak będzie prawdopodobnie wymagało stymulacji ze strony gmin.

7. Gospodarka terenami, racjonalizacja sieci osadniczej

W regionach rzadko zaludnionych, o dominacji rolnictwa, jedną z największych barier rozwojowych jest rozproszenie sieci osadniczej. W gminach zamieszkałych przez 3–4 tysiące ludzi istnieje często blisko 20 wsi i osad, dość beładnie rozrzuconych po całym obszarze. Jest oczywiste, że w takiej sytuacji nie jest możliwe pociągnięcie sieci infrastruktury (woda, kanalizacja, gaz) do wszystkich zabudowań w gminie i że wiele z nich musi być pozbawionych dostępu do sieciowej infrastruktury komunalnej. Podobnie, znacznym kosztem staje się utrzymanie (remontowanie, odśnieżanie) często nadmiernie rozciągniętej sieci dróg lokalnych⁵.

⁵W jednej z gmin droga do jednej z osad jest odśnieżana tylko dlatego, iż autobusem szkolnym dojeżdża z niej do szkoły jedno dziecko.

W wielu gminach w długim horyzoncie czasowym drugim niezbędnym zabiegiem jest racjonalizacja osadnictwa przez jego skupienie w siedzibie gminy i trzech, czterech pozostałych, największych miejscowościach. Podstawowym instrumentem powinien być w tym przypadku plan zagospodarowania przestrzennego wyznaczający obszary, na których będzie możliwe uzyskanie pozwolenia budowlanego. Wysiłek inwestycyjny takich gmin powinien być skierowany na największą wieś w gminie, a rozdrabniać inwestycji na rozproszone wsie jest zupełnie nieracjonalne.

Gmina powinna nie tylko zniechęcać, przez zaniechanie inwestycji i ograniczanie wydawania pozwoleń budowlanych, do zamieszkiwania w odległych przysiółkach ale także, przy pomocy zachęt (np. oferowania działek budowlanych w siedzibie gminy), stymulować procesy koncentracji osadnictwa.

W wielu gminach należy także już obecnie dążyć do zamknięcia szkół położonych poza siedzibą gminy. Powodować to może nie tylko lepsze wykorzystanie środków, ale także poprawę jakości nauczania. Małe, kilkunastoklasowe szkoły wiejskie, w których kilkudziesięciu uczniów jest uczonych w łączonych klasach przez kilku nauczycieli, nie stwarzają należytych warunków dla uczniów. Koszt jednostkowy wykształcenia ucznia w takiej małej szkole jest z reguły znacznie wyższy, niż w szkole większej, nawet po uwzględnieniu kosztów dowożenia dzieci do owej szkoły. Płace nauczycieli, ogrzewanie, remonty budynku itd. „rozkładają się” na mniejszą liczbę dzieci.

Samorząd napotyka jednak często na twardy opór rodziców, nie zgadzających się na zamykanie małych szkół. Często zresztą rodzice ci wyposażyli „swoje” szkoły w nowoczesne urządzenia dydaktyczne (np. pracownie komputerowe), co jest dodatkowym argumentem na rzecz utrzymywania danej szkoły. Co ma więc robić wójt i rada w obliczu takiego oporu społecznego? Wydaje się, że następująca propozycja jest uczciwa: należy wyliczyć koszt nauczania jednego ucznia w szkole zbiorczej (wraz z kosztem dowożenia) oraz w szkołach peryferyjnych i zaproponować rodzicom, którzy nie chcą przenieść swoich dzieci do szkół „tańszych”, by sami pokrywali — przynajmniej w znacznej części — różnicę. W ten sposób gmina będzie mogła zmniejszyć skalę dopłacania ze wspólnych funduszy do indywidualnych preferencji poszczególnych mieszkańców, a ci ostatni będą mogli kształcić swoje dzieci tam, gdzie uważają za słuszne — jednak już częściowo na własny koszt.

Wspomnieliśmy o roli przestrzennej struktury gminy dla jej rozwoju. sama koncepcja jednak nie wystarcza musi ona zostać zapisana w aktualnym planie przestrzennym gminy.

Znany w Polsce przedsiębiorca zajmujący się importem i dystrybucją (wraz z serwisem) maszyn rolniczych, chciał założyć kilka oddziałów swojej firmy na terenach, na których ma duży zbyt na te maszyny. Jednak wizyty w kilku miastach i gminach, w których uruchomienie punktów sprzedaży i serwisu byłoby najbardziej racjonalne, nie zakończyły się sukcesem: władze lokalne nie dysponowały zaktualizowanym planem przestrzennym, nie mogły podjąć decyzji o zlokalizowaniu magazynu, biur, stacji obsługi w wystarczająco krótkim czasie (przedsiębiorca ów słyszał „może za dwa lata?”).

Rozwój lokalny to wykorzystywanie szans. Jak jednak w znanym dowcipie („*ty kup los, ty daj mi szansę*”), tak i w rozwoju lokalnym szansom trzeba pomagać i trzeba je wykorzystywać wtedy, kiedy się one pojawiają — bo z reguły już nie powrócą. Dlatego dysponowanie planem, a jeszcze lepiej gotowymi, uzbrojonymi terenami, staje się ważną przewagą lokalizacyjną w stosunku do tych gmin (nawet sąsiednich), które są tym względzie zapóźnione.