

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/313025575>

Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego – 20 lat później. The factors of local economic development – 20 years later

Working Paper · January 2017

DOI: 10.13140/RG.2.2.26623.41129

CITATIONS

0

READS

203

1 author:



Janusz Hryniowicz
University of Warsaw

22 PUBLICATIONS 64 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



The impact of EU cohesion Policy on European identification. Policy implementation and performance. Quality of governance in public administration [View project](#)

J.T. Hryniewicz

Czynniki rozwoju lokalnego rozwoju gospodarczego – 20 lat później

Streszczenie

Przedmiotem zaprezentowanych analiz była weryfikacja hipotezy o stabilności czynników rozwoju lokalnego w latach 1994-2014. Wskaźnikiem rozwoju były dochody własne gmin per capita. Badano następujące czynniki rozwoju lokalnego: mobilizacja społeczna, infrastruktura, kapitał zagraniczny, współpraca władz gminy z przedsiębiorcami, regiony historyczne, podział wieś – miasto oraz nierówności dochodów gminnych. W celu weryfikacji hipotezy skonstruowano dwa modele rozwoju lokalnego, tj. dla lat 1994-95 oraz dla lat 2012-14. Okazało się, że opisane wyżej czynniki rozwoju lokalnego wpływały na rozwój lokalny w obu badanych okresach. Nierówności między gminami ulegają zmniejszeniu dzięki wyrównawczej polityce państwa. **Współcześnie najważniejszymi czynnikami rozwoju lokalnego są: współpraca z przedsiębiorcami, nieco większa od minimalnej aktywność mieszkańców i ich poparcie dla zintegrowanej elity lokalnej.**

Słowa kluczowe: czynniki rozwoju lokalnego, modele rozwoju lokalnego, mobilizacja społeczna, elitystyczna teoria rozwoju lokalnego

Abstract

The aim of the article was verification of hypothesis about stability of factors of local development, in the years 1994-2014. Local development was indicated by communes' incomes per capita. The following factors of local development were studied: social mobilization, infrastructure, foreign capital, cooperation local authorities with entrepreneurs, historical regions, division village – city and income inequalities among communes. To verification of hypothesis two models of local development were constructed, for years 1994-95 and 2012-14. Inequalities among communes have been diminishing slightly thanks to equalizing policy of the state. It proved that above factors impacted on local development in two observed periods. **Contemporary most important factors of local development are: cooperation with the entrepreneurs, social mobilization, and inhabitant's support for integrated local elite.**

Key words: factors of local development, models of local development, social mobilization, elitist theory of local development.

Wstęp

Opracowanie jest poświęcone weryfikacji hipotezy dotyczącej stabilności czynników rozwoju lokalnego zawartej w projekcie badawczym „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach II” realizowanych przez zespół EUROREG UW. W pełnym brzmieniu zostanie hipoteza ta zaprezentowana w dalszej części opracowania. Czynniki rozwoju lokalnego zostaną podzielone na dwie grupy. Pierwszą tworzą czynniki o charakterze społeczno – kulturowym. Drugą grupę tworzą czynniki o charakterze instytucjonalno - ekonomicznym, a wśród nich czynniki infrastrukturalne. Analizy zorientowane na weryfikację wspomnianej hipotezy polegać będą na porównaniu modelu rozwoju lokalnego uzyskanego w latach 90. z rezultatami badań zrealizowanych w 2014 r. Ponadto zaprezentowana zostanie analiza postrzegania rozwoju lokalnego przez elity lokalne. Analiza ta nakierowana będzie na wykrycie względnej siły oddziaływania czynników rozwoju lokalnego (rozumianych, jako cechy gminy) na oceny stanu gospodarki gminnej.

Hipoteza i bazy danych

Weryfikowana dalej hipoteza mówi o tym, że: **czynniki rozwoju lokalnego nie uległy zasadniczej zmianie w porównaniu do początków polskiej samorządności terytorialnej, mimo zmiany szerokiego otoczenia funkcjonowania gmin wynikającego z członkostwa w UE, pojawienia się dwóch dodatkowych szczebli samorządu terytorialnego oraz znacznej poprawy sytuacji gospodarczej.** Weryfikacja powyższej hipotezy polegać będzie na porównaniu wyników dwu badań. Pierwsze badanie zrealizowane zostało w 1995 r. metodą ankietową w 1033 gminach liczących nie więcej niż 50 tys. mieszkańców. Dane na temat dochodów gmin oraz informacje dotyczące wskaźników zaawansowania cywilizacyjnego pochodzą ze sprawozdań gminnych realizowanych na rzecz GUS, opisujących stan na koniec 1994r. Założenia badawcze i podstawowe wyniki badań zostały opublikowane w latach 1996 i 1998. (Gorzelałak, Jałowiecki 1996), (Gorzelałak, Jałowiecki, (red.) 1998).

Drugie badanie, „Koniunktura II” zrealizowano w 2014 r. roku metodą ankietową w 1251 gminach do 50 tys. mieszkańców. Zbiór obliczeniowy powiększono o demograficzne i ekonomiczne cechy badanych gmin znajdujące się w bazach danych GUS. W obu przypadkach badaniom głównym towarzyszyły lustracje instytucji gospodarczych oraz wywiady z członkami elit lokalnych w wybranych gminach. Zebrane informacje w niektórych przypadkach obejmują okres 20 lat, od 1994 do 2014, jednak w większości przypadków obserwacja obejmować będzie lata 2002-2012.

Czynniki rozwoju lokalnego

Czynniki kulturowe i import kulturowy

Punktem wyjścia dla dalszych analiz jest konstatacja, że dla rozwoju gospodarczego kluczowe znaczenie mają czynniki społeczno-kulturowe. Kultura to 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 wchodzą w skład danej grupy i tworzą jej kulturę.

Stosunkowo najdobitniejszy dowód na wykreowanie instytucji gospodarczych przez systemy wartości i wzory kulturowe, stanowi opis powstania kapitalizmu w efekcie upowszechnienia się protestanckich idei religijnych (Weber 1958 i 1984). Religia jest dlatego tak ważnym czynnikiem sprawczym dla zachowań ludzkich, że zawiera odpowiedzi na ultymatywne pytania życiowe (Tracy 1982). 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 te fundamentalne pytania są z kolei podstawą do formowania metod i sposobów postępowania w życiu codziennym. W ten sposób różne religie prowadzą do utrwalenia różnych sposobów zachowań w tym także zachowań gospodarczych.

Dzięki procesom dyfuzji kulturowej nowe idee i motywacje przenikały do katolickiej części Europy i z czasem doprowadziły do powstania podobnych instytucji i struktur społecznych z różną intensywnością modyfikując, jednak, tożsamość kulturową tych społeczeństw. Współcześnie realizowane badania porównawcze dowodzą, że różnice w postawach katolików i protestantów w sferach: moralnej, politycznej i gospodarczej są nadal dość wyraźne (Greeley 1989) (Greeley and Greeley 1984) (Miles, Simpson, Conklin 1989)).

Drugą ważną okolicznością historyczną określającą miejsce Polski na gospodarczej mapie Europy jest jej przynależność do wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego, który ukształtował się w XVI-XVII wieku. Osobliwością gospodarek wschodnioeuropejskich było relatywne długie trwanie rozwoju opartego na feudalnym rolnictwie i zapóźnienie w tworzeniu kapitalizmu (Hryniewicz 2004).

Powstanie w Polsce instytucji kapitalistycznych, jest, zatem efektem importu kulturowego i z tej racji należy oczekiwać, że na zachodnie terytoria naszego kraju instytucje rynkowe dotarły szybciej i są tam lepiej ugruntowane. Pod pojęciem importu kulturowego rozumiem tu przejmowanie wszelkich wzorów mających związek z rozwojem gospodarczym, mogą to być innowacje technologiczne, systemy zarządzania np. normy jakości ISO, sposoby tworzenia stowarzyszeń itp. Oczekiwać, zatem należy, że **współpraca zagraniczna gmin**

oraz ich położenie w zachodniej części kraju okazały się znaczącymi czynnikami rozwoju, czego odzwierciedleniem ich pozytywny związek z przyjętymi wskaźnikami rozwoju gospodarczego gmin.

Mobilizacja społeczna lub elitaryzm rozwoju lokalnego

Opisane dalej zjawiska są współcześnie określane mianem kapitału społecznego. Jednak ich znaczenie dla rozwoju jest znane i było opisywane znacznie wcześniej niż P. Bourdieu i C. Coleman wprowadzili do nauk społecznych zwyczaj określania kategorii uznawanych za przyczyny doniosłych zjawisk społecznych i gospodarczych mianem kapitału społecznego. Moim zdaniem tradycyjne kategorie są bardziej obrazowe i dlatego będą podstawą dalszych rozważań.

Jeden z klasyków socjologii europejskiej, Alexis de Tocqueville, podjął badania nad stabilnością systemu politycznego społeczeństw demokratycznych i wykazał, że jest ona efektem mniejszych albo większych umiejętności w zakresie samoorganizowania się danego społeczeństwa. Założmy, że na system polityczny społeczeństwa składają się wszelkie zachowania, które wiążą się z formułowaniem celów i programów działania w dowolnych sferach działalności zbiorowej. I tak np. R. Putnam wykazał, że w Italii wyższy poziom rozwoju gospodarczego osiągnęły te regiony, w których istnieje relatywnie większa gotowość do samoorganizacji społecznej, zaś system polityczny jest stosunkowo mniej przesiąknięty klientelizmem (Putnam 1995). Z kolei Fukuyama, oparciu o porównania międzynarodowe, wykazał, że potencjał do tworzenia ponadrodzinnych struktur współdziałania zbiorowego jest ważnym korelatem rozwoju gospodarczego państw. (Fukuyama 1997).

Ogół działań składających się na samoorganizację społeczną nastawioną na dowolne cele określony zostanie mianem mobilizacji społecznej. Mobilizacja społeczna, to, wszelkie zjawiska polegające na samoorganizacji, zmierzającej do tworzenia grup interesu i ruchów społecznych oraz usiłowania, mające na celu uzyskanie zbiorowego poparcia dla ich celów. Uczestnictwo w procesach mobilizacji społecznej kształtuje osobowości ludzkie w kierunku zgodnym z wymogami rozwoju gospodarczego. W społecznościach, w których stowarzyszenia dobrowolne są chętnie tworzone łatwiej jest o przezwycięzenie atomizacji klanowej i braku zaufania do ludzi spoza rodziny. Względnie powszechne uczestnictwo ludzi w różnego typu zorganizowanych formach działalności zbiorowej sprzyja nabywaniu przekonania, że inni też mogą kierować się normami moralnymi bardziej zobiektywizowanymi niż partykularne normy nakazujące dbałość, głównie o własną rodzinę. Prowadzi to do zmniejszenia niepewności i obaw związanych z inwestowaniem własnych pieniędzy i energii w różnego typu, indywidualne i zbiorowe, przedsięwzięcia gospodarcze. Grupy interesu są źródłem nowych idei, innowacji i usprawnień życia zbiorowego. Konkurując ze sobą ideami i innowacjami grupy te tworzą w danej społeczności specyficzny atmosferę współzawodnictwa i nacisku na wdrażanie innowacji. Wynika stąd, że **im wyższy**

poziom mobilizacji i samoorganizacji tym lepiej dla rozwoju gospodarczego i demokracji.

Podobne wnioski wynikają z badań nad rozwojem lokalnym prowadzonych w Polsce w latach 80. W syntezie wniosków z tych badań B. Jałowiecki stwierdził, że warunkiem rozwoju lokalnego jest decentralizacja państwa, ale da ona tylko wtedy efekty pozytywne jeżeli gotowość do współdziałania z innymi stanie się odruchem każdego obywatela. Jednakże, jak pisze cytowany autor, dająca się zauważyć samozaradność indywidualna nie prowadzi w Polsce do tworzenia nowych wartości w sferze życia zbiorowego (Jałowiecki 1989, s. 344 i nast). Po transformacji demokratycznej i wprowadzeniu samorządu w Polsce, problem sygnalizowany przez B. Jałowieckiego stał się jeszcze bardziej widoczny.

Niski poziom samoorganizacji społecznej stwarzał, w drugiej połowie lat 90. uzasadnione wątpliwości, co do możliwości rozwoju gospodarczego polskich społeczności lokalnych. Późniejsze lata pokazały, że dość dużo gmin mogło się pochwalić znaczącymi sukcesami rozwojowymi, mimo niskiego poziomu mobilizacji społecznej. W efekcie obserwacji tych zjawisk badacze z EUROREG-u sformułowali elitystyczną koncepcję rozwoju lokalnego. Metodologia leżąca u źródeł tej koncepcji polegała na pogłębionych badaniach „gmin sukcesu” w oparciu o jakościowe techniki badawcze, jak np. lustracje i pogłębione wywiady w instytucjach gospodarczych i samorządowych oraz organizacjach pozarządowych. Najważniejszym czynnikiem wyjaśniającym sukces lokalny jest w myśl tej koncepcji lider lokalny wraz ze współpracującą z nim grupą. Grupa ta, to „elita lokalna, grupująca najbardziej aktywnych aktorów – działaczy samorządowych, kierowników najważniejszych instytucji lokalnych, miejscowych przedsiębiorców, a także liderów nieformalnych – mieszkańców o dużym autorytecie” (Gorzela 2000, s. 101)..

Działania „elity rozwoju” powinny być nakierowane na integrowanie i uzyskiwanie akceptacji ze strony społeczności lokalnej dla celów prorozwojowych oraz na tworzenie i wspieranie instytucji wspomagających przedsiębiorczość. Ważnym czynnikiem jest długofalowe wsparcie społeczności lokalnej dla lidera i jego otoczenia, dłuższe niż jeden cykl wyborczy (Gorzela i inni 1998, s. 87-89) . Jak widać mamy tu do czynienia ze zmodyfikowanym podejściem „mobilizacyjnym” dostosowanych do warunków niskiego potencjału samoorganizacyjnego polskiego społeczeństwa.

Instytucjonalno – ekonomiczne czynniki rozwoju lokalnego

Kompleksowe badania nad kształtowaniem się obszarów wzrostu i stagnacji na poziomie NUTS-4 pokazały, że ważnymi czynnikami odpowiedzialnymi za stagnację albo rozwój są: infrastruktura techniczna (drogi, wodociągi, kanalizacja, sieci ciepłownicze, gazowe, oczyszczalnie), dostępność przestrzenna, sytuacja finansowa samorządów, oraz

struktura gospodarcza (bezrobocie oraz proporcje zatrudnienia w przemyśle i usługach (Perdał, Hauke 2014, s. 45-58).

Interesujące podejście do poszukiwania czynników rozwoju lokalnego zaprezentowano w trakcie badań nad 15 gminami, z których 9 uzyskało zewnętrzne wsparcie finansowe od 10% do 80% rocznego budżetu. Po kilku latach porównano cechy gmin, które wykorzystały i zmarnotrawiły uzyskane środki. W podsumowaniu tych badań ich autor stwierdził, że „lider–instytucje–przedsiębiorcy to „złoty trójkąt” rozwoju małych jednostek terytorialnych – gmin wiejskich i małych miast” (Gorzelał 2000, s. 117). O roli lidera była wcześniej mowa. Przyjrzyjmy się teraz pozostałym elementom tego trójkąta. Przedsiębiorcy – chodzi tu o względnie zintegrowaną grupę lokalnych przedsiębiorców zorganizowanych w izbach gospodarczych lub innych stowarzyszeniach skłonnych do współpracy z władzami samorządowymi. Instytucje to różnego typu agencje rozwoju, inkubatory przedsiębiorczości, zorganizowane formy gwarancji i poręczeń kredytowych (na podst. Gorzelał 2000, s. 102).

Pisząc o czynnikach rozwoju nie sposób nie wspomnieć o przedsiębiorczości. Termin ten będzie tu identyfikowany przez liczbę osób prowadzących działalność gospodarczą w danej gminie oraz stosunek nowo zarejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych.

Kolejnymi czynnikami kształtującym warunki rozwojowe gmin jest podział na wieś i miasto (Halamska 2013) oraz udział kapitału zagranicznego w gospodarce danej społeczności lokalnej (Dziemianowicz 1997). Ponadto uwzględnione zostaną czynniki pokazujące daną gminę w sieci powiązań z innymi jednostkami terytorialnymi, takie jak współpraca z innymi sąsiednimi gminami oraz współpraca zagraniczna.

Dwie metody badania rozwoju lokalnego

Pierwsza metoda polega na próbie uchwycenia w ramach jednego, w miarę obiektywnego i rzetelnego, wskaźnika szerokiego spektrum zjawisk charakteryzujących sytuację gospodarczą danej gminy. Wskaźnikiem takim są **dochody własne gmin per capita**. W skład tego wskaźnika wchodzi m.in. udział w podatku dochodowym, podatek rolny, podatki od nieruchomości podmiotów gospodarczych i czynsze za lokale użytkowe. Wskaźnik ten jest syntetycznym odzwierciedleniem aktywności sektora przedsiębiorstw z terenu gminy i zarazem jest bardzo dobrym prognostykiem potencjału sektora gospodarki samorządowej. Zatem im większa jest aktywność gospodarcza i jej rentowność w danej gminie, tym większa jest wartość dochodów własnych per capita. Ta metoda badań będzie

odgrywała wiodącą rolę w zabiegach zmierzających do weryfikacji hipotezy o stabilności czynników rozwoju lokalnego.

Druga metoda polega na próbie odtworzenia percepcji rozwoju i jego korelatów przez elity gminne reprezentowane przez naszych respondentów. (Badanie Koniunktura II w 2014 r.) Zastosowanie tej metody ma na celu lepsze zrozumienie „stawiania się gminnego rozwoju”. Za uzasadnienie niech posłuży argument mówiący o tym, że to właśnie elity gminne podejmują decyzję o tym, które czynniki rozwoju lokalnego są preferowane a które marginalizowane. Poszukiwać będziemy odpowiedzi na pytanie, jakie okoliczności, jakie cechy gminy współwystępują z opinią o jej dobrej sytuacji gospodarczej. Wskaźnikiem będzie odpowiedź na pytanie: „jak **ocenicie państwo sytuację gospodarczą swojej gminy**”.

Ogólna charakterystyka poziomu rozwoju badanych gmin. Nierówności rozwojowe i ich związek z poziomem życia

Nierówności poziomu rozwoju badanych gmin na tle ogółu gmin polskich, w latach 2002 - 2012

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami wskaźnikiem poziomu rozwoju gospodarczego będą dochody własne gmin per capita. Na początek zobaczmy jak wyglądają nierówności dochodów własnych ogółu polskich gmin.

Tabela 1. Nierówności dochodów własnych gmin mierzone na zbiorze GUS 2479 gmin, w latach 2002 - 2012

Lata	Średni dochód per capita w zł w grupie 20% gmin		Stosunek średniego dochodu per capita 20% gmin najbogatszych do średniego dochodu per capita 20% gmin najbiedniejszych	Średnia wartość dochodów własnych per capita w populacji wszystkich polskich gmin
	najbiedniejszych	najbogatszych		
2002	277,95	1113,83	4,01	572,01
2004	318,76	1334,52	4,19	673,21
2008	522,70	2084,56	3,99	1085,29
2012	644,15	2497,63	3,88	1318,17
N				2479

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS

Z tabeli wynika, że mamy w Polsce do czynienia, ze stosunkowo małymi nierównościami dochodów własnych gmin przeliczonych na jednego mieszkańca. Początkowa tendencja wzrostowa w roku 2004 zmieniła się w tendencje spadkową. W efekcie mimo epizodu wzrostu nierówności w latach 2002-2004, były one w roku 2012, niższe niż w roku 2002. Do podobnych wniosków prowadzi obserwacja 10% polskich gmin o najwyższych dochodach własnych per capita (Dane GUS dla całości polskich gmin). W roku 2002 udział tych gmin w sumie dochodów własnych polskich gmin per capita wynosił 25,3% a w roku 2012 – 24,3%.

Spadek rozmiaru nierówności między gminami pokrywa się z datą przyjęcia Polski do UE. Nasuwa się, zatem przypuszczenie o istnieniu związku napływem środków unijnych a zmniejszeniem nierówności dochodów własnych gmin. Jednak jak to wynika z innych badań realny wpływ środków UE jest niewielki i raczej nakłada się na wcześniej ukształtowane tendencje w zakresie zmniejszania nierówności dochodów.

Zobaczmy teraz jak wygląda sytuacja w gminach objętych badaniami ankietowymi Koniunktura II. Średni dochód per capita w badanych gminach wzrósł z 561,5 zł., w 2002 r. do 1284,3 zł. w roku 2012, czyli 2,3 razy. Natomiast tendencje w zakresie nierówności dochodów obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2. Nierówności dochodów własnych badanych gmin per capita w latach 2002 – 2012

Lata	Średni dochód per capita w zł w grupie 20% gmin		Stosunek średniego dochodu per capita 20% gmin najbogatszych do średniego dochodu per capita 20% gmin najbiedniejszych
	najbiedniejszych	najbogatszych	
2002	276,13	1115,17	4,04
2004	315,39	1320,50	4,19
2008	516,19	2058,80	3,99
2012	635,22	2438,53	3,84
N			1251

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS oraz wyniki badań koniunktura II

Jak widać badane przez nas gminy w zasadzie nie różnią się pod względem tendencji kształtowania się nierówności dochodów od ogółu polskich gmin. Także i tutaj po 2004 r. tendencja wzrostowa zamieniła się w tendencję zmniejszającą poziom nierówności. Nierówności dochodów własnych per capita 20% gmin najbogatszych w stosunku do 20% gmin najbiedniejszych osiągają rozmiar około 4:1 i ostatnio nieco maleją. Odnotować należy niemal identyczny rozmiar nierówności w zakresie dochodów własnych gmin per capita w populacji wszystkich polskich gmin oraz badanych gmin - liczących, co najwyżej 50 tys. mieszkańców. Oznacza, to, że mimo braku w próbie badawczej dużych miast dobrze odwzorowuje ona podstawowe mechanizmy gospodarcze działające w polskich gminach, jako całości.

Konkludując stwierdzić należy, że w całej Polsce i w badanych gminach nierówności dochodów własnych na mieszkańca nie są zbyt duże oraz zaznacza się lekka tendencja do ich zmniejszania.

Nierówności dochodów własnych gmin w przekroju miasto wieś oraz regionów historycznych

Dalsze rozważania mają na celu pokazanie nierówności dochodów własnych gmin per capita w podziale na gminy: wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie. Dane dla roku 1994 mają małą wartość poznawczą, ponieważ w połowie lat 90. miały miejsce zmiany przepisów dotyczących obliczania udziału gmin w podatkach ściąganych przez izby skarbowe.

Tabela 3. Dochody własne badanych gmin per capita, według rodzaju gminy, w latach 1994-2012

Rodzaj gminy	Lata			
	1994	2002	2008	2012
Miejska	244	820,29	1657,31	1760,94
Wiejska	108	522,68	950,38	1190,30
Miejsko-wiejska	-	575,45	1142,84	1373,17
Ogółem		561,52	1058,63	1284,33

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS oraz wyniki badań Koniunktura II

W ciągu 10 lat, od 2002 r., miał miejsce ponad dwukrotny wzrost gminnych dochodów na w przeliczeniu na jednego mieszkańca i był to wzrost realny, bowiem inflacja od roku 2002 do 2010 wyniosła, według obliczeń Ministerstwa Finansów, 33,8%. (MF 2015). Jak widać finansowa moc sprawcza polskich gmin wzrosła nieco mniej niż dwukrotnie. Na tym tle gminy wiejskie w trakcie całego obserwowanego okresu osiągały dochody poniżej przeciętnych. Zjawisko jest trwałe, niemniej podlega dużym fluktuacjom. I tak dochody własne per capita gmin wiejskich stanowiły w 2002 r. 64% dochodów gmin miejskich, w 2008 r. wskaźnik ten zmalał do 57%, ale w 2012 wzrósł do 68%. Gminy miejsko-wiejskie zajmują pozycję pośrednią, z tym jednak, że w każdym z obserwowanych okresów sytuują się nieco powyżej średniej w badanej populacji.

Tabela 4. Wybrane cechy gmin wiejskich na tle pozostałych rodzajów badanych gmin – aktywność zawodowa oraz prowadzenie działalności gospodarczej.

Rodzaj gminy	Odsetek pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 ludności
Miejska	39,3	8,5
Wiejska	15,4	5,0
Miejsko-wiejska	24,6	6,2

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS

Relatywnie niskie dochody własne gmin wiejskich są następstwem stagnacji gospodarczej, której wskaźnikami są bardzo niski poziom aktywności zawodowej ludności oraz niski poziom indywidualnej przedsiębiorczości.

Innym z powodów tych różnic jest niepłacenie podatku dochodowego przez ludność rolniczą. Ponieważ gros dochodów własnych gmin tworzy udział w podatkach ściąganych od mieszkańców gminy, to im więcej jest ludności rolniczej, tym udział ten jest mniejszy. Prawdopodobnie okoliczność ta jest, także, jednym z powodów wyraźnie mniejszych dochodów per capita gmin miejsko – wiejskich (posiadających znaczny udział ludności rolniczej) od gmin miejskich.

Problematyka regionów historycznych jest szczegółowo omawiana przez innych autorów piszących o wynikach badań „Koniunktura II”. Z tego względu pomiar siły związku między usytuowaniem gminy w jednym z regionów historycznych a dochodem własnym per capita posłuży tu tylko dla ilustracji względnej siły oddziaływania dwu rodzajów różnic terytorialnych w Polsce, tj. przynależności gminy do regionu historycznego oraz przynależności do grupy gmin wiejskich, w latach 2004 - 2012. W tym celu posłużę się zerojedynkową zmienną odtwarzającą usytuowanie gmin w dwu najslabiej rozwiniętych regionach historycznych, tj. w Kongresówce i w Galicji. W ramach równań regresji zmienna ta zostanie skonfrontowana z zerojedynkową zmienną odzwierciedlającą przynależność danej gminy do grupy gmin wiejskich. Konfrontacja ta ma na celu sprawdzenie, w jaki sposób na dochody gminne wpływa położenie w Galicji lub Kongresówce a w jaki sposób wpływa na nie przynależność do gmin wiejskich.

Rok 1994 doch. własny = 458,5C - 81,7zł. Kongresówka i Galicja - 203,9zł. gminy wiejskie

Rok 2008 doch. własny = C -266,7zł. Kongresówka i Galicja -273 zł. gminy wiejskie

Rok 2012 doch. własny = C -305,7 zł. Kongresówka i Galicja -221 zł. gminy wiejskie

W 1994 roku położenie gminy w Galicji lub Kongresówce zmniejszało jej dochód własny przeciętnie o 81,7 zł. zaś przynależność do gmin wiejskich zmniejszała dochód własny o 203,9 zł., czyli prawie trzy razy więcej. Przynależność do grupy gmin wiejskich miała o wiele większe znaczenie niż regiony historyczne. W późniejszych latach zmieniły się przepisy o obliczaniu dochodów własnych i relatywna pozycja gmin wiejskich uległa poprawie. W roku 2008 położenie gminy w dawnej Galicji i Kongresówce z podobną siłą jak przynależność do grupy gmin wiejskich zmniejszało potencjał finansowy gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, natomiast w 2012 roku większe znaczenie dla wyjaśnienia niższych dochodów własnych gmin miała przynależność do regionów historycznych.

Sumując przeprowadzone analizy stwierdzić należy, że w ostatnich latach znaczenie przynależności do regionów historycznych dla wyjaśnienia niskich dochodów gmin nieznacznie wzrosło, natomiast znaczenie przynależności do gmin wiejskich nieco się zmniejszyło. Obecnie (rok 2012) znaczenie regionu historycznego jest nieco większe.

Polityka państwa polskiego wobec różnic i nierówności terytorialnych w układzie gminnym. Analiza ex post

Na początek zajmijmy się problemami nierówności i różnic. Różnica to obiektywnie istniejący stan rzeczy, np. niebieski i czerwony, kot, pies itp. Nierówność to taka różnica, która ma pewną doniosłość społeczną, budzi zainteresowanie, inspiruje dyskusję, skłania do normatywnych ocen i wreszcie może być podstawą sugestii zmian analizowanego stanu rzeczy. Znakomita większość opisywanych w literaturze przedmiotu, nierówności jest następstwem odmiennego uczestnictwa w gospodarce lub różnic we władzy ekonomicznej. W odniesieniu do gmin odpada obowiązek analizy stosunku do władzy ekonomicznej, natomiast uczestnictwo w gospodarce to nic innego jak stan gospodarki gminnej odzwierciedlany przez dochody własne danej gminy. Jak pamiętamy z tabeli 2, nierówności dochodów własnych per capita nie są zbyt duże i wykazują lekką tendencję do zmniejszania się?

Polityka społeczna państwa może polegać na zwiększaniu, stabilizowaniu lub zmniejszaniu nierówności. W tym ostatnim przypadku prawie zawsze polega to na dwu rodzajach postępowania. Pierwszy sposób to zmniejszanie najwyższych dochodów. Drugi sposób polega na zwiększaniu potencjału ekonomicznego najuboższych przez transfery pieniężne i w naturze oraz oferowanie szczególnych warunków zatrudnienia np. roboty publiczne albo subwencjonowanie miejsc pracy.

W odniesieniu do gmin państwa działają podobnie. Działania te są nakierowane na zminimalizowanie następstw niskiego poziomu rozwoju gospodarki gminnej. Transfery zaś mają na celu zwiększenie potencjału finansowego gmin po to, żeby zmniejszyć nierówności poziomu życia oraz dostępu ludności do usług gminnych.

Wychodząc z założenia, że dochody własne gmin są odzwierciedleniem aktywności gospodarczej przedsiębiorstw i osób fizycznych na terenie gminy, zobaczymy jak się ma stan gospodarki gminnej do zakresu usług świadczonych przez gminy. Przyjmijmy, że wskaźnikiem świadczonych usług są wydatki budżetowe gmin. Im większe są wydatki gminne per capita tym większy jest zakres, dostępność i poziom świadczonych usług.

Tabela 5. Nierówności wydatków budżetowych per capita w badanych gminach w latach 2002 - 2012

Nierówności mierzone stosunkiem średnich wydatków budżetów gminnych per capita w grupie 20% gmin najbogatszych do średnich dochodów własnych per capita w grupie 20% najbiedniejszych gmin.			
Lata	Wydatki budżetu gminy per capita, w grupie 20% gmin o najniższych wydatkach, w zł.	Wydatki budżetu gminy per capita, w grupie 20% gmin o najwyższych wydatkach, w zł.	Stosunek średnich wydatków gmin o najwyższych wydatkach do średnich wydatków gmin o najniższych wydatkach per capita.
2002	1136,85	1808,06	1,59
2008	2001,65	3948,84	1,97
2012	2488,41	4352,69	1,75
N=	1251		

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS o raz wyniki badań Koniunktura II

Nierówności w zakresie wydatków gmin per capita wzrosły w okresie 2002 – 2008, a potem spadły i w 2012 r. są trochę większe niż w 2002 r. Najważniejszym rezultatem obliczeń jest to, że nierówności w zakresie wydatków gmin per capita są kilkukrotnie mniejsze niż nierówności między gminami w zakresie dochodów własnych przeliczonych na jednego mieszkańca gminy. Z porównania zawartości stosownych tabel wynika, że np. w 2012 r. wskaźnik aktywności gospodarczej w gminach najbogatszych był prawie 4 razy większy niż w najbiedniejszych. Natomiast wydatki per capita w tym samym roku były w gminach najbogatszych (pod tym względem) tylko o 75% większe od wydatków gmin najbiedniejszych. **Wniosek: stan gospodarki gminnej bardzo słabo się przekłada na zakres usług świadczonych przez gminy.**

Poziom wydatków gmin per capita pokazuje, że niekorzystna sytuacja gospodarcza gmin jest w bardzo dużym stopniu równoważona przez środki zewnętrzne z budżetu państwa. Środki te to różnego typu subwencje i dotacje a także zadania zlecone. W efekcie mieszkańcy tych gmin uzyskują usługi gminne na poziomie znacznie wyższym niż można by oczekiwać na podstawie wskaźników sytuacji gospodarczej. Trudno ocenić czy jest to intencjonalna polityka egalitaryzująca czy efekt niezależnych od siebie działań. W każdym razie egalitaryzujący efekt oddziaływania państwa na rzecz wyrównywania dostępu ludności do usług gminnych jest bardzo duży.

Zobaczmy teraz czy te spostrzeżenia znajdują potwierdzenie, wtedy, gdy obserwacji poddamy różne rodzaje gmin.

Tabela 6. Wydatki budżetowe w badanych gminach per capita, według rodzaju gminy, w latach 2002 – 2012..

Rodzaj gminy a wydatki budżetowe per capita w latach 2002 - 2012				
Rodzaj gminy	2002	2004	2008	2012
Miejska	1510,73	1708,75	2662,68	3140,80
Wiejska	1418,95	1698,73	2537,29	3209,27
Miejsko-wiejska	1391,81	1619,92	2474,85	3103,65
Ogółem	1420,51	1680,71	2533,34	3177,92
N=	1251			

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS o raz wyniki badań Koniunktura II

W ciągu całego obserwowanego okresu miały miejsce procesy egalitaryzujące możliwości dostępu mieszkańców gmin wiejskich i miejskich w dostępie do usług gminnych. Spektakularnym wyrazem skuteczności tych procesów są nieznacznie większe wydatki per

capita gmin wiejskich od gmin miejskich. Spróbujemy teraz ocenić względną siłę procesów wyrównywania dostępu do usług gminnych w gminach miejskich i wiejskich. Stosowne informacje zawiera poniższa tabela.

Tabela 7. Stosunek dochodów własnych per capita gmin miejskich do wiejskich oraz stosunek wydatków per capita gmin miejskich do wiejskich w latach 2002 oraz 2012

	Rok 2002	Rok 2012
Stosunek dochodów własnych per capita gmin miejskich do wiejskich	1,57	1,48
Stosunek wydatków per capita gmin miejskich do wiejskich	1,06	97,9
N=	1251	

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS o raz wyniki badań Koniunktura II

Przed przystąpieniem Polski do UE dochody własne per capita w gminach miejskich były o 57% wyższe niż w gminach wiejskich. Natomiast wydatki z budżetu gmin per capita tylko o 6% większe. Relacje te wyglądały w roku 2012 prawie identycznie w wymiarze liczbowym, z tym jednak, że wydatki gmin miejskich per capita są nieznacznie mniejsze niż gmin wiejskich.

Tabela 8. Korzystający z oczyszczalni ścieków i kanalizacji według rodzaju gminy w %, w latach 2002 – 2012.

Rodzaj gminy	Ludność korzystająca z oczyszczalni w %				Ludność korzystająca z kanalizacji w %			
	2002	2004	2008	2012	2002	2004	2008	2012
Miejska	80,70	83,39	87,00	88,37	73,94	75,54	78,23	80,99
Wiejska	15,84	19,83	26,47	33,23	14,83	17,66	22,32	28,68
Miejsko-wiejska	40,22	43,90	49,36	54,26	38,46	40,82	44,23	48,48
Ogółem	27,39	31,19	37,28	43,12	25,69	28,30	32,49	38,03
N=	1251							

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS o raz wyniki badań Koniunktura II

Jednym z ważniejszych następstw procesów egalitaryzujących możliwości finansowe gmin jest **relatywnie szybkie zmniejszanie nierówności w zakresie warunków życia między gminami wiejskimi i miejskimi**. I tak np. % wskaźnik ludności korzystającej z oczyszczalni w badanych gminach wzrósł od 2002 r., do roku 2012 o około 16 punktów procentowych. Natomiast w tym samym okresie w gminach wiejskich wskaźnik ten wzrósł ponad dwukrotnie. Podobnie wygląda sytuacja w zakresie korzystania z kanalizacji. W gminach wiejskich wzrost prawie dwukrotny wzrost wobec 12 punktów procentowych w całej populacji.

Zawartość tabeli cechuje się w miarę proporcjonalnymi różnicami wielkości w poszczególnych podokresach – brak jest skokowych przyrostów związanych z wstąpieniem do UE. Wskazuje to na ciągłość i konsekwencję przebiegu procesów zmniejszania nierówności między gminami zapoczątkowanych w latach 90.

Czynniki rozwoju na przestrzeni 20 lat. Weryfikacja hipotezy o ich stabilności

Czy model rozwoju lokalnego dla lat 1994 - 1995 odtwarza się w 2012 r.?

Zobaczmy teraz, w jaki sposób omówione wcześniej czynniki rozwoju lokalnego wchodziły ze sobą w relacje tworzące mechanizmy rozwoju lokalnego w pierwszej połowie lat 90. Poniżej znajduje się zestaw zmiennych identyfikujących czynniki rozwoju lokalnego.

- * import kulturowy - położenie w zachodniej części kraju: usytuowanie gminy na terenie dawnego zaboru pruskiego albo na Ziemiach Zachodnich
- * rozwój gospodarczy, którego wskaźnikiem są dochody własne gmin per capita
- * przedsiębiorczość, mierzona różnicą między liczbą przedsiębiorstw zarejestrowanych i wyrejestrowanych
- * infrastruktura – mieszkańcy danej gminy korzystający z oczyszczalni ścieków w przeliczeniu na 1000 ludności,
- * edukacyjne zasoby rozwojowe - uczniowie średnich szkół maturalnych na 1000 mieszkańców
- * mobilizacja społeczna, syntetyczna zmienna, na którą złożyły się zerojedynkowe zmienne identyfikujące partie i związki zawodowe, media lokalne i organizacje niepolityczne istniejące w danej gminie. Za każdą organizację lub medium lokalne przyznano 1 pkt. W ten sposób uzyskano zmienne organizacji społecznych i politycznych oraz mediów lokalnych. Zmienne te poddano analizie głównych składowych i obliczono ich wagi mierzące wkład danej zmiennej w wymiar mobilizacji społecznej. Po zestandaryzowaniu zmienne dodano mnożąc je przez ich wagi, zaś uzyskaną sumę poddano transformacji w taki sposób, aby górny kraniec zmienności nowej zmiennej nie przekroczył 100 pkt. Uzyskano w ten sposób punktację badanych gmin na skali mobilizacji społecznej.

Obliczenia wykonano na połączonych zbiorach wyników badań ankietowych nad koniunkturą gminną, zrealizowanych w 1995 r. (zob. Gorzelak, Jałowiecki 1996) oraz danych statystycznych dla gmin (GUS RSA), stan na koniec 1994 r. Zamiarem leżącym u źródeł konstrukcji modelu było odtworzenie najbardziej prawdopodobnych relacji przyczynowych między zmiennymi bezpośrednio i pośrednio oddziaływanymi na rozwój gospodarczy. Miernikami tych relacji są współczynniki regresji standaryzowanej.

Model rozwoju lokalnego w latach 1994 - 1995 r.

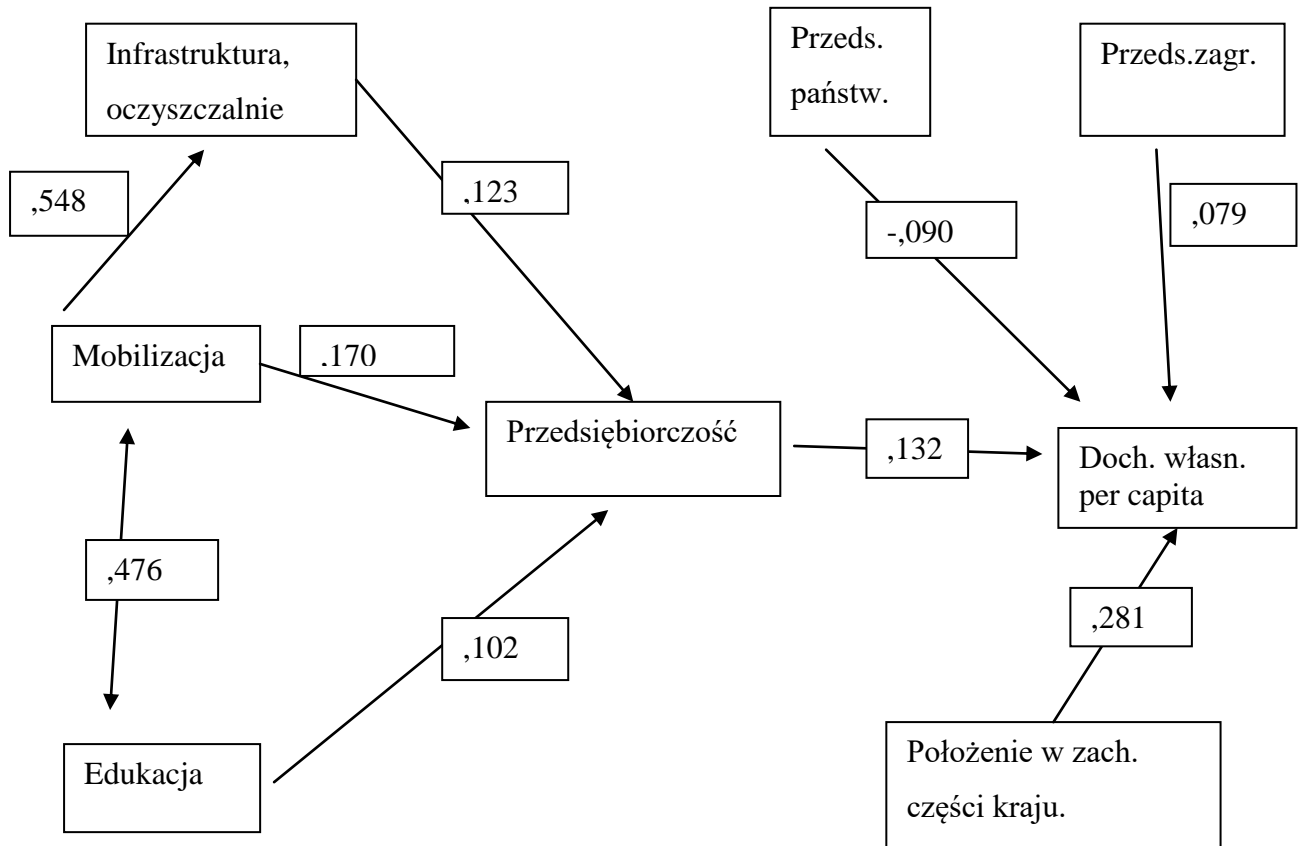
- regresja dochodów własnych gmin na: udział w zatrudnieniu w gminie przedsiębiorstw zagranicznych, udział przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorczość, położenie w województwach znajdujących się w zachodniej części Polski; udział wariancji wyjaśnionej = 12,6%

- 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 przedsiębiorstw 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%.

Rys. 1. Model rozwoju lokalnego w latach 1994 - 1995



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS dla roku 1994 oraz wyników badań ankietowych Koniunktura'95

Kategoriami bezpośrednio stymulującymi rozwój gospodarczy są: przedsiębiorczość, kapitał zagraniczny, przedsiębiorstwa państwowe i import kulturowy. Dość wyraźnie zarysował się związek własności przedsiębiorstw i rozwoju gospodarczego. W szczególności analiza liczbowa wykazała, że zmniejszenie sektora państwowego współwystępuje ze wzrostem dochodów własnych gminy per capita. Ponadto, z modelu wynika, że znaczące możliwości w zakresie tworzenia lokalnych "lokomotyw rozwojowych" tkwią w przedsiębiorstwach zagranicznych.

Zmiennymi sterującymi modelu są dwie kategorie: edukacja i mobilizacja społeczna. Obie te kategorie wpływają 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.

Sprawdzenie czy w 2012 r., opisany wyżej model także zachowuje swoją wartość polegać będzie na przeprowadzeniu takich samych obliczeń, jednak z pewnymi modyfikacjami, co do składu zmiennych. Z analiz wypadły zmienne edukacji oraz udziału w zatrudnieniu pracowników przedsiębiorstw państwowych. Odrzucenie zmiennych dotyczących zatrudnienia wiązało się, ze zmianami metodologii agregowania tych danych przez GUS i dane te dla lat 1994-95 są nieporównywalne z danymi dla lat 2010-2012. Z tych samych powodów odrzucono zmienną edukacji. Reforma oświatowa wdrożona w 1999 r. skróciła okres nauki w liceach i technikach o 1 rok, drastycznie zmniejszyła liczbę miejsc w zasadniczych szkołach zawodowych wprowadzając w to miejsce licea profilowane. Nieporównywalność danych polega na tym, że przed rokiem 1999 na szkoły maturalne składały się licea i technika, obecnie są to licea technika i licea profilowane, które zastąpiły zasadnicze szkoły zawodowe.

W modelu dla lat 2010-2012 czynnik infrastruktury jest identyfikowany przez odsetek mieszkańców danej gminy korzystających z kanalizacji. Używany dla lat 90. wskaźnik korzystania z oczyszczalni stracił moc wyjaśniająca, ponieważ dokonał się znaczący wzrost liczby oczyszczalni i ludności przez nie obsługiwanej, w skali kraju. Różnice między gminami uległy zmniejszeniu i nie korelują z różnicami w poziomie rozwoju gmin. W to miejsce w modelu dla lat 2010-2012 wprowadzono wskaźnik mierzący odsetek ludności danej gminy korzystającej z kanalizacji.

Inaczej także jest mierzona zmienna mobilizacji społecznej, jej wskaźnikiem jest teraz liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców danej gminy. Pominęto informacje o mediach lokalnych, dlatego, że obecnie ich obecność w gminach jest dość powszechna i różnice w tym zakresie są niewielkie.

Natomiast przedsiębiorczość jest identyfikowana przez liczbę osób prowadzących działalność gospodarczą w przeliczeniu na 1 tys. ludności danej gminy. Wybór takiego wskaźnika przedsiębiorczości wynika stąd, że może on być wykorzystany w porównaniach międzynarodowych. Liczba osób prowadzących działalność gospodarczą jest dość powszechnie stosowanym wskaźnikiem przedsiębiorczości w badaniach międzynarodowych (zob. np. Zbierowski, Węclawska, Tarnawa, Zadura-Lichota, Bratnicki). Tak jak w przypadku poprzedniego modelu relacje między zmiennymi mierzone będą za pomocą standaryzowanych współczynników regresji.

Model rozwoju lokalnego dla lat 2012-2014

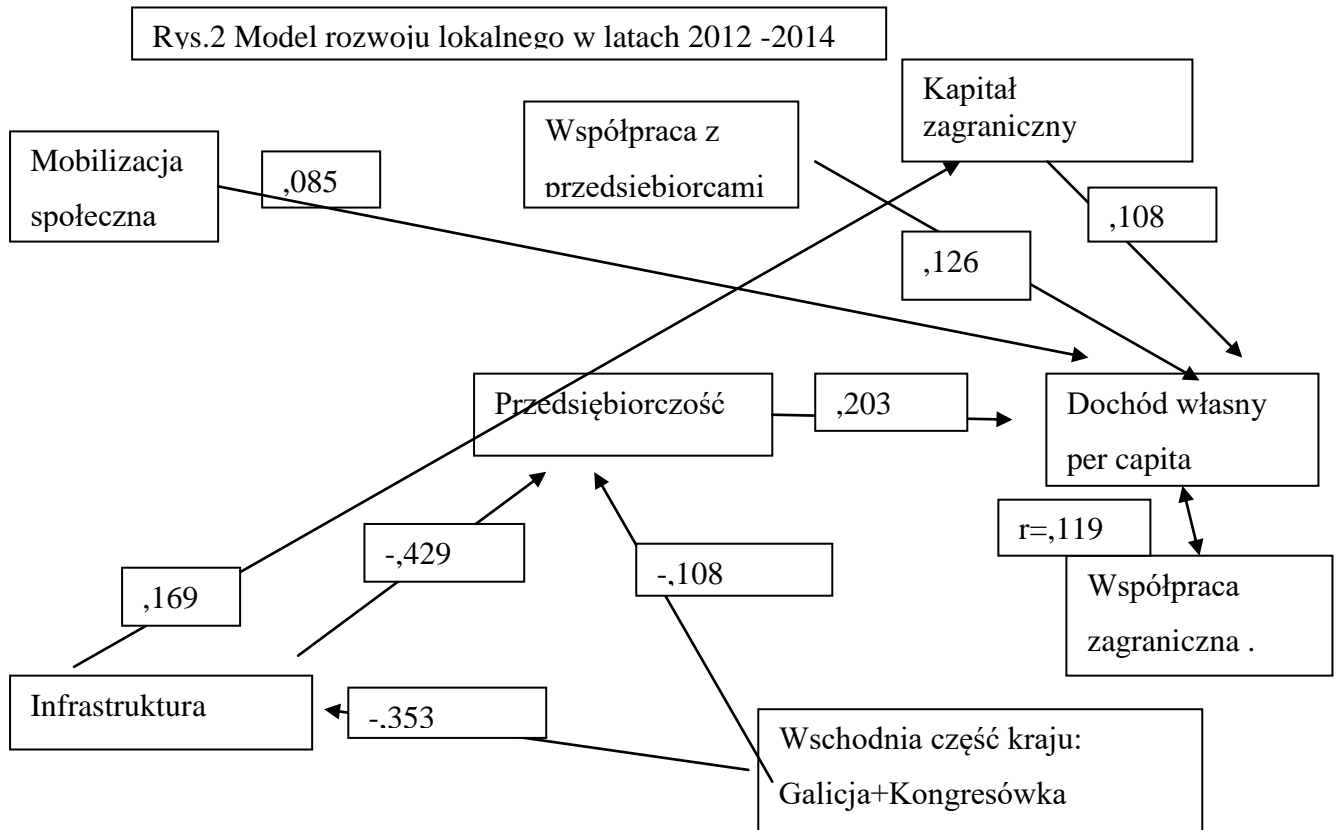
Równania regresji standaryzowanej oraz wartości współczynnika korelacji całkowitej

Dochód własny per capita = kapitał zagraniczny (spółki KZ na 1000 ludności)+mobilizacja społeczna (stowarzyszenia na 10 tys.) + przedsiębiorczość (prowadzący działalność gospodarczą na 1 tys.) R=,269

Przedsiębiorczość = wschodnia część kraju + infrastruktura (korzystający z kanalizacji w %), R=,478

Kapitał zagraniczny = infrastruktura R=,169

Wschodnia część kraju = infrastruktura, R=,353



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS dla roku 2012 oraz badań Koniunktura II w 2014r.

Uwzględniając opisane wcześniej modyfikacje wskaźników identyfikujących czynniki rozwoju lokalnego, stwierdzić należy, że czynniki rozwoju lokalnego wykryte w latach 90. nadal zachowały ważność. Odnotować jednak należy, że pewnym modyfikacjom uległo ich usytuowanie w procesie rozwoju lokalnego. Zmienił się sposób oddziaływania czynnika terytorialnego polegającego na usytuowaniu gmin w ramach dawnych granic zaborowych. Poprzednio czynnik ten wiązał się bezpośrednio z dochodami własnymi per capita, obecnie

jego wpływ ma charakter pośredni via infrastruktura i przedsiębiorczość. Położenie w dawnej Galicji i Kongresówce ujemnie wiąże się z przedsiębiorczością i infrastrukturą.

Mobilizacja społeczna w latach 90. miała pośredni związek z rozwojem. Współcześnie jest to związek bezpośredni, ale znaczenie tego czynnika uległo relatywnemu zmniejszeniu. Natomiast wydatnie zwiększyło się znaczenie czynnika wyprowadzonego z elitystycznej interpretacji mobilizacji społecznej, tj. współpracy z przedsiębiorcami. W trakcie dalszych rozważań oba te problemy będą szerzej omówione. W porównaniu z latami 90. znacznie wzrosło znaczenie infrastruktury, w obecnych badaniach jest to czynnik o największej sile związku z rozwojem lokalnym. Podobnie jak w latach 90. duże znaczenie ma obecność kapitału zagranicznego w gminie. Ponadto dość ważnym korelatem rozwoju okazał się czynnik zagranicznej współpracy międzygminnej.

Znaczenie i odmiany mobilizacji społecznej

W porównaniu z latami 90. relatywnie zmniejszyła się siła związku tzw. szerokiej mobilizacji społecznej z rozwojem gmin. Być może jest to efekt odmiennych metod identyfikacji tego czynnika, które w badaniach Koniunktura'95 były bardziej rozbudowane. Nie jest to jednak pełne wytłumaczenie tego zjawiska. Znacznie większe znaczenie mają inne okoliczności. Mobilizacja społeczna miała w latach 90. charakter spontaniczny i mało zinstytucjonalizowany. Na tym tle obecność w danej gminie takich form mobilizacji społecznej jak media lokalne czy kilka organizacji pozarządowych było zjawiskiem odosobnionym. Gminy takie wyróżniały się wyraźnie spośród otoczenia, znaczna część z nich była relatywnie bogata i znajdowało to wyraz w statystycznych miernikach związku między mobilizacją a rozwojem. W późniejszych latach demokracja lokalna zaczęła się instytucjonalizować i obecnie ani media lokalne ani organizacje pozarządowe nie są innowacjami, ale zjawiskami normalnymi i w miarę powszechnymi. W efekcie różnice pomiędzy gminami w zakresie liczby stowarzyszeń są bardzo małe. I tak wśród badanych gmin średnia liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. ludności wynosi 28, w grupie 20% gmin najbiedniejszych 27, a wśród 20% najbogatszych 29, czyli prawie tyle samo. W naszym przypadku niewielkie zróżnicowanie wskaźnika mobilizacji zmniejsza szansę jego dobrego dopasowania do różnic dochodów gmin i obniża wielkość użytego miernika. Odnotujemy, zatem, że szeroka mobilizacja społeczna nadal ma znaczenie dla rozwoju gmin, ale w badanych gminach mobilizacja rozumiana elitystycznie jest silniejszym korelatem rozwoju.

Czynniki rozwoju, jako korelaty postrzegania stanu gospodarki gminnej przez elity lokalne

Celem dalszych rozważań jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie w jaki sposób opisane wcześniej czynniki rozwoju lokalnego wpływają na sposób postrzegania sytuacji

gospodarczej gminy przez członków elit lokalnych. Czynniki te będą tu potraktowane, jako cechy gmin. Będziemy szukać odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób cechy gmin (dochód, infrastruktura, miejsca pracy itp.) wiążą się z ocenami stanu gospodarki gminnej. Sposób postrzegania sytuacji gospodarczej gminy będzie identyfikowany przez odpowiedź na pytanie „jak oceniacie państwo sytuację gospodarczą swojej gminy?”. Do pytania dołączono pięciostopniową skalę, w której liczba 5 oznaczało sytuację bardzo dobrą a 1 – bardzo złą. Na ankietę odpowiedziało 1251 gmin.

Czynniki instytucjonalno - ekonomiczne

Badania gospodarki gminnej i rozwoju lokalnego nastroczają często wieloznaczności interpretacyjne, co do znaczenia terminów gospodarka lokalna i jej rozwój. Na poziomie kraju rozwój to np. wzrost dobrobytu, spadek bezrobocia, wzrost wydajności pracy itp. Państwa, nawet te, które unikają bezpośredniego interwencjonizmu, mają wpływ na te procesy via regulacje prawne. W efekcie poziom rozwoju jest następstwem gospodarczej efektywności przedsiębiorstw i administracyjnej efektywności danego państwa. Władze gmin nie mają takich możliwości sprawczych dla urządzania otoczenia przedsiębiorstw działających na ich terenie, chociaż opinia lokalna często czyni je współodpowiedzialnymi za stan bezrobocia, czy małą atrakcyjność miejsc pracy. Dla potrzeb dalszych rozważań w ramach gospodarki gminnej wyróżnione zostaną dwa sektory: sektor samorządowy i sektor przedsiębiorstw. Rozróżnienie ma walor porządkujący zawarte dalej treści, a także będzie użyteczne dla opisu postrzegania stanu gospodarki gminnej przez elity lokalne. Rozróżnienie to wprowadzamy, dlatego, ponieważ spodziewamy się, że dokonując ocen gospodarki gminnej członkowie elit lokalnych będą zwracali uwagę głównie na te zjawiska, które leżą w obszarze ich kompetencji, czyli należące do sektora gospodarki samorządowej. Sektor przedsiębiorstw reprezentują wskaźniki dotyczące rynku pracy, natomiast sektor gospodarki samorządowej to usługi komunalne i inwestycje

Na początek warto odnotować zaskakujący efekt pomiaru siły związku między stanem gospodarki gminnej a dość oczywistym wskaźnikiem stanu gospodarki gminnej, jakim jest dochód własny gminy per capita. Wstępne obliczenia korelacyjne pokazały, że wielkość gminy (liczba mieszkańców) ma nieco silniejszy związek z pozytywną oceną stanu gospodarki gminy niż jej dochód własny per capita. Mogło to być następstwem zbiegu okoliczności polegającego na tym, że gminy większe są bogatsze per capita. Żeby to sprawdzić posłużono się modelem regresji mierzącym wpływ wielkości gminy na ocenę jej stanu gospodarczego, przy założeniu, że wpływ dochodów własnych per capita jest kontrolowany.

Tabela 9. Regresja standaryzowana oceny sytuacji gospodarczej gminy na dochód własny gminy i liczbę mieszkańców.

--

Model	Współczynniki standaryzowane	t	Istotność
Liczba mieszkańców,	,172	6,224	,000
Dochód własny gminy per capita	,175	6,321	,000

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz wyników badań Koniunktura II

Z tabeli wynika, że „czysty wpływ” wielkości gminy okazał się znaczący dla oceny stanu jej gospodarki. Zjawisko jest znane z badań nad zachowaniami organizacyjnymi, gdzie często okazuje się, że samopoczucie kierownika słabo wiąże się z efektami pracy a silnie z zakresem powierzonego majątku, wielkością wydziału i zakresem władzy. Jednak współczynniki są niezbyt duże, co sugeruje, że być może jakieś inne czynniki mają większe znaczenie dla oceny stanu gospodarki gminy. Czynniki te uwidocznione są w kolejnych tabelach.

Tabela 10. Korelaty ocen sytuacji gospodarczej gminy. Czynniki infrastrukturalne. Współczynniki korelacji Pearsona

	Ludność korzystająca z łazienek w %, w 2012 roku	Ludność korzystająca z oczyszczalni w %, w 2012 roku	Korzystający z kanalizacji w% w 2012r	Wydatki inwestycyjne, jako % wydatków ogółem w 2012 r.
Jak oceniacie państwo sytuację gospodarczą swojej gminy? 5 - bardzo dobra, 1- bardzo zła	,230	,192	,211	,161

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz wyników badań Koniunktura II

Jak widać czynniki związane z infrastrukturą komunalną wpływające na poziom życia ludności oraz sprzyjające rozwojowi gospodarczemu (oczyszczalnie kanalizacja) są znaczącymi elementami oceny stanu gospodarki gminy. Jednak, jak to zaraz zobaczymy, ich znaczenie jest wyraźnie mniejsze niż zjawisk mających swoje źródło w sektorze przedsiębiorstw.

Tabela 11. Korelaty ocen sytuacji gospodarczej gminy. Oceny stanu poprzedniego oraz cechy rynku pracy. Współczynniki korelacji Pearsona

	Jak zmieniła się sytuacja gminy w latach 2008-2012? 1-poprawiła, 3-pogorszyła	Jak zmieniła się liczba miejsc pracy w gminie? 1-zwiększyła, 3-zmniejszyła	Stopa bezrobocia ludności w wieku produkcyjnym w 2012 r.	Emigranci wśród ludności w wieku prod. (1-mniej niż 5%, 3-ponad 10%)
Jak oceniacie państwo sytuację gospodarczą swojej gminy? 5 - bardzo dobra, 1- bardzo zła	-,468	-,335	-,217	-,164

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz wyników badań Koniunktura II

Rezultaty zawarte w tabeli pokazują, że dominującym mechanizmem percepcji jest ekstrapolacja. Jeżeli było dobrze, to teraz też jest dobrze. Ponadto, ocena stanu gospodarki gminy jest tym lepsza im więcej miejsc pracy przybyło w gminie, im niższy poziom bezrobocia i im mniej jest emigrantów z terenu gminy.

Kryteria oceny stanu gospodarki gminy przez elity gminne znacznie wykraczają poza wąsko zakreślony zakres ustawowych kompetencji burmistrza czy wójta. Percepcję gospodarki gminy w kategoriach syntezy czynników sektora samorządowego i sektora przedsiębiorstw należy ocenić pozytywnie, jako umiejętność szerokiego i systemowego postrzegania uwarunkowań gospodarczych. Konkludując stwierdzić należy, że dla oceny stanu gospodarki gminnej przez elity lokalne ważniejsze jest to, co dzieje się w sektorze przedsiębiorstw niż to, co dzieje się w sferze gospodarki samorządowej.

Czynniki społeczno - kulturowe

Tabela 12. Społeczno-kulturowe korelaty ocen sytuacji gospodarczej gminy przez elity lokalne. Mobilizacja społeczna i integracja elit lokalnych. Współczynniki korelacji Pearsona

	W jakim stopniu poniższe bariery ograniczają działalność władzy lokalnej w Państwie gminie? Brak aktywności mieszkańców, 1- nieistotna, 4 – bardzo duża.	Współpraca z przedsiębiorcami – inkubatory przeds., konsultowanie planów i inwestycji, zwolnienia podatkowe	Ocena skłonności do samoorganizowania się mieszkańców, 1- bardzo mała, 5- bardzo duża	W jakim stopniu poniższe bariery ograniczają działalność władzy lokalnej w Państwie gminie? Brak porozumienia wśród elit lokalnych, 1- nieistotna, 4 – bardzo duża..	Liczba stowarzyszeń na 10 tys. ludności
Jak oceniacie państwo sytuację gospodarczą swojej gminy? 5- bardzo dobra, 1 – bardzo zła	-,163	,126	,238	-,143	-,096

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz wyników badań Koniunktura II

Najważniejszym korelatem dobrej oceny gospodarki gminnej jest skłonność mieszkańców do samoorganizowania się. Prawie takie samo znaczenie ma współpraca władz gminy z przedsiębiorcami. Rezultaty badań zawarte w tabeli zdają się potwierdzać wysuniętą wcześniej, dość oczywistą tezę, że dla rozwoju gospodarczego dobra jest szeroka mobilizacja społeczna oraz zintegrowana elita lokalna. Z drugiej, jednak strony informacje zawarte w tabeli są rozbieżne z wynikami pomiaru podobnych zjawisk w oparciu o dane statystyczne zawarte w modelu dla lat 2012 – 2014 (zob. rys. 2). Chodzi tu o zawartość ostatniej kolumny

tabeli i współczynnik mówiący o tym, że im bardziej pozytywna ocena sytuacji gospodarczej tym mniej organizacji pozarządowych danej w gminie.

Co to oznacza, z punktu widzenia wiedzy o związku między mobilizacją społeczną a rozwojem? Trzeba zauważyć, że użyty wskaźnik (liczba stowarzyszeń na 10 tys. ludności) nic nie mówi o faktycznej, aktywnej działalności tych organizacji. Nie dostarcza też wiedzy o liczebności uczestnictwa w tych organizacjach a jest to dość ważna informacja z punktu widzenia oceny mobilizacji społecznej. Te oczywiste zastrzeżenia są jednak mało znaczące wobec faktu, że mobilizacja społeczna odmiennie, czyli dodatnio, koreluje z obiektywnym (dochód własny per capita =,085) i subiektywnym miernikiem stanu gospodarki - ujemnie. W obliczu niskiej wartości obu współczynników można by było uznać to za błąd pomiaru. Jednak sytuację komplikuje to, że inny wskaźnik mobilizacji społecznej, skłonność do samoorganizowania się mieszkańców okazał się najważniejszym korelatem oceny stanu gospodarki gminnej. Spróbujmy zinterpretować te poznawcze ambiwalencje.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, np. z członkami elity miejskiej w Ławie, respondenci mówiąc o samoorganizowaniu się i aktywności mieszkańców mają na myśli takie formy, które są, z ich punktu widzenia akceptowalne, głównie takie, które nie są nastawione na całościową i emocjonalną kontestację władzy, zaś ich działalność jest, mniej więcej, zgodna z planami i strategiami władz samorządowych. Sformułowanie mówiące o zgodności nie oznacza oczekiwania uległości. Na ogół chodzi o zorganizowanie w grupy o przewidywalnych reakcjach, z którymi da się racjonalnie dyskutować o wzajemnych oczekiwaniach i obiektywnych ograniczeniach. Zwróćmy teraz uwagę na znaczenie braku porozumienia wśród elit lokalnych (zob. powyższa tabela). Znak ujemny oznacza, że im wyższa ocena stanu gospodarki gminnej tym częstsza negacja istnienia takiego zjawiska w gminie i odwrotnie im niższa ocena stanu gospodarki tym częstsza opinia, że brak porozumienia w elicie lokalnej jest barierą ograniczająca działalność gminy. W gminach lepiej prosperujących mamy do czynienia z: w miarę zintegrowaną elitą, skłonnością do samoorganizowania się mieszkańców w grupy o racjonalnych celach (niekoniecznie musi to być szeroka mobilizacja społeczna) i współpracą władz z przedsiębiorcami.

Rezultaty badań pokazują, że społeczno-kulturowy kontekst jest bardzo ważny dla kształtowania zjawisk gospodarczych składających się na rozwój lokalny. Z omawianych dwu podejść do analizy mobilizacji społecznej, podejście elitystyczne, per saldo, lepiej przystaje do polskich gmin i polskiego społeczeństwa o niskim potencjale kapitału społecznego. **Współpraca z przedsiębiorcami, nieco większa od minimalnej aktywność mieszkańców i ich poparcie dla zintegrowanej elity lokalnej to w świetle badań najważniejsze czynniki rozwoju lokalnego mierzone na poziomie obiektywnym jak i subiektywnym.**

Podsumowanie

Przedmiotem zaprezentowanych analiz była weryfikacja hipotezy o stabilności czynników rozwoju lokalnego. Obserwacją objęto okres od połowy lat 90. Wskaźnikiem rozwoju były dochody własne gmin per capita. Analiza zróżnicowania dochodów własnych per capita pokazała, że nierówności nie są zbyt duże oraz zaznacza się lekka tendencja do ich zmniejszania. W ostatnich latach znaczenie przynależności do regionów historycznych dla wyjaśnienia niskich dochodów gmin nieznacznie wzrosło, natomiast znaczenie przynależności do gmin wiejskich nieco się zmniejszyło. Obecnie (rok 2012) znaczenie regionu historycznego jest nieco większe.

Nierówności dochodów gminnych per capita, raczej nie są duże i ulegają lekkiemu zmniejszaniu się. Nierówności dochodów w małym stopniu przekładają się, na jakość usług świadczonych przez gminy i na poziom życia mieszkańców. Różnice w tym zakresie są znacznie mniejsze niż różnice dochodów. Dzięki polityce spójności realizowanej przez państwo dość szybkemu zmniejszaniu ulegają różnice cywilizacyjne w przekroju miasto – wieś.

W celu weryfikacji hipotezy o stabilności czynników rozwoju lokalnego skonstruowano dwa modele rozwoju lokalnego, tj. dla lat 1994-95 oraz dla lat 2012-2014. Okazało się, że czynniki rozwoju lokalnego wykryte w latach 90. zachowały swą ważność w latach 2012-2014. Niemniej jednak warto zwrócić na pewne zmiany w sile ich oddziaływania oraz relacjach między nimi. Mobilizacja społeczna w latach 90. wykazywała pośredni związek z rozwojem. Współcześnie jest to związek bezpośredni, ale znaczenie tego czynnika uległo relatywnemu zmniejszeniu. Natomiast wydatnie zwiększyło się znaczenie czynnika wyprowadzonego z elitystycznej interpretacji mobilizacji społecznej, tj. współpracy z przedsiębiorcami. W porównaniu z latami 90. znacznie wzrosło znaczenie infrastruktury, w obecnych badaniach jest to czynnik o największej mocy sprawczej dla rozwoju lokalnego. Podobnie jak w latach 90. duże znaczenie ma obecność kapitału zagranicznego w gminie. Ponadto, współcześnie dość ważnym korelatem rozwoju okazał się czynnik zagranicznej współpracy międzygminnej. Oznacza to, że weryfikowana hipoteza została per saldo potwierdzona.

Analiza postrzegania czynników rozwoju przez elity lokalne, prowadzi do wniosku, że gminach lepiej prosperujących mamy do czynienia z: w miarę zintegrowaną elitą, skłonnością do samoorganizowania się mieszkańców w grupy o racjonalnych celach (niekoniecznie musi to być szeroka mobilizacja społeczna) i współpracą władz z przedsiębiorcami. Rezultaty badań pokazują, że społeczno – kulturowy kontekst jest bardzo ważny dla kształtowania zjawisk gospodarczych składających się na rozwój lokalny. Z omawianych dwu podejść do analizy mobilizacji społecznej, podejście elitystyczne, per saldo, lepiej przystaje do polskich gmin i polskiego społeczeństwa o niskim potencjale kapitału społecznego. **Współpraca z**

przedsiębiorcami, nieco większa od minimalnej aktywność mieszkańców i ich poparcie dla zintegrowanej elity lokalnej to, w świetle badań najważniejsze czynniki rozwoju lokalnego mierzone na poziomie obiektywnym jak i subiektywnym.

Literatura cytowana

- Balcerowicz L. (1995). *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków.
- Churski, P., Perdał, R., Borowczak, A. (2014). Zróżnicowania rozwojowe na poziomie lokalnym a absorpcja środków polityki spójności – wyzwania krajowej polityki rozwoju, (w:) A. Kukliński, J. Woźniak (red.) *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny - międzynarodowy*, Kraków, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Dep. Polityki Regionalnej
- Dziemianowicz, W. (red.) (1997) *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*. Seria: Studia regionalne i lokalne, nr 54. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego
- Fukuyama F., (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław: PWN.
- Gorzelał, G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, nr 3 (57), s. 5-25.
- Gorzelał G. (2000). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, Nr. 3(3), s. 99-120.
- Gorzelał G., Jałowiecki B. (1996). Koniunktura Gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach'95. Raport z pierwszego etapu badań, EUROREG - M.Swianiewicz , Warszawa
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (red.) (1998) *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Seria: Studia regionalne i lokalne, nr 58. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B., Ziemianowicz, W., Roszkowski, W., Zarycki, T., 1998 Czynniki sukcesu lokalnego w Polsce, (w:) Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (red.) *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Seria: Studia regionalne i lokalne, nr 58. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego
- Greeley Andrew , 1989. Protestant and Catholic: Is the Analogical Imagination Extinct?, "*American Sociological Review*", vol.54, August , No 4.
- Greeley Andrew M. and Mary Greeley Durkin, 1984. How to Save the Catholic Church, New York.
- Halamska Maria (2013) *Wiejska Polska na początku XXI wieku. Rozważania o gospodarce i społeczeństwie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar

Hayek von, F. 1945. The Use of Knowledge in Society, "American Economic Review" September.

Hryniewicz, J.T. 2004 *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Hryniewicz, J.T., 1996 Czynniki rozwoju regionalnego, (w:) B. Jałowiecki (red) *Oblicza polskich regionów*, EUROREG - M.Swianiewicz, Warszawa 1996, s. 89-129.

Jałowiecki B. 1989. Rozwój lokalny, Instytut Gospodarki Przestrzennej U.W., Warszawa.

Kozak M. (2014). Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju, w: M. Jarosz (red.), *Polska europejska czy narodowa?*. Warszawa: Oficyna Naukowa.

MF (2015) <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/kalkulator-inflacji?p> [dostęp 4.02.2015]

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, No 4.

Perdał, R.Hauke, J. (2014). Areas of economic growth and stagnation in Poland – growth factors, (w:) P. Churski (red.) *The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas*, Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Przestrzeń historyczna, regionalizm, regionalizacja, (w:) B.Jałowiecki (red.) Oblicza polskich regionów, EUROREG - M.Swianiewicz, Warszawa, 1996, s. 19-83.

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

Zbierowski, P., Węclawska, D., Tarnawa, A., Zadura-Lichota, D., Bratnicki, M. (2012), *Global Entrepreneurship Monitor Polska*, Warszawa PARP, Uniwersytet ekonomiczny w Katowicach.