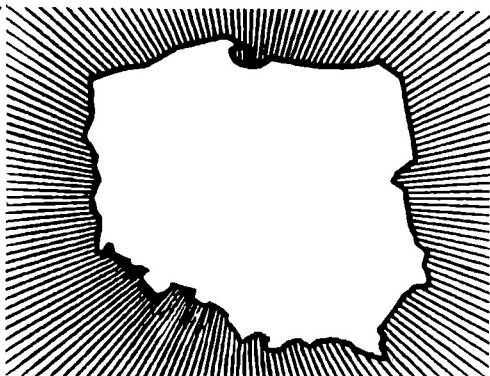


---

ROZWÓJ REGIONALNY  
ROZWÓJ LOKALNY  
SAMORZĄD TERYTORIALNY

---



# Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce

WARSZAWA 1990

UNIwersytet Warszawski  
Instytut Gospodarki Przestrzennej

*ROZWÓJ REGIONALNY  
ROZWÓJ LOKALNY  
SAMORZĄD TERYTORIALNY*

---

22

# Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce

Redaktorzy tomu:

Prof. dr hab. BOHDAN GRUCHMAN

Dr hab. JERZY TARAJKOWSKI

WARSZAWA — 1990

Poligraficzna Sp-na Pracy w Kościanie 494 4 90 600

***Pamięci Profesora Alfonsa Mykaja***



## OD REDAKCJI

Przedstawione w niniejszym zbiorze opracowania dotyczą aktualnego i wymagającego poważnych przekształceń rozwoju gospodarki lokalnej. Transformacja całego polskiego układu społeczno-polityczno-gospodarczego polega na rezygnacji z monopolizmu i akceptu konkurencji i swobody alokacji zasobów. Obejmuje to także odpowiednie struktury lokalne. Określenie dorobku teoretycznego i pozytywnych doświadczeń praktyki struktur lokalnych stało się podstawą ogólnopolskiej konferencji „Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce” zorganizowanej 22—23 września 1988 r. Organizatorami konferencji był Instytut Planowania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu oraz Polskie Towarzystwo Ekonomiczne — oddział w Poznaniu. Konferencja była sponsorowana w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych 09.8: „Rozwój lokalny — Rozwój regionalny — Samorząd terytorialny”, którego koordynatorem krajowym jest prof. Antoni Kukliński.

Oprócz udostępnionych Czytelnikowi opracowań — referatów godne zaznaczenia są co najmniej trzy nurty dyskusji jaka toczyła się na ich kanwie:

- konieczności całkowitej zmiany podejścia do samodzielności lokalnej;
- barier rozwoju gospodarki lokalnej;
- znaczenia rozwiązań systemowych w kształtowaniu gospodarki lokalnej.

Podstawą dyskusji nad pierwszym nurtem były referaty prof. prof.: Bogdana Kacprzyńskiego, Wacława Wilczyńskiego, Lucyny Wojtasiewicz oraz Ryszarda Broszkiewicza. Zwrócono m.in. uwagę na potrzebę zachowania wewnętrznej logiki funkcjonowania układu lokalnego (wypowiedź prof. Andrzeja Klasika). Drugi nurt dotyczył barier finansowych i instytucjonalnych, a także „obciążeń przeszłości”, wyrażających się zwłaszcza w wyraźnym niedorozwoju infrastruktury. Dzieleno się doświadczeniami w próbach przełamywa-

nia tych barier (koreferat dyr. R. Nowackiewicza — Chifa Nowy Tomyśl). W zakresie trzeciego nurtu dyskusji zwrócono uwagę na relatywnie dużą rolę przemysłu (w porównaniu z sektorem usług) jako czynnika rozwoju gospodarki lokalnej. Podniesiono także problemy niewłaściwych rozwiązań organizacyjnych np.: monopolizacji wielu dziedzin usług (koreferat dyr. B. Mendat — Kom. Plan. Poznań). Brano pod uwagę możliwości aktywizacji samorządowej oraz wykorzystania rozwiązań z innych krajów (np.: Francja i USA).

Zarówno praktycy jak i teoretycy uznali wymianę idei i doświadczeń za wielce pożyteczną i pouczającą.

## GOSPODARKA LOKALNA W POLSCE

1. Ekonomia lokalna w naszym rozumieniu oznacza gałąź ekonomiki obejmującą mierzenie i przewidywanie działalności gospodarczej odbywającej się w częściach przestrzeni geograficznej stanowiących układy lokalne.

Bez jednoznacznego określenia układów lokalnych definicja ta stanowi wyjaśnienie na zasadzie *ignotum per ignotum* i dlatego 2 i 3 punkt niniejszej pracy poświęcimy treści pojęcia lokalność oraz jego szczególnemu sensowi w warunkach polskich.

2. Przestrzeń geograficzna, jak i całość zjawisk społeczno-gospodarczych w niej funkcjonujących, może być dzielona na części między innymi zależnie od danego celu (np. podział administracyjny kraju — województwa, gminy; obszary planowania — makroregiony). Wynik podziału może być określony jednoznacznie i dokładnie (np. może wynikać ze zlewni rzek) lub niejednoznacznie (np. jednostki podziału administracyjnego, obszary oznaczone przez symbole kodu pocztowego), co może pozwalać dzielącemu na dużą dowolność w podejmowaniu decyzji o podziale.

Patrząc od strony formalnej na problem wyróżnienia części systemu z całości, trzeba stwierdzić, że:

- podział całości na części ułatwia identyfikację właściwości tej całości, ale nigdy nie pozwala na dowolnie dokładne zbadanie własności wyróżnionych części, ponieważ niemożliwe jest wyeliminowanie wpływu otoczenia wyróżnionych części (por. ryc. 1),
- ułatwienie jest tym większe, im wyróżniona część bardziej różni się od reszty (od otoczenia), bowiem wtedy identyfikowane własności modelu typu input-output można przypisywać wyróżnionej części a nie otoczeniu.



W dziedzinie badań społeczno-gospodarczych zakłada się zazwyczaj, że otoczenie jest bardziej regularne (liniowe i mniej dynamiczne) od wybranej części, a w krańcowych przypadkach założenia pozwalają nawet na pominięcie wpływu otoczenia. Takie założenia przyjmuje się przy określaniu funkcji produkcji, ceny równowagi itp. Jest to zazwyczaj poprawne założenie w przypadku gospodarki wolnorynkowej, ale nie zawsze prawdziwe w warunkach realnego socjalizmu.

Powyższe uwagi dotyczące podziału odgrywają ważną rolę przy określaniu układów lokalnych.

3. Lokalność jako cechę wyróżniającą można ujmować trojako:

- a) jako cechę charakteryzującą **własność danego układu w systemie wzajemnie powiązanych układów**, stanowiących jego otoczenie i układ nadrzędny [1] (np. gmina jest układem lokalnym w stosunku do województwa, a województwo jest układem lokalnym w stosunku do kraju),
- b) jako **substytut wymiarów geometrycznych danej części całości** generalnie oznaczający jej małą część (np. obszar lokalnie zanieczyszczony),
- c) jako **cecha wyróżniająca odrębność autonomicznego sposobu działania danego układu w zbiorze podobnych układów** (np. zespół wsi zamieszkałych przez wyjątkowo światłych rolników, stosujących bez wahania wszelkie osiągnięcia agrotechniki).

Ad. a) Tak rozumiana lokalność wymaga uwzględnienia powiązań danego układu z otoczeniem i układem nadrzędnym, co oznacza, że danego układu nie można traktować jak układ autonomiczny (zamknięty), „... w sensie autonomiczności (zamkniętości) wszelkiego rodzaju informacji, które fizycznie mogą mieć postać wiadomości, decyzji (poleceń), materiałów, pieniędzy, energii lub siły roboczej” [2], tylko jako układ ściśle powiązany z nadrzędnym (globalnym), dla którego jest on lokalny. Oznacza to, że swoboda działania układu lokalnego jest określona przez swobodę działania świadomie dopuszczoną przez układ nadrzędny (globalny) oraz przez **możliwości „nieostrzegalne”** (i nie podlegające sterowaniu) z **punktu widzenia układu globalnego**. W warunkach realnego socjalizmu takie rozumienie lokalności występuje przy wszystkich podziałach zjawisk społeczno-gospodarczych jako cecha zasadnicza, bez której analiza zjawisk nie może prowadzić do poprawnych wyników.

Oznacza to również **dualizm metodyczny** analizy, bowiem z punktu widzenia jednych cech układ jest otwarty, sterowany przez układ

nadrzędny, a z punktu widzenia innych może być zamknięty, samosterujący.

Uwzględnienie w rozważaniach tak rozumianej lokalności układów **ogromnie komplikuje badania**, ponieważ układy lokalne są wtedy złożonymi układami dynamicznymi o działaniu zmagoryzowanym przez działanie nadrzędne, ale w jakiś sposób, mimo wszystko, autonomicznymi. Zainteresowanie badaniami takich układów w Polsce w poprzednich latach było niewielkie, a wyniki raczej dalekie od rzeczywistości. Dopiero ostatnio, m.in. badania pozarolniczej gospodarki nieuspołecznionej, uzupełniają niektóre istotne braki w tym zakresie, dostarczając bardzo interesujących spostrzeżeń [3].

Ad. b) Lokalność jako substytut wymiarów systemów w przestrzeni geograficznej jest dobrze określona i przydatna w badaniu zjawisk „od dołu”. Stanowi opis tego, co jest większe od jednostki (firmy, agenta ekonomicznego [4, 5]), a mniejsze od regionu (por. ryc. 2).

Ostatnio M. Najgrakowski [6] zaproponował następujące określenie regionu lokalnego:

- „a) ośrodkiem regionu jest miasto liczące ponad 3 tys. mieszkańców; mniejszy ośrodek nie ma w praktyce możliwości spełnienia roli ośrodka usługowego w skali ponadgminnej;
- b) aby region był wyraźnie ponadgminny, to powinien on obejmować co najmniej 5 podstawowych jednostek terytorialno-administracyjnych;
- c) wyraźnie ukształtowany region lokalny winien mieć odpowiednią liczbę ludności; przyjęto więc jako dolną cezurę 40 tys. mieszkańców, co odpowiada mniej więcej wielkości dawnych mniejszych powiatów niemieckich.” ([6] s. 41—42).

Przy wyznaczaniu regionu lokalnego M. Najgrakowski proponuje kierować się dostępnością czasową ośrodka centralnego, a jeśli jest to trudne do określenia (brak danych na temat istniejącej komunikacji masowej) — odległością drogową podstawowych jednostek terytorialno-administracyjnych od centrum regionu. Wyniki próby wyznaczenia 146 regionów lokalnych obejmujących część Polski są dosyć interesujące. Korzystając z [6] (dane dla 1982 r.) obliczyliśmy:

- średnią powierzchnię regionu lokalnego 1021,8 km<sup>2</sup>,  
(odchylenie standardowe 482,3),
- średnią liczbę ludności regionu lokalnego 101,6 tys.,  
(odchylenie standardowe 167,2),

- średnią liczbę jednostek administracyjnych 9,22, (odchylenie standardowe 3,39).

Średnia powierzchnia takiego regionu lokalnego jest około 6-krotnie mniejsza od średniej powierzchni województwa. Bardzo duży rozrzut liczby ludności w poszczególnych regionach lokalnych wskazuje, że koncepcja ta wymaga dalszego dopracowania.

Prace innych polskich autorów (B. Gruchman, B. Jałowicki, S. Komorowski, A. Kukliński) wskazują, że celowe jest uznanie za układy lokalne jednostek o kilkakrotnie mniejszej powierzchni i liczbie ludności od proponowanej przez M. Najgrakowskiego.

Naszym zdaniem, dokładne określenie rozmiarów tych układów lokalnych nie jest konieczne, wystarczy (w dowolnej kolejności):

- pomijać codzienne dojazdy do pracy,
- uważać, że warunki ekologiczne i wyposażenie w infrastrukturę techniczną są jednakowe na całym terenie objętym układem lokalnym,
- pomijać zróżnicowanie kosztów transportu do poszczególnych miejsc, pomijać różnice w jakości lokalizacji, rencie gruntowej (przepisy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości — Ustawa z 29.04.85, Dz. U. nr 22, poz. 99 — nadają rencie gruntowej i nieruchomościom wartości bliskie rynkowym, a więc założenie to od roku 1985 jest dosyć mocne),
- zakładać, że w zakresie siły roboczej i przeważającej części dóbr konsumowanych przez miejscową ludność układ jest zamknięty
- zakładać, że osobiste cele uczestników procesu zarządzania (administracja państwowa, partia, inne organa samorządowe) mogą być zgodne z celami organów zarządzania.

Uwzględnienie w rozważaniach tak ujętej lokalności układów jest celowe, stosunkowo proste i prowadzi do ciekawych wyników analitycznych. Praktycy już dawno zauważyli oczywiste korzyści stosowania takich układów (przykład: administracja państwa, kościoły, partie polityczne).

Ad. c) Lokalność rozumiana w tym ujęciu podkreśla szczególne cechy mechanizmu zjawisk społeczno-gospodarczych, które dają się zaobserwować i zmierzyć na takim a nie innym obszarze.

Zagadnienie delimitacji układów lokalnych było dyskutowane wielokrotnie (np. konferencje w Błażejewku, Nieborowie). Zespół naukowy skupiony wokół IGP UW, zajmujący się badaniami układów lokalnych jest zgodny co do tego, że „...układ lokalny to pewne

terytorium pozostające we władaniu danej zbiorowości, którą łączy poczucie tożsamości i na którym zaspokajane są potrzeby w zakresie obsługi życia codziennego. Inaczej mówiąc to gmina wiejska lub niewielkie miasto.” ([7] s. 64).

A. Kukliński [8] zauważa, że „...w obecnej terytorialnej organizacji kraju układy lokalne mają kształtować się w ramach istniejącej regulacji prawno-instytucjonalnej jako układy będące różnego rodzaju celowymi związkami gmin.” Zdaniem B. Misztala [9] „Społeczność lokalna (...) byłaby dowolnym dającym się wyodrębnić z otoczenia systemem społecznym, integrowanym przez terytorialny organ władzy państwowej, który posiada pewne uprawnienia władcze w stosunku do placówek produkcyjnych i usługowych znajdujących się na danym terytorium.” ([9] s. 79).

Tak więc zachowanie układów lokalnych może być różne, mogą one różnie reagować na zmieniające się działania ich otoczenia (b. ważna cecha), mogą ułatwiać lub utrudniać realizowanie polityk globalnych.

Zgodnie z wynikami naszych badań uwzględnienie tak rozumianej lokalności układów powoduje, że:

- znane metody agregacji (uogólniania) i dekompozycji (detalizacji) są nieprzydatne; agregacja likwiduje szczególne cechy układów lokalnych, zaś przy dekomponowaniu pozostaje otwarty problem odtworzenia brakujących informacji niezbędnych do tego, by układ lokalny miał niezbędne własności,
- analiza porównawcza musi być inaczej przeprowadzona, bowiem porównywane są układy nieporównywalne [10]; ta nowa propozycja może polegać na porównywaniu z trzecim układem (rzeczywistym lub fikcyjnym) posiadającym cechy obydwu porównywanych,
- układy lokalne nie muszą pokrywać danego terytorium, a więc między nimi mogą znajdować się układy wymagające innego opisu i analizy,
- układy lokalne nie muszą pokrywać się z podziałem administracyjnym kraju, a więc wykorzystanie danych statystycznych zbieranych w sposób rutynowy przez organa statystyki państwowej jest utrudnione.

Dalsze rozważania będą zgodne z sensem c), bliskie sensowi b), i nie będą pomijać własności charakteryzujących sens a).

4. Omówione w pkt. a), b) i c) ujęcia lokalności mają w Polsce konkretną treść, którą warto zasygnalizować, bowiem jest ona charakterystyczna dla większości krajów realnego socjalizmu.

Ad. a) Centralne zarządzanie gałęziami powoduje, że przepływy produktów ustalane są ogólnie. Rozdzielnictwo centralne obejmuje prawie całą masę towarów, co powoduje w przypadku zakłóceń duże perturbacje propagujące się poprzez wszystkie działy gospodarki (cecha charakterystyczna dla systemów stechiometrycznych bez rezerw).

Centralny rozdział dóbr (m.in. żywności) dla 49 województw powoduje, że obiektywnie rzecz biorąc, podział musi być proporcjonalny do jakiejś prostej cechy, np. powierzchni, liczby ludności. Na skutek tego część województw odczuwa niedobory, a dla innych ograniczenia te są niezauważalne. Zasady podziału — jeśli już muszą być centralnie ustalane — powinny być różne dla różnych dóbr i szybkozmiennie, aby nadszekać za zmieniającymi się potrzebami. Wymaga to opracowania bardzo złożonych algorytmów i ogromnej rozbudowy systemów informatycznych. Obecne zasady zawsze pogarszają sprawność funkcjonowania całej gospodarki, aczkolwiek oceniane są w pewnych kręgach pozytywnie, ponieważ ułatwiają zarządzanie i zdejmują z decydentów niższych szczebli odpowiedzialność.

Takie ujęcie lokalności powoduje, że układ lokalny nie może być w pełni autonomiczny.

Jeżeli do tego doda się skutki stosowanej od dawna polityki ograniczania rezerw produkcyjnych, nawet poniżej rezerw technologicznie uzasadnionych, okaże się, że działanie takiego systemu wymaga nie tylko systemu zarządzania o strukturze pionowej, ale i systemu koordynującego przepływy dóbr, niezbędnego do utrzymania wymagań technologii produkcji. System taki w Polsce nie istnieje, aczkolwiek jest możliwy (stosowany jest np. w Japonii dla zmniejszenia prawie do zera zapasów na stanowiskach pracy) i został zastąpiony **nieformalnym systemem interwencji**, głównie poprzez instancje partyjne. Dotychczas nikt nie badał tego systemu interwencji istniejącego w Polsce.

Warto zauważyć, że dynamika systemu lokalnego w rozumieniu a) ma pewną cechę charakterystyczną: spadek intensywności działania jest zawsze znacznie szybszy niż wzrost. Przy spadku wystarczy oddziaływać na jeden czynnik produkcji a reszta „poleci” sama (własność systemu stechiometrycznego bez rezerw). Przy wzroście konieczne jest odpowiednie synchroniczne oddziaływanie na wszystkie bez wyjątku czynniki. Ta asymetria jest wyraźnie widoczna w ostatnich latach polskiego kryzysu.

Od. b) Wyróżnienie w Polsce układów lokalnych rozumianych jako układy pośrednie między regionami a jednostkami gospodarczymi jest spowodowana:

- specyfiką funkcjonowania organów administracji państwowej i partii — szeroki zakres działania,
- specyfiką funkcjonowania gospodarki — dwusektorowość (sektor uspołeczniony obejmujący sektor państwowy i spółdzielczy oraz sektor nie uspołeczniony); opis mechanizmów funkcjonowania sektorów jest tak różny, że niecelowe jest jego agregowanie może nawet na szczeblu wyższym, regionalnym,
- specyfiką więzi grup ludności — bardzo ważnych, choć nie wykraczających poza granice układów lokalnych,
- specyfiką migracji wewnętrznych organizowanych do migracji wahałowych, na skutek „przywiązania do mieszkania”.

Ad. c) Lokalność w tym ujęciu może być rozumiana jako b) z tą różnicą, że jej działanie jest inne od działania innych układów lokalnych w sensie b). Tak więc przyjmujemy, że cechą wyróżniającą jest **lepsze działanie oraz lepsze właściwości dynamiczne układu lokalnego**, pozwalające na szybkie zmiany jego funkcjonowania. Można nawet przyjąć występowanie punktów zwrotnych (katastrof w sensie teorii katastrof René Thoma [11]). Świadczy to, że takie układy lokalne są autonomiczne (w pewnym sensie), nieliniowe, dynamiczne i posiadają rezerwy. Obserwujemy to obecnie w Polsce. Do wyjaśnienia tego zjawiska potrzebny jest odpowiednio złożony opis, który umożliwi „odtworzenie” takiego właśnie działania.

5. Każde z omówionych ujęć układu lokalnego wymaga właściwego opisu zjawisk ekonomicznych. Można go uzyskać „od góry”, przez dekompozycję opisu ze szczebla regionalnego, albo „od dołu”, przez agregację opisu najmniejszych elementów systemu ekonomicznego — agentów ekonomicznych.

Ponieważ doktryna sterowania rozwojem „od góry” nie sprawdziła się w warunkach Polski (por. m.in. wyniki diagnozy stanu gospodarki przestrzennej Polski wykonanej w latach 1981 — 1983 w KPZK PAN pod kierunkiem A. Kuklińskiego), mamy powody przypuszczać, że takie modelowanie układów lokalnych przez dekomponowanie układów globalnych nie jest konstruktywne. Z formalnego punktu widzenia przyczyn tego należy upatrywać w trudności ustalania jak, kiedy i w jakim zakresie należy **odtworzyć** te informacje, które opisują i charakteryzują pozytywne własności danej lokalności, a z założenia nie istnieją w modelach bardziej ogólnych. Następnie te odtworzone informacje miałyby być zrealizowane w rzeczywistości. Trudno spodziewać się, by obecni decydenci odpowiedzialni za politykę i jej realizację byli w stanie ten proces właściwie przeprowadzić.

Pozostaje zatem opis „od dołu”, co zresztą zgodne jest z lansowaną od niedawna koncepcją rozwoju regionalnego, powstałą w innych warunkach.

„...il existe depuis quelques années tout un courant de recherches pour un mode nouveau de développement, centré sur l'idée d'une économie organisée pour et par les membres de communautés localisées.

„Développement par en bas”; „développement autocentré”, „développement agropolitain”, développement endogène”, „mobilisation des potentiels locaux” ... le vocabulaire varie mais, un peu partout, on cherche les voix de ce nouveau développement sur la base de „micro-regions”, de „pays”, de „terroirs”, de „sociétés locales”, d'„éco-systèmes”.

„L'objectif visé par la nouvelle „doctrine” est un développement généralisé dans l'espace, o'est-à-dire, auquel puissent accéder toutes les communautés locales. Les auteurs, estimant que l'organisation actuelle de la plupart des économies conduit à un renforcement cumulatif des inégalités sociales et spatiales, s'attachent à poser des principes d'organisation capables, selon eux, de résoudre simultanément les problèmes de production et de distribution, en vue d'assurer une égalité des chances non seulement entre communautés mais aussi entre les membres d'une communauté.

— Les unités spatiales de base, les „districts” son caractérisés par:

- une taille de 20 à 100 000 habitants;

- une unité culturelle, garante d'une tradition et de valeurs communes, ausceptible de dégager un consensus moral. (Cette caractéristique évoque la mode du développement à l'échelle des „pays” qui se développe en France);

- une unité politique, permettant à la communauté d'exprimer sa volonté face à l'environnement, et permettant la participation de tous les membres de la communauté au pouvoir, cette participation etant un élément essentiel du nouveau développement;

- une unité économique, caractérisée par un ensemble d'activité productives interdépendantes.

Les condition d'organisation de ces districts s'appuient sur la capacité locale de pouvoir. Celle-ci étant assuré, on peut résumer les autres conditions de la façon suivante:

- 1 — Une protection territoriale sélective (...).
- 2 — La mise en commun des richesses productives (...).
- 3 — L'égalisation de l'accès au „pouvoir social” (...). ([12] s. 100).

W warunkach polskich, ze względu na trwający specyficzny kryzys, obejmujący większość elementów kształtujących życie ludzi, nowa doktryna badań lokalnych wiąże się też z innymi okolicznościami:

- zauważono zdumiewającą odporność pewnych cech lokalnych na próby uniformizacji,
- zauważono zdumiewającą sprawność niektórych układów lokalnych,
- zauważono, że pewne zmiany pozwalające na lokalne wyjście z kryzysu możliwe są bez zmiany zasadniczych ustaleń na poziomie globalnym,
- zauważono, że pewne ożywienie gospodarcze występuje wysypowo, lokalnie, nie na skutek istnienia „obiektywnych” warunków sprzyjających, ale na skutek innego nastawienia władz lokalnych.

#### 6. Modelowanie „od dołu” w warunkach polskich.

Jak wiadomo, gospodarka polska znajduje się w stanie kryzysu. Jeżeli aktywność układów lokalnych ma być pierwszym krokiem w kierunku wyjścia z tego stanu, opis układów lokalnych musi pozwolić na pokazanie funkcjonowania gospodarki w stanie kryzysu oraz oczekiwane drogi przejścia do stanu pokryzysowego.

Można sformułować dwie robocze hipotezy, raczej nie budzące wątpliwości:

- H<sub>1</sub> W gospodarce polskiej władza wynika z możliwości regulowania przepływu, a nie z faktu posiadania.
- H<sub>2</sub> W gospodarce polskiej relacja (związek), pieniądź—produkt nie jest jednoznaczna, a nawet nie jest określona, co wynika z mechanizmu tworzenia cen i permanentnego niedoboru dóbr.

Te dwie hipotezy w połączeniu z koncepcją agenta ekonomicznego wprowadzoną przez F. Perroux [4] wystarczają do stworzenia modelu agenta ekonomicznego. modelu jednostki ekonomicznej, określenia władzy materiałowej i pieniężnej, pozycji odpowiedzialności, dominacji i przymusu [5]. Umożliwia to dobre modelowanie uspołecznionego sektora produkcyjnego, nie uspołecznionego sektora produkcyjnego oraz ludności (siły roboczej) stanowiących, poza organami władzy i środowiskiem, trzy główne elementy lokalnego systemu ekonomicznego (por. ryc. 3).

Przyjmijmy następną hipotezę roboczą:

- H<sub>3</sub> Gospodarkę danej lokalności można opisać za pomocą systemu



jednostek ekonomicznych [5] różnego rodzaju powiązanych więzią (W), która jest konieczna do istnienia lokalności w ujęciu c). W publikacjach polskich specjalistów zwraca się uwagę na istnienie w układach lokalnych więzi (W) polegających na:

- powiązaniach „technologicznych” przepływu produktów por. ryc. 4),
  - przepływie pieniądza (por. ryc. 5),
  - przepływie produktów i pieniędzy (por. ryc. 6).
- Jeśli tak, to możemy postawić hipotezę.

H<sub>4</sub> Lokalność charakteryzuje się istnieniem przynajmniej jednego obwodu zamkniętego w sferze materiałowej lub finansowej, co pozwala przypuszczać, że dzięki temu ustali się pewien stan quasi-statystyczny (w pętli) i będą mogły ustalić się inne cechy w systemie lokalnym w taki sposób, że wspomniany **stan quasi-statystyczny będzie dla nich układem odniesienia.**

Tymi innymi cechami są najczęściej ceny.

Jeśli rzeczywiście istotną cechą układów lokalnych w ujęciu c) jest istnienie zamkniętej pętli przepływu darej informacji (produktów, pieniędzy), a w systemie istnieją pewne rezerwy (np. w postaci władzy materiałowej lub pieniężnej jednostek ekonomicznych), to można spodziewać się po układach lokalnych takich własności, jakie dają się opisać teorią katastrof René Thoma, tzn. potencjalnych własności bifurkacyjnych i jakiejś zasady przechodzenia stanu układu z jednego stanu quasi-statystycznego do drugiego, co nazywane jest katastrofą [11] lub punktem zwrotnym [2].

Jak wiadomo, istnieją też możliwości takiego oddziaływania na układ posiadający własności bifurkacyjne, aby punkt zwrotny (katastrofa) nie wystąpił [2].

U w a g a:

Badania polskich uczonych skupionych wokół Problemu „Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny” nie dostarczyły dowodów na zaistnienie punktów zwrotnych (katastrof) w skali lokalnej, natomiast wskazały przykłady stosowania polityk, których celem było niedopuszczenie do wystąpienia punktów zwrotnych, a więc **pośrednio dały dowód, że własności bifurkacyjne, jeśli nawet nie wystąpiły, to mogły wystąpić.**

Z praktyki funkcjonowania socjalistycznej gospodarki planowej (nie tylko w skali globalnej) wynika, że w sektorze społecznym ceny produktów najczęściej ograniczone są od dołu i nie są zależne

od wielkości produkcji. Na skutek tego zależność cena — ilość gotowych produktów jest funkcją wypukłą do dołu (por. ryc. 7). Wynika to z mechanizmu naliczania cen, a odstępstwa od tego mechanizmu następują wtedy, kiedy zapasy spowodowane brakiem zbytu są wspólmiernie z roczną produkcją, co wobec powszechnych niedoborów, następuje bardzo rzadko.

Uwzględnienie tej prawidłowości w funkcjonowaniu współpracujących ze sobą jednostek ekonomicznych rodzi pewne charakterystyczne skutki, w postaci sposobu działania tych jednostek. Otóż w układzie łańcuchowym dwu jednostek ekonomicznych (por. ryc. 8), narzucenie tej własności, przy dowolnym poziomie ograniczenia cen od dołu, przy ustalonej wielkości produkcji w danym okresie  $T$  ( $\int_0^T x(t)dt = \text{const}$ ), powoduje, że optymalną strategię działania  $UE_1$  jest możliwe duże wahanie intensywności działania, zaś w tych samych warunkach optymalną strategią działania  $UE_2$  są zakupy charakteryzujące się możliwie małym wahaniami intensywności, a w krańcowych przypadkach zakupy o stałej intensywności (równiej  $\frac{1}{T} \int_0^T x(t)dt$ ). Matematyczny dowód tej własności jest elementarny.

Badania uczonych skupionych wokół Problemu „Rozwój...” wskazują, że własność ta występuje powszechnie, a informacje o rytmiczności produkcji lub jej braku pozwalają na empiryczne określenie relacji dominowania lub przymusu [5] między jednostkami ekonomicznymi w jednym sektorze oraz — co jest szczególnie ciekawe — między sektorami uspołecznionym i nie uspołecznionym, a także między sektorami a siłą roboczą.

U w a g a:

Własność ta w warunkach polskich może być wykorzystywana do badania faktycznych niedoborów produktów oraz do badania faktycznego niedoboru lub nadmiaru siły roboczej na lokalnych rynkach pracy (m.in. ukrytego bezrobocia).

Wnikliwa analiza opracowań przygotowanych w Problemie „Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny”, głównie przez zespół kierowany przez B. Gruchmana, prowadzi do wniosku, że w warunkach polskich ekonomika lokalna powinna być opisana co najmniej za pomocą modelu trzyczęściowego. Należy też zasygnalizować istnienie istotnych, ale trudnych do zaobserwowania i zmierzania oddziaływań czwartej części, obejmującej działalność organów administracji państwowej i partii na szczeblu ponadlokalnym (nazwijmy go globalnym) na szczeblu lokalnym oraz mechanizmu rynku

w rozumieniu gospodarki wolnorynkowej. Wszystkie te trzy części opisane są podobnymi modelami jednostek ekonomicznych [5] (por. ryc. 9). Na taką możliwość zwraca uwagę J. F. Bernard-Bécharies [13], który uważa, że proces konsumpcji ma cechy procesu produkcyjnego. Produkcyjny charakter procesu konsumpcji polega na tym, że konsument używając i zużywając produkty oraz wykorzystując usługi tworzy niejako sam siebie, zapewnia swoje istnienie biologiczne oraz jako elementu społeczeństwa.

## 7. Model ekonomiki lokalnej w Polsce

Model przedstawiony na ryc. 10 powstał w wyniku obserwacji rzeczywistych układów lokalnych funkcjonujących w Polsce. Cechą charakterystyczną tego modelu jest uwzględnienie nie mniej niż trzech czynników powodujących zmiany przepływu strumieni i ustalenie relacji między przepływami (tzn. cen). Czynniki te to państwo i partia na szczeblu ponadlokalnym (g), państwo i partia na szczeblu lokalnym (l), rynek na szczeblu lokalnym (r). Omówimy go zgodnie z wprowadzonymi oznaczeniami cyfrowymi. Komentarze ograniczymy tylko do zasygnalizowania najistotniejszych własności.

- 1 **Model uspołecznionego sektora produkcyjnego** obejmuje działalność zakładów państwowych i spółdzielczych. Cechą wyróżniającą jest z założenia mała władza pieniężna i materiałowa (ograniczenia ustawowe), a w konsekwencji mała odpowiedzialność kierujących tymi zakładami.
- 2 **Model nie uspołecznionego sektora produkcyjnego** obejmuje rolnictwo, rzemiosło i drobny przemysł prywatny oraz firmy z kapitałem zagranicznym. Nie ma ograniczeń władzy materiałowej i pieniężnej. W praktyce władza materiałowa jest mała (niedobór na rynku).
- 3 **Model siły roboczej** umownie obejmujący całą ludność na danym terenie. Ograniczenia „władzy materiałowej” polegają na obowiązku pracy mężczyzn do lat 45. „Władza pieniężna” jest niewielka ze względu na galopującą inflację i niskie średnie dochody. Średnie rezerwy (oszczędności) pieniężne ludności w roku 1985 wynosiły 33.382 zł (225,7 USD wg kursu oficjalnego, ok. 56 USD wg kursu czarnorynkowego) na mieszkańca.

W Polsce nie istnieje prawne ograniczenie poziomu zapasów w gospodarstwie domowym (np. w Szwajcarii istnieje nakaz posiadania przez każdego obywatela wyznaczonej ilości produktów żywnościowych, zaś w Rumunii od 1981 r. dekretem ograniczono posiadanie takich produktów do ilości niezbędnej do spożycia

w ciągu miesiąca). Wielkość zapasów waha się w zależności od sytuacji na rynku. Szczególnie powszechne jest gromadzenie zapasów: ziemniaków (93,1<sup>0</sup>/<sub>0</sub> gospodarstw w poznańskim), jabłek (37,2<sup>0</sup>/<sub>0</sub>), cebuli (37<sup>0</sup>/<sub>0</sub>), mąki (26,1<sup>0</sup>/<sub>0</sub>), cukru (20<sup>0</sup>/<sub>0</sub>), alkoholu (9,2<sup>0</sup>/<sub>0</sub>), mydła i proszków do prania (prawie 100<sup>0</sup>/<sub>0</sub>) [14]).

- 4 Dostawy surowców i półproduktów są ustalane centralnie (bilans roczny). Realizacja dostaw jest zazwyczaj mniejsza od zamówień. — rozkład czasowy jest przypadkowy.
- 5 Na rozdział dostaw ma wpływ władza lokalna za pośrednictwem organizacji samorządowych (cechów). Istnieje priorytet: najpierw sektor uspołeczniony, potem nieuspołeczniony. W wielu dziedzinach dostawy realizowane są wyłącznie dla sektora uspołecznionego.
- 6 Rozdział surowców miejscowych ustalany jest centralnie, ale istnieje duża autonomia władz lokalnych, zwłaszcza przy eksploatacji w małej skali. Istnieje priorytet: surowce lepszej jakości przeznaczone są dla sektora uspołecznionego.
- 7 Produkcja jest dzielona centralnie według bardzo złożonego algorytmu, nieznanego ogółowi. W ostatniej kolejności zaopatrywany jest sektor nie uspołeczniony i miejscowa ludność.
- 8 Dotacje na inwestycje, modernizacje i bieżącą działalność są ustalane centralnie, wpływ władz lokalnych jest niewielki.
- 9 Podatki (różne) są ustalane centralnie, ulgi podatkowe też.
- 10 Fundusz płac jest ustalany centralnie, kierownictwa zakładów mają w tym zakresie niewielką swobodę.
- 11 Nakłady na inwestycje są ustalane centralnie, istnieje znikoma swoboda kierownictwa zakładu i władz lokalnych w tym zakresie.
- 12 Zasady wycofywania zużytych środków produkcji są ustalane centralnie.
- 13 Wprowadzanie zużytych środków produkcji na rynek z przeznaczeniem dla sektora nie uspołecznionego kontrolowane jest przez władze lokalne.
- 14 Orientacyjne zużycie dóbr i usług na osobę w roku 1981 w Polsce było szacowane jako suma wartości
  - dóbr jednorazowego użytku i usług 43632 zł
  - wartość zużycia dóbr trwałego użytkowania 2889 zł
  - wartość zużycia zasobu mieszkaniowego 88526 złco łącznie wynosi 135047 zł (11254 zł miesięcznie) [15], przy przeciętnych dochodach 7200 zł miesięcznie. Różnica wynika stąd, że

część dóbr i usług wykonywana była przez członków gospodarstw we własnym zakresie, nieodpłatnie. Dokładniejsze szacunki są możliwe, ale bardzo złożone.

W warunkach kryzysu gospodarstwa domowe niechętnie pozbywają się rzeczy używanych i odpadów pokonsumpcyjnych. Pozbywanie się rzeczy używanych (poza dziecięcymi) może być miarą zamożności [16].

- 15 Inwestycje obejmują wydatki na mieszkanie, działkę, samochód, wyposażenie mieszkań w urządzenia techniczne .
- 16 Podatki i opłaty. „... W 1985 r. wydatki budżetów terenowych w skali kraju były (...) pokryte dochodami własnymi w 92% (...). Według planu na 1986 r. dochody własne (...) pokryją 91% wydatków tych budżetów (...)” [17].  
Tylko 9% budżetów stopnia podstawowego nie wymaga dofinansowania z budżetów wojewódzkich. 32,4% ogólnej sumy dochodów własnych budżetów stopnia podstawowego stanowi podatek od nieruchomości obciążających wszystkie jednostki gospodarki uspołecznionej, 52,6% stanowiły dochody z różnych podatków i opłat gospodarki nie uspołecznionej i od ludności [18]. Lasocki i Skalmowski ustalili, że wpływy od ludności sięgają nawet 69—84% wpływów w budżecie gminy Brudzeń Duży i 79—93% wpłat na fundusz gminy [19].
17. 18 Ceny tych samych produktów i usług mogą być różne w zależności od pochodzenia (na ogół sektor uspołeczniony jest tańszy) i od okoliczności, w jakich jest przeprowadzana transakcja (swobodna, w ramach limitu — kartki, na kupony, na asygnaty, w tzw. warunkach komercyjnych). Rozrzut cen może być nawet 1 : 10, przeciętnie zawarty jest w przedziale 1 : 3.
- 19 Wynagrodzenie stosowane za tę samą pracę zależy od resortu (w granicach 1 : 2) i od sektora (w granicach 1 : 4 i więcej). Zazwyczaj większe dochody daje praca w sektorze nie uspołecznionym, ale wymaga ona większej intensywności wysiłku i solidności. W skali bezwzględnej problem nie jest zbadany. Można przypuszczać, że rzeczywiste wynagrodzenie za daną ilość wysiłku w sektorze uspołecznionym okazałoby się większe niż w sektorze nie uspołecznionym.
- 20 Sytuację na rynku pracy charakteryzuje duża fluktuacja, przy czym sektor nie uspołeczniony ma pełne zatrudnienie (więcej płaci na rękę), a sektor uspołeczniony cierpi na brak rąk do pracy. Nastąpiła negatywna selekcja kadr w sektorze uspołecznionym.

## 8. Możliwości wykorzystania modelu ekonomiki lokalnej w Polsce

Sposób określenia układu lokalnego w ujęciu c) powoduje, że nie można mówić o systemie układów lokalnych. Badanie musi ograniczać się do układu: dana lokalność w otoczeniu reszty systemu.

Zmieniające się uwarunkowania prawne sektora nie uspołecznionego powodują dosyć szybkie zmiany jego działania, co z kolei powoduje, że badanie własności statycznych systemu ekonomicznego na poziomie lokalnym nie jest interesujące. Można natomiast badać własności dynamiczne sektorów uspołecznionego i nie uspołecznionego (bardzo duża różnica) oraz zachowanie siły roboczej w warunkach zmieniających się własności tych dwóch sektorów.

Model ekonomiki lokalnej operuje przepływami (strumieniami), a te w praktyce bada się uśredniając dane w jednostkach czasu takich jak rok, kwartał. Znajomość nawet krótkich (kilkuletnich) szeregów czasowych pozwala na zapis stanu gospodarki. Możliwość przewidywania dalszej ewolucji stanów gospodarki lokalnej zależy jednak od znajomości rezerw istniejących w systemie, a te na poziomie lokalnym są jeszcze możliwe do określenia. Trudniej jest natomiast przewidzieć ewolucję oddziaływań z zewnątrz, tzn. oddziaływań globalnych. Praktyczne zrealizowanie procesu przewidywań możliwe jest tylko przez komputerową analizę symulacyjną, m.in. ze względu na dość specyficzny stan równowagi rynkowej, przy jednoczesnym stosowaniu kilku cen tych samych dóbr i usług. Problem ten omówiony jest w [5], zaś omówienie symulacyjnego modelu komputerowego ekonomiki lokalnej wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Przypomnimy tylko, że miarą działania układu lokalnego może być:

- 1) miara wyjścia materiałowego (obydwu sektorów produkcyjnych) lub liczba godzin pracy zatrudnionych,
- 2) miara wejść pieniężnych (obydwu sektorów), tzn. obrót lub dochód ludności,
- 3) miara wejść materiałowych (obydwu sektorów) lub wielkość konsumpcji dóbr i usług przez ludność,
- 4) miara wyjść pieniężnych (obydwa sektory) lub wydatki pieniężne ludności,
- 5) bilans materiałów lub poziom życia ludności (relacja między wysiłkiem i dochodem),

- 6) bilans pieniężny sektora produkcyjnego lub poziom dobrobytu ludności,
- 7) bilans ogólny opisujący trend wzrostu lub malenia władzy sektorów produkcyjnych lub też stanu dobrobytu ludności.

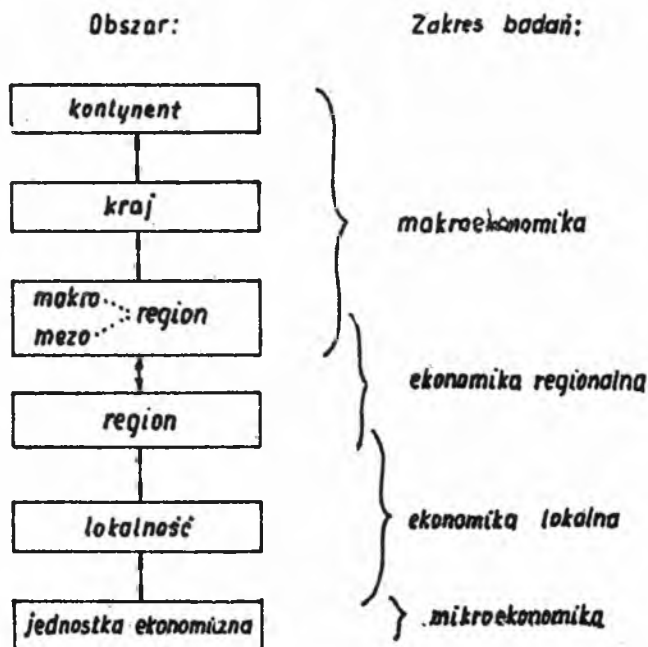
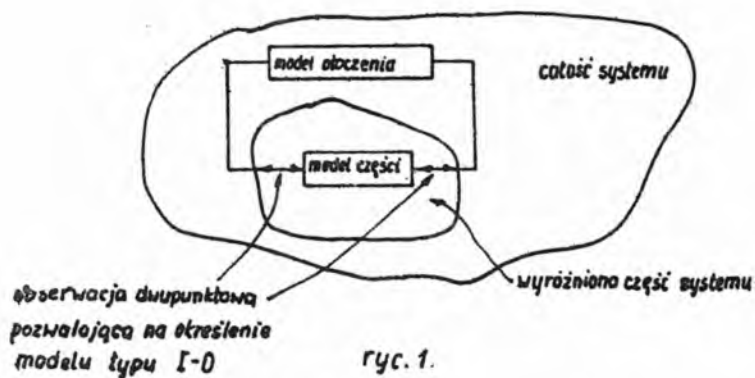
Miary te mogą być też miarami jakości działania układu lokalnego oraz celami funkcjonowania ekonomiki lokalnej przywidywanymi do eksternalizacji w przypadku poszukiwania optymalnych polityk dla władzy lokalnej.

W warunkach polskich przeważa stosowanie miary nr 1 stawiającej za cel maksymalizację produkcji (często za wszelką cenę).

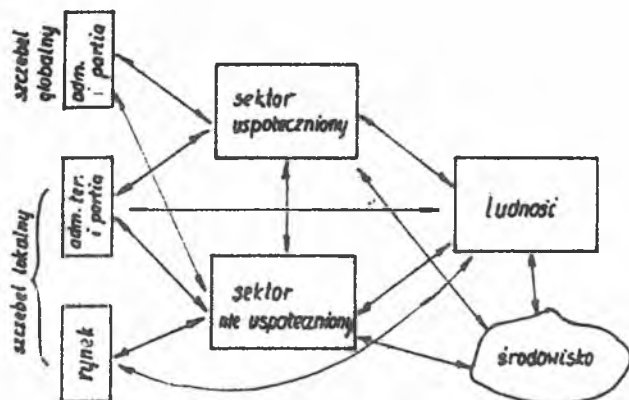
9. Ekonomia lokalna, podobnie jak ekonomia regionalna, nie jest jednoznacznie określona. Opisuje ona układy lokalne, a te w naszym rozumieniu nie pokrywają całego terytorium. Zatem ekonomia lokalna nie opisuje całości zjawisk ani w sensie terytorialnym, ani w sensie przedmiotowym. W skali czasu obejmuje ona teraźniejszości oraz niewielki przedział czasu poprzedzający i następujący po niej. Rozważania nasze prowadzą do wniosku, że na poziomie lokalnym opis zjawisk ekonomicznych nie wydaje się możliwy bez uwzględnienia takich okoliczności jak odpowiednio określona władza i odpowiedzialność decydentów. Ogólne spostrzeżenie F. Perroux na ten temat znajduje tu konkretny wyraz. Mechanizm równowagi rynkowej nie może być wyjaśniony bez wskazania dominacji i przymusu. Ponadto układy lokalne są bliskie własnościom układu, w którym może wystąpić katastrofa w sensie René Thoma.

Dotychczasowe badania dostarczyły wyników, które wydają się użyteczne i poza bezpośrednią przydatnością mają też wartość uniwersalną. Pozwalają one m.in. na wyraźne wskazanie polityk, które na pewno nie będą właściwe w procesie uzdrawiania gospodarki polskiej.

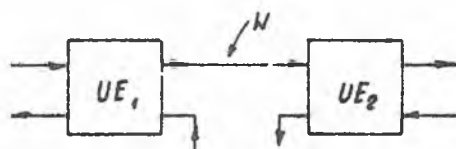
Spostrzeżenie A. Kuklińskiego poparte kilkuletnimi badaniami teoretycznymi i terenowymi dużej grupy specjalistów skupionych w Problemie „Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny”, wskazuje na istnienie szczególnych warunków, pozwalających na wykorzystanie tej dziedziny do przyspieszenia procesu sanacji gospodarki, poprzez oddziaływania lokalne oraz na wykorzystanie faktu, że w obecnej sytuacji cele globalne mogą być tylko sumą celów lokalnych akceptowanych przez społeczeństwa lokalne a nie bliżej nieokreśloną wizją stworzoną w imię tzw. dobra społecznego.



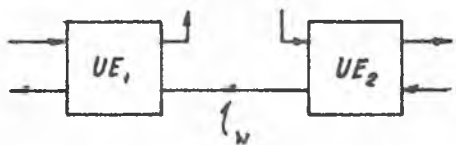




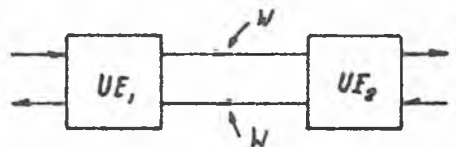
ryc. 3.



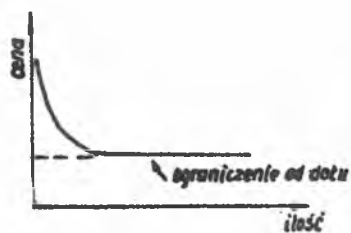
ryc. 4.



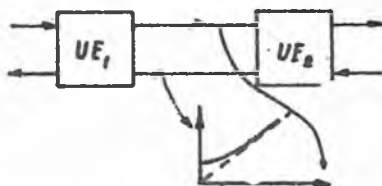
ryc. 5.



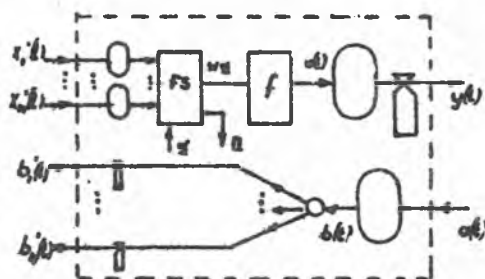
ryc. 6.



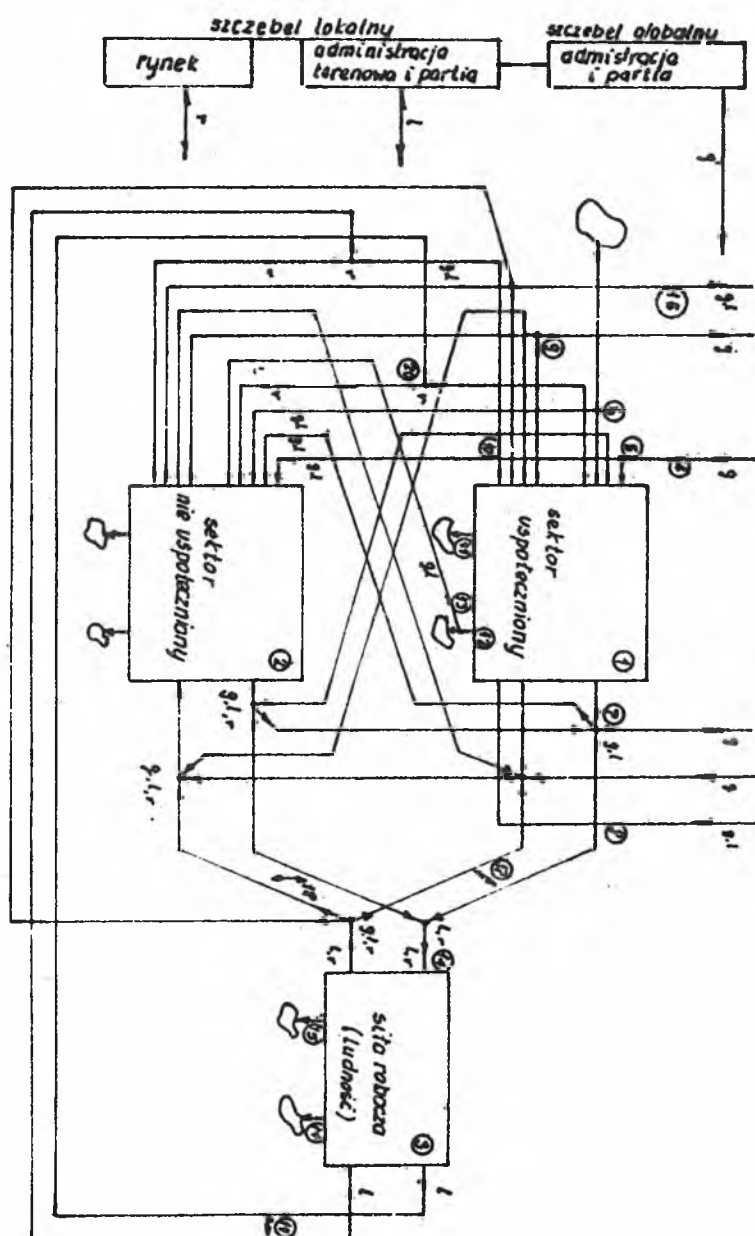
ryc. 7.



ryc. 8.



ryc. 9.



ryc. 10.

## WYKAZ LITERATURY

1. *Kacprzyński B.*: „Localness” as a Distinctive Feature. *Mat. Konf. nt.: Globality versus Locality. The Experiences of the XX and XXI Century*, Nieborów, June 5—9, 1988.
2. *Kacprzyński B.*: Analiza poprzez analizę punktów zwrotnych. Warszawa 1988 Arch. CPBP 09.8 (maszynopis).
3. *Pozarolnicza gospodarka nie uspołeczniona.* (Praca zbiorowa pod red. E. Kirejczyka). *Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny.* Nr 9, Warszawa 1988 IGP UW.
4. *Perroux F.*: *Pouvoir et économie.* Dunod 2-ème tirage, 1974, Paris.
5. *Kacprzyński B.*: Agent économique — espace concret — temps. *Mat. konf. nt.: Three Perspective of Time and Space* Lösch-Perroux-Prebisch. Nieborów, May 4, 1986.
6. *Najgrakowski M.*: *Studia nad regionami lokalnymi.* (w:) *Wstępne wyniki badań. Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej.* Nr 2 IGP UW, Warszawa 1986.
7. *Jałowiecki B.*: *Próba oceny badań nad Polską lokalną* (w:) *Wstępne wyniki badań. Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej.* Nr 2 IGP UW, Warszawa 1986.
8. *Kukliński A.*: *Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy.* Referat na konf. nt.: *Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy.* Poznań 1985.
9. *Misztal B.*: *Przemiany restrukturalizacyjne społeczności lokalnych* (w:) *Wstępne wyniki badań. Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej.* Nr 2 IGP UW, Warszawa 1986.
10. *Kacprzyński B.*: *Sur la méthodologie d'analyse comparative.* Warszawa 1988 Arch. CPBP 09.8 (maszynopis).
11. *Thom R.*: *Stabilité structurelle et morphogénèse,* Benjamin, N.Y., 1972.
12. *Planque B.*: *Technologie nouvelles et reorganisation spatiale* (w:) *Aydalet Ph.(ed.): Crise et espace.* Economica, Paris, 1987.
13. *Bernard-Bécharies J. F.*: *La consommation comme production.* *Consommation* nr , 1977.
14. *Mruk H., Szulce H.*: *Czynniki kształtujące poziom zapasów w gospodarstwach domowych.* (w:) *Polskie gospodarstwa domowe. Życie codzienne w kryzysie.* IWZZ, Warszawa 1986.
15. *Tylec-Durand B.*: *Rozmiary i struktura konsumpcji realnej gospodarstw domowych.* IRWiK, Warszawa 1984 (tablice 17 i 19 aneksu).
16. *Wiśniewski A.*: *Gospodarstwa domowe wobec kryzysu.* (w:) *Polskie gospodarstwa domowe. Życie codzienne w kryzysie.* IWZZ, Warszawa 1986.
17. *Bolkowiak I.*: *Dochody własne budżetów stopnia podstawowego w świetle nowego prawa budżetowego,* *Finanse* 1987, nr 2.
18. *Gospodarka finansowa rad narodowych w świetle reformy systemu budżetowego.* Min. Fin., Warszawa 1986 (maszynopis).
19. *Lasocki W. M., Skalmowski W.*: *Próbnny scenariusz diagnostyczny dla gminy Brudzeń Duży.* (w:) *Próbnny scenariusz diagnostyczny dla gminy Brudzeń Duży. Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny* Nr 5 IGP UW Warszawa 1987.



## SYSTEM EKONOMICZNY A GOSPODARNOŚĆ REGIONU

Kolejna próba zreformowania gospodarki polskiej uzasadnia ponowne spojrzenie na obszar problemowy traktowany dotąd po macoszemu, a przynajmniej drugoplanowo w porównaniu z przedsiębiorstwami, ze sferą produkcji. W programie realizacyjnym drugiego etapu reformy zapisano bowiem wreszcie, że głębokim przekształceniom ulegną funkcje gospodarcze państwa, że punkt ciężkości ludowładztwa przesunie się na platformę samorządności terytorialnej i gospodarczej. Jest to ogromny sukces w obliczu lansowanej dotąd przez centrum tzw. „namiestniczej”, a nie „samorządowej” koncepcji władzy terenowej.

Nie oznacza to bynajmniej, że postulaty takie nie były wysuwane w przeszłości. Piszący te słowa jeszcze w roku 1971 opublikował szkic pt. „Ekonomika regionu a system funkcjonowania gospodarki narodowej”<sup>1</sup>, w którym stwierdził m.in., że „konieczne jest uznanie regionu i jego władz za pełnoprawny podmiot gospodarowania, nie występujący jedynie „z ramienia” państwa<sup>2</sup>, lecz w swoim własnym imieniu, w imieniu obywateli będących gospodarzami regionu. Uznanie podmiotowych uprawnień regionu warunkuje jego ukształtowanie się jako organizmu gospodarczego, którym region nie może się stać wtedy, gdy traktowany jest przez centrum przedmiotowo. Nie był to jednak czas sprzyjający racjonalizacji ekonomicznej i demokratyzacji. Pozorna obfitość środków w pierwszych latach epoki gierkowskiej, dzięki łatwości uzyskiwania kredytów zagranicznych, zachęciła jedynie regionalne elity władzy do podejmowania prestiżowych inwestycji, niezwykle wątpliwych z punktu widzenia rzeczy-

<sup>1</sup> Por. Poznańskie Roczniki Ekonomiczne, tom XXIV, rok 1971, Poznań.

<sup>2</sup> Autor polemizował w tej kwestii jeszcze w r. 1971 z K. Secomskim na tle jego sformułowań w książce „Elementy polityki ekonomicznej”, Warszawa 1970; por. recenzję tej pracy w „Ekonomiście”, nr 5/1971, s. 778.

wistych interesów społeczności regionalnych. W stolicach województw kształtował się centralizm na małą skalę, nie dbający o obiektywną argumentację i dokumentację podejmowanych decyzji. Gospodarność nie była jeszcze w modzie. Podejmując dzisiaj problematykę takiego ukształtowania systemu ekonomicznego, aby stworzyć warunki dla rzeczywiście optymalnego wykorzystania zasobów regionu, zderzamy się z niezwykle trudnym dziedzictwem Czterdziestolecia, pełnym nieprzewyciężonych nieporozumień i sprzeczności. Minione czterdziestolecie — to epoka ciągle odradzającego się centralizmu, lansowanego jako najlepsze lekarstwo na wszelkie braki i niedomogi gospodarki, przedstawianego jako ideał racjonalności. Wielkie nadzieje łączono z centralnym planowaniem jako droga do wydobywania z zacofania regionów zapóźnionych w rozwoju i zniszczonych wojną. Szybko się jednak okazało, że do dzieła zabrano się prymitywnie i naiwnie. Zamiast projektowania kompleksowych struktur gospodarczych zadowalano się podziałem inwestycji na dział I i II, względnie na grupy A i B, z ogólną preferencją dla działu I i grupy A w przemyśle. Zamiast preferować przedsięwzięcia dające najkorzystniejszy stosunek efektu do nakładu przyjęto frazeologiczne hasło maksymalnego zaspokojenia potrzeb. Prowadziło to do tzw. „natłoku słusznych celów”, do zaniedbania problematyki wyboru ekonomicznego i nieuchronnego rozpraszania środków na rozmaite przedsięwzięcia „zaczepione” o plan. Zasada równomiernego uprzemysłowienia kraju oznaczała często implantację obcych danemu regionowi inwestycji, bez troski o ochronę środowiska, jego charakteru. Urbanizacja występowała przez długi czas jako jedyna forma cywilizacji terenów zacofanych — ze wszystkimi konsekwencjami takiej jednostronności. Szybko się przy tym okazało, że centralne planowanie zostało zdominowane przez centralistyczne zarządzanie, nie mające wiele wspólnego z planowością, a odbierające podmiotowość regionom i jednostkom gospodarczym. Planowanie wieloletnie stało się w systemie tym coraz mniej ważne. We wspomnianym wyżej opracowaniu z r. 1971 pisałem m.in.: „...obserwować było można priorytet planów krótkookresowych, rocznych i budżetu państwa nad planami wieloletnimi i perspektywicznymi ... opracowywanymi przez pracownie planów regionalnych i wojewódzkie komisje planowania. Priorytet ów wyrażał się w niedocenianiu planów regionalnych, w przechodzeniu do porządku nad ... koncepcjami zagospodarowania przestrzennego, nad potrzebami funkcjonalnymi organizmu gospodarczego, jakim jest województwo”<sup>3</sup>. W cytowanym opracowaniu z r. 1971 wskazałem też, że skutkiem takiej po-

<sup>3</sup> Ibidem str. 92.

lityki był „nadmierny priorytet przekrojów branżowych, ... niedorozwój więzi poziomych w gospodarce regionu w porównaniu z nadmiarem zależności hierarchicznych, pionowych, w skali ponadregionalnej, wielostronne podporządkowanie władz terenowych rozmaitym instancjom centralnym o sprzecznych nieraz preferencjach”<sup>4</sup>. Za klasyczny przykład sprzeczności tego rodzaju uniemożliwiających rozwiązania optymalne można uznać m.in. całkowitą izolację Polskich Kolei Państwowych od rozwiązywania problemów komunikacyjnych aglomeracji poznańskiej. Mimo szczególnie sprzyjającego układu sieci kolejowej nie włączono jej do obsługi ruchu wewnątrz aglomeracji, a nawet dzisiaj, nie wykorzystano możliwości zbudowania szybkiego tramwaju jako odcinka sieci kolejowej. Spowodowano natomiast ogromne dodatkowe koszty komunikacji autobusowej, straty w ochronie środowiska itp. Finansowym wyrazem przeszkód w racjonalnym gospodarowaniu w skali regionu była i jest nadal polityka budżetowo-dotacyjna. Rosnący zakres centralizacji dochodów i wydatków budżetowych łączono początkowo z uznawaną za niezbędną — polityką wyrównywania nadmiernych różnic międzyregionalnych. Na odcinku tym szybko jednak nastąpiło „przeięcie”. Nie ograniczono się bowiem do, czasowo uzasadnionego, przechwytywania części nadwyżek powstających w regionach bogatszych. Dochody budżetowe uległy tak silnej centralizacji że w praktyce wszystkie regiony, wszystkie województwa musiały ubiegać się o dotacje. Spowodowało to przesunięcie wszystkich, nawet najbogatszych regionów na pozycję „ubogich krewnych”, konkurujących między sobą o względy władz centralnych. W związku z tym pisałem w r. 1971 m.in., że „Różnicowanie dotacji wyrównawczych do budżetów terenowych bez względu na stopień gospodarności poszczególnych regionów, brak realnych warunków dla prowadzenia własnej, terenowej, aktywnej polityki dochodów i wydatków budżetowych — to tylko najważniejsze przeszkody w stosowaniu zasady gospodarności na szczeblu województwa. W ten sposób zwalczanie partykularyzmu poprzez centralistyczny system budżetowy przynosiło efekty akurat odwrotne. Uzyskiwał bowiem więcej nie ten region, w którym oszczędnie gospodarowano środkami i uzyskiwano wysoką społeczną efektywność nakładów, lecz ten, który umiał wytargować większe środki wyrównawcze”<sup>5</sup>. „Zasada wyrównywania różnic międzyregionalnych przekształciła się w wątpliwą praktykę dofinansowywania niegospodarności jednych regionów — kosztem innych...”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ibidem str. 89.

<sup>5</sup> Ibidem str. 93.

<sup>6</sup> Ibidem str. 94.



W przytaczanym tu opracowaniu zasygnalizowano cały szereg spraw ukazujących zależność poziomu gospodarki regionalnej od jakości systemu funkcjonowania gospodarki narodowej. Są to sprawy w znakomitej większości nadal całkowicie aktualne. Nie powstały bowiem dotąd warunki sprzyjające kompleksowej racjonalności gospodarowania w skali regionu. Utrzymały się, mimo upływu 40 lat, demoralizujące, sprzeczne z zasadą optymalnej alokacji — reguły dotowania. Ostatnie miesiące ukazują, jak trudno odejść od centralizacji dochodów budżetowych, jak trudno przekazać władzom terenowym uprawnienia do tworzenia własnych źródeł dochodów, jak trudno dopuścić do zróżnicowania warunków gospodarowania w zależności od sytuacji i walorów danego regionu, jak trudno uczynić władze regionalne suwerennymi wobec działających na danym obszarze jednostek i organizmów gospodarczych, podlegających dotąd różnym władzom centralnym. W obliczu ogromnych trudności, na jakie ciągle napotyka rozwój samorządu terytorialnego i gospodarczego, warto przypomnieć niezbywalną zasadę: państwo bogate jest wtedy, gdy bogaci są jego obywatele. Zasada ta oznacza, jak wiadomo całkowite przeciwieństwo feudalno-absolutystycznej praktyki zdobywania dochodów przez państwo — kosztem jego obywateli, kosztem jego części składowych. Jedynie trafne jest założenie, że warunkiem wzrostu dochodów państwa jest wzrost dochodów jednostek gospodarczych, bogacenie się tych, którzy płacą podatki. Prawidłowy system skarbowy, finansowy zachęca więc a nie zniechęca do zwiększania dochodów, zysków. Dotyczy to również gospodarki w skali regionu. Korzyści z rezultatów dobrego gospodarowania muszą być bezpośrednio odczuwalne, tworzyć przesłanki dalszej aktywizacji materialnego zainteresowania gospodarnością. W świetle tych zasad wszelkie uprzywilejowanie dotacyjne regionów zacofanych powinno być ograniczone w czasie i przedmiotowo określone. Rzecz w tym, że działalność dotacyjna o charakterze bezterminowym i nieskierowana na konkretne przedsięwzięcia jest przejawem naruszania zasady optymalnej alokacji zasobów. Ta ostatnia jak wiadomo mówi, że mając do dyspozycji określony zasób środków lokujemy je tam, gdzie dodatkowa jednostka nakładu przynosi największy przyrost efektu. Dotacja jest uzasadniona tylko tam, gdzie jest nadzieja na stworzenie przesłanek efektywności następnych nakładów np. dzięki wyposażeniu infrastrukturalnemu. Jeśli jednak automatycznie i bez końca dotuje się mniej gospodarnych — to na długą metę oznacza to osłabienie gospodarki narodowej jako całości. Nie otrzymują bowiem wówczas środków te regiony i jednostki, które rokują bardziej efektywne ich wykorzystanie. Niestety praktyka nie bierze pod uwagę utraconych alternatyw w decyzjach ekonomicznych nie zo-

stała u nas do końca przezwyciężona. Oczywiście jest, że poziom gospodarności regionu nie jest tylko funkcją systemu fiskalnego, choć ma on z pewnością ogromne znaczenie. Niezwykle istotnym czynnikiem rzutującym na działania i zachowania uczestników życia gospodarczego — są centralne regulacje, ich nadmierny, niedostosowany do specyfiki regionów uniformizm, stosowanie zasady enumeracji działań dozwolonych, a nie zasady, że dozwolone jest wszystko, co nie jest wyraźnie zabronione. Klasycznym przykładem nieporozumień, jakie niesie za sobą uniformizm polityki było niedostrzeganie przez dziesiątki lat, faktu, że wielkopolscy rolnicy są w swej masie indywidualnymi przedsiębiorcami rolnymi, nastawionymi na produkcję towarową i reprodukcję rozszerzoną, a nie małorolnymi chłopami, właścicielami karłowatych gospodarstw, nastawionych na wygetację i emigrację dzieci do miast. Ograniczanie ekspansji produkcyjnej, bogacenie się rolników wielkopolskich — drogo nas kosztowało. W przemyśle, handlu i usługach centralistyczny uniformizm zarządzania wywołuje daleko posuniętą pasywizację zachowań, ograniczenie inicjatyw, innowacyjności. Jest to szczególnie groźne tam, gdzie mamy do czynienia z rozwiniętym, wyspecjalizowanym przemysłem przetwórczym, wysoką kulturą techniczną i gospodarczą. Nie trzeba dodawać, że Wielkopolska należy do takich właśnie obszarów. Do dnia dzisiejszego system ekonomiczny powoduje, że zarobki wysoko kwalifikowanych pracowników „Cegielskiego”, „Wiepofamy” i wielu innych są niższe od zarobków znacznie niżej kwalifikowanych kadr w innych, mniej finezyjnych zakładach. Średnie płace w gospodarce społecznej Wielkopolski przez długi czas kształtowały się poniżej średniej krajowej mimo braku jakiegokolwiek rzeczowego powodu.

---

Drugi etap reformy ożywił nadzieję na zmianę dotychczasowych, paraliżujących gospodarność, stosunków ekonomicznych. Możliwe stają się przedsięwzięcia i inicjatywy jeszcze pięć lat temu uważane za herezję. Przypomnę tutaj utraconą przez lokalne lobbies w roku 1983—84 inicjatywę powołania Wojewódzkiej Izby Rolniczej jako organu mającego realizować w praktyce model państwowo-samorządowy, integrujący rolników wszystkich sektorów, łączącego element władzy z oddolnymi demokratycznymi inicjatywami. Nikt też nie podjął wówczas idei zawartych w opracowanym przez piszącego te słowa projekcie promocyjnego stowarzyszenia pod nazwą „Wielkopolskie przedsięwzięcia gospodarcze”, przewidującego tworzenie konsorcjów i spółek dla realizowania projektów wykraczających poza możliwości jednego sektora. Obecnie szczególnie wiele nadziei wią-

żemy zarówno z nową ustawą o samorządzie terytorialnym i szeregiem innych liberalizujących regulacji prawnych, jak i z widocznym wzrostem zaangażowania środowisk opiniotwórczych w skali regionalnej. I jakkolwiek daleko jeszcze do powszechnego uwzględniania opinii tych środowisk w życiowych kwestiach regionu w ważnych aktach wyboru, to jednak społeczna presja na podejmowanie decyzji rośnie, utrudniając działania władz centralnych ponad społeczeństwem i władzami regionalnymi. Na porządek dzienny wojewódzkich gremiów doradczych i opiniodawczych trafia coraz więcej spraw dawniej w ogóle nie dyskutowanych. Wiele nadziei wiązać wypada z nową ordynacją wyborczą do rad narodowych, która powinna utrudniać przenikanie do nich jednostek nie posiadających własnego zdania, nie mających nic do zaproponowania.

Jednakże głównym obszarem walki o otwarcie drogi dla gospodarności będzie nadal dopilnowywanie właściwej treści i terminarza wdrażania przedsięwzięć zawartych w rozdziale XII Programu realizacyjnego II etapu reformy gospodarczej, zatytułowanym „Rozwój i umacnianie samorządności terytorialnej” oraz w rozdziale XIII „Umacnianie samorządności w działalności gospodarczej i społeczno-zawodowej”. Przypomnijmy tutaj, że program ten przewiduje m.in. rozszerzenie funkcji i zakresu samodzielności prawnej, organizacyjnej i majątkowej samorządu terytorialnego, stworzenie nowych rozwiązań w zakresie systemu zasilania budżetów rad narodowych dla zapewnienia samodzielności finansowej, przygotowanie nowych przepisów prawnych umożliwiających wprowadzenie własności komunalnej, powołanie instytucji i związków międzykomunalnych, powoływanie regionalnych izb gospodarczych. Przewiduje się dalej „ukształtowanie pozycji miasta i gminy jako podmiotu gospodarczego — podstawowej jednostki terytorialnej”, tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi i powstawaniu nowych jednostek gospodarczych we wszystkich sektorach, opracowanie koncepcji współdziałania samorządów załóg z samorządami terytorialnymi i społeczno-zawodowymi.

Walka o stworzenie warunków dla samorządności nie jest i nie będzie łatwa. Wiele sygnałów świadczy o dążeniu centrum do zachowania jak największej liczby regulacji odgórnych, do utrzymania pozycji dających możliwość wywierania skutecznej presji na zachowania jednostek niższych szczebli.

Oddzielnego opracowania warta jest prezentacja metod używanych w celu skłonienia przedsiębiorstw do przystąpienia do rozmaitych pseudo-spółek restytuujących centralistyczne zarządzanie. Wachlarz środków w tym celu stosowanych obejmuje zarówno obietnice

ulg podatkowych, jak i przydziały dewiz, nie mówiąc o obietnicach asygnat na samochody. Nadal nie przewiduje się podporządkowania szeregu urzędów i jednostek gospodarczych władzom wojewódzkim — w stopniu umożliwiającym stosowanie rozwiązań regionalnie uzasadnionych, a nie centralnych — strychulcowych. Znamienne jest, że nie użyto w programie realizacyjnym drugiego etapu reformy ani razu terminu „autonomia”. Problemy rozwoju samorządu sprowadzane są przez centrum najchętniej na poziom gminy, zakładu, grup partnerskich i racjonalizatorskich, z wyraźnym brakiem preferencji dla samorządności większych organizmów. Szczególnie wielu trudności spodziewać się wypada na drodze do samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, do uznania prawa do bogacenia się bardziej gospodarnych. Tymczasem system ekonomiczny dobry jest wtedy, gdy pozwala uzyskiwać nadwyżki, gdy skłania do szybkiego reagowania na zjawiska gospodarcze i szybkiego podejmowania decyzji, gdy stwarza warunki dla oddolnej optymalizacji, dla pełnego wykorzystania potencjału. Sądzę, że Wielkopolskę, region o tak wspaniałych tradycjach gospodarczych stać będzie także na przodowanie w twardej walce z zacofanym centralistycznym konserwatyzmem.



## PLANOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO

Proces reformowania gospodarki Polski rodzi potrzebę wprowadzenia istotnych zmian w planowaniu. Odnosi się to w dużej mierze do planowania w skali lokalnej. Planowanie lokalne nie przedstawia się dobrze. Podobnie jak cały ogólnokrajowy system planowania nie w pełni odpowiada ono potrzebom nowych rozwiązań w funkcjonowaniu gospodarki i w sterowaniu jej rozwojem. Równocześnie usterki tego planowania są bardziej odczuwalne społecznie, są niemal namacalne. W konsekwencji, reformowanie planowania lokalnego jest szczególnie pilne. Pożądane są tu zmiany wielostronne: trzeba temu planowaniu nadać nową treść, inaczej rozumieć jego charakter i funkcje, a także po nowemu podchodzić do procesu tworzenia i realizacji planów. Również w przypadku gdyby formuła planowania miała zostać niezmienną, tzn. miałyby ono opierać się na obowiązujących obecnie podstawach prawnych, należałoby tu wypracować rzeczywistość planistyczną w nowym stylu.

Problemy te — rozumiane jako próba zarysowania koncepcji zmodyfikowanego planowania w skali lokalnej — są przedmiotem niżej przedstawionego referatu.

Koncepcja zmodyfikowanego planowania w skali lokalnej opierać się powinna, moim zdaniem, na trzech przesłankach. Oto one:

1. Potrzebne jest kompleksowe, zintegrowane planowanie, obejmujące całość spraw danego obszaru niezależnie od ich organizacyjnego przyporządkowania i „podległości” planistycznej;
2. Należy rozszerzyć znaczenie planu, wychodząc poza jego tradycyjnie pojmowaną funkcję decyzyjną i zaspokajając odpowiednio zapotrzebowanie wszystkich „odbiorów” wielkości planowych;

3. Powinien być zapewniony autentycznie społeczny charakter planowania, co w praktyce oznacza zasadę „planowania ze społeczeństwem”, w miejsce hasła „planowanie dla społeczeństwa”.

Istota wyżej wymienionych przesłanek sprowadza się do tego, aby plan mógł być utożsamiany z podstawą wiedzy o przyszłości terenu i równocześnie z narzędziem kształtowania tej przyszłości. Oczywiście, chodzi o podstawę wiarygodną i narzędzie skuteczne.

Rozwijając wyżej podane przesłanki warto zastanowić się nad treścią, znaczeniem i procedurą planowania w skali lokalnej.

Jak wiadomo, rozwój jest pojęciem złożonym, nawet jeżeli ograniczymy jego zakres ściśle do spraw społecznych i gospodarczych. Wynika to z wielorakości celów, którym rozwój ma służyć, i z różnorodności działań, które go kształtują. W skali lokalnej sprawy rozwoju społeczno-gospodarczego stają się szczególnie skomplikowane, ponieważ każdy obszar funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości (gospodarki narodowej); korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach kraju, dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia: wchłania fundusze wytworzone gdzie indziej i przekazuje własne środki na inne obszary. Wiele elementów rozwoju nie bilansuje się w skali lokalnej, nawet przy znacznym stopniu dominacji gospodarki, a z reguły przecież nie jest on duży.<sup>1</sup> Nie ma tu również pełnej współzależności między rozwojem gospodarczym a poziomem życia mieszkańców. Od polityki państwa zależy m.in. to, jak duża jest współzależność między faktyczną konsumpcją (sensu largo) na danym terenie a potencjalnymi efektami konsumpcyjnymi jego gospodarki i jaki jest kierunek ewentualnej rozbieżności. W określonych fazach rozwoju bardzo często centralna polityka społeczno-gospodarcza prowadzi do tego, że tereny bogatsze dotują tereny biedniejsze, czego wyrazem są różnice między dochodem tworzonym a dochodem podzielonym w poszczególnych obszarach kraju.

Wszystkie wyżej wymienione przyczyny powodują, że trudno jest w sposób jednoznaczny ująć rozwój w planie skali lokalnej. Potrzebna jest tu pewna konwencja. Sądę, że rozwój — jako treść planu lokalnego — powinien być rozumiany w znaczeniu kompleksu przeobrażeń jakościowych, dotyczących danego obszaru w zakresie poziomu życia ludzi tu mieszkających i warunków funkcjonowania organizmów gospodarczych tu zlokalizowanych. Powyższa definicja eksponuje lokalność rozwoju jako efektu, a równocześnie szeroko uj-

<sup>1</sup> Nie powinien być zresztą duży, powinien odpowiadać określonemu optimum, o czym będzie mowa dalej.

muje jego determinanty (czynniki, warunki, środki), które mogą mieć charakter zarówno lokalny jak i zewnętrzny.

Rodzi to istotne konsekwencje dla planowania. Nie sposób ograniczyć się w nim do elementów lokalnych (tzn. do lokalnych determinantów rozwoju), ponieważ nie wyrażają one całości problematyki rozwoju, mogą określić najwyżej jej część, przy czym niekiedy (np. w rejonach o silnych powiązaniach zewnętrznych lub o dużym uzależnieniu od otoczenia) może to być część znikoma albo nieadekwatnie oddająca poziom, charakter i strukturę rozwoju. Równocześnie nie sposób ująć w planie — jako wielkości decyzyjnych — elementów (determinant) zewnętrznych, ponieważ nie pozwala na to ich charakter (nie mówiąc już o ewentualnych podziałach kompetencji).

Rozwiązaniem sytuacji wydaje się przyjęcie podanej wyżej zasady kompleksowości planu lokalnego. Jej ideę rozumiem następująco: Plan rozwoju danego obszaru powinien — jak powiedziano — obejmować całość jego spraw niezależnie od ich organizacyjnego przyporządkowania i „podległości” planistycznej. Oznacza to, że plan ten, chociaż tworzony i sygnowany przez określony organ (szczebel władzy lokalnej) nie może zawierać w sobie wyłącznie elementów decyzyjnych tego organu. Musi obejmować również elementy decyzyjne innych ogniw planujących oraz — co wydaje się bardzo ważne — wielkości z formalnego punktu widzenia nieplanowane.

Takie ujęcie treści planu jest warunkiem odwzorowania w nim problematyki rozwoju danego obszaru jako całości, jako organizmu ekologiczno-społeczno-gospodarczego, w którym zachowane powinny być określone proporcje między wszystkimi elementami.

Kompleksowe ujęcie systemu ekologiczno-społeczno-gospodarczego danego obszaru nie musi oznaczać jednak „wszystkoizmu” planu. Przeciwnie, plan ten, obejmujący całokształt spraw rozwoju danego terenu, powinien być budowany pod kątem tworzenia tych decyzji, do podejmowania których jest powołana władza terenowa i w których jest kompetentna<sup>2</sup>. Chodzi wszakże o to, aby decyzje te podbudowane były niezbędnym zespołem uwarunkowań, w tym również natury zewnętrznej, w zakresie dotyczącym podstawowych spraw danego terenu.

Do spraw podstawowych zaliczam trzy grupy zagadnień, a mianowicie:

---

<sup>2</sup> Co oznacza między innymi, że dysponujemy środkami na realizację ustaleń planowych.



- a) cele rozwoju każdego obszaru, a więc: dochody, spożycie i ogólne zaspokajanie potrzeb ludności, a także działania terenu na rzecz otoczenia,
- b) czynniki rozwoju, a w tym zakresie: zasoby siły roboczej, surowce, ziemię, wodę, klimat, zainwestowanie, położenie, tradycje wytwórcze i usługowe,
- c) zadania realizacyjne rozwoju, a zatem działania w sferze produkcji i usług oraz środki i sposoby wykonania tych zadań.

Warunek kompleksowości planu lokalnego jest, moim zdaniem, spełniony, jeśli są w nim uwzględnione te aspekty decyzji zewnętrznych, które wiążą się z elementami wymienionymi wyżej, a zatem dotyczą: tworzenia miejsc pracy i dochodów ludności, zapotrzebowania na miejscowe zasoby wraz z oddziaływaniem na środowisko, zapotrzebowania na miejscową obsługę oraz kooperację z zakładami gospodarki terenowej.

Plan kompleksowy musi być również planem wewnętrznie zgodnym.

Wewnętrzna zgodność planu uwarunkowana jest uwzględnieniem w nim takich relacji między poszczególnymi wielkościami planowymi (wraz z wielkościami danymi), które zapewniłyby spójność organizmu ekologiczno-społeczno-gospodarczego danego obszaru i pozwoliły tę spójność traktować w sposób trwały i ciągły, a przy tym stworzyły warunki do osiągnięcia (zachowania) pewnych kryteriów optymalności (np. odpowiedniej racjonalności w gospodarowaniu, wymaganych standardów w poziomie życia ludności, maksymalnego zabezpieczenia walorów środowiska).

Ważne przy tym jest, aby w procesie odwzorowania wewnętrznych więzi organizmu ekologiczno-społeczno-gospodarczego i tworzenia na tym tle planu wewnętrznie zgodnego dostrzegać nie tylko związki bezpośrednie, lecz również więzi i współzależności o charakterze pośrednim z ich kumulatywnym oddziaływaniem i reperkusjami zewnętrznymi.

Wiadomo, że harmonia funkcjonowania organizmów terytorialnych ma rozliczne aspekty: wyraża się w relacjach ekonomicznych, społeczno-ekonomicznych, rzeczowych, finansowych, przestrzennych, czasowych. Jak już zaznaczono, istnieje potrzeba koordynacji poszczególnych elementów ekologiczno-społeczno-gospodarczego organizmu terytorialnego, tak aby można je było utożsamiać z proporcjonalnością, w obrębie której każdy element stanowi integralną część sprawnie funkcjonującej całości. Jest to jednak proces złożony. Na każdym terenie splatają się ze sobą interesy i preferencje różnych

podmiotów planujących, występują także interesy lokalne i interesy ogólnokrajowe oraz interesy doraźne i długofalowe. Zapewnianie harmonii lokalnej (lub nawet szerzej — optimum lokalnego), która by równocześnie pozwalała zachować harmonię w układzie wyższego szczebla (optimum wyższego szczebla) lub zachowanie optimum doraźnego niesprzecznego z wymaganiami rozwoju długofalowego itd., wymaga przyjęcia określonych dat, kształtujących ramy decyzyjne danego planu. Wynika stąd, że przy założeniu kompleksowości planu i jego wewnętrznej zgodności bardzo ważne jeszcze jest precyzyjne określanie tego, co w danym planie stanowi sferę decyzyjną, a co sferę dat, i (przy przyjęciu odpowiedniego podziału) właściwe podchodzenie do ustalania poszczególnych wielkości.

Niezbędne jest różne traktowanie poszczególnych składowych planu. Jak powiedziano, oprócz elementów decyzyjnych, są tu wielkości dane oraz przewidywane. Trzeba je odpowiednio sformułować i zintegrować.

Sądzę, że odpowiadać temu zadaniu może ciąg czynności planistycznych obejmujących następujące fazy<sup>8</sup>.

1. ustalanie strategii rozwoju (formułowanie celów),
2. ustalanie zmiennych niezależnych od podmiotu planującego szczebla lokalnego (przyjęcie określonych programów innych ogniw planujących oraz przyjęcie określonych prognoz w dziedzinach nie podlegających planowaniu).
3. ustalenie zmiennych decyzyjnych podmiotu planującego szczebla lokalnego (planowanie sensu stricto),
4. dostrojenie zmiennych niezależnych i zmiennych decyzyjnych z uwzględnieniem ich wzajemnego oddziaływania,
5. skonfrontowanie efektów syntezy zmiennych niezależnych i zmiennych decyzyjnych z założonymi na wstępie celami dla weryfikacji i ewentualnej korekty programu.

Jak z powyższego wynika, zakłada się wmontowanie w plan lokalny systemu danych zewnętrznych. Rzutuje to na procedurę jego tworzenia.

---

<sup>8</sup> Por. P. Hagett, *Methods and Techniques of Urban and Regional Research*. (W:) *Urban and Regional Research, Economic Commission for Europe*, UN New York 1969; podane za J. Regulskim, *Wstęp do programowania przestrzennych badań naukowych*, PWN, Warszawa 1971.

Plan lokalny, jako plan tworzony i sygnowany przez określony organ władzy terenowej, powinien powstawać w nawiązaniu do określonych ustaleń (projektów) planistycznych jednostek zewnętrznych (wyższych szczebli terenowych oraz organizmów gospodarczych nie podlegających władzy terenowej lecz funkcjonujących na obszarze jej działania)<sup>4</sup>. Ustalenia te mogą wyznaczyć punkt wyjścia do planu lokalnego. Jego budowa polega na dostrzeganiu elementów zewnętrznych (mających często charakter wiodący) i własnych ustaleń decyzyjnych, tak aby osiągnąć określone cele rozwoju na danym terenie, a między innymi — została zachowana lub osiągnięta określona harmonia układu ekologiczno-społeczno-gospodarczego. Oczywiście nie jest to sprawa prosta, ponieważ ustalenia zewnętrzne mogą w niewielkim stopniu służyć celom lokalnym lub nawet mogą być z nimi sprzeczne. Wymaga to procesu uzgodnień, który bez wątpienia będzie łatwiejszy, jeśli władza lokalna będzie reprezentować większy potencjał ekonomiczny i większą samodzielność w realizowaniu celów rozwoju swego terenu<sup>5</sup>.

Przedstawione wyżej szerokie ujęcie treści planu lokalnego rodzi określone konsekwencje nie tylko dla procesu jego budowy, lecz również dla jego funkcji.

- Jak wiadomo, teoretycznie przypisuje się planom trzy funkcje:
- decyzyjną, w dziedzinach podległych podmiotowi planującemu,
  - koordynacyjną, w dziedzinach stanowiących przedmiot uprawnień innych ogniw planistycznych, lecz będących „na styku” z działaniami podmiotu planu lub wywołujących dla tych działań bezpośrednie i pośrednie skutki.
  - informacyjną, w dziedzinach niezależnych od podmiotów planujących, lecz istotnych dla nich jako składowe całości gospodarki terenu.

Praktyka wskazuje na zasadnicze koncentrowanie się na funkcji pierwszej, znaczne usterki w realizacji funkcji drugiej i zdecydowane niedocenianie funkcji trzeciej. Jest to sytuacja niewłaściwa. W

---

<sup>4</sup> Przy braku takich ustaleń mogą być brane pod uwagę ich hipotezy, tworzone przez społeczeństwo terenu lub jego władzę. Będą one stanowić wyraz lokalnych oczekiwań i życzeń i stać się mogą przedmiotem określonych uzgodnień.

<sup>5</sup> Stąd tak ważne są rozwiązania sprzyjające zwiększeniu samodzielności władzy lokalnej. Chodzi tu np. o zmiany w systemie finansów terenowych, rozwój własności komunalnej i in. Por. debatę w Sejmie na temat umocnienia samodzielności rad narodowych z dn. 16.06.1988 r. *Gazeta Poznańska* nr 140 z dn. 17.06.1988 r.

planowaniu lokalnym, ze względu na siłę i charakter wewnętrznych więzi obszaru, muszą być uwzględnione wszystkie trzy funkcje w odpowiedniej symbiozie. Dwie pierwsze funkcje wymagają niezbędnej integracji działań planistycznych, co wiąże się z zastosowaniem właściwych metod planowania i z rzeczywistym nadaniem terenowym organom władzy uprawnień koordynacyjnych. Funkcja trzecia wymaga odpowiedniej rozbudowy. Trzeba, aby organ planujący szczebla lokalnego uświadamiał sobie oczekiwania informacyjne różnych odbiorców planu i żeby plan te oczekiwania zaspokajał.

Jeśli, jak założono wyżej, plan lokalny jest budowany z uwzględnieniem ustaleń zewnętrznych, powinien on — w kompleksowym obrazie — dać skutki lokalne tych ustaleń i zawrzeć ich ocenę. Może też — w konsekwencji — dać informacje interesujące ogniwa zewnętrzne, np. w postaci określonych ostrzeżeń (wskazanie wyczerpywania się zasobów) lub zachęt (określenie rezerw czynników wytwórczych).

Tak rozumiana informacyjna funkcja planu lokalnego wydaje się ważna. Sformułowałam ją jako drugą — po zasadzie kompleksowości — przesłankę doskonalenia planowania. Rzecz w tym, aby plan orientował ogniwa nie podlegające władzy lokalnej o jej strategii i zamierzeniach, a także o jej oczekiwaniach względem tych ogniwi.<sup>9</sup> Jak już zaznaczono — może to się stać przedmiotem wzajemnych uzgodnień, jak również pewnym ukierunkowaniem działalności tych ogniwi. Oczywiście, aby tak rozumianą funkcję informacyjną plan lokalny mógł pełnić musi on być wiarygodny i stabilny, a także konsekwentny i jasny w rozróżnianiu zadań programowych od prognoz i hipotez.

Powstaje pytanie, czy jest możliwe osiągnięcie wyżej zarysowanych właściwości planu lokalnego i jakich wymaga to warunków.

Sprawa jest złożona i trudno o jednoznaczną odpowiedź. Należy wszakże twierdzić, że o planowanie lokalne z wyżej wymienionymi właściwościami trzeba zabiegać. Jest ono bowiem potrzebne dla doskonalenia gospodarki. Można także, jak sądzę, wyrazić pogląd, że modyfikowanie planowania w skali lokalnej ma większe szanse realności niż w skali makro. Łączy się to z większą operatywnością działań, bezpośrednim charakterem kontaktów i innymi walorami

---

<sup>9</sup> Plan pełniłby wówczas rolę więcej niż informacyjną, miałby znaczenie dykatorywne. Ułatwiałby bowiem poszczególnym ogniwom (jednostkom gospodarczym i społeczeństwu) patrzenie na swą teraźniejszość z perspektywy przyszłości terenu i, być może, skłaniał do pożądanych działań.

społeczności lokalnych, podnoszonymi w literaturze.<sup>7</sup> Równocześnie zaznaczyć się tu mogą swoiste bariery i trudności, jak np. brak wypracowanych metod planowania lub nieodpowiednie kadry, co wymaga swoistych środków zaradczych.

Jaką przyjąć linię postępowania w praktyce?

Wydaje się, że nie ma potrzeby tworzenia nowych bytów i szukania specjalnych form instytucjonalnych dla planowania lokalnego. Planowanie rozwoju lokalnego może być, moim zdaniem, oparte na planowaniu podstawowych jednostek podziału administracyjnego kraju (miast, gmin) pod warunkiem jednak, że jednostki te będą reprezentować odpowiednią rangę jako organizmy mikroregionalne, funkcjonujące na autentycznych, społecznie akceptowanych i racjonalnych więziach gospodarczych i społeczno-gospodarczych.

Sprawa ta zasługuje na uwagę. Jak wiadomo, procesowi rozwoju społeczno-gospodarczego towarzyszy ustawiczny proces wykształcania się terytorialnych całości społeczno-gospodarczych, określanych najogólniej mianem regionów (w małej skali przestrzennej — mikroregionów). Należy przyjąć, że terytorialne jednostki administracyjne stopnia podstawowego spełniają w wielu wypadkach założenia mikroregionów. W wielu wypadkach jednostki te ukształtowane zostały na podstawie określonych związków i współzależności zachodzących na ich obszarze, i z tego względu ich regionalność nie powinna już in statu nascendi budzić wątpliwości. W innych wypadkach, gdy w fazie formalnego tworzenia jednostek administracyjnych (a przynajmniej niektórych z nich) przeważały względy inne niż merytoryczna spójność gospodarki obszaru, należy zakładać, że w procesie rozwoju nastąpiło ukształtowanie lub nasilenie właściwych regionowi powiązań. Co najmniej można przyjąć, że terytorialna formuła organizacyjna i związany z nią zasięg przestrzenny działalności produkcyjnej i usługowej stwarzał korzystne ku temu warunki. Jest to wyrazem sprzężenia, jakie zachodzi między układem administracyjnym a kształtowaniem związków społeczno-gospodarczych w terenie. Nie zawsze jednak założenie to jest słuszne. Nie można pominąć wypadków (a są one nierzadkie), gdy układ administracyjny jest tak nieadekwatny do rzeczywistej sieci powiązań terytorialnych, że wszelkie działania dostosowawcze w ramach terytorialnej formuły organizacyjnej są nieskuteczne, bardzo kosztowne, natrafiające na opór społeczny itp. W takich sytuacjach trudno mówić o procesie rozwoju współzależności terytorialnych i o przekształcaniu jednostki administracyjnej w region społeczno-gospodarczy.

---

<sup>7</sup> Por. W. Osiatyński, Wstęp do książki A. Tofflera, Trzecia fala.

Bardziej właściwe jest tu przeprowadzenie odpowiednich modyfikacji podziału terytorialnego, a w każdym razie uwzględnienie tej okoliczności w planie lokalnym. Właściwy plan lokalny powinien dotyczyć — jak powiedziano — jednostek podstawowych spełniających kryteria mikroregionu. Jednostki nie spełniające takich kryteriów i nie rokujące nadziei na ich spełnienie muszą stać się składowymi (w całości lub w odpowiednich swych częściach) nowych organizmów, wchodzących do planu jako „terytorialne wspólnoty rozwojowe”. Poszukiwanie i tworzenie tych „wspólnot” to jeden z pierwszych kroków na drodze realizacji planowania lokalnego.

Krok drugi — to doskonalenie metod i technik planowania lokalnego. Podobnie jak przy sprawach instytucjonalnych, nie wydaje się tu potrzebne szukanie specjalnych nowych rozwiązań. Chodzi raczej o odpowiednie zaakceptowanie tego, co już jest, a ściślej, czym dysponuje nauka. Z jej dorobku szczególnie adekwatne dla planowania lokalnego są, moim zdaniem, takie ujęcia jak systemowe widzenie gospodarki w terenie wraz z metodą dynamiki systemów, modele strategii, modele rozwiązywania konfliktów, szeroko rozumiane prognozowanie, analiza czynników i barier rozwoju, a także interdyscyplinarność planowania, wariantowanie i ciągłość planów. Te hasło podane ujęcia nie wyczerpują wszystkiego, co mogłoby być przydatne w planowaniu lokalnym, wskazują tylko główne sposoby postępowania.<sup>8</sup> Konieczne jest, aby w postępowaniu tym (w procesie zastosowania dorobku nauki) uwzględnić specyfikę obszaru objętego planem. Dwie sprawy wydają się tu ważne: te elementy rozwoju, które z natury rzeczy są przedmiotem szczególnego zainteresowania społeczeństwa i stanowią bezpośredni wyznacznik efektów rozwoju gospodarki, jak dochody pieniężne, poziom konsumpcji, warunki mieszkaniowe, zaspokojenie potrzeb bytowych, nie mogą pozostawać w planie lokalnym enigmatycznym zapisem średniokrajowych założeń, lecz powinny być tak skonstruowane, aby po pierwsze uwzględniły miejscowe potrzeby, preferencje, kryteria wyboru itd. i po drugie — aby w odczuciu społecznym wiązały się z efektami działania, postawami społecznymi, zaangażowaniem, słowem z efektywnością gospodarowania miejscowego społeczeństwa. Oznacza to, że plan lo-

---

<sup>8</sup> Równocześnie unaoczniają one problem bardzo istotny dla planowania lokalnego: potrzebę odpowiedniego przygotowania kadr. W sytuacji, jak jest, trudno o radykalne rozwiązanie tego problemu. Pozostaje droga małych (ale konsekwentnych) kroków poprzez bieżące doskonalenie pracowników i dostarczanie przez naukę odpowiednich pomocy, choćby w postaci prac z prezentacją tzw. przypadków planistycznych. Pożądane jest także systematyczne organizowanie studiów podyplomowych, zorientowanych na potrzeby planowania w różnej skali (w tym szczelnie lokalnego).

kalny w zakresie poziomu zaspokojenia potrzeb — należy oprzeć na rzeczywistym rozpoznaniu oczekiwań społecznych (w konfrontacji z możliwościami ich zaspokojenia).<sup>9</sup> Trzeba by tu szerzej niż dotychczas wykorzystać dostępny dorobek nauk społecznych.

I wreszcie krok jeszcze jeden — wymieniony wprowadzie w trzeciej kolejności, ale posiadający, jak powiedziano na wstępie, znaczenie podstawowe — to zapewnienie autentycznie społecznego charakteru planowania. Jest to dla planowania lokalnego sprawa kapitalna, jego *signum specificum* i podstawa sensu istnienia. Poparcie społeczne potrzebne jest każdemu programowi władzy, w skali lokalnej jest ono niezbędne. Plan lokalny musi być akceptowany przez mieszkańców jako ich dzieło własne i własne koncepcje przyszłości. Nie jest jednak to proste, z dwóch powodów przynajmniej.

Powód pierwszy, to podnoszony już fakt, że tylko część ustaleń na przyszłość zależy od determinant wewnętrznych; trudno więc obiecywać społeczeństwu lokalnemu realizację hasła „nasza przyszłość w waszych rękach”; pewną „obroną” planu lokalnego może być ściśle zaznaczenie w nim elementów decyzyjnych (w odróżnieniu od prognoz i hipotez) z rzetelną podbudową realizacyjną i konsekwentnym wykonywaniem w kolejnych okresach planu. Słowem, chodzi o jasność i wiarygodność planu oraz odczuwalność jego realizacji.

Powód drugi wydaje się bardziej złożony. Plany rozwoju — jak dotychczas — nie są przedmiotem szczególnych i powszechnych zainteresowań społecznych. Składa się na to wiele przyczyn. Często jest to po prostu wyraz ogólnie małej aktywności społecznej. Jej zwiększenie zależy od tak wielu czynników różnej natury, iż trudno je omówić w tym referacie. Warto jednak podkreślić, że są symptomy świadczące, iż często większa aktywność społeczna łączy się z lo-

---

<sup>9</sup> W ujęciach teoretycznych istnieją modele mikroregionów z właściwymi dlań zespołami działalności. Istnieje też koncepcja tzw. regionów odpowiednich, tj. obszarów, w których powinna być zbilansowana wielkość popytu i wielkość podaży danego rodzaju usług (por. L. H. Klaassen, *Bieguny wzrostu w teorii i polityce ekonomicznej w: Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych*, PWE, Warszawa 1974). W praktyce zestawy działalności usługowej w jednostkach szczebla podstawowego i ich obszary zasięgowe przedstawiają się bardzo różnie. Niekiedy zdecydowanie odbiegają od ujęć modelowych. Wpływ na to ma wiele czynników, często natury złożonej. Dla poprawności planowania lokalnego trzeba by te czynniki rozpoznać i — w nawiązaniu do modeli — tworzyć zestaw: usług odpowiadające miejscowej specyfice.

kalnością.<sup>10</sup> Łączy się też ona z sukcesami i efektami odczuwalnymi w tej skali.<sup>11</sup>

Nasuwa to wniosek, że proces uspołecznienia planu lokalnego może być wprawdzie długi i żmudny i może przebiegać różnie na różnych obszarach, ale że metodą „małych kroków”, poprzez doskonalenie planu i wzbudzanie zaufania społeczeństwa do planu (proces wzajemnych sprzężeń) można będzie uzyskać pożądane efekty. Łączyć się z tym musi nauka rzeczywistej (nie werbalnej) demokracji w praktycznym działaniu.<sup>12</sup>

Na zakończenie rozważań o planowaniu lokalnym trzeba poświęcić kilka słów związkowi między doskonaleniem planowania lokalnego a ogólnymi zmianami w systemie planowania krajowego, czy w ogóle — w systemie społeczno-gospodarczym kraju. Związki te nie budzą wątpliwości. Spraw do przemyślenia i rozwiązania jest wiele. Nie sposób ich tu wymienić. Są zresztą powszechnie dyskutowane. Ważne wydaje się podanie dwóch podstawowych zasad, które powinny być, jak sądzę, przyjęte w pociągnięciach reformatorskich. Po pierwsze, pociągnięcia te muszą być ujęte systemowo, a przynajmniej muszą tworzyć niesprzeczną całość. Po drugie, muszą być ukształtowane pod kątem tworzenia warunków do realizacji zadań, o które chodzi. Muszą więc być nastawione na wywoływanie pożądanych działań wszelkich ogniw funkcjonujących, a nie na zastępowanie tych ogniw w działaniach. Z punktu widzenia przedstawionych wyżej rozwiązań jest to warunek sine qua non pomyślności rozwoju lokalnego i skuteczności jego planowania.

---

<sup>10</sup> Świadczy o tym np. frekwencja w głosowaniu do rad narodowych. Por. P. Aleksandrowicz, Rachunki polityczne, Przegląd Tygodniowy, nr 28 (328), z dn. 10.07.1988 r.

<sup>11</sup> Por. informację o referendum mieszkańców miasta Słubice w sprawie przeznaczenia nagrody uzyskanej w konkursie „Mistrz gospodarności”; Dziennik Telewizyjny z dn. 29.07.1988 r.

<sup>12</sup> Chodzi tu m.in. o sprawę odpowiedniego doboru władzy lokalnej i umiejętności współpracy z ludźmi, którzy wiele pragną dla terenu, ale też wiele wymagają od jego mieszkańców; por. M. Zieleniewski, Kubel wody w ręce rad, Wprost, nr 11, z dn. 22.05.1988 r. oraz J. Morawski, Formuła pierwsza. Uwierzył, że w Górze Kalwarii można czegoś dokonać. I przeliczył się, Przegląd Tygodniowy, nr 20 (320), z dn. 5.06.1988 r.





## INSTRUMENTY STEROWANIA ROZWOJEM LOKALNYM

W niniejszym referacie główny akcent będzie położony na te problemy, które wymagają uporządkowania na tle poglądów zarysowanych zarówno w literaturze przedmiotu, jak też ugruntowanych w praktyce funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej. Do problemów tych zaliczam między innymi:

- a) podmioty działalności lokalnej i zakres dziedzin społeczno-gospodarczych zleconych do realizacji,
- b) warunki funkcjonowania podmiotów działalności lokalnej i zasady współdziałania z innymi podmiotami autonomicznymi,
- c) dziedziny i instrumenty sterowania rozwojem lokalnym na tle mechanizmów ekonomiczno-finansowych,
- d) problemy formułowania hierarchicznej struktury celów a efektywność społeczno-ekonomiczna sterowania rozwojem lokalnym.

Przedstawiona na wstępie lista problemów nie wyczerpuje możliwości dalszego rozszerzenia, gdyż w rzeczywistości ich przekrój rodzajowy jest bardziej złożony. W związku z tym podstawową tezę tego referatu jest identyfikacja podmiotów działalności lokalnej, dziedzin i instrumentów sterujących procesami tego rozwoju.

### 1. Podmioty działalności lokalnej

Podmioty działalności lokalnej możemy najogólniej podzielić na dwie podstawowe grupy tj.: p o d m i o t y s t a n o w i ą c e (organy władzy lokalnej) i p o d m i o t y w y k o n a w c z e (organy administracji państwowej i administracji gospodarczej).

Podmioty stanowiące, w zakresie powierzonych im funkcji, są hierarchicznie wyżej usytuowane względem podmiotów wykonawczych i sprawują nadzór nad tymi ostatnimi.

W reformowanym systemie gospodarki lokalnej kształtuje się obecnie model instytucjonalny gospodarki lokalnej — w związku z tym tworzy się system, w którym wyróżniamy cztery podstawowe podsystemy:

- a) rad narodowych i samorządności terytorialnej,
- b) spółdzielczości lokalnej,
- c) zrzeszeń i innych organizacji społeczno-zawodowych,
- d) samorządów pracowniczych i związkowych.

Okazuje się, że każdy z tych podsystemów funkcjonuje według zasad prawnych wyznaczających skalę samodzielności i kieruje się własnymi celami społeczno-gospodarczymi. Istota problemu polega na konstrukcji takich mechanizmów, aby istniała możliwość harmonizacji celów częściowych podmiotów z celami lokalnymi.

Podmioty działalności lokalnej realizują określoną strukturę celów, które umownie nazywać będziemy celami partykularnymi, które to cele po przekroczeniu określonej granicy lokalnej tolerancji ekonomicznej mogą doprowadzić do zachwiania równowagi w systemie gospodarki lokalnej i pogłębiania się dysproporcjonalności rozwoju poszczególnych dziedzin.

Teoria wykazuje a praktyka potwierdza, że rozwój dynamiczny określonych dziedzin gospodarki lokalnej tworzy pewną różnicę potencjałów w poziomie rozwoju. To właśnie zróżnicowanie może w określonych warunkach stanowić siłę motoryczną dla rozwoju tych dziedzin, które nie „nadażają” za rozwojem tzw. dziedzin wiodących.

Nie zawsze jednak określone dziedziny gospodarki lokalnej podlegają procesom „indukcyjnym”. W procesach tej indukcji muszą występować określone warunki umożliwiające akcelerację rozwoju tych dziedzin, które były dotychczas w stagnacji.

Korzystając z ustaleń teorii systemów można stwierdzić, że zbiór warunków, czynników i ograniczeń wyznacza trajektorię rozwojową systemu gospodarki lokalnej. Zdolność poszczególnych dziedzin gospodarki lokalnej do dynamicznych przekształceń strukturalnych uzależniona jest od tego, czy wykazują one właściwości adaptacyjne do stale zmieniających się warunków działania w pozostałych podsystemach tej gospodarki. Brak takiej zdolności powoduje, że dany podsystem gospodarki lokalnej stopniowo ogranicza zakres funkcji dotychczasowych i w pewnych okolicznościach może dążyć do „samozagłady”.

Strukturę dziedzin działalności lokalnej wyznacza popyt krajowy, popyt regionalny lub popyt mikroregionalny. Zdolność danej dziedziny do realizacji podaży warunkuje jej rozwój, przy czym występują tu dwa współzależne rodzaje ograniczeń tj. ograniczenia wewnętrzne i ograniczenia zewnętrzne. Dotyczy to zarówno ograniczeń ekonomiczno-prawnych, jak też ograniczeń typu zasobowego.

W miarę wzrostu samodzielności ekonomicznej podmiotów działalności lokalnej maleją ograniczenia zewnętrzne i wzrastają jednocześnie ograniczenia wewnętrzne (lokalne). Ograniczenia wewnętrzne mogą w określonych warunkach powodować tendencje dyscyplinujące w gospodarowaniu zasobami gospodarczymi i dzięki temu może wzrastać efektywność społeczno-ekonomiczna w poszczególnych podsystemach lub obiektach gospodarki lokalnej.

Nowelizacja ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym stanowi właśnie przykład ilustrujący zależność między zakresem samodzielności a odpowiedzialnością za całokształt rozwoju gospodarki lokalnej. Dotyczy to również samodzielności budżetowej opartej na zasadach samofinansowania. Zgodnie z treścią art. 57 cytowanej już ustawy organy władzy państwowej (rady narodowe) są jednocześnie organami samorządu terytorialnego. Te dwie funkcje stanowią podstawę ustrojową rad narodowych w zakresie oddziaływania na rozwój gospodarki lokalnej. W związku z tym art. 58 tej ustawy zawiera wykaz przedmiotowy oddziaływania na podmioty działalności gospodarczej.

W strukturze organizacyjnej rad narodowych można wyróżnić instytucje samorządu terytorialnego funkcjonujące w miastach, dzielnicach, osiedlach i na wsi. W ramach ustawowych regulacji samorządy te mają rozwinęty zakres funkcji planistycznych i opiniotwórczych w zakresie tych dziedzin gospodarki lokalnej, które są związane z zagadnieniami socjalno-bytowymi, kulturalnymi, opieki zdrowotnej, sportu, wypoczynku i innych. Fundusze samorządu terytorialnego stanowią podstawowe źródło finansowania tych dziedzin.

Organami wykonawczymi rad narodowych są terenowe organy administracji państwowej, które dzielą się na organy o właściwości ogólnej i organy o właściwości szczególnej. Podział taki ma na celu usprawnienie funkcjonowania tych organów w zakresie rozwiązywania spraw prawno-administracyjnych i gospodarczych istotnych zarówno dla gospodarki lokalnej, jak też wiążących się z polityką społeczno-ekonomiczną naszego państwa.

Do systemu organizacyjnego podmiotów działalności lokalnej zalicza się również przedsiębiorstwa, dla których organami założyciel-

skimi są terenowe organy administracji państwowej. Ponadto funkcjonują zakłady i jednostki budżetowe bardzo ściśle powiązane z budżetami rad narodowych.

Sektor gospodarki drobnotowarowej znajduje się również w strefie aktywnego oddziaływania rad narodowych i ich organów wykonawczych. Dotyczy to między innymi pośredniego oddziaływania poprzez system podatków lokalnych, tworzenie funduszy specjalnych itp.

W taki sposób ukształtowany układ podmiotowy działalności lokalnej kieruje się zarówno własnymi celami, jak też w określonym stopniu powinien być orientowany w kierunku realizacji celów lokalnych. Wobec tego w strukturze celów podmiotów działalności lokalnej daje się wyodrębnić trzy grupy podstawowe tj. cele ogólnokrajowe, cele środowiskowe (lokalne) i cele partykularne (np. grupowo-zawodowe, preferencje indywidualne itp.).

W procesach planowania celów lokalnych i w poszczególnych fazach realizacji występują sprzeczności między tymi celami. Praktyka dowodzi, że te sprzeczności mogą przyspieszać realizację jednych celów kosztem innych. Powstała w ten sposób różnica potencjałów między określonymi zbiorami celów może w określonych warunkach stanowić siłę motoryczną dla rozwoju makroregionu, regionu, mikroregionu lub określonej jednostki osadniczej.

Wobec takich właśnie uwarunkowań rady narodowe posiadają stosunkowo rozległy zakres oddziaływania na rozwój podmiotów działalności lokalnej. Między innymi mogą powoływać przedsiębiorstwa zarówno użyteczności publicznej, jak też działających na zasadach ogólnych. Ponadto radom narodowym przekazano już znaczną ilość przedsiębiorstw będących dotychczas pod zarządem resortów. Proces przekazywania trwa i wobec tego występują już znaczące problemy zapewnienia tym (najczęściej zdekapitalizowanym) przedsiębiorstwom normalnych warunków funkcjonowania. Jest to jednocześnie metoda demonopolizacji.

## **2. Dziedziny działalności lokalnej.**

Całokształt dziedzin działalności lokalnej możemy podzielić na dwie podstawowe grupy tj. dziedziny zarządzane w systemie rad narodowych i dziedziny funkcjonujące poza tym systemem. Podział ten jest uproszczony, jednak charakteryzuje określoną autonomię każdej z grup. Doświadczenie wykazuje, że dotychczas rady narodowe największy wpływ wywierały na dziedziny im bezpośrednio podporządkowane, przy czym i w tej sferze wpływu skuteczność przynosiła

zróznicowane wyniki. Natomiast oddziaływanie rad narodowych na pozostałe dziedziny tj. będące poza sferą ich wpływu było mało skuteczne i najczęściej sprowadzało się do przedsięwzięć koordynacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji wspólnych i towarzyszących.

W związku z tym powstaje pytanie, czy w chwili obecnej pozycja rad narodowych w zakresie oddziaływania na rozwój dziedzin będących poza strefą ich bezpośredniego wpływu jest korzystniejsza oraz czy tego typu oddziaływanie jest konieczne? Wydaje się, że w związku z samodzielnością wszystkich podmiotów działalności lokalnej oddziaływanie metodami administracyjnymi będzie bardzo ograniczone. W związku z tym w reformowanym systemie rad narodowych można zauważyć tendencje do rozszerzenia dziedzin działalności gospodarczej w systemie rad narodowych np. rolnictwo, budownictwo, transport i łączność, organizacja przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych oraz handlowych.

Łatwo zauważyć, że jest to jedyna droga kształtowania potencjału produkcyjnego dla kształtowania gospodarki lokalnej podporządkowanej radom narodowym. Potencjał ten ma nie tylko zaspakajać bieżące i przyszłe potrzeby społeczności lokalnej, wykorzystywać lokalne zasoby gospodarcze i pozagospodarcze, lecz przede wszystkim stanowić musi stałe i wydajne źródło zasilające budżety terenowe.

Badania prowadzone przez Katedrę Polityki Ekonomicznej i Planowania Gospodarki Narodowej AE we Wrocławiu wykazały, że dziedziny działalności lokalnej (usytuowane w systemie rad narodowych) obejmują stosunkowo szeroki zakres działowo-problemowy.

Przykładowo w zakresie przemysłu drobnego ustawa nie jest w pełni realizowana, gdyż rady narodowe nie mogą tworzyć bazy materialno-technicznej. Występujące bariery w tworzeniu funduszy drobnej wytwórczości, brak preferencji kredytowych dla tego rodzaju działalności przemysłowej i ograniczone możliwości wsparcia środkami budżetowymi — to tylko część problemów.

W dziedzinie rolnictwa obserwujemy tylko minimalne możliwości oddziaływania rad narodowych na lokalną politykę rolną. Przekazanie państwowych gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw budownictwa rolniczego oraz wodno-melioracyjnego nie oznacza wcale, że w tej dziedzinie rady narodowe zwiększyły swój wpływ. Wystarczy tu wspomnieć o obciążeniach budżetów terenowych wiążących się z koniecznością udzielania dotacji budżetowych przedsiębiorstwom rolnym i budownictwu rolniczemu.

W dziedzinie budownictwa ogólnego i komunalnego obserwujemy proces przekazywania przedsiębiorstw radom narodowym. W niektórych województwach proces ten przebiega z oporami ze strony rad narodowych, gdyż resorty przekazują najczęściej tylko same przedsiębiorstwa i to najczęściej zdekapitalizowane. Natomiast zaplecze techniczno-produkcyjne usiłuje się utrzymać w układach resortowych i to w myśl znanej zasady „rządź i dziel”. Występuje również opór ze strony samych przedsiębiorstw, które nie wyrażają chęci podporządkowania radom narodowym, gdyż w warunkach tzw. sterowanego rozdzielnictwa łatwiej jest załatwić przydział deficytowych surowców, materiałów i innych środków produkcji.

W pozostałych dziedzinach tzw. tradycyjnie przynależnych do rad narodowych obserwujemy ostrożne przekazywanie spraw ze szczebla wojewódzkiego na szczeble podstawowe. Można wobec tego stwierdzić, że problem decentralizacji w samym podsystemie rad narodowych przebiega zbyt opieszale, gdyż jednostki stopnia wojewódzkiego w obawie przed kompresją etatów administracyjnych zatrzymują w swojej gestii szereg kompetencji. W tym przypadku znajduje się również próby uzasadnienia takiej postawy stwierdzeniem, że jednostki podstawowe są jeszcze zbyt słabymi organizacyjnie aby można powierzyć im dodatkowe kompetencje. Również same terenowe organy administracji stopnia podstawowego nie przejawiają większego zainteresowania do podjęcia dodatkowych kompetencji i wynikających z tego tytułu obowiązków.

Działalność spółdzielcza zawiera bardzo rozległy zakres dziedzin gospodarki lokalnej, gdyż równolegle z działalnością produkcyjną prowadzi działalność usługową. W tej właśnie działalności należy upatrywać możliwość aktywizacji gospodarczej obszarów w niedostatecznym jeszcze stopniu uprzemysłowionych. Mniejsze przedsiębiorstwa spółdzielcze są efektywne, bardziej elastyczne na stale zmieniające się potrzeby rynku lokalnego, pozwalają na zagospodarowanie lokalnych zasobów siły roboczej. Jednak pewne gałęzie przemysłu spółdzielczego, zwłaszcza w zakresie chemii są uciążliwe dla środowiska naturalnego a możliwości tych przedsiębiorstw są ograniczone, aby własnymi środkami finansowymi mogły te problemy rozwiązywać. Właśnie w tej dziedzinie istnieje możliwość integracji wysiłków w sfinansowaniu przedsięwzięć za pomocą funduszu ochrony środowiska. Należy oczekiwać, że zapowiedziane reformy w spółdzielczości bardziej usamodzielnia te jednostki działalności lokalnej.

### 3. Mechanizmy i instrumenty sterowania ekonomicznego procesami rozwoju gospodarki lokalnej

Wielopodmiotowość układu gospodarki lokalnej stwarza sytuację, w której każdy z podmiotów gospodarujących funkcjonuje według mechanizmów specyficznych dla danej dziedziny. Celem reformy w systemie rad narodowych jest konstrukcja takich mechanizmów ekonomiczno-finansowych, które zapewniłyby harmonijny rozwój wszystkich dziedzin gospodarki lokalnej. Istota problemu polega na umiejętności elastycznego „dopasowania” mechanizmów cząstkowych do mechanizmu ogólnego funkcjonowania gospodarki lokalnej. Wielkie oczekiwania upatrywane są w szeroko pojmowanych mechanizmach rynkowych, które w efekcie umożliwiłyby „nakręcanie” koniunktury gospodarce lokalnej. Należy jednak podkreślić, że jak dotąd nie udało się skonstruować automatyzmu funkcjonowania zarówno mechanizmów cząstkowych, jak też ogólnych mechanizmów dla gospodarki lokalnej.

Wobec tego można ogólnie stwierdzić, że dany mechanizm funkcjonowania określonego podsystemu wyznacza ramy i zasady działalności dynamicznej w każdym obiekcie tego podsystemu. Powstałe zakłócenia w jednym obiekcie podsystemu prowadzi do powstawania ciągu zakłóceń w obiektach współzależnych i po przekroczeniu określonej granicy tolerancji np. ekonomicznej podsystem może dążyć do zachwiania równowagi. Warunkiem podstawowym funkcjonowania danego mechanizmu ekonomiczno-finansowego jest zbiór narzędzi umożliwiających realizację zbioru funkcji celów, które dany system lub podsystem ma osiągnąć.

Przez narzędzia rozumiemy zbiór instrumentów, dźwigni, normatywów umożliwiających ukształtowanie danego mechanizmu. Instrumentami ekonomicznymi są „...kategorie i stosunki ekonomiczne wykorzystywane w zarządzaniu w celu wpływania na decyzje podmiotów gospodarczych (producentów, dystrybutorów, konsumentów) i skierowania ich działania w pożądanym kierunku przez organ (organy) nadrzędny”.<sup>1</sup> Instrumenty można sklasyfikować według następującego układu typologicznego:<sup>2</sup> bodźce materialnego zainteresowania, kryteria oceny wyników działalności organizacji gospodarczej, system cen, stopa procentowa, systemy podatkowe, reguły zasilania organizacji gospodarczych.

---

<sup>1</sup> W Maciejewski (Red.), Informacyjne problemy planowania, Wyd. PWS W-wa 1982, s. 230.

<sup>2</sup> Tamże s. 230—237.



W gospodarce lokalnej funkcjonującej według zasad reformy gospodarczej istotną rolę przypisuje się instrumentom pośrednim. Jednak warunkiem wykorzystania tych instrumentów jest prowadzenie rachunku ekonomicznego. Brak obiektywnego rachunku ekonomicznego tj. opartego na zbiorze określonych funkcji celów uniemożliwia kształtowanie mechanizmu ekonomiczno-finansowego a rola instrumentów jest bierna w przebiegu realnych procesów społeczno-gospodarczych.

W systemie gospodarki lokalnej dominującą rolę pełni podsystem gospodarczy rad narodowych, gdyż wynika to z postanowień ustawowych. Plany terytorialne stanowią najważniejsze narzędzie kształtowania przyszłych kierunków rozwoju gospodarki lokalnej. W związku z tym w układzie treści tych planów powinny znaleźć się cele nie tylko finansowane środkami budżetowymi, funduszami celowymi i kredytami udzielanymi podmiotom funkcjonującym w systemie tzw. gospodarki terenowej, lecz także cele pozostałych podmiotów będące w ścisłym związku z tymi pierwszymi.

Tocząca się dyskusja na temat układu treści planów terytorialnych z podziałem na ustalenia stanowiące i informacyjne nie doprowadziła do rozstrzygnięć zasadniczych. Wyrażam pogląd, że w treści planów terytorialnych powinny znaleźć się cele podmiotów funkcjonujących poza systemem rad narodowych o treści stanowiącej tylko wtedy gdy stanowiły one przedmiot umów cywilno-prawnych zawartych między podmiotami planu terytorialnego a pozostałymi uczestnikami procesu planistycznego. Jest sprawą oczywistą, że warunki umowy obowiązują wszystkie strony. W taki sposób skonstruowany plan terytorialny pozostawałby w ścisłym związku z pozostałymi planami podmiotów działalności lokalnej i miałby charakter planu kompleksowego. Jedynie w takich warunkach plany terytorialne stanowiłyby narzędzia harmonizujące rozwój gospodarki lokalnej.

Kolejnym zagadnieniem jest ocena skuteczności instrumentów pośredniego oddziaływania rad narodowych i ich organów wykonawczych. Trzeba obiektywnie stwierdzić, że instrumentarium to jest stosunkowo słabo rozwinięte. Dotychczasowe próby zwiększenia skali wpływu tych instrumentów przyniosły bardzo mierne efekty np. kształtowanie podatków lokalnych, tworzenie funduszy celowych itp. Podstawowy nurt dyskusji na temat ewentualnych kierunków rozszerzenia skali instrumentów pośredniego oddziaływania powinien (moim zdaniem) koncentrować się wokół następujących problemów:

a) rady narodowe i ich organy wykonawcze a problem polityki kredytowej dla rozwoju lokalnych dziedzin uznanych jako priorytetowe,

b) wpływ rad narodowych na lokalną politykę podatkową w zakresie stosowania ulg i innych preferencji dla podmiotów gospodarki lokalnej,

c) metody oddziaływania rad na aktywizację rynku lokalnego,

d) formy reprodukcji tzw. własności komunalnej i zasady funkcjonowania różnych podmiotów,

e) zagadnienia ustalenia lokalnych cen z tytułu świadczonych usług dla ludności przez podmioty działalności lokalnej,

f) pobudzanie i inicjowanie rozwoju różnych form budownictwa komunalnego i mieszkaniowego poprzez np. zaciąganie kredytów inwestycyjnych (w bankach komunalnych i przy niskim ich oprocentowaniu) na tzw. sieć urządzeń infrastrukturalnych umożliwiającą przygotowanie terenów do potrzeb budownictwa ogólnego a nawet przemysłowego i usługowego.

Przedstawiona lista problemów nie wyczerpuje możliwości dalszego jej rozwinięcia. Wobec tego przyszłe regulacje prawne powinny wyraźnie nakreślić kompetencje rad narodowych np. w zakresie kształtowania relacji względem innych podmiotów będących poza strefą bezpośredniego zarządzania. W relacjach tych należałoby uwzględnić priorytetowe tzw. korzyści lokalne a rachunek społeczno-ekonomiczny powinien być podstawowym kryterium wyboru.

Rozległość problematyki oraz konieczność zachowania odpowiedniej objętości referatu ograniczyły możliwość uściślenia i uzasadnienia pełnego przyjętych tez. Najczęściej znany jest układ rodzajowy instrumentów oddziaływania na gospodarkę lokalną i poszczególne jej dziedziny to jednak w warunkach zmiany cen i kosztów trudno jest określić skalę potencjału parametrów pozostałych, ich rozpiętości w odniesieniu do konkretnych dziedzin i warunków ich funkcjonowania. Praktyka dowodzi, że ujednolicone (w skali kraju) wartości parametrów sterowania ekonomicznego są albo zbyt progresywne lub też charakteryzuje ich regresja. Brak granic rozpiętości przedziałów wartości tych parametrów, w odniesieniu do określonych kategorii ekonomicznych i dziedzin działalności lokalnych powoduje, że ogranicza się możliwości sterowania elastycznego. Dotyczy to również zbioru parametrów sterujących procesami dochodów i wydatków budżetowych.

Na uwagę zasługuje również problem stałości parametrów w odniesieniu do dziedzin podlegających sterowaniu. Ustawiczne zmiany ich układu rodzajowego, wartości i adresatów realizacji prowadzą do powstawania zakłóceń w systemach ekonomiczno-finansowych. Bardzo często sytuacje te doprowadzają do powstania fik-

cyjnych strat lub zysków nadzwyczajnych na tle rozliczeń z budżetem państwa.

Wobec tego istnieje pilna konieczność koncentracji badań naukowych wokół problematyki modelowania struktury podmiotowej i przedmiotowej gospodarki lokalnej, w tym również modelowania procesów sterowania ekonomicznego. Obecnie jedynie intuicyjnie możemy oceniać skuteczność wdrażanych mechanizmów ekonomiczno-finansowych w gospodarce lokalnej. Tymczasem modele symulacyjne ułatwią kwantyfikację związków przyczynowo-skutkowych między mechanizmami i instrumentami a szeroko rozumianą efektywnością społeczno-ekonomiczną.

Wyrażam też pogląd, że dotychczasowy brak takich modeli w praktyce gospodarczej utrudniał redakcję przepisów regulujących zasady funkcjonowania systemów ekonomiczno-finansowych, w tym również i w szeroko rozumianej gospodarce lokalnej.

EMILIA DENEK  
JANUSZ WIERZBICKI

## **BUDŻETOWE I POZABUDŻETOWE PODSTAWY GOSPODARKI LOKALNEJ**

### **1. Wstęp**

(1) W reformie kierowania działalnością władz terenowych należy przywiązywać szczególną uwagę do systemu finansowania tej działalności. Zasilanie finansowe jest bowiem elementem kierowania i rozwiązania w tym zakresie powinny odpowiadać cechom tego układu kierowania, który mamy zamiar wdrożyć (układu scentralizowanego i zdecentralizowanego lub mieszanego). Nie uwzględnienie tego w ramach przeprowadzanych reform, szczególnie dążących do usamodzielnienia władz terenowych prowadzi — jak to wykazuje dotychczasowa praktyka — do niepowodzenia tych reform.

Konstrukcja systemu finansowania działalności rad narodowych jest złożona, gdyż działalność ta jest finansowana z wielu rozmaitych, uzupełniających się źródeł. Ze źródeł tych należy wymienić: budżet centralny w zakresie dotacji przekazywanych dla władz terenowych, budżety terenowe poszczególnych szczebli, fundusze celowe typu budżetowego — terenowe i centralne (wykorzystywane przy udziale władz terenowych), fundusze przedsiębiorstw terenowych, środki ludności w postaci np. czynów społecznych itp. Opracowanie to dotyczyć będzie tylko budżetów terenowych oraz terenowych funduszy celowych typu budżetowego (nazywanych dalej funduszami celowymi).

Budżety terenowe poszczególnych szczebli oraz fundusze celowe są w tym opracowaniu rozpatrywane z punktu widzenia możliwości wykorzystania ich w procesie kierowania działalnością władz terenowych jako organów kierowanych przez organy wyższego stopnia. Nie będziemy się zajmować wykorzystywaniem instrumentów budżetowych i funduszy celowych w procesie kierowania przez władze

terenowe działalnością jednostek im organizacyjnie podporządkowanych, a zwłaszcza działalnością przedsiębiorstw.

W opracowaniu tym będą rozpatrywane cechy charakterystyczne najważniejszych budżetowych i funduszowych instrumentów oddziaływania ze strony organów centralnych na władze terenowe w warunkach scentralizowanego, zdecentralizowanego i mieszanego układu kierowania działalnością władz terenowych. Stanowi to punkt wyjścia dla analizy i oceny funkcjonowania tych instrumentów w systemie określonym ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r.<sup>1</sup> oraz ustawą prawo budżetowe z 1984 r.<sup>2</sup>, wraz z przepisami wykonawczymi do tych ustaw, z uwzględnieniem ich zgodności z powszechnie w ramach przeprowadzonej reformy podkreślaną dążnością do usamodzielnienia władz terenowych.

Nie można tego zagadnienia rozpatrywać z pominięciem zmian wprowadzonych we wskazanych wyżej przepisach ustawowych w 1988 r.<sup>3</sup>, które jednak mają wejść w życie dopiero z początkiem roku 1989. Modyfikują one w sposób ustrojowy, ekonomiczne i systemowe podstawy funkcjonowania władz terenowych, dotyczące zwłaszcza:

a) demokratyzacji wyboru terenowych organów przedstawicielskich,

b) wprowadzenia takich zmian w systemie dochodów zasilających budżety terenowe z budżetu centralnego, które powinny doprowadzić do istotnego wzrostu znaczenia dochodów własnych władz terenowych,

c) przywrócenia własności komunalnej — co ma służyć uczynieniu z samorządu terytorialnego czynnika gwarantującego samodzielność władz terenowych.

Jedynie pierwsze z tych nowych rozwiązań zostało na tyle skonkretyzowane, że mogło znaleźć zastosowanie w praktyce — w wyborach do rad narodowych w 1988 r., przy czym ujawniła się potrzeba jego dopracowania przed następnymi wyborami. Pozostałe dwa rozwiązania — przywrócenia własności komunalnej jako grupowej własności ogólnonarodowej oraz „objektywizacji” zasilania budże-

---

<sup>1</sup> Ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 41, poz. 185, z późniejszymi zmianami.

<sup>2</sup> Ustawa z 3.12.1984 r. — Prawo budżetowe, Dz. U. nr 56, poz. 283, z późniejszymi zmianami.

<sup>3</sup> Ustawy z 16.06.1988: o zmianie Konstytucji PRL, o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, o zmianie ustawy prawo budżetowe (Dz. U. nr 19, poz. 129, 130 i 131)

tów terenowych z budżetu centralnego nie zostały w nowym ustawodawstwie koncepcyjnie i systemowo ukształtowane, co uniemożliwia analizę i ocenę ich funkcjonowania. Zmusza to do skrótego jedynie zasygnalizowania głównych kierunków nowych rozwiązań systemowych.

Pomijając nawet te zastrzeżenia można od razu zwrócić uwagę na to, że urzeczywistnienie samorządności terytorialnej wymaga kompleksowego i wzajemnie zgodnego wprowadzenia w życie właściwych jej instytucji. Zaliczyć do nich trzeba: ad a) nie tylko demokratyczny wybór rad narodowych lecz także decentralizację działalności organów zarządzająco-wykonawczych tych rad. Nie może do tego dojść, nawet przy bardziej niż dotąd konsekwentnej demokratyzacji wyborów w sytuacji gdy organami zarządzająco-wykonawczymi rad narodowych są organy administracji państwowej, hierarchicznie podporządkowane organom resortowym wyższego szczebla; ad b) nie tylko „objektywizację” dochodów zasilających budżety terenowe z budżetu centralnego, co pozwala na odgrywanie przez dochody własne budżetów terenowych właściwej im roli w funkcjonowaniu władz terenowych, lecz także zapewnienie władzom terenowym rzeczywistej swobody rozporządzania swymi dochodami. Bez zniesienia ograniczeń w wydatkowaniu przez rady narodowe dochodów budżetowych zwiększone wyposażenie tych rad w dochody własne jak i „objektywizacja” dochodów zasilających są pozbawione znaczenia: ad c) nie tylko przywrócenie własności komunalnej lecz zapewnienie władzom terenowym swobody powiększania swej własności oraz dysponowania nią, co nie jest oczywiste przy traktowaniu jej jako formy własności ogólnonarodowej. Wyjaśnienia wymaga przy tym pogodzenie swobody rozporządzania przez przedsiębiorstwa terenowe środkami obejmowanymi własnością komunalną ze swobodą rozporządzania nimi przez władze terenowe (jeśli ma być utrzymane w mocy zrównanie samodzielności przedsiębiorstw terenowych z samodzielnością przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim są naczelne i centralne organy administracji państwowej).

Wskazane wyżej współzależności między instytucjami samorządności terytorialnej są kształtowane przez zasady planowania społeczno-gospodarczego i planowania budżetowego władz terenowych, a zwłaszcza przez zasady odnoszące się do wzajemnych powiązań tych planów, które są uwarunkowane przez charakter powiązań planów opracowywanych na szczeblu terenowym z planami ustalonymi na szczeblu centralnym. Zależy to oczywiście od nasilenia tendencji centralistycznych w całym układzie gospodarczym, przy czym ten-

dencje te mogą się odmiennie wyrażać w odniesieniu do gospodarki terenowej szczebla wojewódzkiego i szczebla podstawowego (miast i gmin), a od tego w istotnej mierze zależy rola mechanizmów finansowych w kierowaniu gospodarką terenową.

(2) Wprowadzenie samorządu terytorialnego w działalności władz terenowych jako czynnika zapewniającego jej decentralizację jest w istniejącym porządku prawnym, mimo przeprowadzonych reform ciągle jeszcze zagadnieniem otwartym. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jaką rolę może ten samorząd odegrać w systemie kierowania gospodarką terenową, niewątpliwie wydaje się jednak to, że właściwe warunki dla rozwoju i umocnienia samorządności odnoszą się jedynie do podstawowego szczebla władz terenowych. Oznacza to potrzebę odpowiedniego zróżnicowania zasad kierowania i finansowania działalności władz stopnia wojewódzkiego i podstawowego, czyli inaczej mówiąc zerwania z utrzymywaną od 1950 roku jednolitością kierowania i finansowania ich działalności. doprowadzając zresztą w praktyce do kierowania ze strony organów wojewódzkich, a ściślej mówiąc ze strony organów centralnych za pośrednictwem organów szczebla wojewódzkiego, działalnością obu szczebli władz terenowych (a od 1975 roku działalnością wszystkich trzech szczebli tych władz). Jest to symptomatyczne w warunkach scentralizowanego kierowania gospodarką, musi natomiast dziwić petryfikacja tego układu w warunkach nasilających się tendencji decentralistycznych.

Przejście na szczeblu lokalnym władz terenowych do systemu samorządowego nie tylko zmieniałoby zasady kierowania działalnością władz lokalnych, a zwłaszcza zasady finansowania ich działalności, lecz zarazem wyłączałoby tę działalność z systemu kierowania i finansowania działalności władz szczebla wojewódzkiego, co stanowiłoby o zasadniczej zmianie wieloszczeblowego układu kierowania gospodarką terenową. Organy, stanowiące o zmianie przepisów ustawowych, nie zdają sobie jak gdyby z tego sprawy. We wprowadzonych i przygotowanych zmianach tych przepisów zachowuje się ciągle rolę organów szczebla wojewódzkiego jako organów kierujących a więc i finansujących w węższym lub szerszym zakresie gospodarkę terenową szczebla lokalnego, co jest niemożliwe do pogodzenia z samorządnością gospodarki lokalnej (szczebla podstawowego).

(3) Analizując w tym stanie rzeczy finansowe mechanizmy kierowania gospodarką terenową, w ich powiązaniu z pozafinansowymi mechanizmami kierowania tą gospodarką, w płaszczyźnie już wprowadzonych i przygotowywanych do wprowadzenia w życie przepi-

sów ustawowych, trzeba mieć na uwadze, że przepisy te mają wprowadzić — w zamierzeniu ustawodawcy — mechanizmy służące decentralizacji terytorialnej w warunkach samorządności władz lokalnych, a będą wykorzystywane w warunkach faktycznego braku samorządności tych władz. Mogłoby to nie budzić większych zastrzeżeń gdyby przyjąć, że decentralizacja terytorialna nie opiera się na samorządności terytorialnej, stanowiącej specyficzną formę tej decentralizacji. Nie tak jednak jest ona rozumiana w nowych przepisach ustawowych.

Opowiadając się za reformą gospodarki terenowej w kierunku przywrócenia na szczeblu lokalnym samorządu terytorialnego, nie można w tym opracowaniu analizować finansowych podstaw gospodarki lokalnej w warunkach samorządności terytorialnej, bo nie są to warunki odnoszące się w praktyce do działania władz lokalnych. Będą więc one rozpatrywane z punktu widzenia istniejących warunków funkcjonowania tej gospodarki. Problematyka ta będzie, zgodnie z tematycznym zakresem opracowania, ograniczona do budżetowych i pozabudżetowych mechanizmów kierowania gospodarką lokalną.

## **2. Budżety terenowe w rozmaitych układach kierownia działalnością władz terenowych.**

(1) System finansowania działalności władz terenowych powinien odpowiadać warunkom i potrzebom kierowania działalnością rad narodowych i ich organów, zgodnie z przyjętą koncepcją usamodzielniania tych władz, a także roli pozafinansowych mechanizmów kierowania omawianą działalnością. Pozafinansowe mechanizmy kierowania powinny również odpowiadać tej koncepcji, stanowiąc system wzajemnie zgodny z mechanizmami systemu finansowego władz terenowych. Problematyka ta jest rozpatrywana w piśmiennictwie przedmiotu najczęściej w ramach dwu skrajnie przeciwnych układów, scentralizowanego i zdecentralizowanego, które determinują zarówno konstrukcję omawianych tu mechanizmów, jak i sposób ich wykorzystywania w systemie funkcjonowania władz terenowych. Można się również spotkać z wyróżnieniem układu mieszanego, łączącego elementy obu układów sobie przeciwnych, który zależnie od przyjętej koncepcji usamodzielniania władz terenowych może być bliższy układowi scentralizowanemu lub zdecentralizowanemu.

Cechy układu scentralizowanego są dobrze znane z dotychczasowej praktyki, podobnie zresztą jak i cechy układu mieszanego, w którym dominują elementy układu scentralizowanego, ponieważ wszelkie podejmowane przed 1980 r. reformy systemu funkcyjono-



wania władz terenowych, z reguły zresztą pod hasłem decentralizacji tego systemu, doprowadzały w praktyce do jego ewolucji w tym właśnie kierunku.

Cechy układu konsekwentnie zdecentralizowanego nie są z dotychczasowej praktyki funkcjonowania władz terenowych znane, jeśli nie brać pod uwagę dawnego samorządu terytorialnego, działającego w istotnie odmiennych warunkach ustrojowych. Były one natomiast często powoływane w dyskusjach toczonych z okazji podejmowanych prób decentralizacji systemu kierowania gospodarką terenową, które zresztą do tej decentralizacji — jak już wspomniano — nie doprowadzały (w warunkach funkcjonowania rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej).<sup>4</sup>

Przedstawione w tym opracowaniu rozróżnienie trzech układów kierowania działalnością władz terenowych: scentralizowanego, zdecentralizowanego i mieszanego ułatwia zarówno ocenę funkcjonujących systemów, jak i wysuwanych w piśmiennictwie propozycji ich reformy.

(2) W kierowaniu działalnością władz terenowych wykorzystuje się, w układzie scentralizowanym, instrumenty planistyczne i finansowe, związane z bezpośrednim czyli dyrektywnym kierowaniem tą działalnością. Wykorzystywanie przez organy centralne instrumentów nakazowo-rozdzielczych lub także nakazowo-parametrycznych — przy posługiwaniu się nakazami wyrażanymi w formie ilościowej w pierwszym, a wartościowej w drugim przypadku — polega na przekazywaniu przez te organy wytycznych do władz stopnia wojewódzkiego. Wytyczne te stanowią pierwszy etap przeprowadzanej w trybie administracyjnym dezagregacji planowych zadań, przypadających do realizacji poszczególnym władzom wojewódzkim, wraz z podporządkowanymi im jednostkami gospodarczymi (w zależności od szczegółowości tych wytycznych, kierowanie ze szczebla centralnego może odnosić się nie tylko do działalności władz terenowych stopnia wojewódzkiego, lecz także wprost do działalności podporządkowanych im jednostek gospodarczych oraz działalności władz terenowych stopnia podstawowego).

Podobna procedura odnosi się do kierowania ze szczebla wojewódzkiego działalnością władz stopnia podstawowego, przy czym

---

<sup>4</sup> Autorzy posługują się pojęciem „układu” kierowania przy rozpatrywaniu cech modelowych, wyróżniających układy scentralizowany i zdecentralizowany a także układ mieszany, natomiast pojęciem „systemu” przy rozpatrywaniu unormowanych prawnie rozwiązań, w jakich te układy występują w praktyce. Rozwiązania te na ogół nie wyrażają ściśle cech właściwych poszczególnym układom.

wytyczne przekazywane przez władze wojewódzkie władzom niższego stopnia (miejskiego i gminnego) odgrywają analogiczną rolę do wytycznych przekazywanych ze szczebla centralnego władzom wojewódzkim. Stanowi to drugi etap przeprowadzanej w trybie administracyjnym dezagregacji zadań, przypadających do realizacji poszczególnym władzom terenowym niższego szczebla wraz z podporządkowanymi im jednostkami gospodarczymi.

Są to ramy określające uprawnienia planistyczne władz terenowych stopnia wojewódzkiego i stopnia niższego w zakresie przeprowadzanej przez nie same dezagregacji planowych zadań, przy czym zarówno organy resortowo-branżowe — w pierwszym przypadku, jak i władze wojewódzkie — w drugim przypadku, uzyskują szerokie możliwości stosowania dodatkowych ograniczeń oraz dodatkowego korygowania wszelkich decyzji podejmowanych w tym zakresie przez władze niższego stopnia (choćby nazywało się to „konsultacjami” lub „uzgodnieniami”).

Wyposażenie władz terenowych w środki finansowe, niezbędne dla realizacji wyznaczonych im planowo zadań, zostaje w omawianym układzie scentralizowanym dostosowywane do zadań wyznaczonych przez organy centralne poszczególnym władzom wojewódzkim, a przez władze wojewódzkie — poszczególnym władzom podstawowego stopnia. Osiąga się to przez opieranie odnośnych wydatków na wskaźnikach i normach planowych oraz limitowaniu tych wydatków. Tak ustalone wydatki wyznaczają poziom dochodów budżetowych, ze stosowaniem przy tym wykorzystaniem międzybudżetowych przepływów regulujących, występujących zwłaszcza w formie dotacji wyrównawczych (ogólnych) i celowych, uzupełniających w niezbędnym zakresie dochody własne władz terenowych.

(3) W układzie konsekwentnie zdecentralizowanym władze terenowe powinny decydować samodzielnie o rodzajach i rozmiarach zadań ujmowanych w terenowych planach opierając się przy tym na dochodach, którymi mogą swobodnie dysponować. Dochody te stają się punktem wyjścia przy podejmowaniu planowych decyzji, będąc jednak zarazem najważniejszym w praktyce czynnikiem ograniczającym rozmiary podejmowanej działalności. Wynika to z uzależnienia w układzie zdecentralizowanym planowego wyboru władz terenowych od dochodów, którymi one dysponują, przy uczynieniu z regulacji tych dochodów ze szczebla centralnego zasadniczego narzędzia parametrycznego na te władze oddziaływania. Dochody budżetowe uzyskują zatem zupełnie inne w tym układzie znaczenie w porównaniu z układem scentralizowanym.

Przyjęcie tych założeń wyklucza w zasadzie możliwość bezpośredniego kierowania przez organy wyższego stopnia tą sferą działalności władz terenowych, która zostaje uznana za zdecentralizowaną (bezpośrednie kierowanie ze szczebla centralnego tą działalnością ogranicza się do wytyczenia granic, w których władze te mogą same dokonywać wyboru planowych zadań). Oznacza to przeprowadzanie przez same władze terenowe dezagregacji zadań, jakie są ustalane globalnie w planach sporządzanych na szczeblu centralnym w odniesieniu do działalności prowadzonej przez władze terenowe przy uwzględnieniu odpowiednio dobranych instrumentów parametrycznego sterowania tą działalnością.

W układzie zdecentralizowanym należałoby zrezygnować z nakazowego kształtowania ze szczebla centralnego struktury wydatków władz terenowych, w dostosowaniu do wytyczonych im dyrektywnie zadań, opierając na dochodach tych władz parametryczne ze szczebla centralnego sterowanie ich działalnością. Istotną w tym mechanizmie rolę odgrywa rodzajowa struktura dochodów budżetowych władz terenowych, które powinny składać się z dochodów własnych lub dochodów zrównanych z własnymi, czyli dochodów ze źródeł oddanych im na stałe do dyspozycji (na podstawie norm prawnych o charakterze ogólnym).

Opieranie decentralizacji władz terenowych na dochodach własnych uzależnia jej granice od wysokości tych dochodów, a nie łatwo jest zapewnić w praktyce wystarczającą ich wysokość. Dochody własne władz terenowych pochodzą w najszerszym zakresie z działalności jednostek gospodarczych, uspołecznionych i nieuspołecznionych działających w obszarze podlegającym administracyjnemu poszczególnym władzom terenowym, a częściowo także na wynagrodzenie za pracę wykonywaną w tym samym obszarze. Nieuniknione są w tych warunkach dysproporcje w wysokości dochodów własnych władz terenowych w regionach lepiej i gorzej rozwiniętych gospodarczo, z uzależnieniem przez to zakresu decentralizacji od stanu zagospodarowania terenu. Dysproporcje te odnoszą się przede wszystkim do małych jednostek podziału terytorialnego kraju, a szczególnie do małych miast, w stosunku do których są ciągle aktualne postulaty ich aktywizacji. Stanowi to czynnik istotnie w praktyce ograniczający decentralizację władz terenowych, a zwłaszcza decentralizację ich działalności inwestycyjnej, biorąc pod uwagę, że związane z tą działalnością zapotrzebowanie finansowe władz terenowych jest największe w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo, gdzie dochody własne są najniższe.

Z tych względów uznaje się potrzebę dopełniania dochodów własnych przez tzw. dochody zasilające, uzależniając to jednak od możliwości takiego ich upodobnienia do dochodów własnych, aby mogły one stanowić na równi z tymi dochodami podstawę planowego wyboru zadań przez władze terenowe. Tego typu dochody powinny charakteryzować się najważniejszymi cechami dochodów własnych, a przede wszystkim należałoby oddać je do dyspozycji władz terenowych — podobnie jak dochody własne — na stałe i to z mocy ustawy sejmowej, a ich wysokość uzależnić od zjawisk i procesów występujących w obszarze działania poszczególnych władz terenowych, co przyjęło się nazywać „objektywizacją” dochodów zasilających. Zjawiska te i procesy powinny być wyrazicielami stopnia zagospodarowania terenu, od którego zależy również zapotrzebowanie finansowe poszczególnych władz terenowych. Oznacza to, że uzupełnianie dochodów własnych dochodami zasilającymi wymagałoby w układzie zdecentralizowanym tak daleko idącego upodobnienia tych dochodów do dochodów własnych, że straciłyby one de facto charakter wyrównawczy.

(4) Z pojęciem decentralizacji terenowej spotykamy się najczęściej nie tyle przy przechodzeniu do systemu zdecentralizowanego we właściwym tego pojęcia znaczeniu, ile przy nasileniu elementów układu zdecentralizowanego w mieszanym systemie kierownia gospodarką terenową, przy czym zerwanie z dotychczasową w tym systemie dominacją elementów układu scentralizowanego nastrocza w praktyce nie mniejsze trudności od przejścia do systemu konsekwentnie zdecentralizowanego. Mechanizm planistyczno-finansowy powinien w systemie mieszanym zapewniać połączenie dyrektywnego podporządkowania władz terenowych organom resortowo-branżowym, z dopuszczeniem pewnego usamodzielnienia tych władz, umożliwiającego jednocześnie wykorzystywanie instrumentów parametrycznego kierowania ich działalnością.

Instrumenty nakazowe i parametryczne są w tym układzie na równi wykorzystywane dla kierowania ze szczebla centralnego dezagregację na szczeblu terenowym zadań, wytyczanym władzom terenowym w odpowiednio zagregowanej formie. Metody parametryczne nie mogą być jednak wykorzystywane w układzie mieszanym w takiej samej formie, w jakiej występują one w układzie zdecentralizowanym. Ze względu na możliwość rozmaitych relacji instrumentów nakazowych i parametrycznych może występować wiele odmian systemu mieszanego ze stosownie zróżnicowanym stopniem usamodzielnienia władz terenowych.

Powiązania między planowaniem rzeczowym oraz planowaniem finansowym władz terenowych są w układzie mieszanym, przynajmniej w najlepiej z dotychczasowej praktyki znanej formie występowania tego układu, w większości bardzo zbliżone do powiązań występujących w układzie scentralizowanym. Różnice odnoszą się przede wszystkim do stopnia agregacji zadań ustalonych w planach szczebla centralnego oraz do szczegółowości wytycznych, jakie są im przekazywane przez organy resortowo-branżowe w tym zakresie. Od szczegółowości tych wytycznych zależy w tym układzie stopień, w jakim zostają ograniczone uprawnienia władz terenowych do przeprowadzania we własnym zakresie dezagregacji planowych zadań, czyli krócej mówiąc swoboda planistyczna tych władz. Nie małą rolę odgrywa przy tym również forma występowania planowych wytycznych, a zwłaszcza zakres, w jakim występują one w formie nakazowej i w formie parametrycznej, przy czym największą rolę odgrywa zakres, w jakim zostają przy tym wykorzystane instrumenty finansowe.

(5) W prezentowanym tu ujęciu układu mieszanego gospodarki terenowej wymaga bliższego określenia rola odgrywana przez budżety władz terenowych. Jest to układ w którym globalne zapotrzebowanie finansowe poszczególnych władz terenowych jest ustalane na szczeblu centralnym. Wytyczne dla planowania budżetowego władz terenowych odznaczają się jednak w tym układzie mniejszą aniżeli w układzie ściśle scentralizowanym szczegółowością w odniesieniu do poszczególnego rodzaju wydatków budżetowych. Wytyczne dotyczące zarówno globalnej wysokości wydatków budżetowych, jak i wysokości lub sposobu kalkulowania niektórych wydatków, stanowią uzupełniającą, w stosunku do wytycznych dotyczących wprost planowanych zadań, podstawę przeprowadzanej przez władze terenowe dezagregacji tych zadań.

Wydatki budżetowe władz terenowych zostają pokryte dochodami własnymi i zasilającymi, a swoboda, z jaką władze terenowe mogą te dochody wykorzystywać, zostaje na równi uzależniona od samodzielności tych władz w planowaniu zadań i związanych z nimi wydatków. Im bardziej zostaje ograniczona szczegółowość wytycznych odnoszących się do wydatków ponoszonych przez władze terenowe, w tym szerszym zakresie powinny być te dochody wykorzystywane w charakterze instrumentów parametrycznego kierowania działalnością władz terenowych, ze stosownym zwiększeniem roli tych władz nie tylko w planowaniu budżetowym lecz także w planowaniu rzeczowym.

W reformie systemu kierowania działalnością władz terenowych dąży się do układu mieszanego o przewadze elementów układu zdecentralizowanego. Nie jest to układ znany z dotychczasowej praktyki, co czyni wiele elementów tego układu kontrowersyjnymi, na pewno nie mogłoby jednak w tym układzie wystarczać opieranie finansowania działalności władz terenowych wyłącznie na dochodach własnych. Zachodzi potrzeba uzupełnienia tych dochodów przez dochody zasilające. Aby nie stanęło to jednak na przeszkodzie wykorzystywaniu dochodów budżetowych dla parametrycznego kierowania działalnością władz terenowych nie mogą to być dochody dostosowywane, jak w systemie scentralizowanym, do potrzeb związanych z realizacją zadań dyrektywnie tym władzom wytyczanych. Niezbędnego ograniczenia centralnej regulacji dochodów budżetowych można byłoby dokonać przez zastępowanie dotacji wyrównawczych (ogólnych), dostosowywanych ze szczebla centralnego do planowego poziomu wydatków budżetowych, przez dotacje o charakterze zobiektywizowanym, nawiązującym do stanu zagospodarowania terenu. Oznaczałoby to odstąpienie od uznaniowego określania przez władze centralne wysokości dochodów zasilających, zastąpione: przez ustalanie zasad, na których mogłoby opierać się określanie ich wysokości przez same władze terenowe. Pozwalałoby to na utrzymanie parametrycznego znaczenia dochodów własnych, mimo że dochody te wymagają uzupełnienia przez dochody zasilające.

### **3. Niektóre dyskusyjne problemy dalszego rozwoju budżetów terenowych.**

(1) Potrzeba oparcia samorządności władz terenowych na ich samodzielności finansowej, jest nie tylko poglądem bezspornie akceptowanym, lecz także znajdującym potwierdzenie w ustawodawstwie. Pogląd ten był zresztą wyrażany już przy wcześniejszych próbach usamodzielnienia władz terenowych, nie wiązanych wyraźnie z ich samorządnością. Istotą tej samodzielności jest zerwanie z dostosowywaniem wysokości dochodów do planowanego na nie zapotrzebowania, podlegającego bezpośrednio ze szczebla centralnego regulacji, i zastąpienia tego uzależnieniem swobodnie dokonywanego przez władze terenowe wyboru zaspokajanych potrzeb od wysokości dochodów, jakimi mogą one rozporządzać (w ograniczonym zasięgu ich działalności). Nie zależy to tylko od systemu finansowego władz terenowych lecz od polityczno-ustrojowych założeń ich działalności, a także od rozwiązań systemowych w zakresie planowania i nadzoru, z którymi muszą być skoordynowane rozwiązania systemu finansowego.

Ze względu na ograniczone ramy tego opracowania można w nim jedynie ocenić wybrane — najważniejsze zdaniem autorów — rozwiązania obowiązującego systemu budżetowego z punktu widzenia ich adekwatności z samodzielnością finansową władz lokalnych. Podstawowym elementem tych rozwiązań jest sposób rozważenia budżetów terenowych.

Samodzielność finansowa rad narodowych nie została jasno określona w naszym ustawodawstwie. W ustawie o systemie rad narodowych z 1983 r. podkreśla się, że rada narodowa jest samodzielną pod względem finansowym w ramach budżetu i terenowych funduszy celowych (art. 47 pkt 1), przy czym samodzielność rady narodowej w rozporządzaniu środkami budżetu, a także funduszy celowych jest ograniczona ich dochodami oraz przepisami ustaw (art. 47 pkt 5). W ustawie tej omawia się stosunkowo szeroko dochody budżetów terenowych, nie formułując ograniczeń w ich rozporządzaniu, z odesłaniem w tej kwestii do innych ustaw. W ustawie o radach narodowych stanowi się w jednym z przepisów (art. 41, pkt 1), że rady narodowe uwzględniają w procesie planowania „założenia polityki społecznej i gospodarczej określone w planach centralnych”. Z ustawy — prawo budżetowe z 1984 r. (art. 23, ust. 2) wynika, że należy dostosowywać dochody budżetów terenowych, własne i zasilające, do zadań planów społeczno-gospodarczych szczebla wojewódzkiego i podstawowego, przy czym zadania planów społeczno-gospodarczych szczebla podstawowego powinny wynikać z wojewódzkiego planu społeczno-gospodarczego a zadania tych planów — z narodowego planu społeczno-gospodarczego. Oznacza to, że w okresach pięcioletnich nie ma możliwości opierania na dochodach własnych dokonywanego przez władze terenowe wyboru zaspokajanych potrzeb; zachodzi na odwrót potrzeba dostosowywania dochodów tych władz do zadań ustalonych centralnie, co nie jest zgodne z zakładaną w ustawie o radach narodowych samodzielnością finansową tych rad.

Z całej ustawy o prawie budżetowym nie można uzyskać informacji, przy pomocy jakich instrumentów ma być zapewniona zgodność planów i budżetów niższego i wyższego szczebla. W odniesieniu do budżetów stanowi się jedynie (art. 31 ust. 2 i 3), że Rada Ministrów ustala normy wydatków budżetowych o charakterze wiążącym, a ministrowie ustalają dla jednostek i zakładów budżetowych limity zatrudnienia i fundusz wynagrodzeń (jeżeli uchwała o NPSG nadaje im charakter wiążący) oraz normy wydatków budżetowych dla celów kalkulacyjnych. Skłania to do wniosku, że zakres samodzielności finansowej władz terenowych zależy w dużej mierze od

wiążących te władze wytycznych, zawartych w uchwałach o narodowym planie społeczno-gospodarczym.

(2) Bliższego ustosunkowania wymaga kwestia wprowadzonego ustawowo wieloletniego planowania finansowego władz terenowych. Wprowadzenie tego planowania wiąże się z określoną koncepcją samodzielności władz terenowych, niewątpliwie węższej od samodzielności opieranej konsekwentnie na samorządności tych władz. Wieloletnie planowanie finansowe ma przyczynić się do usamodzielnienia władz terenowych w okresach rocznych, opieranego na ustalonych w planach pięcioletnich dochodach tych władz, przy pozostawieniu scentralizowanego de facto kierowania ich działalnością w okresach pięcioletnich. O występowaniu w tym systemie instrumentów charakterystycznych dla centralnego kierowania działalnością władz terenowych świadczy przede wszystkim prymat pięcioletnich planów rzeczowych nad pięcioletnimi planami finansowymi (o czym była mowa) oraz dotychczas występujące uznaniowe ze szczebla wyższego określanie wysokości dochodów poszczególnych władz terenowych, podlegających regulacji za pomocą odpowiedniego w planach pięcioletnich ukształtowania dochodów zasilających.

Zwiększenia swobody władz terenowych w wyborze zadań przypadających im do realizacji można się w tych warunkach dopatrywać w rocznych okresach planowych, w których wybór ten powinien opierać się na dochodach budżetowych wynikających z ustaleń wieloletnich planów finansowych. Będzie to oczywiście możliwe gdy nastąpi rozluźnienie zależności rocznych planów opracowywanych na szczeblu terenowym i budżetów terenowych od rocznego planu centralnego i budżetu państwa. Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że odpowiadałoby to warunkom układu mieszanego, z przewagą elementów układu scentralizowanego, ze wszystkimi oczywiście słabymi stronami.

Samodzielność władz terenowych w okresach rocznych byłaby w tych warunkach uzależniona w głównej mierze od faktycznego znaczenia planów opracowywanych na okresy pięcioletnie oraz od wysokości środków finansowych oddanych do dyspozycji władz terenowych na te okresy, a faktyczne znaczenie tych planów — od zakresu i częstotliwości wprowadzanych do nich zmian w okresach rocznych, szczególnie przy okazji uchwalania budżetu państwa (jako że coroczne ustalenia planów i budżetów terenowych, będących podstawą działania władz terenowych, nie mogą być sprzeczne z ustaleniami centralnego planu rocznego i budżetu państwa). Prawo budżetowe ogranicza co prawda swobodę wprowadzania zmian do budżetów terenowych w rocznych okresach planowych, zwłaszcza przez określenie warunków, w jakich mogą być wprowadzane zmiany w



dochodach zasilających ustalanych na okresy pięcioletnie. Są to jednak warunki, które — jak dotąd — podlegają nieustannym zmianom (ceny, płace, system finansowy itp.). Dopóki więc nie doprowadzi się do względnej stabilności tych warunków, pięcioletnie planowanie finansowe i w tych ramach planowanie roczne nie uzyska właściwego znaczenia.

Wdrożenie w praktyce przedstawionego systemu wieloletniego planowania finansowego stanowi niemniej niewątpliwy postęp w porównaniu ze stanem odznaczającym się dosyć daleko posuniętą centralizacją planowania terytorialnego i budżetowego w rocznych okresach planowych. Rozwiązanie to nie odpowiada jednak warunkom samorządności władz terenowych, która wymaga samodzielności nie tylko w rocznych lecz także wieloletnich okresach planowych.

Nie oznacza to, że wieloletnie planowanie finansowe nie mogłoby znajdować zastosowania w działalności samorządów lokalnych, jako że wydłużony horyzont czasowy w planowaniu rzeczowym, zwłaszcza inwestycyjnym, jest niezbędny dla racjonalności decyzji, właściwego hierarchizowania zadań itp., a nie byłoby to możliwe bez prognoz finansowych odnoszących się do okresów wieloletnich. Wieloletnie planowanie finansowe mogłoby mieć jednak jedynie charakter prognostyczny. Tego rodzaju planowanie powinno być również przydatne w stosunkach kredytowych, zawiązywanych między władzami terenowymi i bankami, przy czym do banków kredytujących te władze należałaby ocena ich realności.

(3) Na tle przedstawionych wyżej rozwiązań można się ustosunkować do roli dochodów własnych w budżetach terenowych w aktualnym systemie kierowania działalnością rad narodowych. W omawianych ustawach o systemie rad narodowych i prawie budżetowym przywiązuje się duże znaczenie do znacznego udziału dochodów własnych w strukturze dochodów budżetów terenowych, wiążąc ze zwiększeniem tego udziału wzrost samodzielności władz terenowych, a więc i aktywizacji tych władz w zwiększaniu dochodów własnych, co umożliwia w zasadzie rozszerzenie wydatków budżetowych, nie jest jednak równoznaczne ze zwiększeniem swobody władz terenowych w stanowieniu o tych wydatkach.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że samodzielność władz terenowych zależy nie tylko od struktury i wysokości dochodów własnych ale przede wszystkim od swobody wyboru planowych zadań, czyli od swobody decyzji dotyczących rozmiarów i struktury wydatków. Powiększanie dochodów własnych w budżetach terenowych ma znaczenie tylko wówczas gdy same władze terenowe decydują o tym wyborze. O ile wydatki budżetowe są bezpośrednio regulowane przy

pomocy limitów lub innych wytycznych przez organy wyższego szczebla, wzrost udziału dochodów własnych w finansowaniu omawianych zadań nie ma większego znaczenia. Są to warunki, w których pozoruje się decentralizację władz terenowych przez rozszerzanie zasięgu zadań przez te władze realizowanych, przy zwiększaniu zarazem udziału dochodów własnych (będących zresztą czasem tylko z nazwy dochodami własnymi) w sumie dochodów budżetów terenowych. Odnosi się to do dotychczasowych warunków mieszanego układu kierowania gospodarką, z przewagą w tym układzie elementów układu scentralizowanego.

Nasilenie w mieszanym układzie kierowania gospodarką elementów układu zdecentralizowanego wiąże się z zapewnieniem w tym układzie warunków umożliwiających stymulacyjne oddziaływanie dochodów własnych na aktywność władz terenowych, nie rezygnując przy tym całkowicie z ograniczenia swobody tych władz w wyborze zaspokajanych przez nie potrzeb. Występowanie tej funkcji zależy w sposób oczywisty od zakresu i forin ograniczania swobody władz terenowych w stanowieniu o swych wydatkach. Zwraca się dużą uwagę, czasem nawet przesadną, na zależność tej funkcji od wysokości dochodów zasilających, nie dostrzegając często istotnego jej uzależnienia od formy występowania tych dochodów. Przy odpowiednim upodobnieniu dochodów zasilających do dochodów własnych można byłoby nawet nie przywiązywać większego znaczenia do relacji między dochodami własnymi i zasilającymi budżetów terenowych.

Do zagadnienia tego trzeba przywiązywać w mieszanym układzie kierowania gospodarką tym większe znaczenie, że nie można w tym układzie — w warunkach stosunkowo szerokiego zakresu zadań powierzanych radom narodowym — zrezygnować ze znacznej na ogół wysokości dochodów zasilających budżety terenowe, tym bardziej że w warunkach nierównomiernego rozwoju gospodarczego województw, miast i gmin nie zawsze można osiągnąć odpowiednio wysokie dochody własne.

Stymulacyjnej funkcji dochodów własnych nie można w żadnym razie pogodzić z możliwością ustalania przez organy centralne i organy terenowe wyższego stopnia swoich udziałów w dochodach własnych władz terenowych niższego stopnia. Tego rodzaju udziały przekreślają znaczenie przywiązywane do wyposażenia władz terenowych w dochody własne, które mogą wypełniać funkcję stymulacyjną tylko jako dochody poszczególnych władz terenowych, a nigdy jako dochody wspólne władz terenowych niższego i wyższego stopnia, ani tym bardziej władz terenowych i organów centralnych. Nie

staje to na przeszkodzie stanowieniu w ustawach, że określone części pewnych podatków, wchodzących w skład budżetów wyższego stopnia, są na stałe przyznawane władzom terenowym niższego stopnia, byleby były to udziały nie indywidualizowane w odniesieniu do poszczególnych władz. Takie właśnie rozwiązanie ma się w przyszłości odnosić do podatku dochodowego, obciążającego przedsiębiorstwa państwowe, których organem założycielskim są organy centralne. Z mocy ustawy z 1988 r., zmieniającej ustawę o systemie rad narodowych z 1983 r., określona część tego podatku będzie wchodzić w skład budżetów terenowych.

To samo odnosi się do dotacji organów wyższego szczebla, uzupełniających dochody pochodzące z własnych źródeł władz terenowych. Uznaniowe ustalanie tych dotacji niweczy samodzielność finansową władz terenowych, bez względu na zakres, w jakim wydatki tych władz znajdują pokrycie w swych dochodach własnych. Aby temu zapobiec dotacje organów wyższego szczebla mają być ustalane w sposób „zobiektywizowany”, tzn. ich wysokość powinna być uzależniona od występujących na danym terenie zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych. Zapowiadają to przepisy zawarte w wspomnianej wyżej ustawie z 1988 r. o zmianie Ustawy o systemie rad narodowych z 1983 r. Wprowadzenie tego typu dotacji nie jest łatwe. Nie spełniają tych warunków znane z praktyki tzw. dochody relacjonowane do wartości sprzedaży detalicznej dóbr i usług przez jednostki gospodarki uspołecznionej w danym terenie, które można traktować jako pewną próbę „zobiektywizowania” dotacji dla budżetów wojewódzkich (mimo że nie nazywa się ich dotacjami i zalicza do dochodów własnych). Dyskusyjne jest w tym przypadku przede wszystkim to, czy aktualnie wartość sprzedaży detalicznej jest tym zjawiskiem, na którym można oprzeć zapotrzebowanie na dotacje, rezygnując z uznaniowości ustalania tych dotacji. Postulowana obiektywizacja dotacji wymaga odpowiedniego doboru mierników, na których można byłoby opierać zapotrzebowanie na nie a także wypracowania odpowiedniej techniki ustalania wysokości tych dotacji.

(4) Rozpatrzenia wymaga także rola budżetów zbiorczych w równoważeniu budżetów terenowych w okresach rocznych.

Budżety zbiorcze występują w Polsce po reformie systemu budżetowego z 1951 r., a więc wywodzą się z okresu scentralizowanego kierowania gospodarką terenową. Budżety zbiorcze występowały na szczeblu centralnym oraz na szczeblu wojewódzkim (do 1975 r. również powiatowym), a także na szczeblu miejskim w miastach podzielonych na dzielnice. Władze centralne, wojewódzkie i miast podzielonych na dzielnice uchwalając budżet zbiorczy — uchwały

nie tylko swój budżet lecz także dochody i wydatki budżetowe niższego szczebla oraz dochody zasilające z budżetów wyższego szczebla na rzecz budżetów niższego szczebla. Budżety zbiorcze w tych warunkach służą organom centralnym i organom terenowym wyższego szczebla ustalaniu zarówno zapotrzebowania finansowego władz terenowych niższego stopnia, jak i pokrycia tego zapotrzebowania przez wyposaŹenie tych władz w odpowiednie dochody własne oraz uzupełniające je dochody zasilające.

Rozpatrując budżety zbiorcze w zreformowanym systemie rad narodowych naleŹy zaznaczyć, Źe zarówno w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, jak i w obowiązującym prawie budżetowym, unika się tego pojęcia. Niemniej jednak na szczeblu centralnym występuje budżet zbiorczy i jest narzędziem kierowania gospodarką budżetową rad narodowych. Sejm bowiem uchwala ustawę budżetową zawierającą dochody i wydatki budżetu państwa, a nie samego tylko budżetu centralnego, z zestawieniem dochodów zasilających budżety terenowe w przekroju województw (prawo budżetowe art. 36). Co więcej, uchwalone przez Sejm dochody zasilające budżety terenowe mają charakter wiążący. Mogą one ulegać skorygowaniu w przypadku zmian w narodowym planie społeczno-gospodarczym, w układzie cen, w systemie finansowym itp. Zmiany dochodów zasilających wynikające z ustawy budżetowej są uwzględniane przy opracowywaniu budżetów wojewódzkich rad narodowych, a zmiany wynikające z tych budżetów są z kolei uwzględniane przez rady narodowe stopnia podstawowego. Nie ma odpowiednika zbiorczego budżetu państwa na szczeblu wojewódzkim. Informacje o przewidywanych w województwie łącznych dochodach i wydatkach budżetów terenowych występują w ramach objaśnień do projektu budżetu wojewódzkiego.

Występujące w tych warunkach budżety zbiorcze można uznać za odpowiadające mieszanemu układowi kierowania gospodarką terenową. Nie można jednak przeceniać ich znaczenia jako instrumentów kierowania działalnością władz terenowych. W ramach tych budżetów nie uchwała się bowiem dochodów i wydatków w przekroju poszczególnych budżetów niższego szczebla, a dochody zasilające ulegają zmianom w trakcie wykonywania budżetu, co osłabia dyrektywność budżetów zbiorczych.

W systemie zdecentralizowanym, a więc także w warunkach samorządności władz terenowych, tracą znaczenie budżety zbiorcze jako instrumenty centralnego lub wojewódzkiego kierowania działalnością tych władz. Nie oznacza to, Źe w tym systemie trzeba byłoby z tych budżetów całkowicie zrezygnować, mogłyby być one jednak

tylko zestawieniem obrazującym zakres gospodarki budżetowej wszystkich władz państwowych lub władz wojewódzkich w danym okresie, nie mając w żadnym razie charakteru budżetów uchwalanych przez Sejm lub przez wojewódzkie rady narodowe. Nie mogłyby więc one mieć mocy wiążącej rady narodowe stopnia niższego, uchwalające swe budżety w charakterze organów samorządu terytorialnego (nie byłoby to po prostu do pogodzenia z kompetencjami organów samorządu terytorialnego w tym zakresie).

#### **4. Terenowe fundusze celowe w działalności władz terenowych.**

(1) Fundusze celowe są alternatywnym wobec budżetów terenowych źródłem finansowania działalności władz terenowych, bez względu na to, czy jest to działalność prowadzona odpłatnie czy nieodpłatnie. Głównym motywem rozwijania funduszy celowych na szczeblu terenowym było po roku 1958 dążenie do większego usamodzielnienia władz terenowych aniżeli pozwalała na to gospodarka budżetowa. Do gospodarki funduszowej przywiązuje się zazwyczaj tym większe znaczenie, im mniejszą swobodę działania zapewnia władzom terenowym ich gospodarka budżetowa. Jeśliby sama gospodarka budżetowa zapewniała wystarczający zakres zdecentralizowanej działalności władz terenowych, można byłoby zrezygnować z wykorzystywania w tym celu funduszy celowych.

Rozwój funduszy celowych nabiera w związku z tym szczególnego znaczenia w warunkach scentralizowanego i mieszanego systemu kierowania gospodarką władz terenowych. Wynika to z celowego charakteru omawianych funduszy, umożliwiającego rezygnację lub chociażby znaczne ograniczenie dyrektyw ilościowych odnoszących się do zadań finansowych z tych funduszy, jako że z dyrektyw tych nie tak łatwo się rezygnuje w odniesieniu do zadań finansowanych z budżetów terenowych. Jeśli funduszowe finansowanie znajduje zastosowanie również w przypadku gdy nie można odstąpić od metod nakazowo-rozdzielczego kierowania działalnością władz terenowych, wynika to w głównej mierze ze względu na korzyści techniczno-finansowe, do których zalicza się zwłaszcza przenoszenie nie wykorzystanych środków na rok następny.

(2) Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego stwarza szerokie możliwości tworzenia terenowych funduszy celowych. Mogą być one bowiem tworzone nie tylko z mocy ustaw, lecz także w oparciu o uchwały rad narodowych dla realizacji programów i szczególnie ważnych zadań tych rad. W tych przypadkach władze terenowe określają we własnym zakresie źródła dochodów i przeznaczenie funduszy celowych. Źródłem dochodów tych funduszy mo-

gą być na przykład zyski jednostek gospodarczych działających na danym terenie (ustawa o systemie rad narodowych z 1983 r. (art. 53).

Prawo budżetowe z 1984 r. uzupełnia w tym zakresie przepisy ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, dodając między innymi to, że przepisy o utworzeniu funduszu celowego mogą uwzględniać rozliczanie funduszu z właściwym budżetem z tytułu nadwyżki lub niedoboru środków oraz zasilanie funduszu dotacją celową z budżetu (art. 15 ust. 4). Ponadto zastosowano w odniesieniu do funduszy celowych ten sam tryb opracowywania i uchwalania, który dotyczy budżetów terenowych. To ostatnie rozwiązanie było postulowane w dyskusjach toczonych nad reformą systemu budżetowego sprzed roku 1984, należy jednak do kwestii budzących kontrowersje.

Ze względu na znaczny w praktyce rozwój funduszy celowych oraz kontrowersje, jakie to ciągle budzi, trzeba do kwestii tej w dalszym ciągu bliżej ustosunkować się. Można się spotkać zarówno z propozycjami znacznego ograniczenia ilości tych funduszy w przeprowadzanej reformie systemu funkcjonowania władz terenowych, jak i z propozycjami dalszego ich utrzymania, zwłaszcza w odniesieniu do funduszy tworzonych i wykorzystywanych na szczeblu podstawowym tej gospodarki. Pierwsze — związane są z przeświadczeniem, że przeprowadzana reforma doprowadzi do samodzielności władz terenowych opartej na ich gospodarce budżetowej, co uczyniłoby dalsze wykorzystywanie przez te władze wielu funduszy celowych bezprzedmiotowe. Propozycje alternatywne wynikają — jak się wydaje — z braku wiary w możliwość doprowadzenia do daleko idącej decentralizacji działalności władz terenowych, opieranej na gospodarce budżetowej tych władz.

Przepisy ustawowe stwarzają szerokie możliwości rozwoju funduszy celowych nie tylko ze względu na powiększanie samodzielności władz terenowych, do czego przywiązuje się często największe znaczenie, lecz także na uzyskiwanie dzięki tym funduszom dodatkowych środków na finansowanie określonych zadań. Rozwój funduszy celowych wiąże się czasem również z dążeniem do zabezpieczenia środków na cele uważane za szczególnie ważne w opinii społeczności lokalnej.

Jeśli największe znaczenie przywiązuje się do pierwszego z wymienionych motywów — rozszerzenia samodzielności władz terenowych — sugerowałoby to, że w oparciu o budżety terenowe nie uda się w większym stopniu usamodzielnić władz terenowych, a więc decentralizację działalności tych władz należy wiązać raczej z funduszami celowymi. Gdyby to miało być intencją ustawodawcy, nie

znajdowałyby uzasadnienia przepisy przewidujące możliwość rozliczania nadwyżek i niedoborów niektórych funduszków celowych z budżetem oraz zrównanie zasad uchwalania, zatwierdzania i kontroli funduszków celowych z zasadami dotyczącymi budżetów terenowych. Rodzi to zawsze niebezpieczeństwo ograniczania samodzielności władz terenowych, szczególnie podstawowego stopnia i rozciągania mieszanego systemu kierownia na zadania finansowane z funduszków celowych.

Nie mniejsze znaczenie przy tworzeniu funduszków celowych mogą mieć pozostałe dwa motywy, z tym że motyw drugi — uzyskanie dodatkowych środków, szczególnie w postaci części zysku przedsiębiorstw, na finansowanie zadań zmierzających do zaspokojenia potrzeb ludności, a więc również pracowników tych przedsiębiorstw i ich rodzin — zdaje się odgrywać największą rolę.

Nie znaczy to, aby rozwijanie funduszków celowych mogło zastąpić doskonalenie systemu budżetowego władz terenowych. Nadmierne rozbudowa funduszków celowych władz terenowych jest słusznie krytykowana, zarówno z punktu widzenia skutecznej polityki finansowej państwa jak i racjonalności gospodarki władz terenowych. Mnożenie funduszków może bowiem prowadzić z jednej strony do zachwiania proporcji planowych — w przypadku braku właściwej koordynacji funkcjonowania tych funduszków; a z drugiej strony do zamrażania środków w jednych funduszkach przy braku środków w innych funduszkach — co ogranicza elastyczność działania władz terenowych w pełnym zakresie zadań obejmowanych ich planami społeczno-gospodarczego rozwoju itp.

(3) Problem funduszków celowych stał się ostatnio szczególnie kontrowersyjny nie tyle ze względu na to, że gospodarka budżetowa władz terenowych nie jest zdecentralizowana i nie odpowiada przedstawionym wyżej wymaganiom ich samorządności (co może uzasadniać zastępcze w stosunku do budżetu posługiwanie się funduszami celowymi) i nawet także nie tyle ze względu na uzasadnione wątpliwości dotyczące mnożenia tych funduszków, ile ze względu na rozpowszechniające się coraz bardziej tworzenie funduszków celowych, które nie służą rozszerzeniu lecz ograniczeniu swobody działania władz terenowych. Są to fundusze stawiane przez władze stopnia wyższego do dyspozycji władzom stopnia niższego na sfinansowanie zadań określonych przez władze stopnia wyższego. Stają się one w praktyce instrumentem bezpośredniego kierowania działalnością władz terenowych przez organy wyższego stopnia. Fundusze te powodują wyłączenie określonych zadań z budżetu władz terenowych i związane z tym „szufladkowanie” środków finansowych. Przekreś-

la to możliwość elastycznego wyboru i hierarchizacji zadań planowanych przez te władze. Z dużo lepszym skutkiem można było zastąpić tego rodzaju fundusze celowe odpowiednio skonstruowanymi „zobiektywizowanymi” dotacjami celowymi.

W konsekwentnie zreformowanym systemie finansowym władz terenowych należałoby doprowadzić również do likwidacji funduszy celowych służących obecnie rozszerzeniu samorządności tych władz, z przekazaniem dochodów tych funduszy właściwym budżetom terenowym, same budżety powinny bowiem stanowić wystarczającą po temu podstawę. Nie znaczy to oczywiście aby można taką operację zalecać bez uprzedniego oparcia budżetów terenowych na zasadach umożliwiających usamodzielnienie władz terenowych.

W warunkach zreformowanego systemu finansowego władz terenowych nie powinno budzić wątpliwości występowanie funduszy celowych tworzonych doraźnie przez same władze terenowe na realizację ustalanych przez siebie zadań o szczególnym dla danych społeczności terytorialnych w tym także lokalnych znaczeniu. Wydaje się to uzasadnione przede wszystkim w przypadku gdy zadania te nie mogą być sfinansowane ze środków budżetowych a utworzenie funduszu celowego może ułatwić zgromadzenie wystarczających na ten cel środków z dobrowolnych świadczeń ludności i jednostek gospodarczych. Tego rodzaju fundusze mogą się odnosić również do zadań realizowanych wspólnie przez władze sąsiadujących ze sobą jednostek terytorialnych.

## **5. Uwagi końcowe.**

Biorąc pod uwagę trzy wyodrębnione w tym opracowaniu układy kierowania działalnością władz terenowych dochodziliśmy w nim do wniosku, że wprowadzony z mocy ustaw z 1982—1984 r. system planowania i finansowania władz terenowych odpowiada warunkom układu mieszanego, zarówno w przypadku władz stopnia wojewódzkiego, jak i władz stopnia podstawowego. W systemie tym łączy się w rozmaitym zresztą w obu tych przypadkach zakresie, elementy układu scentralizowanego i zdecentralizowanego, z przewagą na ogół elementów układu scentralizowanego, co ciągle nie odpowiada postulatowi wysuwanym w dyskusjach. Nie powinno to być zaskoczeniem, mimo rozpowszechnionego określenia przeprowadzanej reformy jako decentralizacji systemu funkcjonowania władz terenowych. Trudno aby było inaczej przy stosunkowo szerokim zakresie zadań realizowanych przez władze terenowe, a im szerszy zakres tych zadań, tym trudniej o usamodzielnienie władz terenowych.

Na tle tego opracowania rodzi się refleksja, że nie dostrzeganie słabych stron zreformowanego systemu finansowania działalności



władz terenowych może doprowadzić do przekreślenia zamierzeń reformy, dotyczących usamodzielnienia władz terenowych, nawet w warunkach mieszanego układu kierowania działalnością tych władz. System ten wymaga dalszego rozwoju, zmierzającego do nasilenia w nim elementów układu zdecentralizowanego, przy czym nie może się to odbywać w oderwaniu od rozwijania w tym samym kierunku pozostałych elementów systemu kierowania, a więc planowania, sterowania i organizowania, które powinny być wzajemnie spójne.

Najsłabszą stroną systemu finansowania władz terenowych jest brak kompleksowego unormowania w nim instrumentów, przy pomocy których władze wyższego stopnia mają wpływać na gospodarkę finansową władz niższego stopnia. Szczególnie ważne jest tutaj wyważenie proporcji między instrumentami nakazowymi i parametrycznymi, z dostosowaniem do tego konstrukcji instrumentów parametrycznych. To ostatnie nasuwa znaczne trudności ze względu na dosyć ograniczone doświadczenia z tego zakresu w warunkach państw socjalistycznych, a wierne przenoszenie doświadczeń państw kapitalistycznych nie może dać pozytywnych efektów. W każdym państwie występują inne warunki ustrojowe oraz rozwiązania planistyczne i organizacyjne, z którymi zasilanie finansowe powinno być skoordynowane.

Analiza obowiązującego systemu finansowania działalności władz terenowych w Polsce nie pozwala na jednoznaczną odpowiedź na pytanie: jakiemu zakresowi samodzielności władz terenowych ten system najlepiej odpowiada? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa w odniesieniu do układu mieszanego ale powinno się w każdym razie dążyć do wyraźnego w przepisach ustawowych określenia związków między budżetami i planami rzeczowymi władz terenowych oraz związków tych budżetów i planów z budżetami i planami władz wyższego stopnia. Bez właściwego rozeznania tych związków nie można doprowadzić do postulowanej parametryczności instrumentów finansowych w tym budżetowych i funduszowych, zapewniających wzrost samodzielności władz terenowych w warunkach mieszanego układu kierowania działalnością tych władz. Należałoby to traktować jako istotny i pilny problem badawczy.

Nie należy jednak zapominać, że układ mieszany nie jest jedynie możliwym układem kierowania działalnością władz terenowych. Jako przyszłościowy cel reform funkcjonowania tych władz należałoby uznać konsekwentną decentralizację ich działalności a zwłaszcza decentralizację działalności władz stopnia podstawowego, opieraną na samorządności terytorialnej. Jest to zagadnienie, które wymagałoby oddzielnego opracowania.

STEFAN OCHOCIŃSKI

## **PROGRAM I ZASADY BANKOWOŚCI SPÓŁDZIELCZEJ I KOMUNALNEJ**

### **1. Wstęp**

Spółdzielczość w Polsce Ludowej stanowi formę ruchu społeczno-gospodarczego, który za pomocą demokratycznie zarządzanego przedsiębiorstwa zbiorowego prowadzi działalność gospodarczą i społeczno-wychowawczą, mającą na celu stałe podnoszenie materialnego i kulturalnego poziomu życia swoich członków oraz całego społeczeństwa. Koniecznym warunkiem urzeczywistnienia tego zadania, szczególnie wobec napiętych zadań gospodarczych przy bardzo ograniczonych środkach państwa, jest także szersze niż dotychczas wykorzystanie form samopomocy pieniężnej, zwłaszcza wśród rolników i rzemieślników zrzeszonych w spółdzielniach kredytowych. Związane jest to ściśle z założeniem, przyjętym w kierunkach reformy gospodarczej z 1981 r.<sup>1</sup>, zwiększenia znaczenia więzi rynkowych oraz systemu pieniężnego i bankowo-kredytowego w stosunkach między jednostkami gospodarczymi sektora uspołecznionego i nie uspołecznionego.

Zakłada się, że w Polsce Ludowej będą istniały podstawy ideowe, polityczne i prawne stwarzające warunki dla zwiększonej roli więzi rynkowych oraz systemu pieniężnego i bankowo-kredytowego w stosunkach między jednostkami gospodarczymi sektora uspołecznionego i nie uspołecznionego w ogólności, a szczególnie w lokalnych środowiskach. Ruch spółdzielczy wyłonił się bowiem w warunkach istnienia rynku towarowego i pieniężnego oraz tylko w takich warunkach może prawidłowo funkcjonować.

---

<sup>1</sup> Kierunki reformy gospodarczej, Warszawa 1981, s. 10, 20 i 21.

Podstawowe źródło finansowania spółdzielczej działalności gospodarczej i kulturalnej powinny stanowić fundusze własne spółdzielni, zasilane z zysku i zgromadzone przez nie wkłady pieniężne ludności. Natomiast bezzwrotne dotacje z budżetu państwa mogą spełniać rolę uzupełniającą i tylko w granicach zadań zleconych przez administrację państwową.

W opracowaniu pokrótce prześledzono program jednostkowy, którego zadania pomyślnie urzeczywistnia spółdzielczość kredytowa, głównie na podstawie samopomocy finansowej, a nie w wyniku bezzwrotnej pomocy finansowej czynników zewnętrznych. Na tym tle przedstawiono także niektóre postanowienia ustaw z lat 1982 i 1983. które ograniczają możliwości pełniejszego, niż dotychczas, rozszerzenia samopomocy finansowej. W zakończeniu zwrócono uwagę na konieczność lepszego wykorzystania środków własnych spółdzielni i ludności, pobudzając tą drogą inicjatywę gospodarczą indywidualnych rolników i rzemieślników.

## **2. Spółdzielczy program jednostkowy oraz zasady i sposoby jego urzeczywistniania**

Jednostkowy program społeczno-gospodarczy, urzeczywistniany przez spółdzielczość kredytową, ma na celu głównie podniesienie poziomu gospodarczego ekonomicznie słabych, prywatnych przedsiębiorstw. Udostępniając im za pomocą banków spółdzielczych tani i dogodny kredyt, umożliwiają korzystanie z ułatwień, jakimi dysponują przedsiębiorstwa gospodarczo silne. Spółdzielnie kredytowe wykonują swoje zadania głównie poprzez uspołecznienie w różnych formach dodatkowego zysku, przekraczającego wynagrodzenie przedsiębiorcy za wprowadzanie nowych i tańszych sposobów produkcji, osiąganego pod wpływem naturalnej nierówności prywatnej własności środków produkcji, braku idealnie wolnej konkurencji i nieodzowności upływu czasu dla wyrównania popytu i podaży. W tym samym celu spółdzielnie udzielają członkom taniego kredytu, pokrytego środkami zgromadzonymi w formie niepodzielnego funduszu zasobowego, zwrotnych wpłat członkowskich i wkładów pieniężnych ludności oraz utrzymanego w racjonalnych granicach kredytu refinansowego. Dzięki tym funkcjom, a szczególnie zasadzie otwartości członkostwa i usuwania nienormalnego zysku, spółdzielnie kredytowe mogą złagodzić i usunąć najsilniej odczuwaną niższość ekonomiczną pod względem drobnego kredytu bankowego.

Jednostkowy program ekonomicznego umacniania prywatnych przedsiębiorstw rolniczych i rzemieślniczych za pomocą spółdziel-

czości zastosowano w krajach, w których wytwórczość ta nie mogła się rozwijać i upadała z powodu braku zorganizowanego drobnego kredytu i panoszenia się lichwy pieniężnej oraz konkurencyjności szybko rozwijających się gospodarczo silnych przedsiębiorstw. Kredyt spółdzielczy umożliwiał ekonomicznie słabym prywatnym przedsiębiorstwom tańsze zaopatrywanie się w materiały, ulepszanie narzędzi, wykonywanie większych zamówień, krótkotrwałe kredytowanie odbiorców, a nawet pośrednie kredytowanie obrotu ziemią i spłat rodzinnych związanych z niepodzielnością gospodarstw rolnych. Dzięki temu przyczyniał się do wyrównania stanowiska jednostek i organizacji ekonomicznie słabych ze stanowiskiem podmiotów gospodarczo silnych.

W Polsce program społeczno-gospodarczy jednostkowy podjęła najwcześniej, w pierwszej połowie XIX w., i urzeczywistniała najskuteczniej spółdzielczość kredytowa systemu wielkopolskiego<sup>2</sup>, która posiadała oryginalny program ideowy, własny związek organizacyjno-rewizyjny i centrale finansową oraz swoiste cechy gospodarcze.

Z punktu widzenia sposobu gospodarowania istotę spółdzielni systemu wielkopolskiego można określić jako dobrowolny związek osób słabych gospodarczo, mających na celu prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa bankowego dla zaspokojenia zdrowych potrzeb kredytowych członków. Przedsiębiorstwo to oparte było na zasadach: 1) uspołeczniania zysku w niepodzielnym funduszu rezerwowym, z wyjątkiem dywidendy nie przekraczającej normalnego oprocentowania wkładów oszczędnościowych; 2) dobrowolnego i nie zamkniętego związku jednostek słabych pod względem zdolności kredytowej, mających na celu prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa bankowego; 3) ograniczenia działalności kredytowej tylko do członków; 4) samopomocy finansowej; 5) nie ograniczonej solidarnej odpowiedzialności członków za zobowiązania spółdzielni; 6) demokratycznego charakteru samorządu spółdzielni.

Wielkopolski system spółdzielczy obejmował spółdzielnie prowadzące działalność gospodarczą opartą na wyżej podanych zasadach, a posiadające swoje centrale organizacyjno-rewizyjne w Związku Spółek Zarobkowych i Gospodarczych w Poznaniu (1871 r.) oraz

<sup>2</sup> Określenie „wielkopolski system spółdzielczy” jest ściśle związane z Poznaniem, gdzie powstał program społeczny K. Marcinkowskiego i gdzie znajdowała się siedziba spółdzielczych central organizacyjno-rewizyjnej, finansowej i gospodarczej. Polski ruch spółdzielczy promieniował z Poznania na Wielkopolskę, Pomorze, Śląsk, Warmię i Mazury, a częściowo także na główne ośrodki emigracji polskiej.

przejściowo w Związku Spółek Śląskich w Katowicach (1914 r.), natomiast centralę finansową w Banku Związku Spółek Zarobkowych w Poznaniu (1885 r.).

W dotychczasowym rozwoju spółdzielczosci kredytowej samopomoc finansowa stanowiła podstawowy sposób urzeczywistniania jednostkowego programu społeczno-gospodarczego, chociaż w tym celu stosowano czasem także bezzwrotną pomoc finansową państwa.

Samopomoc finansowa polega na tworzeniu przez spółdzielnie własnych funduszy w celu zaspokojenia potrzeb kredytowych członków, przede wszystkim z niepodzielnej części 'nadwyżki bilansowej i z wpłat wpisowego, następnie z wpłat na fundusz udziałowy i wkładów oszczędnościowych ludności, nie wykluczając przejściowego i racjonalnego korzystania z bankowego kredytu finansowego. Taki dogodny kredyt, oparty na środkach samopomocy finansowej, ułatwia normalny rozwój indywidualnych przedsiębiorstw przy niższych jednostkowych kosztach własnych, czyniąc je przez to rentowniejszymi i bardziej konkurencyjnymi. Wzbudza to materialne zainteresowanie członków racjonalną gospodarką i samodzielnym rozwojem spółdzielni oraz prywatnych przedsiębiorstw, obniżką kosztów jednostkowych i cen oraz podnoszeniem poziomu kultury zawodowej, wpływając jednocześnie na wzrost zaufania we własne siły i na ogólny rozwój społeczeństwa. Samopomoc finansową i związane z nią zasady spółdzielcze konsekwentnie przestrzegały spółdzielnie kredytowe systemu wielkopolskiego, które stworzyły we własnym zakresie obfite fundusze własne, wzmacniając skutecznie na tej podstawie siły gospodarcze i poziom kultury zawodowej członków.

Pomoc finansowa państwa, a często także innych czynników publicznych lub prywatnych, polega na bezzwrotnym finansowaniu przedsiębiorstwa spółdzielczego, a za jego pośrednictwem potrzeb gospodarczych i socjalno-kulturalnych członków spółdzielni. Z różnymi formami subwencjonowania spółdzielni związana jest zwykle nadmierna ingerencja czynników zewnętrznych w ich sprawy oraz administracyjne zarządzanie nimi. Poza tym ujemną stroną spółdzielni odgrywających rolę kanałów doprowadzających bezzwrotne fundusze państwowe do rąk członków jest to, że przyzwyczajają ich do rozwoju kosztem całego społeczeństwa, podważają samodzielność i inicjatywę gospodarczą oraz osłabiają materialne zainteresowanie członków racjonalną gospodarką spółdzielni i prywatnych przedsiębiorstw. Na względnie szerokiej zewnętrznej pomocy instrukcyjno-rewizyjnej i finansowej, a nie tylko na samopomocy finansowej, opierały się kasy Stefczyka, co uzasadnione było ubóstwem członków, przeważnie właścicieli rozdrobnionych gospodarstw rolnych.

Z tych i innych względów w Wielkopolsce K. Marcinkowski i czołowi działacze Związku Spółek Zarobkowych i Gospodarczych w Poznaniu<sup>3</sup>, w Małopolsce F. Stefczyk<sup>4</sup>, w Niemczech H. Schulze z Delitzsch<sup>5</sup> i F. Raiffeisen<sup>6</sup> oraz we Włoszech L. Luzzatti<sup>7</sup> wysunęli spółdzielczość kredytową na czoło całego ruchu spółdzielczego. Wielkopolska spółdzielczość kredytowa różniła się jednak od wzorców Schulzego i Raiffeisena pod względem głównych założeń programowych, rozwiązań organizacyjnych i metody podziału zysku. W warunkach Polski Ludowej bezzwrotna pomoc finansowa nie powinna być łączona z wyodrębnioną samopomocową działalnością kredytową, co nie wyklucza stosowania jej w ramach zleconej spółdzielniom akcji kredytowej ze środków państwa.

### **3. Miejsce spółdzielczości kredytowej w strukturze systemu bankowego określonej prawem bankowym z roku 1982<sup>8</sup>**

Ustawowe regulowanie organizacji i funkcjonowania spółdzielczości oraz poszerzenie zakresu obejmowanych nim spraw dokonywało się stopniowo, w miarę przechodzenia poszczególnych państw od neutralności gospodarczej w okresie wolnej konkurencji, poprzez interwencjonizm i etatyzm gospodarczy podczas niedoskonałej konkurencji, do szerokiego współdziałania i bezpośredniego zarządzania spółdzielczością w warunkach gospodarki planowej. Wyodrębnienie prawa spółdzielczego nastąpiło po wieloletnim rozwoju i utrwalonych rozwiązaniach systemowych podczas długotrwałych doświadczeń ruchu spółdzielczego. Pierwsze ustawy o spółdzielniach uchwalono: w 1852 r. w Anglii, 1867 r. w Prusach (moc obowiązującą roz-

<sup>3</sup> S. Ochociński: Podstawy i zasady wielkopolskiej spółdzielczości kredytowej do roku 1918, PWN, Poznań 1965; tenże, Podstawy i zasady spółdzielczości kredytowej w Polsce Ludowej (W świetle doświadczeń „wielkopolskiego systemu spółdzielczego”), ZN — seria II AE w Poznaniu, Poznań 1984, z. 80; Wielkopolski system spółdzielczości kredytowej, PWN Warszawa — Poznań 1985.

<sup>4</sup> F. Stefczyk: O spółkach oszczędności i pożyczek pod Patronatem Wydziału Krajowego we Lwowie, Lwów 1914.

<sup>5</sup> H. Schulze-Delitzsch: Capitel zu einem deutschen Arbeiterkatechismus, Lipsk 1863; tenże, Vorschuss und Credit-Vereine als Volksbanken, Lipsk 1876.

<sup>6</sup> F. W. Raiffeisen: Die Darlehnskasse-Vereine, Neuuiwed 1887.  
S. Wojciechowski: Kooperacja w rozwoju historycznym. Warszawa 1922, s. 284.

<sup>8</sup> Zmiany struktury organizacyjnej i funkcjonowania banków spółdzielczych przedstawiono w opracowaniu S. Ochociński: Zasady funkcjonowania banków spółdzielczych po reorganizacji z roku 1975; tenże, Spółdzielczość kredytowa typu rolniczego w reformie systemu bankowego z roku 1982. Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 4, s. 223—239 oraz 1983, z. 2, s. 139—155.

ciągnięto w 1871 r. na całą Rzeszę Niemiecką), 1873 r. w Austrii i Belgii, 1920 r. w Polsce (weszła w życie 1 I 1921 r.), 1924 r. w ZSRR itd.

Pierwsze polskie prawo spółdzielcze z 1920 r.<sup>9</sup>, znowelizowane w 1923 i 1934 r., ujmowało niektóre zasady systemu wielkopolskiego, stanowiące początkowo przejaw zgody państwa na jego samodzielność, tradycyjne zasady i idee, głównie z uwagi na siłę finansową reprezentowaną przez Związek Spółdzielni w Poznaniu. Ustawa spółdzielcza zbliżyła nieco do siebie poszczególne systemy spółdzielcze przez ujednolicenie najbardziej ogólnych zasad, lecz w tych ramach umożliwiła rozwój nawet ideologicznie przeciwnych kierunków i form ruchu spółdzielczego. Polityka antykrzysowa państwa spotęgowała jednak jego ingerencję w sprawy życia gospodarczego, co podważyło także samodzielność i samorząd spółdzielczy. W 1934 r. sejm uchwalił pod naciskiem rządu nowelę do ustawy o spółdzielniach z 1920 r., która zniosła dotychczasową wolność zakładania i rozwoju spółdzielni i ich związków, wprowadzając system półkoncesyjny, jaki obowiązywał w zaborze rosyjskim przed pierwszą wojną światową<sup>10</sup>. Ograniczyła ona prawo występowania ze spółdzielni i określiła maksymalną granicę kredytu dla jednego członka. Minister skarbu decydował odtąd ostatecznie o powstaniu i likwidacji spółdzielni, przyznawał związkom prawo rewizji, zatwierdzał statuty związków rewizyjnych, mianował przewodniczącego i członków Rady Spółdzielczej przy Ministerstwie Skarbu. Luźne stosunki związków rewizyjnych z Radą Spółdzielczą przekształciły się odtąd w zależność organizacyjną. Przymusowa reorganizacja odgórna nie mogła odegrać właściwej roli w dziele zjednoczenia i nadal utrzymywały się różnice organizacyjne w poszczególnych spółdzielniach.

W warunkach Polski Ludowej spółdzielczość kredytowa, która wznowiła swą działalność w formach organizacyjnych i na zasadach wykształconych przed 1939 r., była kilkakrotnie odgórnie reorganizowana i tą drogą została podporządkowana nadrzędnej i zwierzchniej roli administracji państwowej, narzucającej spółdzielniom formy organizacyjne oraz kierunki i zasady działania. Administracja państwowa wywiera odgórny i bezpośredni nacisk na finansowanie wykonawstwa dyrektywnych zadań gospodarczych za pomocą planowych limitów i liczb kontrolnych oraz jednolitych w skali kraju zasad i trybu kredytowania, ustalanych administracyjnie i nie stosowanych do specjalnych warunków każdego jednolitego gospo-

<sup>9</sup> Ustawa z 29 X 1920 r. o spółdzielniach, Dz. U. 1920, nr 111, poz. 733.

<sup>10</sup> Ustawa o spółdzielniach z 29 X 1920 r., tekst obowiązujący od 27 VI 1934 r., Dz. U. 1934, nr 55 poz. 495.

darstwa rolnego i warsztatu rzemieślniczego, co nie sprzyja ujawnianiu i uruchamianiu rezerw gospodarczych.

Zapoczątkowany w roku 1981 proces reorganizacji i stwarzania warunków dla gospodarki przedsiębiorstw wszystkich form własności, a więc także indywidualnie gospodarujących rolników i rzemieślników, na zasadach racjonalności, niedoskonałej konkurencji, samodzielności, rentowności i samofinansowania znajduje się nadal w fazie przygotowania i uchwalania podstaw prawnych. Uchwalono przez sejm m.in. ustawę bankową<sup>11</sup> i ustawę spółdzielczą w 1982 r.<sup>12</sup> oraz ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej<sup>13</sup> i o radach narodowych w 1983 r.<sup>14</sup>, które stwarzają ramowe warunki, zwiększające kompetencje i samodzielność spółdzielni kredytowych w zakresie wykorzystania lokalnych zasobów gospodarczych i wartości kulturalnych dla lepszego zaspokojenia potrzeb członków oraz prywatnych gospodarstw rolnych i warsztatów rzemieślniczych. Ustawy te zawierają jednak pewne postanowienia, które ograniczają urzeczywistnienie w praktyce pełnej samopomocy finansowej i związanych z nią zasad spółdzielni kredytowych, osłabiając zarazem ich znaczenie jako lokalnych instytucji drobnego kredytu bankowego, mających na celu wzmocnienie sił gospodarczych i poziomu kultury zawodowej zrzeszonych w nich indywidualnych rolników i rzemieślników.

Prawo bankowe z 26 II 1982 r., obowiązujące od 1 VII 1982 r.<sup>15</sup>, i prawo spółdzielcze z 16 IX 1982 r., które weszło w życie z dniem 1 I 1983 r.<sup>16</sup>, stworzyły ustawowe podstawy utrwalające zespolenie spółdzielczości kredytowej, za pośrednictwem państwowo-spółdzielczego BGŻ, z państwowym systemem bankowym podporządkowanym Radzie Ministrów, wyłączając go z zależności organizacyjnej Ministerstwa Finansów.

Zgodnie z założeniami reformy gospodarczej prawo bankowe z 1982 r. aprobowало istniejącą obecnie następującą strukturę bankowego systemu: Narodowy Bank Polski jako centralny bank państwa i bank obsługujący bezpośrednio określone jednostki gospodarcze oraz inne banki branżowe — Bank Gospodarki Żywnościowej w formie państwowo-spółdzielczej ze zrzeszonymi w nim bankami

<sup>11</sup> Ustawa z 26 II 1982 r. — prawo bankowe, Dz. U. 1982 nr 7 poz. 56.

<sup>12</sup> Ustawa z 16 IX 1982 r. — prawo spółdzielcze, Dz. U. 1982 nr 30 poz. 210.

<sup>13</sup> Ustawa z 20 VII 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1983, nr 39 poz. 175.

<sup>14</sup> Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. 1983 r. nr 41 poz. 185.

<sup>15</sup> Dz. U. 1982, nr 7 poz. 56.

<sup>16</sup> Dz. U. 1982, nr 30 poz. 210.



spółdzielczymi, Bank Handlowy w Warszawie S.A. i Bank Polska Kasa Opieki S.A. Ponadto postanowiono wydzielić z Narodowego Banku Polskiego w terminie do 30 VI 1984 r. Powszechną Kasę Oszczędności jako samodzielny bank państwowy. Ustanowiono także nową instytucję — Radę Banków jako organ koordynacyjny i konsultacyjny banków.

W skład Rady Banków wchodzi: prezes NBP i jego pierwszy zastępca, prezesi zarządów banków o ogólnokrajowym zasięgu działania bądź wyznaczeni przez nich pierwsi zastępcy, przedstawiciele banków spółdzielczych, wybrany przez radę BGŻ i przedstawiciel Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i przedstawiciel ministra finansów. Radzie Banków przewodniczy i reprezentuje ją na zewnątrz prezes NBP lub jego pierwszy zastępca. Niestety w skład Rady nie wchodzi przedstawiciele jednostek gospodarczych, korzystających z usług bankowych, co wyklucza możliwość bezpośredniej prezentacji stanowiska w interesujących ich sprawach. Skład Rady wskazuje, że w praktyce jest to organ kolegialny kierownictwa banków i centralnej administracji państwowej.

Rada Banków stanowi kolegialną instytucję opiniującą, analizującą i dzielącą się doświadczeniami, lecz nie podejmuje samodzielnych decyzji. Mimo to tylko w przypadku zgłoszenia przez przedstawiciela Komisji Planowania przy Radzie Ministrów lub przedstawiciela ministra finansów odrębnego zdania w sprawach polityki pieniężno-kredytowej i na ich wniosek sprawę rozstrzyga Rada Ministrów. Niestety takiego uprawnienia nie przyznano przedstawicielowi banków spółdzielczych, który reprezentuje interesy spółdzielni i zrzeszonych w nich prywatnych rolników i rzemieślników, a w związku z tym może zgłaszać odrębne zdanie niż przedstawiciel BGŻ lub inni członkowie Rady. Stanowi to poważne ograniczenie samodzielności i samorządu ruchu spółdzielczości kredytowej.

W myśl prawa bankowego z 1982 r. Rada Ministrów między innymi tworzy i likwiduje w drodze rozporządzenia (poza NBP) banki państwowe i banki państwowo-spółdzielcze, wyraża zgodę na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej i banku spółdzielczego, za wyjątkiem spółdzielni zakładanych w ramach Banku Gospodarki Żywnościowej, nadaje statut bankowi państwowemu, określa zadania i zakres działania pozostałych banków, ustala zasady rozliczeń jednostek gospodarki społecznej, określa ogólne zasady udzielania przez banki kredytów obrotowych i inwestycyjnych. Natomiast prezes NBP m.in. ustala ogólne zasady otwierania i prowadzenia rachunków bankowych, określa rodzaje wkładów oszczędnościowych i wydawanych na nie dowodów, wyznacza granice wysokości opro-

centowania udzielanych kredytów i przyjmowania wkładów bankowych. Natomiast ustalenia planu kredytowego, uchwalanego przez Sejm, kształtują obieg pieniężny organizowany przez wszystkie ogniwa systemu bankowego.

Wymieniony przykładowo zakres uprawnień decyzyjnych centralnej administracji państwowej wobec banków państwowych, spółdzielczo-państwowych i spółdzielczych oraz dyrektywny charakter limitów i obowiązujących wytycznych, wynikających z rocznego państwowego planu kredytowego, utrwalają znaczenie administracyjnych środków regulowania organizacji i działalności wszystkich banków, a więc także banków spółdzielczych. Wykorzystywane środki oddziaływania ekonomicznego nadal będą podporządkowane dyrektywom administracyjnym, co podważa ich znaczenie jako kryteriów podejmowania decyzji gospodarczych i oceny wyników działalności banków i obsługiwanych przez nie jednostek gospodarczych. Postanowienia prawa bankowego z 1982 r. nie stwarzają — moim zdaniem — podstaw prawnych do wprowadzania w życie tych założeń reformy gospodarczej, które zmierzały do nadania bankom charakteru samodzielných instytucji kredytowych oraz umożliwienia inicjowania zmian struktury organizacyjnej banków, stosowanych środków ekonomicznych i zasad ich działania odpowiednio do szybko zmieniających się potrzeb życia gospodarczego.<sup>17</sup>

#### **4. Bank Gospodarki Żywnościowej państwowo-spółdzielczym związkiem rewizyjnym i centralą finansową banków spółdzielczych<sup>18</sup>**

Prawo bankowe z 1982 r. nadało BGŻ formę banku państwowo-spółdzielczego z obowiązkiem wpisu do rejestru spółdzielni, chociaż takiego charakteru nie określał wyraźnie statut tego Banku z 27 VI 1975 r.<sup>19</sup> Nowe prawo bankowe ustaliło także zgodnie z założeniami reformy gospodarczej i propozycją II Krajowego Zjazdu Delegatów Banków Spółdzielczych z 1981 r., że przedmiotem działalności BGŻ jest sprawowanie usług bankowo-kredytowych na rzecz rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego i leśnictwa oraz spełnianie zadań centralnego związku spółdzielczego, łączącego funkcje orga-

<sup>17</sup> Kierunki reformy gospodarczej..., op. cit., s. 18.

<sup>18</sup> Zmiany organizacyjne i zasady funkcjonowania BGŻ omówiono szerzej w pracy: S. Ochociński: Zmiany organizacyjne BGŻ jako centrali spółdzielczości kredytowej w latach 1975—1984 w pracy zbiorowej pod red. J. Wolniaka, Problemy organizacji i funkcjonowania systemu pieniężnego, ZN AE Poznań, seria I, Poznań 1987, zeszyt nr 142, s. 65—95.

<sup>19</sup> Uchwała Rady Ministrów z 27 VI 1975 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarki Żywnościowej, KP 1975 nr 23, poz. 144.

nizacyjną i rewizyjną z funkcjami centrali finansowej banków spółdzielczych.

Uchwalone w następnej kolejności nowe prawo spółdzielcze z 1982 r. dopuściło możliwość podejmowania decyzji przez spółdzielnię wspólnych zadań z innymi organizacjami spółdzielczymi, społecznymi i gospodarczymi oraz zrzeszania się z nimi we wszelkich formach organizacyjnych przewidzianych przez prawo, a szczególnie w formie spółdzielni osób prawnych, spółki handlowej i cywilnej. Postanawia ono także, że centralne związki są z zasady związkami rewizyjnymi, a wyjątkowo mogą prowadzić także działalność gospodarczą z woli i na rzecz zrzeszanych spółdzielni. Natomiast BGŻ z mocy prawa bankowego spełnia rolę centralnego związku rewizyjnego i centrali finansowej banków spółdzielczych. Przyjęte rozwiązanie narusza to założenie reformy gospodarczej, które zmierza do przywrócenia prawa organizowania się w pełni samorządowych spółdzielni w związki tylko w drodze swobodnych decyzji spółdzielców, nie zaś w rezultacie administracyjnych zarządzeń.<sup>20</sup>

Państwowo-spółdzielczy BGŻ jest centralnym zrzeszeniem organizacyjnym z udziałem banku państwowego i banków spółdzielczych, które zabezpiecza znaczną ingerencję administracji państwowej w sprawach spółdzielczości kredytowej i zrzeszanych przez nią indywidualnych rolników i rzemieślników. Ingerencję państwa umożliwiają m.in.: tworzenie i likwidacja banku państwowo-spółdzielczego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które także określa zadania i zakres działania banku; powołanie i odwoływanie prezesa zarządu banku przez prezesa Rady Ministrów; uzgadnianie z Radą Banków statusu banku państwowo-spółdzielczego; zapewnienie przewagi funduszy państwowych w funduszu udziałowym banku; regulowanie przez NBP wysokości i warunków udzielanego kredytu refinansowego; prawo wydawania oświadczeń o celowości założenia spółdzielni, chociaż nowe prawo spółdzielcze uprawnia sąd do kontroli odmowy założenia; wykonywanie lustracji spółdzielni, która w myśl nowego prawa spółdzielczego obejmuje badanie nie tylko zgodności działania spółdzielni z ustawami, lecz także kontrolę zgodności z zasadą racjonalnego gospodarowania oraz zalecania sposobu i terminu usunięcia stwierdzonych uchybień; prawo sądowego zaskarżenia uchwał walnego zgromadzenia.

Prawo bankowe z 1982 r. utrwaliło praktykę wykonywania przez BGŻ funkcji centralnego związku rewizyjnego i funkcji centrali fi-

---

<sup>20</sup> Kierunki reformy gospodarczej..., op. cit., s. 10.

nansowej banków spółdzielczych, co jest sprzeczne z zasadami prawidłowej kontroli i nadzoru oraz przyczynia się często do nieprawidłowości w spółdzielczej działalności bankowo-kredytowej.

Wymienione kompetencje oraz środki i sposoby administracyjnego działania mogą w praktyce nadmiernie rozszerzyć ingerencję administracji państwowej w funkcjonowaniu banku państwowo-spółdzielczego, pozbawiając rzeczywistej samodzielności i samorządu nie tylko BGŻ, lecz także przymusowo w nim zrzeszone banki spółdzielcze. Prawna dopuszczalność środków administracyjnego oddziaływania, choćby początkowo w ograniczonym zakresie stwarza niebezpieczeństwo pojawienia się wypaczenia centralistyczno-biurokratycznego, polegającego m.in. na ogólnym administracyjnym zarządzaniu spółdzielczością kredytową za pomocą tzw. powielaczowych aktów prawnych.

## **5. Banki spółdzielcze terenowymi ogniwami Banku Gospodarki Żywnościowej**

Z mocy prawa bankowego z 1982 r. państwowo-spółdzielczy BGŻ stanowi formę zbiorowego przedsiębiorstwa bankowego, w którym strona państwowa jest silniejsza pod względem zakresu kompetencji, gospodarczym i finansowym, a banki spółdzielcze stanowią stronę relatywnie gospodarczo i finansowo słabszą. Z tych i innych względów w państwowo-spółdzielczej jednostce organizacyjnej strona państwowa spełnia rolę decyzyjną i zarządzającą spółdzielniemi za pomocą środków administracyjnych i środków ekonomicznych, a strona spółdzielcza spełnia rolę wykonawczą, opiniodawczą i społeczno-wychowawczą.

Charakter banków spółdzielczych jako techniczno-wykonawczych ogniw BGŻ utrwalają dodatkowo, obok scharakteryzowanych, także następujące postanowienia prawa bankowego z 1982 r.: zakłada się je dla obsługi ludności i jednostek objętych zakresem działania tych banków, zamieszkających lub mających siedzibę na terenie jednej lub kilku gmin bądź miasta; banki spółdzielcze mogą korzystać z kredytów w banku państwowo-spółdzielczym lub państwowym w ramach planu kredytowego.

Nowe prawo bankowe utrzymuje więc dotychczasową zasadę ogólnego podziału kompetencyjnego między poszczególnymi bankami, wyłączającą w początkowym etapie reformy bankowej zasadę wyboru banku przez jednostki gospodarcze. Podtrzymuje ono także zasadę prowadzenia spółdzielczej działalności kredytowej w ramach limitów i obowiązujących wytycznych wynikających z państwowego

planu kredytowego, co rozrywa bezpośredni związek między akcją kredytową a charakterem ekonomicznym lokalnych funduszy samopomocy finansowej. Ponadto administracyjnie wprowadzone środki ekonomiczne oddziaływania bankowego pozbawia możliwości wykorzystania ich jako kryteriów podejmowania decyzji gospodarczych i kryteriów oceny rezultatów działalności. Prawo bankowe nie wprowadziło więc zasady swobodnego wyboru banku przez klientów ani też zasady stosowania wyłącznie środków ekonomicznych oddziaływania bankowego, co w myśl założeń reformy gospodarczej miało „wystąpić w niedalekiej przyszłości w dziedzinie obsługi kredytowej ludności oraz jednostek społecznej i nie społecznej drobnej wytwórczości”<sup>21</sup>.

Prawo spółdzielcze z 1982 r. wzmocniło zasady rentowności w bieżącej działalności spółdzielni oraz zasady uspołeczniania nadwyżki bilansowej w spółdzielni. Postanawia ono, że podejmowanie przez spółdzielnię nierentownej działalności zleconej przez administrację państwową zobowiązuje tę ostatnią do zapewnienia jej wskazanych w umowie środków finansowych i innych, umożliwiając wykonanie tej działalności na zasadzie rentowności. Niestety, prawo spółdzielcze przewiduje także dotowanie spółdzielni w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej, chociaż bezzwrotne finansowanie nie wzbudza materialnego zainteresowania racjonalną gospodarką i podważa żądanie do pełnego i konsekwentnego stosowania metody samofinansowania przez wszystkie jednostki gospodarcze.

Nowe prawo spółdzielcze zwiększa uprawnienia walnego zebrania i zjazdu delegatów centralnego związku w zakresie podziału nadwyżki bilansowej, usztywniając jednocześnie kolejność dokonywanych z niej odpisów. Nadwyżkę bilansową stanowi prawidłowy zysk spółdzielni, po pomniejszeniu o należny podatek dochodowy oraz po uwzględnieniu udziału w ich wyniku finansowym innych organizacji. Co najmniej 20% nadwyżki przeznacza się na zwiększenie funduszu zasobowego. Następnie dokonuje się odpisu na scentralizowany fundusz rozwoju w wysokości ustalonej przez zjazd delegatów centralnego związku. Dalszą część nadwyżki bilansowej walne zebranie przeznacza na utworzenie i zasilenie funduszy celowych spółdzielni do podziału między członków, na premie i nagrody dla członków i pracowników spółdzielni oraz na działalność społeczno-wychowawczą, cele socjalne i mieszkaniowe. Wysokość oprocentowania udziałów, stanowiącą formę podziału części nadwyżki między członków nie może przewyższać więcej niż o 50% najwyższej wysokości opro-

---

<sup>21</sup> Kierunki reformy gospodarczej..., op. cit., s. 73.

centowania ustalonej dla terminowych, imiennych wkładów oszczędnościowych.

Gospodarka podstawowymi funduszami własnymi, tj. funduszem zasobowym i funduszem udziałowym, uwzględnia specyficzne cechy gospodarki spółdzielczej. Natomiast gospodarkę funduszami celowymi, finansowanie remontów i inwestycji oraz rozliczenia z budżetem oparto na zasadach analogicznych lub zbliżonych do zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych, regulowanych przez Radę Ministrów i ministra finansów. Ogranicza to możliwość pełnego oparcia gospodarki finansowej spółdzielni na specyficznych zasadach spółdzielczych.

Nowe prawo bankowe i prawo spółdzielcze regulują ramowo wiele rozwiązań organizacyjnych oraz form i zasad funkcjonowania spółdzielni, pozostawiając tym ostatnim możliwość dostosowania niektórych postanowień statutowych do lokalnych warunków. Relatywnie silniejsza pozycja BGŻ niż zrzeszonych w nim banków spółdzielczych nie powinna być wykorzystywana do narzucania spółdzielniom niekorzystnych dla nich postanowień statutowych, a szczególnie ograniczających ich samorządność, samodzielność i samofinansowanie. Spółdzielnie miały obowiązek zgłoszenia do rejestru zmian statutowych najpóźniej do 1 VII 1983 r., a związki spółdzielcze do 1 VII 1984 r. Umożliwiało to włączenie członków do kształtowania treści statutów, lecz mimo to nie wprowadzono do nich sprawdzonych w długotrwałej praktyce zasad gospodarczych, finansowych i form organizacyjnych wielkopolskiego systemu spółdzielczości kredytowej. Założenia reformy gospodarczej zapewniają bowiem, że „państwo i władze terenowe popierać będą proces reaktywowania tradycyjnych i tworzenia nowych form zrzeszeń spółdzielczych”<sup>22</sup>.

## **6. Zadania komunalnego banku długoterminowego kredytu hipotecznego**

W rozwoju systemu finansowego Polski Ludowej wykształcono trzy podstawowe sposoby wykorzystywania akumulacji finansowej państwa dla potrzeb finansowania inwestycji: dotacyjny, samofinansowania i kredytowy. Stosowany dotąd system kredytowania inwestycji produkcyjnych charakteryzuje się występowaniem obok siebie różnych źródeł spłaty kredytu udzielonego na jedno i to samo zadanie inwestycyjne. Taki sposób finansowania inwestycji można określić jako „mieszany”, łączy bowiem elementy wszystkich trzech

---

<sup>22</sup> Kierunki reformy gospodarczej..., op. cit., s. 10.

metod: samofinansowania oraz samospłacania nakładów inwestycyjnych, jak i ich finansowania dotacyjnego. „Mieszany” sposób finansowania nakładów na inwestycje produkcyjne uniemożliwia — moim zdaniem — pełne powiązanie formy kredytu bankowego z ekonomiczną efektywnością poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Z tych i innych jeszcze względów proponuje się organizowanie przez rady narodowe instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego<sup>23</sup>, spłacanego z zysku od eksploatowanego obiektu inwestycyjnego. Rozwiązanie to umożliwi wykorzystanie kredytu bankowego także dla wzbudzania zainteresowania poszczególnych inwestorów racjonalnym wyborem kierunków inwestycyjnych, efektywnością realizacji i eksploatacji inwestycji oraz racjonalną gospodarką majątkiem nieruchomym w postaci ziemi i budynków, podlegającym obecnie procesom dewastacji i marnotrawstwa. Stanowi to także próbę doskonalenia organizacji i funkcjonowania bankowego kredytu inwestycyjnego, m.in. przez udzielanie kredytu długoterminowego wyłącznie w oparciu i w granicach zgromadzonych długoterminowych funduszy obcych, co powinno stać się zasadą funkcjonowania komunalnego banku długoterminowego kredytu hipotecznego.

Propozycja organizowania w Polsce przez rady narodowe instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego jest ściśle związana z kierunkami reformy gospodarczej z 1981 r.<sup>24</sup>, zakładającymi: zwiększenie roli rynku pieniężnego i kapitałowego, przywrócenie otwartego układu organizacyjnego systemu bankowego, elastyczne kształtowanie i stosowanie metod i środków działalności bankowej oraz swobodny wybór banku przez jednostki gospodarcze. Akcję założycielską samodzielnych instytucji kredytowych przewidują także postanowienia prawa bankowego z 1982 r.<sup>25</sup>, które jednak uzależnia ją od warunków i potrzeb życia gospodarczego, jakie wystąpią w zreformowanym systemie gospodarczym oraz od zgody Rady Ministrów na utworzenie nowego banku. Następnie ustawy: o zmianie Konstytucji Polskiej<sup>26</sup> i o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>27</sup> z 1983 r. wraz z przygotowaną ich nowelizacją, przywracają

<sup>23</sup> Koncepcję komunalnego banku długoterminowego kredytu hipotecznego omówiono w pracy: S. Ochociński: Rady narodowe jako organizator instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego. Finansowe podstawy rozwoju samorządności terytorialnej, AE Poznań 1985, Zeszyt Naukowy — seria I, nr 130, s. 220.

<sup>24</sup> Kierunki reformy gospodarczej, Warszawa 1981, s. 9, 20, 21, 38, 44 oraz załącznik nr 2, s. 70—73.

<sup>25</sup> Dz. U. 1982, nr 7, poz. 56.

<sup>26</sup> Dz. U. 1983, nr 39, poz. 175.

<sup>27</sup> Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185.

czą m.in. własność komunalną i podmiotowość prawno-gospodarczą rad narodowych jako organów samorządu terytorialnego oraz o drobnej wytwórczości z 1985 r.<sup>28</sup> stwarzają podstawowe warunki dla zakładania w przyszłości komunalnych instytucji kredytowych.

Podstawowe zadanie gospodarcze banku hipotecznego we współczesnym życiu gospodarczym polega na pośrednictwie w zakresie kredytu długoterminowego między jego wierzycielami i dłużnikami, którzy nie nawiązują bezpośrednio wzajemnych stosunków kredytowych, godząc harmonijnie ich przeciwstawne interesy. W tym celu pozyskuje on fundusze obce od jednostek zainteresowanych, długoterminową ich lokatą w obligacjach i listach zastawnych, którymi pokrywa długoterminowy kredyt, udzielany na gospodarczo uzasadnione nakłady inwestycyjne komunalnych jednostek gospodarczych, właścicieli nieruchomości miejskich, prywatnego rolnictwa, rzemiosła i usług.

Bank hipoteczny czuwa, aby ogólna kwota sprzedanych listów zastawnych i obligacji nie przekraczała ogólnej kwoty zapotrzebowania na długoterminowy kredyt inwestycyjny, gdyż zgodność ta stanowi istotny warunek prawidłowego funkcjonowania instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego. W związku z tym oddziałuje on na utrzymywanie w racjonalnych granicach rozmiarów podaży listów zastawnych i obligacji oraz poziomu popytu na długoterminowy kredyt inwestycyjny. Dobre zabezpieczenie hipoteczne, rentowność przedsięwzięć gospodarczych kredytobiorców oraz łatwość zamiany listów zastawnych i obligacji na środki pieniężne zachęcają do nabywania tych papierów wartościowych i mogą przyczyniać się do udzielania tego rodzaju kredytu we względnie dużych rozmiarach.

Udzielanie kredytu długoterminowego uwarunkowane jest tym, że czynnościom bankowym aktywnym odpowiadają długoterminowe czynności bierne, polegające na emisji długoterminowych papierów wartościowych w formie listów zastawnych i obligacji pożyczek. Bank emitujący te papiery wartościowe może również je sprzedawać, stawiając uzyskaną ich równowartość do dyspozycji pożyczkobiorcy w formie kredytu na rachunku bankowym.

Listy zastawne zabezpiecza się wierzytelnościami banku zapisanymi w księdze hipotecznej na nieruchomości danego kredytobiorcy oraz całym majątkiem banku hipotecznego. Przedmiotem zabezpieczenia pożyczek hipotecznych mogą być tylko nieruchomości

<sup>28</sup> Ustawa z 31 I 1985 r. o drobnej wytwórczości, Dz. U. 1985, nr 3, poz. 11.



przynoszące trwały dochód, jak np. w miastach domy czynszowe, na wsi grunty uprawne, zagospodarowane tereny leśne, oczywiście pod warunkiem rentownego poziomu i prawidłowych relacji cen tych nieruchomości.

Zaspokajanie pretensji posiadaczy listów zastawnych, którym zwykle przysługuje prawo pierwszeństwa przed innymi wierzycielami, następuje z funduszu umorzenia listów zastawnych, zasilanego wpływami z tytułu najczęściej półrocznych rat spłacanych pożyczek hipotecznych. Każda rata obejmuje trzy części, jedną przeznaczoną na spłatę pożyczki, drugą na odsetki, przy czym obie zasilają fundusz umorzenia listów zastawnych oraz trzecią stanowiącą dodatek administracyjny, z którego pokrywa się koszty własne banku hipotecznego. Istotne znaczenie posiada więc prawidłowe opracowanie planu amortyzacyjnego, konstruowanego oddzielnie dla każdej długotrwałej pożyczki hipotecznej. Wynika to bowiem z faktu, że łączna kwota nominalna umarzanych listów zastawnych i wypłacanych odsetek musi mieć zawsze pokrycie w odpowiednim funduszu umorzenia listów zastawnych.

Umarzanie listów zastawnych następuje w drodze losowania lub wykupienia z wolnej ręki, lecz tylko w przypadku przedterminowej spłaty pożyczki, co wymaga jednak zgody banku hipotecznego i uprzedniego terminowego wypowiedzenia. Wylosowane listy zastawne podlegają wypłacie przez bank hipoteczny według wartości nominalnej. W przypadku przedterminowej spłaty pożyczki bank powinien wycofać z obiegu listy zastawne na analogiczną kwotę. Listy zastawne wykupione z wolnej ręki lub otrzymane tytułem przedterminowej spłaty pożyczki bank może ponownie wprowadzać do obiegu przy udzielaniu nowych pożyczek na hipotekę kwoty udzielonych pożyczek oraz łącznej wartości nominalnej listów zastawnych w obiegu.

Bank hipoteczny, obok funduszu umorzenia listów zastawnych, tworzy także fundusz rezerwy specjalnej, zabezpieczający terminową wypłatę należności za kupony i wylosowane listy zastawne. Wysokość tego funduszu nie powinna przekraczać 10% łącznej kwoty nominalnej emitowanych listów zastawnych. Fundusz rezerwy specjalnej zasila się z następujących źródeł: a) z wpłat wpisowego przez pożyczkobiorców, po potrąceniu z nich kosztów szacunku nieruchomości, b) z zysku osiągniętego przez bank ze skupu z wolnej ręki listów zastawnych przeznaczonych na umorzenie, c) z kwoty przedawnionych i nie zainkasowanych kuponów (po 5 latach) i listów zastawnych (po 30 latach), d) z odpisu od zysku bilansowego banku (5% rocznie). Środki funduszu umorzenia listów zastawnych i fun-

duszu rezerwy specjalnej stanowią wyodrębnioną część majątku, którą w razie upadłości banku przeznacza się również w pierwszej kolejności na pokrycie należności posiadaczy listów zastawnych.

Do papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu należą także obligacje długoterminowe, zabezpieczone funduszami własnymi banku, tj.: funduszem podstawowym i funduszem rezerwy specjalnej. Nie zabezpiecza się zapisem wierzytelności banku w księdze hipotecznej na nieruchomości pożyczkobiorców, jak to ma miejsce w przypadku listów zastawnych. Wpływy osiągnięte ze sprzedaży obligacji stanowią odpowiednie, pod względem charakteru ekonomicznego, źródło pokrycia dla udzielanych kredytów długoterminowych. Bank hipoteczny tworzy również wyodrębniony fundusz obligacji, zasilany wpływami z tytułu spłaty udzielonych pożyczek długoterminowych, dokonywanej ratami lub jednorazowo. Środki funduszu umorzenia zabezpieczają terminową wypłatę kuponów odsetek i równowartość umarzanych obligacji.

Komunalny bank hipoteczny może zajmować się także dodatkowo, poza udzielaniem kredytu długoterminowego na hipotekę nieruchomości oraz emisję listów zastawnych i obligacji, niektórymi czynnościami bankowymi, związanymi z obsługą przedsiębiorstw komunalnych oraz prywatnego rzemiosła, handlu, rolnictwa itp., oczywiście na zasadzie całkowitej dobrowolności ze strony obu partnerów: banku i klienta. Chodzi tu w szczególności o takie czynności bankowe, jak: 1) gromadzenie wkładów pieniężnych; 2) udzielanie kredytów długoterminowych na podstawie: a) dokumentów handlowych, b) pod zastaw (np. walut wymienialnych, papierów wartościowych, świadectw składów towarowych, kwitów przedsiębiorstw przewozowych itp.), c) zabezpieczenia hipotecznego, d) poręczeń banku; 3) pośredniczenie w rozliczeniach gotówkowych i bezgotówkowych; 4) kupno i sprzedaż na rachunek własny i osób trzecich wszelkiego rodzaju papierów wartościowych oraz przyjmowanie ich na przechowanie. Wprowadzi to element konkurencyjności do działalności banków, stanowiąc dla banków hipotecznych uzupełniające źródło dochodów, które w początkowej fazie ich rozwoju umożliwi przyspieszone zasilanie funduszy własnych (bank hipoteczny powinien podejmować się tylko takich operacji bankowych, z którymi związane jest najmniejsze ryzyko strat, lub narażenia możliwości zaspokojenia w każdej chwili i w pierwszej kolejności pretensji posiadaczy listów zastawnych i obligacji własnych banku).

Komunalny bank hipoteczny może przekazać, w miarę pomyślnego rozwoju, dodatkowe czynności bankowe stopniowo wznawianym miejskim i gminnym komunalnym kasom oszczędności, spełniając wobec nich rolę komunalnej centrali bankowej.

Prawidłowe funkcjonowanie komunalnego banku hipotecznego, znajdujące wyraz w ciągłym zachowaniu harmonijnego stosunku pomiędzy charakterem ekonomicznym rozporządzalnych funduszy, zgromadzonych w drodze różnorodnych czynności bankowych biernych, a charakterem udzielonych kredytów, posiada istotne znaczenie gospodarcze nie tylko dla poszczególnego banku i jego klientów, lecz również dla całego systemu bankowego i gospodarstwa społecznego. Naruszenie ekonomicznego związku pomiędzy rozwojem udzielonych kredytów bankowych a funduszami stanowiącymi źródło ich pokrycia może narazić także inne banki na trudności finansowe, a nawet spowodować ich niewypłacalność i zahamowanie procesów gospodarczych z wszystkimi niekorzystnymi następstwami tego stanu rzeczy. Z tych względów muszą być spełnione odpowiednie warunki dla utrzymania właściwego stosunku czynności biernych do czynności aktywnych banku hipotecznego, zabezpieczone ogólnymi postanowieniami ustawy bankowej i instrumentami pieniężnymi stosowanymi bieżąco przez Narodowy Bank Polski wobec komunalnego banku hipotecznego.

## **7. Propozycje racjonalizacji lokalnej samopomocy pieniężnej**

Istnieje konieczność sformułowania wieloletniego programu, określającego wyraźnie miejsce i rolę indywidualnego rolnictwa i rzemiosła w naszej gospodarce narodowej w ogóle, a zwłaszcza w poszczególnych lokalnych środowiskach oraz dostosowanie do niego form organizacyjnych i techniki działania lokalnych banków spółdzielczych i komunalnych. Powinien on nawiązać do programu i form organizacyjnych tradycyjnej wielkopolskiej spółdzielczości kredytowej, co jest uzasadnione historycznie kształtowaną strukturą względnie silnej drobnej wytwórczości w Polsce oraz koniecznością wykorzystania dla finansowania jej rozwoju znacznych już zasobów pieniężnych społeczeństwa. Długofalowy program aktywizacji lokalnych środowisk gospodarczych upowszechni przekonanie o stabilizacji i samodzielności spółdzielczości kredytowej i banków komunalnych, przyczyniając się jednocześnie do rozbudzenia w społeczeństwie inicjatywy, przedsiębiorczości i skłonności do oszczędności pieniężnych, stanowiących główne źródło finansowania przyspieszonego rozwoju lokalnej drobnej wytwórczości.

Warunkiem skutecznej realizacji bezpośrednich celów gospodarczych i socjalno-kulturalnych jest samodzielność gospodarza poszczególnych spółdzielni oraz oparcie ich działalności na konsekwent-

nym przestrzeganiu zasady uspołeczniania zysku w różnych możliwych formach, jak i na uzupełniających ją zasadach: ograniczenia głównych czynności spółdzielni tylko do członków, dobrowolnego zrzeszania jednostek ekonomicznie słabych, samopomocy, solidarnej odpowiedzialności i demokratycznego samorządu. Istotnym warunkiem możliwie pełnego zastosowania tych zasad jest zastąpienie form biurokratyczno-centralistycznych samodzielными formami redystrybucji spółdzielczych zasobów kredytowych, które zabezpieczają wpływ na nią samorządu spółdzielczego i uruchamiają bodźce ekonomiczne właściwe dla względnie elastycznej gospodarki spółdzielczej.

Wzbudzanie zainteresowania spółdzielczym sposobem gospodarowania powinno opierać się na bezpośrednich korzyściach członków, także w formie podziału między nich części czystej nadwyżki, stosownie do stopnia udziału w działalności gospodarczej spółdzielni oraz pokrywania z niej szerokiego zakresu ich potrzeb socjalno-kulturalnych.

Szczegółowe rozwiązania systemu finansowego spółdzielczości nie powinny być wiernym naśladownictwem systemu finansowego organizacji państwowych, gdyż narusza to ramy wyznaczone przez zasady spółdzielcze.

Konieczne są także zmiany struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania spółdzielczego związku ideowo-rewizyjnego i centrali bankowej, powołanej do regulowania sprawności finansowej związanych z nią spółdzielni, uprawniające pośrednictwo pomiędzy spółdzielniami kredytowymi a państwowym systemem bankowo-kredytowym oraz rynkiem pieniężnym i kapitałowym, wyłączając formę podporządkowania ich administracji państwowej, która w praktyce niweczy zasady spółdzielcze.

Propozycja organizowania przez rady narodowe i związki samorządu terytorialnego komunalnych banków długoterminowego kredytu hipotecznego, a w przyszłości także miejskich i gminnych komunalnych kas oszczędności, stanowi próbę racjonalizacji systemu bankowo-kredytowego oraz powiązania go z rynkiem pieniężnym i kapitałowym. Udzielanie kredytu inwestycyjnego w oparciu i w granicach zgromadzonych długoterminowych funduszy obcych (głównie lokat bankowych) oraz jego spłata z zysku od eksploatowanego obiektu inwestycyjnego wzbudzi materialne zainteresowanie poszczególnych przedsiębiorstw racjonalnym wyborem kierunków rozwoju oraz efektywnością realizacji i eksploatacji inwestycji.

Wprowadzenie do praktyki wymienionych i innych jeszcze programów i organizacyjnych, poprzedzone odpowiednimi zmianami między innymi prawa bankowego i spółdzielczego z 1982 r., może przyczynić się do lepszego wykorzystania środków własnych ludności, spółdzielni kredytowych i banków komunalnych dla pobudzenia tą drogą inicjatywy gospodarczej indywidualnych rolników i rzemieślników oraz poprawy zaspokajania ich potrzeb gospodarczych i socjalno-kulturalnych.

## WŁASNOŚĆ KOMUNALNA W ROZWOJU LOKALNYM

Wychodzę z założenia, że temat referatu mającego mówić o roli własności komunalnej w gospodarce lokalnej trzeba będzie rozwinąć przy możliwie pełnym uwzględnieniu sytuacji tu i teraz. W takiej zaś sytuacji własność taka — jak na razie — jeszcze u nas nie istnieje. Zamiar wprowadzenia jej w życie jest dziś zaledwie zapowiadany. Został mianowicie opublikowany projekt odpowiedniej ustawy. Co więc należy robić, aby tematowi referatu mogło się mimo wszystko stać zadość? Należy chyba pokazać co zwłaszcza w praktyce oznacza dotychczasowy brak tego rodzaju własności. Wskazać na konsekwencje tego braku. Jeżeli to zrobimy to tym samym w drodze pośredniej dowiemy się jakie to traciliśmy i tracimy pozytywne tkwiące w instytucji własności komunalnej. Te pozytywy, które nie mogły dojść do głosu właśnie dlatego, że własność komunalna przestała funkcjonować, a w jej zastępstwie, jako jej surogaty, zaczęły działać mechanizmy z natury własności tej obce. Jak w szczególności dowiemy się niżej, mechanizmy te dość skutecznie deformowały tzw. gospodarkę terenową, a pośrednio również i całą. Przede wszystkim dlatego, że wyjaławiały ją z elementów racjonalnych względnie z pierwiastków racjonalnego działania. Prymat wyabstrahowanej z realiów życia doktryny nad logiką konkretów robił tu na pewno swoje. Na czym sprawy te polegały w praktyce względnie jakie pojawiły się okoliczności generujące wspomnianego wyżej rodzaju działania, o tym również chcemy mówić niżej.

Instytucja własności komunalnej została u nas definitywnie zlikwidowana ustawą z 2 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Faktycznie jednak znacznie wcześniej. Już mianowicie wtedy, gdy władze centralne zaczęły bezpośrednio ingerować w gospodarkę poszczególnych władz terenowych. W ich gospodarkę głównie finansową. Ingerencja ta przybierała najczęściej formę pozornie wysoce dla tzw. terenu dobroczynnej pomocy finansowej.

Z reguły bezzwrotnej. Był to pierwszy sygnał, że zbliża się już moment ubezwłasnowolnienia tzw. władz terenowych. Nie tylko finansowego ale i prawnego. Całkowita utrata statusu podmiotu prawa względnie osobowości prawnej tych władz nastąpiła razem z likwidacją własności komunalnej. Tym samym przestał istnieć tzw. samorząd terytorialny względnie jak to popularnie mówiono został on upaństwowiony. Finanse nowych władz terenowych utonęły w otchłani określonej mianem skarbu państwa. W ramach ogólnopaństwowej gospodarki budżetowej otwarte zostały kanały takich przepływów środków pieniężnych jakich sobie tego każdorazowo życzyły tzw. władze centralne. System kredytów głównie bankowych, który w ramach istnienia własności komunalnej pełnił niezwykle doniosłą, bo opartą na autentycznym rachunku ekonomicznym rolę, stał się anachronizmem. Samo realne pojęcie rachunku ekonomicznego uległo dewaluacji.

W nowych warunkach systemowych ogólna gospodarka budżetowa państwa funkcjonująca w wysoce amorficznych układach finansowych obejmująca tak budżety lokalne czy terenowe jak i budżet centralny, uległa tak z samej natury rzeczy jak i częściowo też z woli centralnych gestorów swoistemu zamazaniu. Stan ten stwarzał pewnego rodzaju komfort dla działań zwolenników różnej maści woluntaryzmu. Własność komunalna stanowiła w zakresie tych działań pewnego rodzaju zawalidogę, więc również i z tego względu musiała zostać skazana na zagładę. Jest rzeczą godną odnotowania, że ów mało przejrzysty i ułatwiający woluntarystyczne poczynania stan ogłoszono jako na wskroś postępowy. Nierzadko był też prezentowany jako najwłaściwszy wyraz, czy emanacja zasady centralizmu demokratycznego. Zasady, która — jak dobrze wiemy — stanowiła w praktyce dość skuteczny parawan dla działań całkowicie scentralizowanej władzy. Rzecz w tym sensie funkcjonująca została rozpoznana prawie natychmiast, ale ze względów ogólnie wiadomych nie kalkulowało się o niej mówić zbyt głośno. Nadszedł jednak wreszcie czas, kiedy sprawy te mogły być wyraźniej wyartykułowane. Np. w „Kronice Miasta Poznania” z 1957 r. czytamy m.in.:

„Praktycznie w ostatnich latach uważa się miasto raczej za mechanizm, podobny do zwykłej maszyny, którą można pomyślnie kierować nawet z odległości kilkuset kilometrów. W konsekwencji więc aktualny, a więc tzw. samorząd miejski potraktowano na ogół jako element dekoracyjny, jako formalną fasadę niezbędną do przesłaniania i buforowania faktycznego ośrodka dyspozycyjnego. Twór organizacyjny dzisiejszych organów jednolitej władzy państwowej w terenie jest inwestycją schematycznie i krańcowo wydedukowa-

ny z zasady centralizmu państwowego. Jest wynikiem przekonania, że działanie organizmu gospodarczego nawet w daleko idących szczegółach winno być uzależnione od dyspozycji centralnej”.

A co na ten temat napisano w 1988 r.? („Polityka” nr 17 z 1988 roku):

„Rada Narodowa nie cieszy się autorytetem w społeczeństwie. Z góry wiadomo, że jest to atrapa, organ fikcyjny potrzebny li tylko dla zapewnienia dobrego samopoczucia wysokich urzędów, dla przyklaskiwania ich z góry powziętym decyzjom”.

Wprawdzie między rokiem 1950 a 1988 zaszło w przepisach o tzw. władzach terenowych szereg zmian, ale owe nowelizacje w istocie zagadnienia niczego nie zmieniły. Z tym większym więc zdziwieniem obserwuje się, gdy w roli apologetów tych na wskroś zawsze tylko pozorowanych zmian występują też nierzadko ludzie mocno ekspansujący swe utytułowania również naukowe. Można wtedy tylko ewentualnie zastanawiać się nad tym ile to w owej apologetyce jest zwykłej ignoracji, a ile owego zwykłego, bo dworskiego zakłamania. Gdybyż to przy tym chodziło o obronę zasad przynoszących krajowi bezsporne i dające się obiektywnie wymierzyć korzyści, wszystko byłoby w porządku. Tak jednak niestety nie było, ale o tym nieco później.

Jak ogólnie wiadomo, generalna problematyka gospodarcza tzw. rad narodowych powiązana jest jak najściślej z ich gospodarką budżetową. Ze względów zaś, o których mówiliśmy wyżej o jakiejś autentycznie — powtarzam autentycznie — samodzielnej działalności rad narodowych szczególnie w tym zakresie mowy być nie mogło. Podkreśla się raz jeszcze, że proces pozbawiania owej samodzielności rozpoczął się już wówczas, gdy formalnie istniała jeszcze własność komunalna. Już bowiem w latach czterdziestych ówczesne władze państwowe tak postępowały jakby własność ta była zwykłą fikcją. Poznań np. został już w tych latach pozbawiony takich przedsiębiorstw miejskich wybudowanych kosztem ściśle lokalnym jak gazownia, elektrownia i rzeźnia. Ingerencja czynników państwowych w własność komunalną na tym — rzecz jasna wcale się już wówczas nie skończyła. W 1947 r. zablokowały one możliwości ustalania realnych cen za tzw. usługi komunalne. Dotyczyło to zwłaszcza usług realizowanych przez ówczesne tramwaje miejskie oraz wodociągi i kanalizację, a także przez zakład oczyszczania miasta, nie mówiąc już o czynszach mieszkaniowych. Między więc kosztami wytwarzania odnośnych usług a pobieranymi za te usługi cenami powstawał z biegiem lat coraz większy rozszew. W ślad za tym



zaczął się coraz bardziej umacniać znany nam dziś dobrze budżetowy system dotacyjny. To już bowiem wtedy ekonomiczne realia podporządkowane zostały koncepcyjnym założeniom dość dobrze wyabstrahowanym akurat ze społeczno-ekonomicznej rzeczywistości. Mało tego, logikę współzależnych faktów nie tylko postawiono na głowie, ale to już wówczas zaczęto masy konsumentów przyzwyczajając do owych na wskroś sztucznych sytuacji cenowo-kosztowych, z których do dziś nie bardzo wiemy jak wybrnąć. Ponieważ zaś tymczasem hamulce w odpowiednich relacjach cenowo-kosztowych przestały stopniowo działać, rodziło się i z biegiem czasu coraz bardziej nabrzmiewało marnotrawstwo dóbr. Nie tylko zresztą ekonomicznych. Tak po stronie konsumentów odnośnych usług, jak również i po stronie ich producentów. Dobrze wiemy, że odbywało się to wszystko w ciężar budżetu, a technicznie w ciężar coraz bardziej rozrastającego się systemu dotacyjnego. Systemu, który nabrał prawdziwego rozpędu z momentem ostatecznego zniesienia właśnie własności komunalnej. W konsekwencji również więc i tego faktu przestano w tzw. gospodarce terenowej działać na własny rachunek, a zaczęła się marnotrawcza era prowadzenia działań w dużym stopniu na rachunek cudzy a mianowicie na rachunek bardzo szeroko rozumianego budżetu państwa. Wchłaniał on w sposób ambiwalentny zarówno ujemne jak i dodatnie salda owego pseudogospodarowania, a wiadomo jakie musiały być tego konsekwencje.

Tzw. limity przydziału środków miały w praktyce — przynajmniej *in the long run* — znaczenie ograniczeń pozornych. W systemie tym nie odbywało się bowiem bez wzajemnego okłamywania się, tych mianowicie, którzy w danych warunkach skazani byli na wyciąganie ręki po dotacje jak i tych, którzy je przydzielali. Pierwsi występowali tu rzecz jasna jako notoryczni petenci, drudzy w roli bardzo swoistych dobroczyńców. Niejako więc z natury rzeczy sprawa sprowadzała się dość często do tego: kto tu kogo skuteczniej otumaniał. Tzw. układy nie były tu oczywiście również bez znaczenia. Czyż jednak mogło być inaczej, skoro gospodarka autentyczna a więc ta respektująca elementarne zasady gospodarności została zastąpiona przez działalność zwoluntaryzowaną, a więc nasyconą urzędniczą uznaniowością?

Margines marnotrawstwa środków z taką gospodarką powiązany, był zjawiskiem stałym. Tkwił w niej niejako *implicite*. Również i tu dawał o sobie znać brak autentycznej własności komunalnej, czyli instytucji, która zmusza jej dysponentów do działań na rachunek ściśle własny, a więc do działań jedynie racjonalnych. Wiadomo poza tym, że tam gdzie działania takie stoją pod znakiem zapytania,

tam mówienie o istnieniu jakichś gospodarzy terenu jest po prostu nieporozumieniem.

Dość trudno nie zdawać sobie sprawy z tego, że system dotacyjny, który w gospodarce tzw. rad narodowych tak bujnie rozwinął się właśnie przy braku autentycznej własności komunalnej, że ten system w sensie gospodarczym funkcjonuje zawsze na wskroś antyefektywnościowo. Mimo to, a może właśnie dlatego niektóre tzw. władze terenowe system ten dość często sobie chwają. Chodzi tu głównie o dwie kategorie odnośnych jednostek: o te, które tradycyjnie cierpią na niedorozwój swego standardu cywilizacyjnego i tym samym stale czekają na pomoc z zewnątrz oraz te jednostki, które doszły do wniosku, że łatwiej — zwłaszcza przy możliwości wykorzystania odpowiednich układów — jest wydeptywać ścieżki po dotacji niż parać się pełnym uruchamianiem środków ściśle własnych, bo pochodzących z własnego terenu działania. Tych środków, które zresztą nawet przy pełnym ich uruchomieniu muszą w konkretnej praktyce i tak okazać się niewystarczające do pokrycia uwzględnianych w planie terenowego działania potrzeb. Tego rodzaju sytuację dodatkowo pogłębiają złe strony dotacyjnego systemu, zawsze tak ściśle powiązanego z faktem braku własności komunalnej. Równocześnie zaś stwarzane bywają przy tej okazji pośrednie warunki do uprawiania wyzysku regionów gospodarczo efektywniejszych przez regiony w tym względzie z takich czy innych powodów mniej efektywne.

System dotacyjny w bieżącej praktyce zdaje się spełniać przynajmniej trzy zasadnicze role:

a) Stanowi instrument sprawowania kontroli przez centrum nad tzw. gospodarką terenową. Daje mu poczucie władzy nad tzw. terenem, że zaś powiązane jest to z ujemnymi implikacjami, o których była mowa wyżej, to już centrum raczej nie niepokoi.

b) Uzupełnia zasób terenowych środków na wykonywanie lokalnych, czy regionalnych zadań. Ten zasób, który w stworzonych przez owe centrum warunkach prawnych i faktycznych bywa dość nawet sztucznie ograniczany. Ograniczany m.in. właśnie po to, aby mogła być odegrana rola wymieniona pod literą a).

c) Z upływem lat uznano, że system dotacyjny zwłaszcza w sferze przydziału środków inwestycyjnych (ale nie tylko tych), może być dość skutecznym, choć wcale to nie oznacza, że zawsze sensownym narzędziem wcielania w życie zasady tzw. różnomiernego rozwoju kraju. Zagadnienie to ma znaczenie głównie w zakresie polityki regionalnej, ale nie jest przecież obojętne również w przekrojach lokalnych.

Wydaje się, że o sprawach wymienionych pod a) i b) powiedzieliśmy już stosunkowo dużo. Nic natomiast, gdy chodzi o zagadnienie wymienione pod literą c). Chodzi tu — moim zdaniem — o sprawę dość osobliwą, ale logicznie bardzo spójną z zawsze antyefektywnościowo działającym ogólnym systemem dotacyjnym. Owa antyefektywność przejawia się w praktyce w różnych formach. Wyczerpać ich nie sposób, ale też na pewno nie mamy takiego zamiaru. Postaramy się zwrócić uwagę na te przypadki, w których wspomniana wyżej procedura wyrównywania rozwoju przejawiała się w jego opóźnianiu. W opóźnianiu rozwoju ośrodków po to, by inne ośrodki mniej w danej dziedzinie rozwinięte mogły odpowiednio nadążyć. Spróbujmy zagadnienie to zilustrować w aspekcie spraw mieszkaniowych niektórych miast.

Sytuacja mieszkaniowa widziana przez pryzmat tzw. wskaźnika zaludnienia na 1 izbę uległa w latach 1950—1985 poprawie np. w Warszawie o 94 punkty, w Łodzi o 98 punktów, Krakowie o 73 punkty, w Poznaniu o 71 punktów a we Wrocławiu tylko o 33 punkty. Dziś w miastach tych odnośne poziomy uległy w zasadzie wyrównaniu, ale po to by to mogło nastąpić centrum przydzielało w poszczególnych latach jednym ośrodkom środków inwestycyjnych więcej, innym odpowiednio mniej. Najgorzej na takiej polityce wychodził w danym przypadku Wrocław. W tym mieście tempo poprawy standardu mieszkaniowego było w danym czasie najwolniejsze.

Na pierwszy rzut przeciętnego oka polskiego wszystko wydaje się tu być w porządku. Tylko czy naprawdę? Czy społeczne preferencje autentycznie uznawane w poszczególnych miastach i proporcjonalnie zharmonizowane z rzeczywistymi i obiektywnymi możliwościami tkwiącymi w danych miastach, a wyrażające się w realizowanych w tych miastach ogólnych efektach gospodarczych, dochodziły tu, czy mogły dochodzić do głosu? Na pewno nie. A czyż tak stawianie zagadnienie zakrawało by na sugerowanie niesprawiedliwości? Tak sytuując odnośny problem wkraczamy już jednak w sferę nie pasującą do społecznych preferencji emanujących z wulgarnie pojmowanego egalitaryzmu. Sprawy te na pewno nie są dla interesującej nas tu problematyki obojętne, ale spróbujmy się nimi zająć nieco później. Tu zaś chcielibyśmy jeszcze pokazać bardzo naszą dość polską osobliwość, która wyrosła tak na podglebiu funkcjonowania zasady równomiernego rozwoju kraju jak i na naszej prawie narodowej tradycji. Chodzi o miejskie problemy sanitarne powiązane ze sprawą kapitalnych zwłaszcza dla większych miast urządzeń zwanych miejskimi oczyszczalniami ścieków. Zagadnienie spróbujemy zobaczyć na przykładzie Poznania.

Poznań otrzymał taką oczyszczalnię w 1909 r. Na miarę tamtych czasów. W 1943 r. znów Niemcy przystąpili do jej rozbudowy i modernizacji. Wykonali dużą część robót ziemnych i sprowadzili odpowiednią aparaturę, którą dzięki zapobiegliwości Poznaniaków udało się uratować przed pożogą wojenną. Prawie natychmiast po zakończeniu działań wojennych w mieście przystąpiono do kontynuowania robót zaczętych przez Niemców. Pełen zakres robót przez nich zaplanowanych zakończono w 1949 r. Zbudowano m.in. cztery potężne komory fermentacyjne wraz z odpowiednimi urządzeniami pomocniczymi. W ten sposób stworzono już wówczas na lewym brzegu Warty zakład stosujący metody biologicznego oczyszczania ścieków. Na potrzeby miasta, był on jednak niewystracający. Już więc w 1948 r. Miejska Rada Narodowa podjęła uchwałę o potrzebie wybudowania centralnej oczyszczalni ścieków na prawej stronie Warty. W końcowych latach czterdziestych zbudowano tzw. kolektor wschodni jako część składową przyszłej oczyszczalni. Wiadomo jednak, że od 1950 r. do głosu doszedł centralny planista, a ten zrobił już wszystko co tylko było w jego mocy, aby poznańską koncepcję neutralizowania ścieków miejskich zdeaktualizować. Sprawa odżyła dopiero w 1974 r. No i od tego czasu Poznań buduje swą centralną oczyszczalnię do dziś. W opóźnieniach realizacyjnych na pewno doskonale współpracują tzw. przyczyny obiektywne z subiektywnymi. Wszystko zaś razem traktuje się jak dopust Boży, ale zawsze pod parasolem opiekuńczym centralnego planisty. Po cichu ważył tu jednak zawsze argument nie do odparcia: niby dlaczego Poznań miałby mieć odnośne urządzenie wcześniej niż np. Warszawa czy Łódź, które na razie urządzeń takich w ogóle nie posiadają, a mimo to przecież jakoś żyją. Gdybyż to poza tym chodziło o inwestycje miejskie typu fasadowego, to chyba nikt nie wątpi, że i środki by się na nie znalazły i tok pracy byłby inny, ale tu chodzi przecież o coś jeszcze pospolitszego niż ordynarna kuchnia, a to już przecież do przeciętnej polskiej wyobraźni na pewno nie przemawia. Do głosu znów więc i tym razem, ale już w bardzo swoisty sposób dochodzi zasada równomiernego rozwoju kraju. Rozwoju na miarę wyobraźni naszego centrum. Ubezwłasnowolnienie miast i w ogólności tzw. terenu zrobiło więc i tu swoje. Wybitnie ograniczyło możliwości ich organicznie a więc wewnętrznie spójnego rozwoju. Ograniczyło na rzecz kierującego się własną logiką centrum, logiką z reguły oderwaną od lokalnych realiów i preferencji.

Zasada tzw. równomiernego rozwoju kraju to — jak już zaznaczyliśmy wyżej — wprawdzie przede wszystkim kategoria polityki regionalnej, ale przecież zawsze ściśle powiązanej z odpowiednią pro-

blematyką lokalną. Wobec tego w pełni zasługuje na to, aby poświęcić jej tu nieco więcej uwagi.

Powszechnie wiadomo, że w każdym kraju istnieją ośrodki lub całe regiony cywilizacyjnie bardziej i mniej rozwinięte. Problem ten nie jest również wcale obcy np. krajom EWG. Również więc i w ramach tej wspólnoty prowadzi się odpowiednią politykę podciągania terenów mniej społecznie i gospodarczo rozwiniętych do poziomów ośrodków czy obszarów bardziej w tym względzie zaawansowanych. W samych jednak założeniach tej polityki trudno doszukać się myśli, która wskazywała by na potrzebę wyrównywania odnośnych poziomów w sposób mechaniczny i za wszelką cenę. Postępowanie takie musiałoby być bowiem uznane nie tyle za sprzeczne z jakimiś pryncypiami ustrojowymi odnośnych państw, co za kolidujące z samą ideą racjonalnego gospodarowania, a nawet z elementarnie pojmowanym rozsądkiem. Taka polityka była by w tych krajach po prostu bez szans. Owszem stwarza się tam warunki mające sprzyjać rozwojowi ośrodków czy terenów cywilizacyjnie słabszych, ale tylko po to, aby w możliwie krótkim czasie obszary te mogły zacząć się rozwijać już o własnych siłach i w oparciu o własne umiejętności. W rachubę wchodzi tu więc jakby miniaturowe plany Marshalla. Taka polityka jest jednak w krajach tych możliwa i realna, gdyż zawsze nawiązuje do istniejącej w tych krajach własności komunalnej. Tej więc własności, która z samej swej istoty oddziałuje na gospodarkę tak lokalną jak i regionalną tamtych krajów w sposób społecznie integrujący jak i racjonalizujący. Pod tym względem stanowi ona pewnego rodzaju antytezę własności państwowej, jako instytucji często nadzbyt abstrakcyjnej i tym samym skłaniającej do społecznej passywności względnie do działań zbyt biurokratyzowanych.

Jest rzeczą godną odnotowania, że dziś również i Chiny przechodzą na realizowanie polityki tzw. selektywnego rozwoju poszczególnych regionów, uznając równocześnie, że regiony odznaczające się passywną gospodarką powinny brać przykład z działalności regionów gospodarczo aktywniejszych i próbować się do ich poziomów podciągać. W każdym razie nie na odwrót.

Na pewno doświadczeń i preferencji które w danym zakresie mają inne kraje nie sposób mechanicznie przenosić na grunt polski. Zawsze jednak w drodze odpowiednich porównań warto uświadomić sobie słabe strony naszego terenowego modelu gospodarowania, a przy tym pamiętać też i o tym, że tzw. gospodarki terenowej nie da się skutecznie modernizować w oderwaniu od pozostałych dziedzin społeczno-gospodarczego życia. Wiadomo bowiem, że wszystkie te sprawy są między sobą organicznie powiązane, są współzależne.

To jednak co w naszych społeczno-gospodarczych poczynaniach w ogólności, a także tych w przekrojach terenowych dość chyba tradycyjnie nam przeszkadza, to nasze stałe ciagoty do rozwiązań egalitaryzujących. Są one szczególnie wyraźne dziś, a więc w dobie realizowania „a nawet celebrowania podkreślanej tu zasady równomiernego rozwoju kraju. Warto jednak pamiętać, że ciagoty te wcale nie pojawiły się dopiero współcześnie. W praktyce były uznawane również np. w okresie międzywojennym. W sposób bolesny doświadczało tego np. Poznańskie, a w jakimś stopniu cała ówczesna była dzielnica pruska. Sprawy te wydają się być również z punktu widzenia lokalnego rozwoju tak znamienne, a w sensie współczesnym tak wiele mówiące, że pozwolimy sobie przytoczyć tu kilka na ten temat uwag.

Wiadomo, że poziom cywilizacyjny ówczesnej bylelej dzielnicy pruskiej, choć w skali europejskiej nie tak znów bardzo wysoki, to jednak w porównaniu do naszego międzywojennego w tym względzie krajowego poziomu przeciętnego był zdecydowanie wyższy. Trzeba się więc było liczyć z tym, że już sam fakt wcielenia tej dzielnicy w organizm cywilizacyjny słabiej rozwinięty wypadnie dla niej niekorzystnie. W praktyce stało się jednak znacznie gorzej niż można było tego obiektywnie oczekiwać. Do głosu bowiem doszła ta część naszego ówczesnego społeczeństwa i czynników urzędowych, które uznały, że odnośne poziomy należy nie tylko wyrównywać, ale wyrównywać je w dół. Zwyciężył nasz pociąg do łatwizny. Poznańskie nawoływania, by przyjąć kierunek odwrotny skwitowano chwytliwym frazesem o poznańskim ciasnym partykularyzmie.

Uznano, że rolę głównego niwelatora odnośnych nierówności może i powinien spełniać fiskus. Tak się też stało. Doprowadził on m.in. do tego, że np. w latach trzydziestych podatek gruntowy był w Poznańskim przeciętnie o około 140% wyższy niż przeciętnie w kraju. Za tę samą ilość czystego spirytusu otrzymywał rolnik poznański najniższą cenę w kraju. Nie inaczej działo się też w dziedzinie produkcji cukru. Obciążenia te przybierały formę zdecydowanej regresji. Robiono więc już wtedy sporo, aby Poznaniakom obrzydzić ich skłonności do efektywnego gospodarowania. Nie tylko zresztą w rolnictwie. Reperkusje tego co działo się w tym dziale gospodarki dały się bowiem wkrótce odczuwać też w przemyśle spożywczym. u „Cegielskiego” oraz w podpoznańskich fabrykach nawozów fosforowych. Poznańskie zaczęło dość konsekwentnie obniżać swe cywilizacyjne loty, także w gospodarkach miast. Sprawy okazywały się bowiem bardzo ze sobą sprzężone. Faktem jest, że jak już zaznaczyliśmy wyżej gospodarka efektywna także w okresie międzywojen-

nym znalazła się u nas na cenzurowanym. Pod fiskalną ochronę dostała się za to gospodarka mało wydajna. W danych warunkach ci sami, albo prawie ci sami Poznanicy, którzy zwłaszcza od przełomu dziewiętnastego i dwudziestego wieku tak naprawdę skutecznie, mimo codziennych szykan politycznych, dawali sobie radę w konkurencji z poznańskimi Niemcami, ci sami Poznaniacy okazali wprost wyjątkową bezradność wobec wyraźnie antyefektywnościowej polityki polskiego fiskusa. Właśnie bowiem proefektywnościowa polityka niemiecka była wodą na młyn gospodarki poznańskiej, a przyzwyczajeni do tej polityki Poznaniacy zdradzali wobec już antyefektywnościowej polityki polskiego fiskusa znamienne zagubienie. Daje się to łatwo odczytać z publicznych wystąpień ówczesnych przedstawicieli poznańskich kół gospodarczych.

Gospodarka miast wielkopolskich wprawdzie też zaledwie wtedy wegetowała, ale przed całkowitym załamaniem się gospodarki tych miast chronił je status ich samorządności wspieranej przez respektowaną jeszcze wówczas własność komunalną. Ona wraz z podmiotowością miast była tarczą przed ich kompletną ruiną.

Ktoś mógłby przy niniejszej okazji zauważyć, że nasza dzisiejsza urbanizacja mimo braku własności komunalnej jednak jakoś się rozwija. Owszem, ale tylko właśnie jakoś. W gruncie rzeczy również mocno kuleje. Infrastruktura miejska rozwojem niestety nie imponuje, a już w zakresie tzw. ochrony środowiska, a zwłaszcza sanitariatu miejskiego sprawy znajdują się w stanie wręcz opłakanym. Czynnikiem zaś powodującym taki właśnie stan jest przede wszystkim brak podmiotowości ośrodków miejskich i pogrążanie ich gospodarek w morzu własności państwowej. Mówiliśmy o tym wyżej. Kroplek nad „i” stawiała tu sławetna i tylekroć już podkreślana polityka równomiernego rozwoju kraju. Była ona bowiem notorycznie sprzeczna z zasadą stymulującą efektywnościowe działania, zasadą w praktyce wypieraną szczególnie z takich gospodarek jak np. gospodarka miast. Rodzi się w związku z tym pytanie: dlaczego akurat w tego typu gospodarce ma się cieszyć priorytetem owa na wskroś antyefektywnościowa polityka równomiernego rozwoju wszystkich ośrodków i regionów kraju? Jeżeli przyjmiemy, że modne u nas nawoływanie do promowania gospodarki efektywnościowej nie są tylko czczym frazesem, to równoczesne uprawianie polityki wyżej wymienionej musi oznaczać niespójność logiczną. W praktyce zaś sprawia, że tzw. gospodarowanie terenowe jest jak na razie również i z tego powodu gospodarowaniem na niby.

Wyraża się przekonanie, że już w samej ogólnej koncepcji budżetu danego terenu powinien być uwzględniany wymóg współmier-

ności między ogólnie wypracowanymi na danym obszarze finansowo-ekonomicznymi efektami, a ogólną wielkością dochodów budżetu tegoż właśnie terenu. Dłaczegóż bowiem mieszkańcy danego terenu, a więc m.in. również i miasta oraz także gospodarujące na danym terenie jednostki produkcyjne i usługowe nie miały by być w ramach lokalnej, czy nawet i regionalnej infrastruktury honorowane na miarę względnie w proporcji do wyprodukowanych na tymże terenie ogólnych efektów finansowo-ekonomicznych? Wydaje się, że odpowiednie sprzężenie zwrotne jest tu chyba sprawą oczywistą. Sama zaś alokacja odnośnych środków dokonywana według kryteriów ekonomicznych jest chyba zawsze bardziej obiektywna niż ta czyniona w ramach systemu uznaniowego, stale niestety zagrożonego możliwością przekształcenia się w urzędnicze widzimisię, co wcale nie trudno zauważyć zwłaszcza w dobrze już nam znanym systemie dotacyjnym.

Ogólnie wiadomo i wielokrotnie to podkreślaliśmy, że fundamentem tzw. gospodarki terenowej jest działalność budżetowa. Żeby jednak społeczno-ekonomiczne priorytety danego terenu mogły w sposób wiarygodny dochodzić w tej działalności do głosu, potrzebne jest nie tylko odpowiednie wiązanie danego budżetu z własnością komunalną, ale i równolegle z tym istnienie rzeczywistej samodzielności finansowej poszczególnego terenu. Ta zaś rzeczywistość w tym względzie samodzielność to przede wszystkim wolność od ryzyka zaśmiecania odnośnej działalności przez politykę dotacyjną, a więc tym samym możliwość zabezpieczania się przed ingerowaniem w daną gospodarkę terenową czynnika zewnętrznego.

Podstawą tak uwarunkowanej gospodarki budżetowej mogą być tylko jej ściśle własne, wolne od jakiejkolwiek doraźności a więc naprawdę stabilne i ustawowo również w tym względzie zagwarantowane źródła dochodów. Z jednej strony w rachubę wchodzić tu powinny możliwości tkwiące w szeroko rozumianej przedsiębiorczości własnej, a z drugiej owe koniecznie trwale ustawowo gwarantowane udziały w dochodach skarbu państwa. W dochodach pobieranych tylko i wyłącznie z danego, a więc i konkretnego terenu. Owe udziały powinny być koncepcyjnie ustalone w taki sposób, aby mogły rzeczywiście czynić zadość podkreślanej wyżej potrzebie przestrzegania współmierności między ogólną finansowo-ekonomiczną efektywnością danego terenu, a wielkością czynionych na tym terenie nakładów tak bieżących jak i inwestycyjnych. Czynionych oczywiście przez dane jednostki terenowe. Sugestie tego rodzaju rozwiązań to niestety nie żadna nowość, lecz po prostu próba proponowania praktyki: znanej np. w Poznaniu już w okresie międzywojennym. Praktyki,



która zdawała egzamin mimo, że sam nasz ówczesny system podatkowy mądrością koncepcyjną na pewno nie grzeszył.

Proponowane rozwiązania miały by również i tę dobrą stronę, że były by w stanie pokazywać prawdziwy obraz gospodarek poszczególnych obszarów, czy ośrodków kraju. Obraz dziś z powodzeniem zaciemniany głównie przez wszechobecny system dotacyjny. Do głosu miało by też szasne wtedy dojść odpowiednio rozumiane terenowe kryterium prawdy. Prawdy o społeczno-ekonomicznej pozycji danego terenu. Mogłoby to jednak nastąpić wtedy, gdyby system terenowych dochodów budżetowych, a zwłaszcza odnośnych udziałów w podatkach rozwiązyany był dla całego kraju według jednego klucza. Dopiero bowiem wówczas mogła by dochodzić do głosu zasada: każdemu terenowi na miarę uzyskiwanych w obszarze jego działania efektów finansowa-ekonomicznych, dyskontowanych przez skarbowicę państwa.

Wyraża się przekonanie, że każdy teren, a ściśle każdy związek samorządu terytorialnego wyposażony w osobowość prawną podpartą własnością komunalną byłby z samej istoty rzeczy uprawniony też do zaciągania pożyczek ta na swą działalność bieżącą jak i inwestycyjną. W rachubę wchodziłby tu kredyt głównie bankowy. Było by też rzeczą ze wszech miar wskazaną, aby działalnością kredytową na rzecz związków samorządu terytorialnego zajął się wyspecjalizowany w problematyce tych związków osobny system bankowy, kompetentny też do prowadzenia badań nad zdolnością kredytową odnośnych związków. W badaniach tych brane być powinny pod uwagę tylko kryteria ekonomiczne, nigdy zaś polityczne, ani tym bardziej doktrynalne. Wyspecjalizowany w problematyce komunalnej system bankowy nie powinien jednak korzystać z przywileju wyłączności w kredytowej obsłudze poszczególnych jednostek samorządowych. O tym zaś do jakiego stopnia dana jednostka terenowa może zaciągać pożyczki decydować powinien każdorazowy stan jej obciążeń budżetowych w zakresie tzw. obsługi długów. Odpowiednie doświadczenia pokazują, że obciążenia te nie powinny przekraczać 25% ogólnej sumy wydatków danego budżetu. Wydaje się, że w granicach takiego limitu istniała by możliwość prowadzenia dość rozległej działalności również inwestycyjnej. Owa możliwość może być tym większa im korzystniej dla kredytobiorcy ułożyć się będą stawki oprocentowania kredytu i warunki amortyzacyjne.

Trzeba zgodzić się z tym że aby dane jednostki terenowe, a więc miasta, gminy, czy regiony mogły zasłużyć na miano gospodarza swego terenu, muszą spełniać przynajmniej trzy dość ściśle z sobą współzależne warunki: posiadać osobowość prawną, korzystać z pełnej sa-

modzielności finansowej i opierać się na autentycznej własności komunalnej. Tej ostatniej sprawie próbowaliśmy poświęcić szczególnie dużo uwagi wskazując głównie na wyraźnie ujemne implikacje społeczno-ekonomiczne wywoływane właśnie brakiem własności komunalnej. Straty społeczno-gospodarcze, które m.in. z tego powodu powstawały są nie do powetowania. Decydenci, którzy wkraczali w sferę tzw. gospodarki komunalnej ignorując jej specyficzną bazę materialną zachowywali się często jak przysłowiowe słonie w składzie porcelany. Dotyczy to — jak wiemy — przede wszystkim całej sfery odpłatności za usługi komunalne. Zdeformowana struktura cen, ich sztuczne, dyktowane głównie względami doktrynalnymi obniżanie, wprowadzały do tzw. gospodarki terenowej sporo szkodliwego zamieszania. Zamiast bowiem gospodarki tzw. normalnej a więc respektującej w każdym pociągnięciu gospodarczym zasadę gospodarności, wprowadzono gospodarkę pseudo — z wszystkimi tego faktu konsekwencjami ekonomicznymi. Najbardziej jednak brzemienny w skutkach stał się fakt przyzwyczajenia konsumentów usług komunalnych do korzystania z nich po wybitnie obniżonych cenach. Stworzona bowiem w ten sposób rzeczywistość społeczno-gospodarcza będzie dość trudna do racjonalnego uporządkowania. Straty bezpośrednie, a zwłaszcza pośrednie, które również z tego powodu zawsze powstawały i nadal powstają będą niezwykle trudne do zlikwidowania. Będą trudne raz dlatego, że cen za usługi komunalne a także np. mieszkaniowe nie da się w sensie ekonomicznym racjonalnie kształtować bez równoczesnego porządkowania ogólnej struktury cen, a więc naszej polskiej tajni Augiasza, drugi raz właśnie dlatego, że sama ludność na pewno niełatwo będzie chciała zrezygnować z nabytych w dobrej wierze cenowych prerogatyw.

Za jedną z prób wyjścia z tej tak wszechstronnie powikłanej sytuacji trzeba zapewne uznać aktualny dziś projekt reaktywowania tzw. własności komunalnej. Już w samym zamiarze przywrócenia odnośnej własności tkwi jakiś element optymizmu. Tym bardziej, że jeszcze wcale nie tak dawno różni ważni ludzie centrum dość chętnie określali własność komunalną i jej współzależne społeczno-gospodarcze zaplecze wyjątkowo pogardliwą nazwą „komunałka”.

Projekt ustawy o własności komunalnej zamieszczony w „Radzie Narodowej” sporządzony został jednak w sposób wyjątkowo niejasny i już sam ten fakt uznać trzeba za groźny. W projekcie tym używa się m. in. takich określeń jak jednostki samorządu terytorialnego i jednostki majątku komunalnego, ale jakie one zawierają treści i czym się między sobą różnią — tego się eksplicite już niestety nie precyzuje. Można się tego najwyżej tylko domyślać, a to chyba nikogo zadowalać nie może.

W art. 4-tym pkt. 1 projektu mówi się: „jednostki samorządu terytorialnego wraz ze swym majątkiem realizują określone zadania państwowe wyłącznie zlecone ustawami”. Nasuwa się w związku z tym pytanie: czy jednostki te wykonują względnie wykonywać mają tylko zadania o charakterze państwowym, czy też obok tego również zadania ściśle własne, podejmowane z lokalnej inicjatywy? Sprawa powinna być postawiona jasno.

W art. 5-tym pkt 3 czytamy: „jednostki majątku komunalnego są powiązane z całością systemu państwowego za pośrednictwem rocznych i wieloletnich planów społeczno-gospodarczych rad narodowych”. Czyżby formuła ta miała wskazywać na to że, „samorządność” rad będzie nadal „upaństwowiona”?

Wydaje się, że owe upaństwowienie rzekomej samorządności doprowadzone jest do zenitu w przepisach art. 13 projektu mówiących o „organizacji majątku komunalnego”. Kuratela ministra finansów nad działalnością chyba nie tylko finansową ale i ogólną rad, to w danym przypadku już nie rutynowy nadzór realizowany w aspekcie wymogów konkretnego prawa, lecz kuratela w sensie prawie totalnym. Tak postawiona sprawa jest też dowodem, jak bardzo tzw. centrum cierpi na brak zaufania do tzw. terenu i jak bardzo jest ono przywiązane do swej wprost „opatrnościowej” roli opiekuna tegoż terenu.

Osobne kuriozum biurokratyczne to przepisy zawarte w art. 18-tym projektu. Odczytać je trzeba jako dość wyraźną zapowiedź dalszego biurokratycznego pączkowania centrum. Pączkowanie — a jakże — tylko w interesie promowania samorządności.

Na temat przepisów odnośnego projektu było by jeszcze sporo do powiedzenia, ale jest to już chyba nie potrzebne.

Wydaje się, że sponsorzy projektu niczego się z dotychczasowych doświadczeń z działalności rad narodowych nie nauczyli. Czyżby sprawy te były tak rzeczywiście trudne do rozpoznania? Faktem jest, że własność komunalna zaprezentowana w projekcie ustawy autentyzmem nie grzeszy. Z całego projektu ustawy o własności komunalnej wyziera ponury duch ustawy z 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Założenia doktrynalne zdają się tu brać górę nawet nad zupełnie elementarnymi wymogami zdrowego rozsądku. Pojęcie tzw. gospodarza terenu jako doktrynalnej fikcji utrzymuje się niestety nadal. Odpowiednie bowiem szanse zapewniamu nawet projekt ustawy o własności komunalnej. I tak na nowo odświeżana frazeologia na temat „gospodarza terenu” niczego tu nie

jest w stanie zmienić. Co zaś w odnośnym projekcie musi jednak najbardziej niepokoić to owe wręcz obsesyjne próby obstawiania przy centralistycznie pomyślanych założeniach, które przecież nie tylko się nie sprawdziły, ale w praktyce stanowiły zawsze jedną ze szczególnie wielkich kul u nóg naszej ogólnej gospodarki.

Czas chyba najwyższy, abyśmy przestali się bać możliwości tkwiących w prawie i obowiązku tzw. terenu do efektywnego gospodarowania na codzień — o czym była mowa wyżej — do gospodarowania też bez pokazówek w postaci np. tzw. czynów społecznych i bez komplikowania terenowej działalności inwestycyjnej pomysłami o tzw. partycypacji. Wydaje się, że nadszedł też w ogólności czas, aby tzw. gospodarkę terenową zacząć traktować serio. Bez przymrużania oka. Trzeba się tu w szczególności zdecydować na wyprowadzenie jej z doktrynalnego zaułka i na zmodernizowanie jej na miarę współczesnych pojęć i wyzwań.



## POSTĘP TECHNICZNY A ROZWÓJ LOKALNY W WARUNKACH POLSKICH

### 1. Rodzaje rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny, przez który będziemy tutaj rozumieć rozwój sił wytwórczych, a zwłaszcza przemysłu, oraz infrastruktury ekonomicznej i społecznej danej miejscowości i otaczającego ją zaplecza, odbywa się zawsze za sprawą postępu technicznego. Postęp ten oddziałuje na rozwój lokalny w bardziej lub mniej bezpośredni i otwarty sposób, a tam, gdzie go brak w jakiejkolwiek postaci, panuje zastój.

W latach powojennych w Polsce przez długie lata idealnym modelem rozwoju dla wielu mniejszych miejscowości było przyciągnięcie nowej, dużej inwestycji przemysłowej.

Ponieważ projektowanie nowych zakładów przemysłowych odbywa się z reguły w oparciu o najnowszą, dostępną w danym kraju (lub możliwą do przywiezienia z zagranicy) technologię, można powiedzieć, że mamy tu do czynienia z rozwojem innowacyjnym zarówno z punktu widzenia procesu produkcji jak również produktu. Taka trajektoria rozwoju oznacza przywóz do danej miejscowości z zewnątrz nowej technologii dotychczas tutaj nie stosowanej. Ten model rozwoju był pociągającym dla wielu miejscowości dlatego, że przynosił ze sobą perspektywę zwiększonych nakładów inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe, komunalne i inne infrastrukturalne. Zwiększało się zatrudnienie i dochody ludności, co stanowiło siłę przyciągającą nowych mieszkańców z bliższej i dalszej okolicy.

W woj. poznańskim przykładem omawianej tu trajektorii rozwoju jest miasto Śrem. W tym odległym o ok. 40 km 10-tysięcznym mieście (1960 r.) przez wiele lat funkcjonowały małe przedsiębiorstwa przeważnie o zasięgu lokalnym (młyn, mleczarnia, wytwórnia wyrobów betonowych itp.). Sytuację zmieniło radykalnie wybudowanie w latach 60-tych nowej, jednej z największych w Polsce odlewni żeliwa produkującej ponad 60 tys. ton odlewów i zatrudniają-

cej ok. 3 tys. pracowników. Inwestycja ta przyciągnęła za sobą budowę nowych mieszkań, rozbudowę wodociągów, budowę ciepłowni, szpitala, nowych szkół, urządzeń sportowych itp. Liczba mieszkańców osiągnęła w 1986 r. 25,5 tys. osób.

Szybki rozwój miasta nie odbył się oczywiście bezboleśnie i bez kosztów społecznych. Największym kosztem społecznym było znaczne pogorszenie środowiska naturalnego (zanieczyszczenie powietrza, odpady masy formiersko-rdzeniarskiej, ścieki). Okazało się, że za-potrzebowanie na siłę roboczą znacznie przewyższyło podaż, a środki na inwestycje infrastrukturalne były niedostateczne. Doświadczenia Śremu były udziałem wielu innych miast w Polsce, które na mocy centralnych decyzji lokalizacyjnych rozwinęły się dzięki dużym inwestycjom przemysłowym, przynoszącym tym miejscowościom z zewnątrz postęp techniczny. Oczywiście, dalszy rozwój takich miejscowości zależy w głównej mierze od tego, czy zlokalizowany w nim duży zakład przemysłowy będzie szedł z postępem technicznym i tą drogą dalej się rozwijał. Alternatywnie konieczne jest rozwijanie innych zakładów pracy, co nie jest zadaniem łatwym, gdy jeden duży zakład dominuje w strukturze lokalnej.

Większość z ponad 800 miast Polski nie mogła jednak liczyć na spektakularny rozwój spowodowany wielkim pchnięciem inwestycyjnym zadecydowanym na szczeblu centralnym. Zdana była na własną inicjatywę rozwojową i na własne siły (przynajmniej w początkowym okresie z ewentualnym wsparciem zewnętrznym później). Ta „oddolna” droga rozwoju polegająca na wykorzystaniu głównie wewnętrznych przesłanek rozwojowych — to kolejny sposób rozwoju, który stał się udziałem szeregu małych i średnich miast w Polsce. Była to droga rozwoju przeważnie małych zakładów przemysłowych poprzez umiejętne wdrożenie innowacji procesowych i produktowych. Ta organiczna droga rozwoju była często drogą trudnych poszukiwań właściwego profilu produkcji i technologii, najeżoną dużą niepewnością i niepowodzeniami zanim znaleziono właściwy kierunek. Oczywiście, w warunkach obowiązującego przez długie lata scentralizowanego systemu nakazowo-rozdzielczego, powodzenie oddolnej inicjatywy wymagało z reguły wsparcia środkami centralnymi (resortu lub zjednoczenia branżowego), ale istotne dla naszych rozważań jest to, że inicjatywa wyszła od dołu i że wywalczone środki centralne zostały owocnie wykorzystane.

Przykładem takiej trajektorii rozwoju wykorzystującej postęp techniczny w działaniach oddolnych i w ramach przede wszystkim własnych możliwości może być Ostrzeszów w woj. kaliskim, a bliżej Poznania, Września lub Nowy Tomyśl w woj. poznańskim. We

wszystkich trzech miejscowościach działały małe przedsiębiorstwa, których załogi intensywnie poszukiwały profilów produkcyjnych wcielających postęp techniczny w danej dziedzinie. Dzięki temu z małych zakładów rozwinęły się w prężne, znaczące przedsiębiorstwa liczące się na krajowym, a co szczególnie ważne, również na zagranicznych rynkach. W Ostrzeszowie rozwinęła się fabryka sprzętów elektromagnetycznych, zatrudniająca ok. 1400 pracowników (1987) we Wrześni — wytwórnia sprzętu nagłaśniającego z zatrudnieniem ok. 3 tys. osób, oraz w Nowym Tomysłu — fabryka narzędzi chirurgicznych zatrudniająca ponad 1 tys. pracowników.

Równocześnie rozwijały się w wymienionych miejscowościach inne zakłady pracy, stopniowo rosło budownictwo mieszkaniowe, komunalne, rozwijała się służba zdrowia i oświata, a szczególnie szkolnictwo zawodowe na potrzeby lokalnej gospodarki. Jak widać nie obyło się w zakładach przemysłowych i w mieście bez nakładów inwestycyjnych, jednakże nakłady te, rozłożone w czasie, były z reguły efektywniejsze i racjonalniej realizowane. Także i ten rozwój przyczynił się do znacznego przyrostu liczby mieszkańców wymienionych miast: w Ostrzeszowie z 6,9 tys. w 1960 r. do 12,5 tys. w 1986 r., we Wrześni odpowiednio z 13,9 do 26 tys. i w Nowym Tomysłu z 5,1 tys. do 12,5 tys. mieszkańców. Tempo przyrostu ludności jest tu zatem również imponujące. Przy takim tempie nie obyło się też bez trudności i napięć. Przede wszystkim środki na rozwój infrastruktury ekonomicznej i społecznej miasta były dalece niewystarczające i mimo znacznego zaangażowania mieszkańców w czynach społecznych (Nowy Tomysł w czołówce miast mistrzów gospodarności) pozostało wiele niezaspokojonych potrzeb. Na skutek znacznego zapotrzebowania na siłę roboczą wydłużyły się drogi dojazdu do pracy. Wszystkie te trudności aą tego rzędu, że nie przekreślają ogólnie bardzo pozytywnej oceny wspomnianej trajektorii rozwoju technologicznego. Rozwój zakładów przemysłowych we wspomnianych miastach i samych organizmów miejskich odbywał się racjonalniej i efektywniej, a co jest szczególnie istotne, zawiera zdrowe przesłanki dalszego rozwoju w przyszłości.

Przykłady rozwoju o podobnej trajektorii znajdują się również w innych regionach kraju. Można również znaleźć ilustracje rozwoju o charakterze mieszanym, w którym krzyżują się cechy obu trajektorii: z jednej strony rozwój nowych większych zakładów, a więc wprowadzenie nowej technologii z zewnątrz, a z drugiej trajektoria rozwoju w oparciu o postęp techniczny generowany „od wewnątrz” w istniejących zakładach przemysłowych. W przyszłości ta ostatnia trajektoria będzie miała szczególne znaczenie. Stąd też warto się bliżej zapoznać z uwarunkowaniami jej rozwoju.



## 2. Uwarunkowania rozwoju innowacji w przedsiębiorstwach przemysłowych.

Jeżeli wdrażanie postępu technicznego w przedsiębiorstwach jest istotnie decydującym czynnikiem rozwoju przemysłowego, a w konsekwencji także ogólnego w poszczególnych miejscowościach, to trzeba bliżej rozpoznać uwarunkowania powstawania i rozwoju innowacji w przemyśle. Problemom tym poświęca swoją uwagę szereg ośrodków badawczych w Polsce. Obok badań teoretycznych i studiów obszernej literatury zagranicznej w tym zakresie, prowadzi się w kilku ośrodkach interesujące badania empiryczne.<sup>1</sup> Pozwalają one na określenie roli uwarunkowań systemowych w rozwoju postępu technicznego. Ujawniają bariery finansowe, zaopatrzeniowe i organizacyjne w rozwoju innowacji. Pozwalają określić trudności w rozwoju i wdrażania wynalazków, wzorów użytkowych i pracowniczych projektów racjonalizatorskich.

W szczególności wyraźnie zostały określone systemowe uwarunkowania rozwoju innowacji. Zależą one od osiągnięcia równowagi rynkowej i konkurencji, odstąpienia od kosztownej formuły kształtowania cen oraz od przebudowy systemu finansowania innowacji w kierunku zwiększenia własnych środków przedsiębiorstw na innowacje.

Dalszym zmianom powinny ulec systemy wynagradzania innowatorów, zdecydowanej poprawie sytuacja zaopatrzeniowa w materiały i urządzenia oraz usunięte bariery organizacyjne hamujące dyfuzję innowacji.

Wspomniane badania empiryczne nie poświęcały większej uwagi przestrzennym aspektom rozwoju innowacji. Na uwarunkowania w tym zakresie skierowała uwagę grupa badająca innowacje w ośrodku poznańskim. W latach 1985/86 badania dotyczyły ogólnego natężenia innowacji w różnych rodzajach przedsiębiorstw przemysłowych, a w 1987 r. w ramach międzynarodowych badań porów-

<sup>1</sup> Można tu przykładowo wymienić badania prowadzone w ośrodku łódzkim: por. Zdzisław Jach, Edward Stawasz, Jerzy Szczepanik, Syntetyczna analiza uwarunkowań działalności innowacyjnej w przemyśle w latach 1982—1985, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1988; w ośrodku warszawskim por. A. H. Jasiński, Syntetyczne wyniki badania ankietowego innowacji produktowych, Instytut Polityki Gospodarczej Akademii Nauk Społecznych Warszawa 1987; oraz w ośrodku wrocławskim: por. Efektywność procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwie. Materiały na międzynarodową konferencję naukową, Szklarska Poręba, 8—11 października 1987 r. Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, 49 seria Konferencji 19, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej. Wrocław 1987.

nawczych koordynowanych przez Uniwersytet Paryski I zajęto się zbadaniem relacji przestrzennych powstających na poszczególnych etapach powstawania innowacji, wdrażania ich do produkcji i w fazie zbytu.<sup>2</sup> Okazało się, że szeroko rozumiane środowisko lokalne wywiera istotny wpływ na procesy innowacyjne w przedsiębiorstwach. Różne składniki tego środowiska, współdziałając ze sobą w odpowiedni sposób, wywierają synergiczny skutek w interesującej nas tu dziedzinie. Synergia lokalna przyrównywana jest do Marshallowskich korzyści zewnętrznych. Te ostatnie wpływają korzystnie na bieżącą działalność produkcyjną przedsiębiorstw. Synergia lokalna jest czynnikiem działającym w podobny sposób na działalność innowacyjną i rozwojową przedsiębiorstw.

Już w momencie powstania myśli innowacyjnej lokalne środowisko odgrywa istotną rolę. Jak wykazały nasze badania zlokalizowani w danej miejscowości i najbliższym regionie odbiorcy produkcji są bardzo często dostarczycielami myśli innowacyjnej, a nierzadko wymuszają innowacje produktów. Istotną rolę odgrywają tu również kontakty z pracującymi w regionie ośrodkami badawczo-rozwojowymi i placówkami naukowymi. Bardzo ważną rolę jako źródło nowej myśli technicznej odgrywa lokalnie dostępna literatura fachowa krajowa i zagraniczna. Wreszcie różne kontakty nieformalne interpersonalne, a więc w znacznym stopniu przestrzennie uwarunkowane, mają duże znaczenie w transmisji nowej myśli technicznej, która stanowi podstawę innowacji.

Projekt techniczno-ekonomiczny innowacji przygotowywany jest przez samo przedsiębiorstwo wszędzie tam, gdzie istnieje odpowiednio silna własna komórka badawczo-rozwojowa. Jednak i tu szereg aspektów projektu wymaga specjalistycznej wiedzy i ekspertyzy, której szuka się najczęściej w najbliższym wyspecjalizowanym ośrodku badawczo-rozwojowym, instytucie naukowym lub innym przedsiębiorstwie. Zależność od zewnętrznej pomocy w opracowaniu projektu techniczno-ekonomicznego jest oczywiście znacznie większa, gdy przedsiębiorstwo samo nie dysponuje własną komórką badawczo-wdrożeniową, co jest częstym zjawiskiem w mniejszych jednostkach, ale spotyka się niejednokrotnie także w przedsiębiorstwach większych. Bliskość położenia jest również istotna dla współpracy

<sup>2</sup> Syntetyczne wyniki pierwszego badania opublikowanego w: Ewa Gługiewicz, Piotr Gruszka, Roman Kiedrowski, Kazimierz Zawisny: „Technical Progress an the Local Economy w: Local Studies in Poland, ed. Piotr Dutkiewicz, Grzegorz Gorzelak, University of Warsaw Institute of Space Economy, Warszawa 1987, s. 111—134; por. także „Rola postępu technicznego i innowacji przemysłowych w rozwoju regionalnym, praca zbiorowa pod red. B. Gruchmana, PTE Warszawa” (w druku).

z wyżej wymienionymi placówkami w fazie przygotowania prototypu nowego produktu.

Na etapie uruchomienia produkcji innowacyjnej ujawniają się kolejne związki z bliższym i dalszym otoczeniem. Wprawdzie wymagane dla nowej produkcji surowce i materiały uzyskiwane są ze źródeł rozrzuconych w całym kraju, a najczęściej dostarczane z surowcowych centrów Śląska i Krakowskiego (huty, ciężka chemia), to już na innych odcinkach bliskość położenia odgrywa już znaczącą rolę. Wymagane do nowej produkcji maszyny, bądź to adaptuje się wykorzystując posiadane urządzenia, bądź też zakupując niektóre nowe. W obu przypadkach producenci takich maszyn zlokalizowani w najbliższej odległości mają pierwszeństwo przed bardziej odległymi. To samo dotyczy koniecznych robót budowlanych, które nie mogą być wykonane przez własne brygady budowlano-montażowe. Na lokalnym rynku pracy poszukuje się w razie potrzeby pracowników z niezbędnym przeszkoleniem lub też przeszkala się własnych, niekiedy z pomocą lokalnych instytucji szkoleniowych. Wreszcie w przypadku braku wystarczających własnych środków finansowych na realizację innowacji przedsiębiorstwa poszukują pomocy z zewnątrz. W naszym badaniu małe przedsiębiorstwa uzyskiwały najczęściej pomoc z regionalnych organizacji nadrzędnych. Można sobie wyobrazić, że po odpowiedniej reorganizacji będą tu odgrywać znaczącą rolę lokalne i regionalne instytucje kredytowe.

Końcowym etapem realizacji innowacji produktowych jest sprzedaż nowych wyrobów. Dokonuje się ona w praktyce za pomocą dotychczasowych kanałów zbytu, ale również za pośrednictwem nowych. Sam rynek zbytu, nawet dla małych przedsiębiorstw przemysłowych, wykracza przeważnie poza granice regionu. Mimo to lokalny i regionalny rynek zbytu mają tu duże znaczenie. Wspominaliśmy już o ważnej roli odbiorców w fazie koncepcyjnej innowacji, w tym zwłaszcza tych klientów, którzy działają w pobliżu. Niezależnie od tego lokalny rynek zbytu jest często pierwszym rynkiem, na którym weryfikuje się produkcję innowacyjną pod względem handlowym, zanim nowe wyroby zostaną rozesłane do innych regionów i ewentualnie za granicę. Najbliższy rynek zbytu i jego instytucje posiadają duże znaczenie dla innowacji zarówno na początku cyklu innowacyjnego, jak również na jego końcu, w fazie zbytu.

Wszystkie wymienione wyżej powiązania przedsiębiorstw w procesie innowacji z lokalną i regionalną gospodarką dotyczącą wszystkich rodzajów przedsiębiorstw przy czym im mniejsze przedsiębiorstwo, tym większa zależność od najbliższego środowiska i jego różnych placówek i instytucji. Jednakże również w przypadku dużych

przedsiębiorstw istnieje zależność od lokalnego i regionalnego środowiska: ono to tworzy warunki bytowe, które bądź to przyciągają, do lub odpychają innowatorów od danej miejscowości i od danego regionu. Drugą ogólną prawidłowością wynikającą z naszych badań jest stwierdzenie, że im innowacja jest bardziej znacząca (szczególnie gdy należy do tzw. innowacji kreującej nową technologię) tym zależność od czynników zewnętrznych, zwłaszcza znajdujących się w najbliższym otoczeniu staje się większa. Wprawdzie zbadane przez nas innowacje produktowe należały w większości do kategorii innowacji wykorzystujących istniejące technologie, to jednak należy oczekiwać, że w przyszłości innowacje kreujące nowe technologie będą powstawały znacznie częściej, co jeszcze silniej uzależni przedsiębiorstwa od otoczenia.

### **3. Stymulowanie postępu technicznego i innowacji przez czynniki lokalne**

W świetle stwierdzonego empirycznie współdziałania środowiska lokalnego w powstawaniu i rozwoju innowacji przedsiębiorstw przemysłowych rysują się dla tego pierwszego określone kierunki i formy działania proinnowacyjnego. Dla czynników lokalnych zainteresowanych rozwojem danych miejscowości, mikroregionów i całych regionów (województwa) otwierają się nowe dziedziny aktywności wybiegające znacznie poza dotychczasowe tradycyjne. Przez długie lata obowiązywało podejście sektorowe do rozwoju terytorialnego, narzucone panującym systemem scentralizowanego planowania i sterowania gospodarką. W systemie tym na dodatek pozostawiono czynnikom lokalnym bardzo wąskie i ograniczone środkami pole do działania (tzw. gospodarka planowana terenowo).

Postęp techniczny i innowacje rozwijają się szybko w sprzyjającej strukturze samego przemysłu działającego w danej miejscowości i w danym regionie. Dotychczasowe kierunki rozwoju tej struktury nie ułatwiały rozwoju innowacji lokalnego pochodzenia. Stała tendencja do powiększania skali produkcji i wielkości przedsiębiorstw, sama w sobie celowa w określonych warunkach, w praktyce powojennego rozwoju w Polsce doprowadziła do hamowania postępu technicznego. Podobnie ujemny skutek miała wąsko-branżowa scentralizowana struktura organizacyjna przemysłu oraz ograniczenia w rozwoju niepaństwowych jednostek produkcyjnych. Zmiana tej struktury leży w interesie gospodarki lokalnej i regionalnej. W szczególności celowe wydają się działania zmierzające w następujących kierunkach:

- a) tworzenia nowych małych i średnich przedsiębiorstw o nowoczesnym profilu produkcyjnym. Społeczności lokalne, którym zależy na zapewnieniu sobie pomyślnej przyszłości powinny zwłaszcza starać się o rozwój tzw. jednostek innowacyjnych na swoim terenie, wykorzystując dla tego celu korzystne warunki ustawowe. Należałoby też bardziej sprzyjać powstawaniu nowych przedsiębiorstw spółdzielczych i prywatnych oferujących nowoczesne produkty;
- b) restrukturyzacji istniejącego przemysłu pod względem wielkości przedsiębiorstw i profilu produkcyjnego. Podział i „pączkowanie” (tj. tworzenie przez istniejące przedsiębiorstwa nowych jednostek) może w istotny sposób przyczynić się do rozwoju innowacyjnego na danym terenie. Dowodzi tego m.in. proces tworzenia w ostatnich latach nowych przedsiębiorstw spółdzielczych. Równocześnie odpowiednie przeprofilowanie produkcji, jak uczą przytoczone wyżej przykłady kilku przedsiębiorstw wielkopolskich, może przynieść zasadniczy przełom w rozwoju poszczególnych miejscowości. Szczególną okazją ku temu jest proces przekazywania w gestię terenowych organów założycielskich przedsiębiorstw „z klucza”;
- c) zakładanie jednostek badawczo-rozwojowych w ramach istniejących, zwłaszcza większych przedsiębiorstw, wszędzie tam, gdzie ich dotychczas brak, lub też kreowanie odrębnych wyspecjalizowanych jednostek pracujących na potrzeby szeregu przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich. Przemysł do dnia dzisiejszego nie odbudował jeszcze do dawnego poziomu komórek badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych działających w ramach przedsiębiorstw do lat sześćdziesiątych, kiedy to nastąpiła masowa ich likwidacja lub przemieszczenie do byłych zjednoczeń. Tymczasem współczesny postęp techniczny wymaga istnienia takich jednostek w znacznie szerszym zakresie.

Uzyskana wiedza o uwarunkowaniach lokalnych innowacji każe skierować szczególną uwagę na przestrzeń leżącą pomiędzy produkcją a nauką i techniką. Niezbędne jest wypełnienie tej przestrzeni stosowną dla każdej jednostki przestrzennej infrastrukturą, a więc obiektami i elementami organizacyjnymi niezbędnymi dla rozwoju innowacji.

W szczególności celowe jest stworzenie silnych powiązań horyzontalnych pomiędzy zakładami przemysłowymi danego obszaru z jednej strony, instytucjami naukowymi i placówkami badawczo-wdrożeniowymi z drugiej strony oraz jednostkami kształcenia i szkolenia technicznego z trzeciej strony. Równocześnie konieczne jest za-

cieśnienie więzi przedsiębiorstw przemysłowych z ich odbiorcami dla zwiększenia wpływu tych ostatnich na profil produkcji i dla lepszej weryfikacji rynkowej innowacji. (W zakresie towarów konsumpcyjnych postulat ten jest zbieżny z dążeniem do zmiany rynku producenta na rynek konsumenta).

Przestrzeń pomiędzy produkcją a nauką i techniką winna być wypełniona szeregiem nowych jednostek i form instytucjonalno-organizacyjnych, których głównym celem będzie rozwijanie powiązań pomiędzy partnerami współdziałającymi w rozwoju innowacji. Można tu m.in. wymienić następujące jednostki i formy:

1. Jednostki pośredniczące z jednej strony w wynajdywaniu producentów dla nowych wynalazków i wzorów użytkowych, a z drugiej nowych pomysłów produkcyjnych i rozwiązań technologicznych dla istniejących zakładów.
2. Jednostki pomocy patentowej i prawnej w zakresie postępu technicznego i innowacji, doradztwa techniczno-organizacyjnego i marketingowego.
3. Placówki i instytucje pomocy kredytowej i zasilania finansowego procesu wdrożeń nowych rozwiązań technicznych i nowych produktów. Dotychczas działający w tym zakresie system kredytowania innowacji, powiązanych przecież ze znacznym ryzykiem, jest dalece niewystarczający, a przykłady tworzenia specjalnych terenowych funduszy popierania wdrożeń (jaki powstał np. niedawno w woj. poznańskim) są dotychczas nieliczne.
4. Instytucje i formy organizacyjne służące efektywnej dyskryminacji postępu technicznego i innowacji pomiędzy przedsiębiorstwami.

Chodzi tu m.in. o takie instytucje i formy działania, które by zapewniały stały dopływ do przedsiębiorstw informacji naukowo-technicznych, krajowych i zagranicznych( tworzenie sieci wyspecjalizowanych bibliotek technicznych, czytelní prasy fachowej, wystaw i przeglądów nowości technicznych itp.).

Innowacje rozwijają się w przedsiębiorstwach dzięki poszczególnym pracownikom przedsiębiorstw. Badania empiryczne wskazują w szczególności na dwie kategorie tych pracowników, którzy posiadają w tym zakresie największy wpływ; są to: dyrektor przedsiębiorstwa oraz szeroko rozumiany innowator, którym może być każdy z pracowników przedsiębiorstwa, w tym również dyrektor. Z naszych badań w małych i średnich przedsiębiorstwach przemysłowych wynika, że wiele innowacji zawdzięcza swe powstanie bezpośrednio inicjatywie i wiedzy kierownictwa. Kierownictwo to jest oczywiście odpowiedzialne za stworzenie sprzyjających warunków pra-

cy innowatorom oraz za wdrożenie nowych produktów i rozwiązań technicznych do produkcji.

Szczególna opieka i wsparcie należy się innowatorom. Dotyczy to przede wszystkim ich pracy w ramach przedsiębiorstwa, ale również poza nim — w środowisku ich zamieszkania. W tym ostatnim przypadku chodzi z jednej strony o pomoc w rozwoju innowacyjności w ramach różnych lokalnych organizacji i stowarzyszeń, a z drugiej — o zaspokajanie potrzeb bytowych tych osób i stworzenie im godziwych warunków życia. W ten sposób dochodzimy do generalnego wniosku wypływającego z naszych badań jak również badań prowadzonych w szeregu innych krajów — w danej miejscowości, w danym regionie i w całym kraju musi istnieć ogólny klimat sprzyjający rozwojowi innowacyjności.<sup>3</sup> Bez tego klimatu nawet najcenniejsze inicjatywy szybko uschną.

Mówiąc o czynnikach lokalnych mieliśmy na uwadze wszystkie instytucje i organizacje działające w danej miejscowości. Wśród nich szczególna rola przypada władzom lokalnym, a zwłaszcza terenowym organom administracyjnym. Są one powołane do koordynowania partnerskiego działalności rozwojowej wszystkich instytucji i organizacji działających na danym terenie („użytkowników miasta”)<sup>4</sup>. Oczywiście organy te powinny posiadać znacznie większy stopień swobody i samodzielności w działaniu, do czego może się w znacznym stopniu przyczynić przewidywane znaczne rozszerzenie ich ekonomicznych i finansowych podstaw działania.

Jednakże z natury rzeczy podstawowe jednostki administracji terenowej nie mogą tu działać w pojedynkę. Wyjątkowo tylko w wielkich aglomeracjach miejskich znajdować się mogą wszystkie niezbędne w rozwoju innowacji placówki i instytucje. Stąd też konieczna jest tu współpraca sąsiadujących ze sobą jednostek podstawowych, wszystkich jednostek w ramach województwa, a wreszcie województw między sobą. Generalnie można stwierdzić, że efekty w zakresie postępu technicznego i innowacji są tym większe im silniej dana jednostka lokalna powiązana jest z bliższym i dalszym otoczeniem, im bardziej jest otwarta na zewnątrz. Rozwój w omawianej dziedzinie — to bowiem współdziałanie czynników lokalnych z zewnętrznymi.

---

<sup>3</sup> Wniosek ten wynika także z badań w tym zakresie prowadzonych w państwach należących do OECD.

Por. Jean-Eric Aubert, „Comment promouvoir l'innovation?” w: l'Observateur de l'OCDE, nr 152 juin/juillet 1988, s. 20—22.

<sup>4</sup> Por. Florian Kuźnik, Planowanie operatywne systemu miejskiego (Analiza uwarunkowań teoretyczno-metodologicznych), Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego, Prace naukowe, Katowice 1988.

## STYMULOWANIE POSTĘPU NAUKOWO-TECHNICZNEGO PRZEZ SPOŁECZNOŚCI LOKALNE WE FRANCJI

### 1. Wprowadzenie i uściślenia terminologiczne

Kryzys gospodarczy z jednej strony oraz reforma decentralizacyjna z drugiej spowodowały we Francji szczególne zainteresowanie społeczności lokalnych problematyką postępu naukowo-technicznego. W rozwoju nowych technologii, uznawanych obecnie w wysoko rozwiniętych krajach za podstawowy czynnik wzrostu gospodarczego i symbol XXI wieku, upatruje się nie tylko możliwości ograniczenia skutków kryzysu lecz niekiedy także sposobu wyjścia z niego. Nie więc dziwnego, że wyposażone w większą autonomię społeczności lokalne przejawiają dążenie do uczynienia z postępu naukowo-technicznego motorycznego czynnika ich rozwoju, traktując go równocześnie jako niezbędny warunek udanego startu w nadchodzące stulecie. Decydujące znaczenie dla rozbudzenia aktywności wspólnot terytorialnych w tej dziedzinie miały odbyte w roku 1982 w całym kraju regionalne narady (assises régionales) poświęcone rozwojowi badań i technologii, które stały się podstawą do ostatecznego zredagowania uchwalonej przez parlament w lipcu tegoż roku ustawy dotyczącej ukierunkowywania i programowania badań i rozwoju technologicznego.<sup>1</sup>

Efektem wzmożonego zainteresowania społeczności lokalnych problemem stymulowania innowacji i dyfuzji nowych technologii są podejmowane przez nie liczne inicjatywy przybierające w praktyce bardzo różnorodne formy takie jak tworzenie tzw. przemysłowych parków naukowych, „szkótek” dla przedsiębiorstw, ośrodków transferu technologii i inne. Zjawisko to charakterystyczne jest także dla innych wysoko rozwiniętych krajów, spośród których głównie Stany

<sup>1</sup> Journal Officiel z 16 VII 1982 r.



Zjednoczone i Japonia stanowiły przykłady inspirujące praktykę francuską. We Francji jednak przybrało ono wyjątkowo szeroki zasięg tak, że w chwili obecnej można mówić tam o prawdziwym boomerze tzw. technopolii i biegunów technologicznych. Związane jest to ze specyfiką polityki francuskiej polegającą na tym, że realizowane przedsięwzięcia są przede wszystkim efektem inicjatyw władz lokalnych. Obserwowany „pęd ku nowoczesności” wspólnot terytorialnych sprawił, że podejmowane działania praktyczne wyprzedziły pogłębioną refleksję teoretyczną nad istotą i rolą parków naukowych w warunkach gospodarki francuskiej. Wyrazem tego jest trwająca aktualnie dyskusja i kontrowersje na ich temat jak również swoisty zamęt terminologiczny w tej dziedzinie.

Termin „parki naukowe”, których prawzorem w skali światowej jest kalifornijska Dolina Krzemowa, stanowi tłumaczenie angielskiego określenia „science parks”. We Francji natomiast przyjęła się — przejęta z praktyki japońskiej<sup>2</sup> — nazwa „technopolie” (technopoles), których koncepcja różni się od anglosaskich parków naukowych. W języku francuskim istnieją jednak dwa podobnie brzmiące terminy, a mianowicie „techopôle” i „technopole”, posiadające odmienną etymologię i znaczenie; Pierwszy jest wyrazem rodzaju męskiego i w tłumaczeniu dosłownym oznacza „technobiegun”, drugi — słowem rodzaju żeńskiego, które przetłumaczyć można jako „technopolia”. Obok tych dwóch terminów istnieje jeszcze francuskie określenie „pôles technologiques” (bieguny technologiczne), wprowadzone wspomnianą ustawą z roku 1982, których idea jest odmienna od koncepcji technobiegunów.

Ponieważ wspólną cechą tworzonych technobiegunów, technopolii i biegunów technologicznych jest podejmowanie działań stymulujących rozwój i dyfuzję nowych technologii, brak wcześniejszego precyzyjnego ich zdefiniowania doprowadził do bardzo częstego zamiennego operowania tymi pojęciami mimo, iż faktycznie zawierają one w sobie różne treści.<sup>3</sup> I tak kolejno oznaczają one:

- <sup>2</sup> Zaproponowany przez profesora japońskiego Ishii neologizm „technopolis” stanowić ma syntezę rozwoju naukowego i przemysłowego (technologia) oraz urbanistycznego (polis). Japoński program tworzenia technopolii zapowiedziany został po raz pierwszy w r. 1980, a w r. 1983 wydana została ustawa dotycząca rozwoju regionalnego przez tworzenie kompleksów przemysłowych wysokiej technologii znana pod nazwą „Technopolis Law”.
- <sup>3</sup> Także przygotowana w pośpiechu ustawa z 1982 r. nie sprecyzowała określenia biegunów technologicznych i dopiero następna z r. 1985 (zwana trzyletnim planem rozwoju badań i technologii na lata 1986—1988) szerzej wyjaśnia ich koncepcję. (Journal Officiel z 27 XII 1985). Wyjaśnione wyżej trzy terminy precyzuje DATAR w ostatnim numerze swoich „Listów” (La Lettre de la DATAR n° 118, 1988, s. 2).

- „technopôle” — specjalnie zagospodarowany i wyposażony teren, na którym lokalizowane są przedsiębiorstwa wysokiej technologii,
- „technopole” — miasto, którego specyfika wyraża się w szczególnym „powołaniu” w dziedzinie rozwoju nowych technologii dzięki zlokalizowanemu w nim potencjałowi naukowo-badawczemu, natomiast „pôle technologique” to skoncentrowanie działalności badawczo-naukowej i przemysłowej w regionie na określonych dziedzinach „przyszłościowych” (jak np. biotechnologie, elektronika, nowe materiały, inżynieria biomedyczna itp.).

Pierwsze dwa rozwiązania są ściśle ze sobą powiązane, ponieważ „technobieguny” tworzone są najczęściej w pobliżu ośrodków badawczych i uniwersyteckich zlokalizowanych w miastach i mają na celu pełnienie funkcji katalizatora w kreowaniu efektów synergicznych i rozwijaniu więzi między szkolnictwem wyższym, laboratoriami i przemysłem. Istnienie tych więzi winno przesądzać o określeniu miasta mianem technopolii. Dla ścisłości jednak należy zaznaczyć, że technobieguny tworzone mogą być także w terenie niemal „dziewiczym”, choć — jak na razie — udane przedsięwzięcia tego typu należą do wyjątków.

Za podstawowe czynniki determinujące możliwość powstania technobieguna uważa się: istnienie odpowiedniego terenu stwarzającego szczególnie dogodne warunki do lokalizowania na nim przedsiębiorstw (głównie małych i średnich zakładów) nowoczesnej technologii (m.in. umiarkowane ceny gruntu i lokali, łatwa jego dostępność dzięki bliskości autostrad i portu lotniczego), wysokiej jakości szeroko rozumiane otoczenie oraz zdecydowaną wolę współpracy partnerów publicznych i prywatnych w promowaniu jego rozwoju. Pod pojęciem otoczenia rozumie się zarówno rozbudowaną infrastrukturę komunikacyjną (począwszy od tradycyjnej aż do nowoczesnej telekomunikacji) jak i rozwinięte usługi dla przedsiębiorstw, sąsiedztwo ośrodków badawczych i uniwersyteckich, zasoby wykwalifikowanych kadr oraz wysokiej jakości środowisko naturalne (zieleń, czyste powietrze, dostęp do morza, gór, łagodny klimat itp.).

Technobieguny, przyjmujące najczęściej formę prawną stowarzyszeń, syndykatów mieszanych lub fundacji, mają pełnić potrójną rolę, a mianowicie: — przyjmowanie na swoim terenie przedsiębiorstw wysokiej technologii, przy czym tworzone są w tym celu specjalne komitety (comité d'agrément) dokonujące selekcji przedsiębiorstw z punktu widzenia ich poziomu technologicznego i reprezentowanej specjalizacji,

- kreowanie synergii między przemysłem, ośrodkami badawczymi, instytucjami naukowymi i finansowymi oraz

- transfer technologii z przedsiębiorstw innowacyjnych do zlokalizowanego w pobliżu przemysłu.

Istnienie wspomnianej ścisłej więzi między technobiegunem i technopolią powoduje, że najczęściej utożsamia się te określenia bądź używa ich łącznie poprzedzając drugi termin oboma rodzajnikami (un/une technopole) rozumiejąc przez nie przestrzenne skoncentrowanie infrastruktury badawczej, naukowej i technologicznej, należącej zarówno do sektora publicznego jak i prywatnego, mające na celu stymulowanie i dyfuzję innowacji.

Zwrócenie uwagi na rozróżnienie tych pojęć posiada jednak o tyle istotne znaczenie, że utworzenie technobieguna nie jest bynajmniej jednoznaczne z jego integrowaniem z sąsiadującym „otoczeniem”, a właśnie realizacja tego celu przesądza o sukcesie lub niepowodzeniu podjętego przedsięwzięcia. Obrazowo mówiąc chodzi w rezultacie o „pożenienie” męskiego i żeńskiego rodzaju „technopole” w celu uzyskania efektów synergicznych stymulujących rozwój nowych technologii; chodzi o przejście od wiedzy (savoir, knowledge) do umiejętności praktycznych (savoir-faire, how-know) dzięki interakcom zachodzącym między specjalistami z różnych dziedzin. Nieznana jest przy tym recepta na udane technopolie i stąd mówi się o „alchemii” w tej dziedzinie polegającej na próbowaniu, eksperymentowaniu, poszukiwaniu najbardziej właściwych rozwiązań przystosowanych do lokalnych warunków i specyfiki. Różnorodność praktyki francuskiej w tym względzie jest bardzo duża. I tak np. technobieguny tworzone są w większości przypadków w jednym miejscu, najczęściej w pobliżu miast uniwersyteckich, lecz też mogą być tworzone w formie sieci w pobliżu kilku miast (np. w Górnej Alzacji: Miluza, Colmar, Saint-Louis; w Franche Comté: Besançon, Belfort, Montbéliard czy wreszcie tzw. multipole w Langwedocji — Roussillon: Mende, Alés, Nîmes, Montpellier, Narbonne, Perpignan).

Jako 4 podstawowe elementy składowe technopolii wymienia się:

- obszar reprezentujący wysoką jakość warunków życia, pracy i środowiska naturalnego,
- lokalizowanie na nim przemysłu wysokiej technologii, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych (PMEi lub PMI),
- przystosowane w tym celu sposoby finansowania przedsiębiorstw przybierające formę tzw. capital-risque (francuski odpowiednik venture capital),
- obecność środowiska badawczego i uniwersyteckiego.

Rozwój nowych technologii w technopoliach (technobiegunach) stymulowany jest z jednej strony przez dodatnie efekty zewnętrzne określane mianem „fertilisation croisée (dosłownie: skrzyżowane „zapłodnienie” względnie „użyźnienie”), z drugiej zaś przez dostępność usług dla przedsiębiorstw, których celem jest bądź to pomoc w powstawaniu nowych przedsiębiorstw względnie w funkcjonowaniu rozwoju utworzonym już przedsiębiorstwom, bądź też stymulowanie transferu wyników badań i innowacji technologicznych do przemysłu. Organizacja tych usług przybiera często specyficzne formy znane pod nazwą inkubatorów lub szkółek przedsiębiorstw (pépinières d'entreprises).

„Fertilisation croisée” stanowi szczególny rodzaj synergii będących rezultatem skoncentrowania w jednym miejscu personelu przedsiębiorstw, badaczy i finansistów, przy czym efekty te są dodatkowo wzmacniane przez tworzenie specjalnych struktur organizacyjnych na terenie technopolii. Używa się tu także niekiedy określenia „efekt kafeterii” w związku z tym, że chodzi w tym przypadku o możliwości codziennych kontaktów, spotkań, rozmów i wymiany informacji. Inkubatory zaś to ośrodki transferu technologii zajmujące się inwentaryzacją prowadzonych prac badawczych, studiowaniem możliwości ich przemysłowego wykorzystania oraz organizowaniem kontaktów badaczy z przedsiębiorstwami. Rozwiązaniem zbliżonym jest „pépinière d'entreprises”<sup>4</sup> (określana także wieloma innymi terminami jak np. couveuse, nurserie, maternité, vivier, éclosier itp.), oznaczająca specjalnie przygotowane pomieszczenia, oferowane nowo powstającym lub istniejącym już małym przedsiębiorstwom, którym proponuje się wielorakie usługi) począwszy od sekretarskich poprzez rachunkowościowe, administracyjne, informatyczne aż do marketingowych, testowania produktów itd.). Przedsiębiorstwa te pozostają w szkołkach przez kilka (kilkanaście) miesięcy do momentu okrzepnięcia i możliwości samodzielnego funkcjonowania. Zagadnienie to wiąże się ze strategią tzw. *essaimage*'u (w języku angielskim określaną „spin-off”), zgodnie z którą innowacje są efektem małych jednostek tworzonych przez pracowników dużych przedsiębiorstw, opuszczających dotychczasowe miejsce pracy w celu założenia samodzielnego przedsiębiorstwa (zazwyczaj w dziedzinie pokrewnej a najlepiej komplementarnej). W szerszym ujęciu strategia „essa-

<sup>4</sup> Określenie to stosowane jest przez analogię do szkółek zakładanych w hodowli roślin. Przy okazji warto zwrócić uwagę na swoiste „technologiczno-ekologiczne” słownictwo towarzyszące zjawisku technopolii. Łączy ono z jednej strony „nowoczesne” neologizmy i przejęte z biologii znane terminy, wyrażając w ten sposób dążenie do połączenia w koncepcji technopolii nowoczesności i powrotu do natury.

image'u" oznacza także tworzenie nowych przedsiębiorstw przez pracowników zatrudnionych uprzednio w szkołach wyższych i ośrodkach badawczych. Zaznaczyć jednak należy, że „pépinières d'entreprises” i strategia „essaimage'u” nie stanowią wyłącznie specyfiki technopolii (technobiegunów), choć właśnie w nich znajdują szczególnie korzystne warunki realizacji.

Jeszcze inne rozwiązanie stanowi tzw. intraprenariat, polegający na tworzeniu wewnątrz wielkiego przedsiębiorstwa (często biurokratyzowanego i trudno dostosowującego się do zmian) małego przedsiębiorstwa autonomicznego, specjalizującego się w jakiejś wąskiej, nowej i jeszcze nie zajętej dziedzinie. Często są to miniprzedsiębiorstwa (zwane „start-up”) tworzone przez 3—4 osoby (1 lub 2 inżynierów, specjalistów z zakresu zarządzania oraz przedstawicieli „capital-risque”).

W odróżnieniu od technobiegunów, które we Francji nie stanowią domeny polityki krajowej w dziedzinie postępu naukowo-technicznego i realizowane są niemal wyłącznie z inicjatywy zainteresowanych społeczności lokalnych, koncepcja regionalnych biegunów technologicznych została wylansowana przez państwo. Uchwalona w 1982 roku ustawa określiła rolę biegunów w kształtowaniu i realizacji polityki badawczo-rozwojowej zobowiązując je do opracowywania w ramach swoich planów wieloletnich regionalnych programów rozwoju badań i technologii oraz do rozwijania wybranych przez nie regionalnych biegunów technologicznych. Regiony mają uczestniczyć w określaniu kierunków polityki krajowej i pełnić zasadniczą rolę w jej realizacji. Region „czuwać ma w szczególności nad dyfuzją i rozwojem nowych technologii, kształcenia i informacji naukowo-technicznej, nad usprawnianiem technologii istniejących, nad pokonywaniem izolacji badań oraz ich integrowaniem z rozwojem gospodarczym, społecznym i kulturalnym regionu”.<sup>5</sup> Ustawa wprowadziła instytucję regionalnych komitetów konsultacyjnych ds. badań i rozwoju technologicznego, tworzonych przy radach regionalnych. Komitety te wypowiadają się na temat wszystkich spraw związanych z postępowaniem naukowo-technicznym, opiniują wieloletnie programy opracowywane przez regiony oraz dokonują oceny wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na działalność badawczo-rozwojową. Przedstawiciele ich reprezentują ponadto regiony w Krajowej Radzie ds. Badań i Technologii. Z kolei państwo posiada w każdym regionie delegatów Ministerstwa Badań i Technologii<sup>6</sup>, którzy współpracują z prefektami regionów. Ci ostatni uczestniczą w pracach regionalnych komitetów konsultacyjnych i mają za

<sup>5</sup> Journal Officiel z 16 VII 1982, s. 2273.

zadanie czuwać nad spójnością polityki regionów z kierunkami państwowej polityki rozwoju badań i technologii. Podejmowane przez regiony inicjatywy w tej dziedzinie — o ile zgodne są z priorytetami krajowymi — stają się przedmiotem kontraktów planowych z państwem.

Dyspozycje prawne dotyczące rozwijania regionalnych biegunów technologicznych podyktowane zostały przede wszystkim dążeniem do pokonania tradycyjnego we Francji rozdziału między badaniami publicznymi i przemysłowymi oraz potrzebą zwiększenia transferu technologii do przedsiębiorstw. Następna ustawa z 23 grudnia 1985, która sprecyzowała bliżej istotę biegunów technologicznych, zwraca jednak uwagę, że istota ich nie powinna ograniczać się do stymulowania transferu technologii w skali lokalnej. Bieguny należy rozumieć jako „skoncentrowanie — na określonej dziedzinie technologicznej — kompetencji i środków, biorące pod uwagę skalę krajową a tym samym i międzynarodową i zdolne równocześnie zapewnić synergię z regionalną tkanką gospodarczą”. Chodzi zatem o koncentrację środków na tych dziedzinach w regionach, w zakresie których posiadają one największe kompetencje celem najefektywniejszego ich wykorzystania w skali całego kraju i wzmocnienia pozycji technologicznej Francji w skali międzynarodowej.

## 2. Praktyka francuska

### A. Technopolis (technobieguny)

Powstanie pierwszych francuskich technopolii zainspirowane zostało głównie doświadczeniami amerykańskimi, a konkretnie przykładem parków naukowych Silicon Valley i bostońskiej Drogi 128, choć nie bez znaczenia był tu także przykład Akadiemgorodka w Związku Radzieckim. W ten sposób powstały dwa najstarsze francuskie parki naukowe, którymi są Sophia-Antipolis koło Nicei oraz bardziej znana i bardziej dynamiczna ZIRST (Zone pour l'Innovation et les Réalisations Scientifiques et Techniques) w Meylan koło Grenoble. Początki obu parków przypadają na przełom lat 1969/70, jednakże odmienna jest ich geneza.

<sup>6</sup> Ministerstwo to zostało utworzone po raz pierwszy po dojściu do władzy lewicy w r. 1981. W rządzie J. Chiraca, w którego polityce dziedzina ta usunięta została na dalszy plan, nie powołano w tym celu oddzielnego resortu a jedynie znalazła się ona w kompetencji tzw. ministra delegowanego ds. szkolnictwa wyższego i badań przy ministrze oświaty. Aktualnie w rządzie M. Rocard'a ponownie utworzone zostało oddzielne ministerstwo badań i technologii.

<sup>7</sup> Journal Officiel z 27 XII 1985, s. 15150.

Sophia-Antipolis powstała z inicjatywy indywidualnej, wspartej następnie przez państwo w ramach prowadzonej przez nie polityki zagospodarowania przestrzennego kraju. ZIRST w Meylan natomiast jest efektem inicjatywy zbiorowej, realizowanej pod egidą prefekta departamentu Isère przy aktywnym udziale zainteresowanych społeczności lokalnych. W przypadku ZIRST szczególnie godny podkreślenia jest pomyślny przebieg tego przedsięwzięcia z uwagi na fakt, że państwo nie tylko nie wsparło go finansowo lecz nawet było mu przeciwne (ze względu na odmienne priorytety rządowej Delegatury ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Działalności Regionalnej — DATAR) i zniechęcało przedsiębiorców do instalowania się na tym terenie. Różnica między oboma parkami polega także i na tym, że ZIRST stanowi emanację dużego potencjału badawczo-naukowego Grenoble (największego we Francji po regionie paryskim), natomiast Sophia-Antipolis — zlokalizowana wprawdzie w pobliżu Nicei — powstała jednak w terenie „dziewiczym”, a autorem tej koncepcji jest profesor Pierre Laffitte, uznawany obecnie za „papieża” francuskich technopolii.

Intencją P. Laffitte'a było utworzenie „miasteczka wiedzy i roztropności” (*cité de la science et de la sagesse*), w którym pracownicy badawczy, naukowcy i przedsiębiorstwa przemysłowe mogliby razem współpracować w spokoju i harmonii z przyrodą. Intencja ta znajduje wyraz w nazwie Sophia-Antipolis, której drugi człon („anty-miasto”) oznaczać ma przeciwieństwo uciążliwych warunków życia w dużych aglomeracjach. Park ten położony jest na płaskowyżu Valbonne (stąd obecnie pełna jego nazwa Valbonne-Sophia-Antipoli (w środku trójkąta Cannes—Nicea—Grasse i zajmuje obszar równy 1/4 powierzchni Paryża (ok. 2300 ha), z czego ponad połowę zajmują tereny zalesione. Pracuje tam około 7 tys. osób zatrudnionych w ponad 170 przedsiębiorstwach oraz 8 ośrodkach kształcenia i badań. W porównaniu z nim ZIRST jest mniejsza, gdyż zajmuje tylko 65 ha, na których zlokalizowanych jest ok. 130 przedsiębiorstw (zatrudniających ogółem ponad 3 tys. osób), specjalizujących się głównie w elektronice (ok. 75% ogólnej liczby przedsiębiorstw). Reprezentowana przez przedsiębiorstwa Sophii działalność jest natomiast bardziej różnorodna.

Największa jednak koncentracja potencjału techniczno-badawczego we Francji (a zarazem w Europie) znajduje się w południowej części regionu paryskiego, gdzie w laboratoriach i instytutach badawczych pracuje ok. 34 tys. osób. Na obszarze tym zlokalizowanych jest ok. 8 tys. przedsiębiorstw innowacyjnych i ponad 40% całego państwowego potencjału badawczego. Rozwój podparyskiego kom-

pleksu naukowego zdecydowany został przez państwo w latach sześćdziesiątych, jednakże do chwili obecnej nie udało się tam pokonać rozdziału między badaniami i przemysłem. W znacznej mierze przypisuje się to zupełnemu brakowi consensusu lokalnego. Postawa tamtejszych przedsiębiorców jest raczej pasywna i do wyjątków należą szefowie przedsiębiorstw mający świadomość przynależności do społeczności lokalnej. Instytucje naukowe zaś — ze względu na ich ogólnokrajowy charakter — nie interesują się także losom tego mikroregionu. Zmianie sytuacji służyć ma utworzenie w r. 1983 — na bazie tamtejszego potencjału naukowo-technicznego miasteczka naukowego Cité Scientifique Ile-de-France Sud, obejmującego swym zasięgiem 90 gmin zamieszkiwanych przez 1,5 mln ludności. Pierwsze doświadczenia jednak dalekie się od zadowalających i pomimo iż na terenie tym skupione są niemal wszystkie czynniki determinujące powstanie technopolii (ogromny potencjał badawczy reprezentowany przez najbardziej prestiżowe instytuty francuskie, wysoko kwalifikowany personel, tysiące małych przedsiębiorstw nowoczesnej technologii, wysokiej jakości środowisko przyrodnicze, sąsiedztwo Paryża, bliskość portów lotniczych itd.) trudno jest jeszcze mówić o synergii zlokalizowanych tam instytucji i przedsiębiorstw. Przypuszcza się, że czynnikiem dezintegrującym lokalne środowisko może być w tym przypadku bliskość stolicy.

Początki wymienionych trzech największych francuskich technopolii sięgają zatem jeszcze okresu prosperity, prawdziwą jednak „eksplozję” w tej dziedzinie przyniosły dopiero ostatnie lata. Niepoślednią rolę odegrał w tym względzie przykład Sophii-Antipolis, a zwłaszcza ZIRST de Meylan, lecz dodatkowy bodziec stanowiła nowa japońska polityka zagospodarowania przestrzennego koncentrująca się aktualnie na tworzeniu technopolii<sup>8</sup>. Za przykładem Ja-

---

<sup>8</sup> Wspomniana japońska ustawa o technopoliach nakreśliła strategię rozwoju regionalnego polegającą na tworzeniu w regionach słabo rozwiniętych „przyciągających zespołów miejskich, w których szkolnictwo wyższe i zamieszkująca ludność byłyby wzajemnie ściśle powiązane”. Do końca roku 1984 — w oparciu o tę ustawę zaaprobowanych zostało 19 projektów takich kompleksów (spośród 40 zgłoszonych przez prefektury). Cechą charakterystyczną japońskiej polityki w dziedzinie technopolii jest położenie nacisku na współdziałanie wszystkich lokalnych podmiotów (przedsiębiorstw i instytucji publicznych) celem wzbudzenia bardziej autonomicznego rozwoju regionów opóźnionych. Zob. na ten temat: W. B. Stöhr: „La politique japonaise des technopoles: innovation technologique et institutionnelle”, w: J. Federwirsch, H. G. Zeller (dir.): „Technologie nouvelle et ruptures régionales”, Economica, Paris 1986, s. 123—139 oraz D. Vadley: „Restucturation regionale. Analyse, principe d'action et prospective”, OCDE, Paris 1986, s. 141—152.



ponii społeczności lokalne we Francji upatrują w tworzeniu technopolii czynnika rozwoju endogenicznego usiłując równocześnie nadać za współczesną rewolucją naukowo-techniczną. Mnożące się coraz liczniej projekty technopolii francuskich wskazują, że zjawisko to przybrało taki zasięg iż wkrótce wszystkie większe miasta będą domagały się „swojej” Drogi 128 lub „swojej” Silicon Valley. W chwili obecnej — oprócz trzech wymienionych wyżej przykładów oraz technobieguna Nancy-Brabois, którego realizację podjęto w połowie lat siedemdziesiątych, w początkowym stadium realizacji lub w projektach znajduje się łącznie 40 technopolii we wszystkich regionach.

Dokonując klasyfikacji dotychczasowych francuskich rozwiązań DATAR podzieliła je na 3 kategorie:

- 1) tzw. *parc d'activité* (parki działalności technologicznej) tworzone specjalnie w celu promowania innowacji (Sophia-Antipolis, Nancy-Brabois, Bordeaux-Technopolis, Strasbourg-Illkirch, Uniwersytet Technologiczny Compiègne);
- 2) metropolie regionalne, w których istniejąca już koncentracja przedsiębiorstw innowacyjnych, uniwersytetów i laboratoriów wymaga rozwijania „*fertilisation croisée*” Paris-Sud, Toulouse-Rangueil, Lille-Villeneuve d'Asco);
- 3) rozwiązania stanowiące połączenie obu poprzednich tzn. parki naukowe tworzone w aglomeracjach mających „powołanie technologiczne” (Grenoble-Maylan, 3 parki lyońskie, Rennes-Atalante, Metz 2000).<sup>9</sup>

Jak wspomniano, we Francji gros projektów jest efektem inicjatywy społeczności terytorialnych, współdziałających w ich realizacji z innymi podmiotami lokalnymi (takimi jak izby handlowo-przemysłowe, szkoły wyższe, przedsiębiorstwa, instytucje finansowe itp.). Nieliczne wyjątki stanowią Sophia-Antipolis (inicjatywa indywidualna), Compiègne (odosobniony przypadek parku naukowego typu angielskiego utworzonego przez uniwersytet i nie pretendującego do miana technopolii) oraz 2 projekty państwowe znane pod nazwą „operacja URBA 2000”, realizowane przez DATAR w regionie Nord-Pas-de-Calais (Lille-Villeneuve d'Asco) i w Akwitanii (w trójkącie Biarritz—Anglet—Bayonne).

W roku 1987 powstał — także z inicjatywy zainteresowanych społeczności lokalnych — projekt utworzenia Południowo-Europejskiej Drogi Wysokich Technologii, ciągnącej się od Sophii-Antipolis

---

<sup>9</sup> R. Ubrich: „La France inverse? Les régions en mutation”, *Economica*, Parys 1987, s. 245.

przez południe regionu Prowansja—Alpy—Lazurowe Wybrzeże (PACA), Langwedocję—Roussillon i Midi-Pyrenées aż do Akwitanii, a w przyszłości łączącej nawet Bordeaux z Mediolanem i Turynem poprzez Barcelonę. Celem tego przedsięwzięcia ma być stworzenie prawdziwego „Sun Belt” południowo-europejskiego, stanowiącego koncentrację wysokich technologii o znaczeniu międzynarodowym i zdolnego podjąć wyzwanie technologiczne Europy Północnej, Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Światowy zasięg fenomenu technopolii spowodował utworzenie w roku 1984 — z inicjatywy P. Laffitte’a — Międzynarodowego (Światowego) Klubu Technopolii z siedzibą w Sophii-Antipolis. Sformułowana przy tej okazji definicja technopolii określa je w sposób mało pryncypialny jako „zgromadzenie w tym samym miejscu różnych rodzajów działalności związanych z kształceniem, badaniami i przemysłami innowacyjnymi, otwartych na zewnątrz, gdzie spotykają się osoby o najróżniejszych zainteresowaniach”<sup>10</sup>. Zgodnie ze statutem Klubu, celem jego jest wspomaganie członków w rozwijaniu parków naukowych, ułatwianie wymiany koncepcji i doświadczeń, rozpowszechnianie informacji dotyczących działalności parków, propagowanie najbardziej udanych przedsięwzięć itp. W marcu 1985 roku powstała francuska sekcja Klubu, której siedziba znajduje się w Grenoble-Meylan.

P. Laffitte utworzył ponadto w 1985 roku francuskie Stowarzyszenie „Technopole-Service”, które postawiło sobie za cel służenie niezbędnymi informacjami wszystkim instytucjom pragnącym utworzyć park naukowy, centrum transferu technologii względnie szkółki przedsiębiorstw oraz podjęło kształcenie specjalistów w tej dziedzinie.

## B. Szkołki przedsiębiorstw

O ile w stosunku do technopolii państwo nie prowadzi specjalnej polityki i ewentualna jego pomoc może mieć charakter doraźny lub pośredni (poprzez rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej, budowę i wyposażenie ośrodków badawczych i uniwersyteckich przyznawanie pomocy na lokalizację działalności przemysłowej, usługowej i badawczej), o tyle wspiera ona aktywnie ideę tworzenia „pépinières d’entreprises”. Celem ich jest bowiem stymulowanie wzrostu liczby nowych przedsiębiorstw poprzez zmniejszenie trudności, na jakie napotykają ich założyciele. Przyspieszenie kreacji przedsiębiorstw zaś — z uwagi na palące problemy bezrobocia — stanowi równocześnie priorytet polityki państwowej.

<sup>10</sup> Cyt. za: R. Uhrich, tamże s. 248.

Korzyści oferowane przedsiębiorcom przez szkoły mogą być bardzo różnorodne i mogą polegać między innymi na:

- zmniejszeniu stałych kosztów przedsiębiorstw dzięki wspólnemu korzystaniu z pomieszczeń (których ceny są niższe przeciętnie o ok. 20% od cen rynkowych) i wspólnych usług,
- specyficznej atmosferze poczucia wspólnoty między przedsiębiorcami, sprzyjającej wymianie informacji i wzajemnej pomocy,
- zbiorowym promowaniu przedsiębiorstw poprzez wydawanie broszur, organizowanie wystaw i nawiązywanie kontaktów z partnerami,
- wzrostowi wiarygodności przedsiębiorstw dzięki pobytowi w szkółce, do której przyjęcie odbywa się w drodze selekcji opartej na określonych kryteriach (umożliwia to łatwiejszy dostęp do kredytów i pomocy instytucji państwowych, banków, ośrodków badawczych itp.),
- dostępności sprzętu naukowego ośrodków badawczych i uniwersytetów, wyników prowadzonych przez nie badań, konsultacji ekspertów, możliwości zatrudnienia wysokokwalifikowanych specjalistów itp.,
- doradztwie prawnym, finansowym, menadżerskim, marketingowym itp.,
- korzystnych, specjalnych formach finansowania (*capital-risque*)<sup>11</sup>

Zaznaczyć należy jednak, iż do rzadkości należą szkoły oferujące wszystkie wymienione korzyści. Gama świadczonych przez nie usług może być bardzo zróżnicowana i dlatego — w zależności od ich wachlarza — wyróżnia się 3 podstawowe typy szkółek.

- 1) tzw. hotele przedsiębiorstw czyli „pépinières”, dostarczające pomieszczeń dla celów biurowych i produkcyjnych oraz świadczące usługi administracyjne;
- 2) szkoły towarzyszące powstawaniu przedsiębiorstw (*pépinières d'accompagnement* — *parrainage*), które — oprócz wyżej wymienionych usług — oferują ponadto doradztwo menedżerskie, marketingowe, finansowe itp., przy czym usługi te mogą być świadczone w formie kształcenia zbiorowego bądź indywidualnego;
- 3) ośrodki wsparcia technologicznego umożliwiające (oprócz 1 i 2) realizowanie innowacji w powiązaniu z miejscowym środowi-

<sup>11</sup> Zob. Ph. Aubert: „Les pépinières d'entreprises” en Europe et aux Etats-Unis: un premier diagnostic, *Problemes Economiques* nr 2316, 1987, s. 30—31.

skiem badawczym i naukowym przez zapewnienie dostępu do sprzętu uniwersyteckiego, testowanie projektów w laboratoriach, prowadzenie badań nad nowymi produktami, dostęp do banku danych itp. Ten typ szkółek stanowił właśnie jeden z elementów technobiegunów<sup>12</sup>.

Cała procedura tworzenia szkółek obejmuje kilka kolejnych etapów:

- powołanie specjalnej grupy pilotującej, w skład której wchodzi przedstawiciele społeczności lokalnych, spółek i stowarzyszeń bezpośrednio związanych z gospodarką lokalną. Grupa ta przygotowuje program przedsięwzięcia, określa zakres świadczonych usług, analizuje jego wykonalność (kosztorys, źródła finansowania, zakres usług indywidualnych i zbiorowych, przeznaczenie lokali, wymogi wobec kandydata na dyrektora itp.), pomaga w ukonstytuowaniu się komisji selekcyjnej, znajduje źródła wsparcia finansowego itd.;
- zorganizowanie kampanii informacyjnej i prospekcyjnej w środowisku miejscowej ludności, przedsiębiorstwach, środowisku uniwersyteckim i badawczym regionu mającej na celu wyłonienie potencjalnych kandydatów na twórców nowych przedsiębiorstw;
- selekcja projektów przez powołaną w tym celu komisję (składającą się z przedstawicieli środowiska gospodarczego, naukowego, społeczności lokalnych i organizacji społeczno-zawodowych), oceniającą zarówno projekt jak i kandydata na przedsiębiorcę;
- rozruch szkółki z chwilą zapewnienia środków finansowych na jej funkcjonowanie (szkolenie kandydatów przygotowujące ich do prowadzenia przedsiębiorstwa, pomoc w jego finansowaniu, świadczenie przewidzianych usług);
- towarzyszenie powstawaniu przedsiębiorstw wymagające bardzo zróżnicowanych i specjalistycznych form pomocy (począwszy od doradztwa prawnego i finansowego aż do pomocy w wyborze najlepszej technologii i najbardziej efektywnej formy organizacyjnej).

Ogólnie ocenia się, że od okresu rozpoczęcia funkcjonowania szkółki do opuszczenia jej przez pierwsze przedsiębiorstwo upływa przeciętnie około 1,5 roku. Tworzenie szkółek jest zjawiskiem nowym w skali światowej i liczba ich zaczęła gwałtownie wzrastać

<sup>12</sup> „Aproche de la création d'une pépinières d'entreprises”, Fiche technique w: La Lettre de la DATAR n° 90 1985, oraz „Les pépinières d'entreprises” Fiche technique w: La Lettre de la DATAR n° 87, 1985.

dopiero w drugiej połowie obecnego dziesięciolecia. Stąd też liczba projektów przewyższa na razie liczbę zrealizowanych przedsięwzięć tego typu. We Francji w roku 1986 istniało kilkanaście szkółek przedsiębiorstw oraz projekty utworzenia stu nowych „pépinières”, przy czym istniejące szkoły w większości funkcjonowały zaledwie od niespełna roku.

Czołowym promotorem koncepcji „pépinières” we Francji jest P. Laffitte, opowiadający się zdecydowanie za rozwojem bazującym na zasobach miejscowych i własnych siłach społeczności lokalnych. W jego opinii, zarówno tworzenie szkółek jak i technobiegunów winno opierać się na analizie lokalnych atutów i handicapów, która determinować ma wybór najbardziej odpowiedniego rozwiązania<sup>18</sup>.

### C. Bieguny technologiczne

Koncepcja biegunów technologicznych realizowana jest przez tworzenie Regionalnych Centrów Innowacji i Transferu Technologii (CRITT) koordynujących działalność instytucji badawczych, szkół inżynierskich i technicznych, ośrodków innowacyjnych, organizacji informacji technicznej oraz instytucji finansowych. Na ogół nie wiąże się to z budową nowych pomieszczeń lecz polega na instalowaniu CRITT na terenie jednej z wymienionych instytucji i na organizowaniu ich współpracy. Działalność CRITT ma na celu uwrażliwianie środowiska przemysłowego na nowe technologie, stymulowanie unowocześniania procesów produkcyjnych, produktów i narzędzi pracy oraz kształcenie kadr. Zadaniem ich jest mobilizowanie istniejących już w regionie kompetencji technologicznych i tworzenie sieci powiązań między wspomnianymi instytucjami. W realizacji tego zadania Centra Innowacji i Transferu Technologii korzystają z pomocy regionalnych doradców technologicznych, działających bądź bezpośrednio przy CRITT-ach bądź przy izbach handlowych i przemysłowych bądź też przy publicznych ośrodkach badawczych. Instytucje objęte działaniem CRITT oddają do dyspozycji doradców swój wyspecjalizowany personel, sprzęt laboratoryjny i niezbędną dokumentację. Przedsiębiorstwa korzystają nieodpłatnie z usług doradców, których działalność przybiera bardzo różnorodne formy, a mianowicie:

- systematyczne wizytowanie przedsiębiorstw w regionie i nawiązywanie kontaktów z personelem technicznym w celu poznania

<sup>18</sup> Zob. S. Bałloch: Les conseils de „Monsieur Technopole”, wywiad z P. Laffitem, *Le Monde* 31 X 1986 oraz E. L. B.: Technopôles” et pépinières”, *Le Monde* 1 III 1985.

występujących w przedsiębiorstwach problemów technologicznych,

- dostarczanie przedsiębiorstwom informacji o jednostkach usługowych, badawczych i kształcących oraz pośredniczenie w nawiązywaniu z nimi kontaktów,
- świadczenie bezpośrednich usług technicznych, proponowanie przedsiębiorstwom zmian technologicznych i nadzór nad ich realizacją,
- oddawanie do dyspozycji przedsiębiorstw pracowni pilotujących dla realizacji prototypów, testowania produktów i ich kontroli itp.<sup>14</sup>.

Doradcy, których praca jest koordynowana przez delegata rządu ds. badań i technologii w regionie, świadczą swoje usługi w dziedzinach stanowiących przedmiot specjalizacji regionalnych biegunów technologicznych. Każdy region posiada kilka dziedzin specjalistycznych a w związku z tym kilka Centrów Innowacji i Transferu Technologii. Do roku 1986 powstało około 100 centrów, chociaż w kontraktach planowych, podpisanych z państwem przez regiony na lata 1984—1988 przewidziano utworzenie jedynie 43 Centra Innowacji.<sup>15</sup> Świadczy to o dużej aktywności i zainteresowaniu regionów problemem stymulowania postępu technicznego, czego najlepszym dowodem jest uznanie przez nie rozwoju badań i transferu technologii za jedną z priorytetowych dziedzin w kontraktach planowych,

### 3. Krytyka i wnioski

Na odbytej w Berlinie Zachodnim w roku 1985 międzynarodowej konferencji poświęconej parkom naukowym i ośrodkom innowacji, ogół realizowanych przedsięwzięć w tej dziedzinie podzielono na trzy kategorie:

- 1) ośrodki innowacji związane zazwyczaj bezpośrednio z centrami badawczymi i kształcenia lecz korzystające ze wsparcia władz lokalnych, mające na celu tworzenie przedsiębiorstw oraz stymulowanie innowacji;
- 2) parki naukowe — stanowiące strefy przyjmowania przedsiębiorstw — których promotorami są miejscowe ośrodki badawcze

<sup>14</sup> Zob. „Les pôles technologiques régionaux”, Fiche technique w: La Lettre de la Datar n° 91, 1985.

<sup>15</sup> N. Tenzer: „Le région en quête d'avenir”, Notes et Etudes Documentaires n° 4816, La Documentation Française, Paris 1986, s. 122 oraz R. Uhrich op. cit., s. 294.

i uniwersytety, zainteresowane wzmocnieniem swojej pozycji, rozszerzeniem zasięgu oddziaływania i poprawianiem własnej sytuacji finansowej. O utworzeniu parku naukowego decyduje interes instytucji naukowo-badawczej i selekcja przedsiębiorstw odbywa się pod kątem ich użyteczności dla realizowanych programów badań lub kształcenia. Uniwersytety są zatem inicjatorami tych przedsięwzięć a nie jedynie elementem „otoczenia”;

- 3) technopolie, których klasyczny przykład stanowią realizowane w ramach nowej japońskiej polityki kadrowej zagospodarowania przestrzennego kompleksy przemysłowe wysokiej technologii i które spełniać mają podwójną rolę: aktywizowanie regionów opóźnionych w rozwoju oraz zapewnienie Japonii silnej pozycji międzynarodowej w dziedzinie najnowocześniejszych technologii<sup>16</sup>. W koncepcji japońskich technopolii kładzie się nacisk na trzy aspekty tego zagadnienia: lokalizowanie równocześnie przemysłów wysokiej technologii oraz tradycyjnych, celem ułatwienia procesu dyfuzji innowacji, świadczenie usług dla przedsiębiorstw (technologicznych, marketingowych, eksportowych, finansowych itp.) oraz mobilizowanie wokół tych przedsięwzięć całego środowiska gospodarczego.

W kontekście powyższej klasyfikacji praktykę francuską ocenia się jako ambitną, ponieważ usiłuje łączyć wszystkie wymienione cele, lecz równocześnie mniej sprecyzowaną, gdyż niezbyt wyraźnie kojarzy środki z konkretnymi celami<sup>17</sup>.

W toczącej się we Francji dyskusji nad realizowanymi tam rozwiązaniami zwraca uwagę pozytywna na ogół opinia na temat tworzonych biegunów technologicznych i równocześnie często duża rezerwa, a nawet zdecydowana krytyka koncepcji technobiegunów. W tym drugim przypadku krytycznie ocenia się przede wszystkim potrzebę poniesienia ogromnych nakładów przy równocześnie dużej niepewności odnośnie do ich przyszłych efektów. Podnosi się niefortunność próby transponowania przykładów amerykańskich parków naukowych i japońskich technopolii. Wskazuje się, że Silicon Valley stanowi przypadek szczególny, należący do przeszłości i nie do powtórzenia w warunkach francuskich. W Kalifornii zadziałał spłot wielu czynników (m.in. duże kontrakty wojskowe i realizowane pro-

<sup>16</sup> Zgodnie z dewizą „ojca” japońskich technopolii Hiramatsu „należy myśleć w skali globalnej a działać w skali regionalnej”. (Cyt. za: I. de Kerorguen: „Il était une fois Technopolis”, Autrement n° 74, 1985, s. 19).

<sup>17</sup> Y. Janvier: „Economie et pratiques territoriales de développement: les rôles des technopôles?”, Espaces Prospektifs n° 2, 1985, s. 109.

gramy rządowe<sup>1)</sup>, które uruchomiły prawdziwą spiralę wzrostu. Nie przeszkodziło to jednak w wielkim kryzysie, jaki przeżyła Dolina Krzemowa w latach 1984—86. Kryzys ten podważył zarazem model społeczeństwa postprzemysłowego, którego symbol miała stanowić Silicon Valley.

Produkcja dla potrzeb administracji wojskowej odegrała także ogromną rolę w rozwoju Drogi 128, którą skądinąd uznaje się za przykład autonomicznego rozwoju regionu XIX industrializacji. Podkreśla się jednak przy tym specyficzny amerykański klimat kulturowy, szczególnie rozwinięty zmysł przedsiębiorczości i gotowość podejmowania ryzyka.

Podobnie zwraca się uwagę na specyfikę Japonii, której program tworzenia technopolii uznawany jest za przykład najbardziej śmiałej obecnie na świecie polityki rozwoju regionalnego. Program ten może wydawać się uzasadniony bardzo silną pozycją międzynarodową Japonii w dziedzinie wysokich technologii, jednakże i w tym przypadku nie brakuje głosów sceptycznych, powątpiewających w możliwość powodzenia wszystkich zaplanowanych przedsięwzięć<sup>18)</sup>.

Najbardziej kontrowersyjnym i dyskutowanym problemem jest znaczenie nowych technologii dla bardziej endogenicznego rozwoju regionów i ich wpływ na rozmiary zatrudnienia. Krytycy koncepcji parków naukowych wskazują, że największe korzyści czerpią z nich firmy międzynarodowe, ponieważ głównymi źródłami innowacji są przedsiębiorstwa związane z wielkimi firmami. Te ostatnie — poprzez parki naukowe — obciążają instytucje publiczne częścią kosztów i ryzyka związanego z działalnością badawczo-rozwojową. W konsekwencji następuje proces „zbierania śmietanki” (*écremage*) z regionalnych zasobów „savoir-faire” i transfer ogromnego bogactwa do wielkich przedsiębiorstw. W dodatku międzynarodowa strategia dużych firm i kryteria rentowności przesadzają o lokalizowaniu ich przedsiębiorstw za granicą i w ten sposób nie przynoszą efektów w postaci nowych miejsc pracy nie tylko w danym regionie ale także w kraju<sup>19)</sup>. Zwraca się również uwagę, że małe przedsiębiorstwa wysokiej technologii nie są w stanie rozwiązać problemów bezrobo-

<sup>18)</sup> Japoński program tworzenia technopolii przewiduje 30-letni okres ich realizacji, przy czym koszt jednego kompleksu szacowany jest na kwotę przekraczającą 100 mld dolarów. Stąd też zasadnicze znaczenie dla jego powodzenia posiadać będzie możliwość przyciągnięcia prywatnych kapitałów, w tym także inwestorów zagranicznych. Zob. D. Wadley, op. cit., s. 151 oraz de Morgues: „Rendez-vous en 1990”, Autrement, op. cit., s. 87.

<sup>19)</sup> Zob. M. Cassier: „Technopôles, modernisation régionale” — rozmowa między M. Dauba, H. Bruyère i R. Benbrun, *Economie et Politique* no 111—112, 1936, s. 34—39.



cia w regionach schyłkowych, ponieważ zgłaszają zapotrzebowanie na innego typu siłę roboczą i z reguły lokalizowane są poza regionami starej industrializacji<sup>20</sup>.

Wielu autorów upatruje w tworzeniu technopolii swego rodzaju mody, będącej przejawem dążenia do zdobycia sobie przez społeczności lokalne „etykiety nowoczesności” i prestiżu, z jakim kojarzone jest to zjawisko. Niektórzy zaś uważają, że technobieguny stanowią nową wersję dawnych stref przemysłowych (z których wiele nigdy nie zostało „zapełnionych” przedsiębiorstwami), tylko nastawionych na przyjmowanie przedsiębiorstw nowoczesnej technologii.

Pomimo podnoszonych zastrzeżeń i krytyki parków naukowych panuje jednak ogólne przekonanie, że nowe technologie posiadają duże znaczenie dla mobilizowania aktywności miejscowego środowiska i uruchamiania zbiorowej dynamiki, odgrywającej podstawową rolę w rozwoju lokalnym. Dyskusyjność stosowanych rozwiązań nie może kwestionować potrzeby lokalnego stymulowania innowacji, które winno stanowić obowiązkowo jedną z dziedzin okoliczności, a przede wszystkim zaobserwowane zjawisko istnienia — obok branżowej — przestrzennej składowej postępu technicznego<sup>21</sup>. Dowodem tego są nowe tendencje w rozwoju przestrzennym, wyrażające się w istotnym zróżnicowaniu dynamizmu innowacyjnego poszczególnych regionów. Zjawisko to związane jest ze wzrostem znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych, które stały się obecnie szczególnie aktywnymi nośnikami postępu technicznego. Przedsiębiorstwa te ze względu na swoje rozmiary są silnie uzależnione od lokalnego otoczenia, które determinuje ich zdolności innowacyjne przez ułatwianie dostępu do informacji, badań, środków finansowych itp. i równocześnie samo kreuje synergie innowacyjne<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Ph. Aydalot: „L'aptitude des milieux locaux à promouvoir l'innovation” w: J. Federwisch, H. G. Zeller, op. cit., s. 53—54. Zob. także: D. Wadley, op. cit., s. 91 i 112.

<sup>21</sup> Zob. m.in.: Ph. Aydalot, op. cit., s. 43; J.C. Perrin: „Technologies nouvelles et synergies locales. Eléments de théorie et d'analyse”, w: Technologies Nouvelles et Développement Régional Centre Economie Espace Environnement Université de Paris I — GREMI, septembre 1986, s. 231; M. Sauvy: „Les territoires de l'innovation. Technopôles et aménagement: L'expérience française”, Revue d'Economie Régionale et Urbaine n° 1, 1986, s. 50; D. Maillat: „Système de production et politique territoriale de l'innovation dans l'Arc Jurassien”, GREMI Table Ronde, Paris, décembre 1987, s. 151.

<sup>22</sup> Problem zdolności środowiska lokalnego do kreowania synergii innowacyjnych stał się przedmiotem badań utworzonego w r. 1984 przez Prof. Ph. Aydalota międzynarodowego zespołu GREMI (Croupe de Recherches Européen sur les Milieux Innovateurs). W pracach tego zespołu uczestniczy — jako jedyna z krajów Europy środkowej — ekipa poznańska kierowana przez Prof. B. Gruchmana.

Istnieje zatem możliwość i potrzeba zintegrowania przedsiębiorstw innowacyjnych z lokalnym środowiskiem. Potrzebę tę wymusza także wspomniana wyżej strategia wielkich firm oraz nieskuteczność polityki państwowej. Podejmowane jednak przez społeczności lokalne działania winny być nastawione na technologie przystosowane do specyfiki lokalnej oraz bazować na kompetencjach i dorobku lokalnego środowiska.

Dodatkową okolicznością uzasadniającą przestrzenne (lokalne) podejście do problemu innowacji jest zjawisko międzybranżowości nowych technologii. Oznacza ono, że obecnie innowacje są nie tyle efektem pogłębiania jednej dziedziny badań, ile połączonych studiów interdyscyplinarnych i znajdują zastosowanie w różnych sektorach gospodarki. Implikuje to zbiorowe procedury stymulowania postępu technicznego i tym samym wzrost roli społeczności lokalnych w tej dziedzinie. Układy przestrzenne pozwalają na powstanie kreatywnej łączności (określanej w przypadku technopolii mianem „fertilisation croisée”) wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy innowacyjne.

Jak wspomniano — w przeciwieństwie do technobiegunów, które oprócz swoich zwolenników i entuzjastów posiadają zdecydowanych przeciwników — z powszechnie pozytywną oceną spotkała się koncepcja biegunów technologicznych<sup>23</sup>, posiadając w stosunku do innych rozwiązań tę niewątpliwą zaletę, że opiera się na strukturach już istniejących i tym samym nie wymaga dużych nakładów. Stanowi ona równocześnie rozwiązanie dość elastyczne, umożliwiające wzięcie pod uwagę specyfiki poszczególnych regionów i pozwalające na rozwój inicjatyw oddolnych. W ten sposób wydaje się ona odpowiadać potrzebie chwili, usiłując realizować założone cele przy możliwie najniższych kosztach i wykorzystaniu aktywności społeczności terytorialnych. Za wcześniej jest jednak jeszcze na ocenę skuteczności tej koncepcji.

---

<sup>23</sup> Zob. np. C. Pettier: „Diffusion et polarisation industrielle en France: les nouvelles relations d'interdépendence dans les régions”, *Espaces Prospectifs* op. cit., s. 18; N. Tenzer, op. cit., s. 123; „Mythes et réalités de la modernisations régionale”, op. cit., s. 38.

## Technopole (technobieguny) we Francji

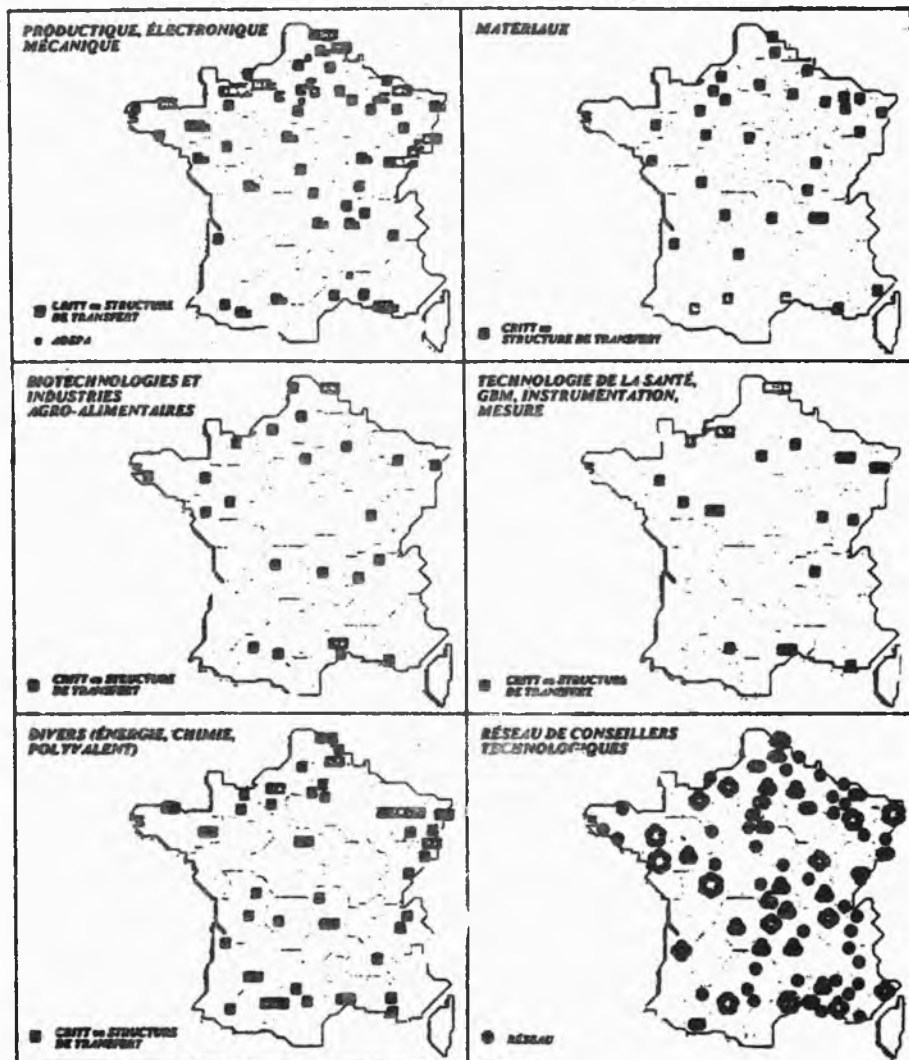


Źródło: La Lettre de la DATAR, juin-juillet 1988

## Regionalne bieguny technologiczne

**LES PÔLES TECHNOLOGIQUES RÉGIONAUX**

*Cartes extraites de l'Atlas des pôles technologiques régionaux à paraître prochainement. Ouvrage édité par le Ministère de la Recherche et de la Technologie, le Ministère de l'Éducation Nationale et la DATAR*



Zródło: La Lettre de la DATAR, octobre 1985



## EFEKTY ZEWNĘTRZNE W SYSTEMACH LOKALNYCH

### 1. Terytorialne systemy lokalne, ich organizacja i funkcjonowanie.

W niniejszym opracowaniu przyjęliśmy podejście systemowe, co oznacza, że wszystkie jednostki terytorialne traktuje się jako systemy społeczne. Przedmiotem naszych szczegółowych rozważań są podstawowe jednostki administracyjne, tzn. miasta i gminy. Niemniej jednak w swych systemowych zasadach rozważania nasze mogą dotyczyć obszarów większych, takich jak regiony, województwa czy teren kraju.

Lokalne systemy terytorialne oznaczają określoną jednostkę przestrzenną, w której zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi.

Każdy taki system — określenie przyjmujemy za Kornai'em — ma swoją sferę realną i sferę regulacyjną, czyli swój system sterujący (zarządzania)<sup>1</sup>. Są one systemami otwartymi, dynamicznymi. Każdy z nich jest jednocześnie podsystemem systemu wyższego rzędu. Zachowanie się ich zależy od ich struktury i jej organizacji oraz związków jakie łączą je z otoczeniem. Organizacja struktury oznacza rozmieszczenie elementów tej struktury względem miejsca, czasu oraz funkcji.

Terytorialne systemy społeczne składają się z obiektów (podsystemów), z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnego celu. Podsystemy te mają określoną autonomię, co oznacza, że ich rachunek strat i zysków pozostaje zidentyfikowany. Cele tych podsystemów mają z reguły różnokierunkowy charakter, często nawet sprzeczny. Wynika to m.in. z faktu, że zróżnicowanie preferen-

<sup>1</sup> J. Kornai — *Anti-Equilibrium*, PWN, Warszawa 1977, s. 68—72.

cji ludzi i organizacji jest znacznie mniejsze niż zróżnicowanie przestrzeni. Określony obszar może pełnić wiele funkcji. Zależy to od stopnia rozwoju, kultury, polityki. Stąd wynikają m.in. sprzeczności i konflikty między różnymi użytkownikami przestrzeni.

Rozwiązywanie tych sprzeczności oraz koordynacja działalności jednostek gospodarujących w sposób zapewniający synergiczny rozwój całości systemu jest podstawowym zadaniem systemu zarządzania.

System zarządzania reguluje i steruje rozwojem sfery realnej. Jest odpowiedzialny za organizację struktury systemu przy ograniczeniach stawianych przez otoczenie.

Podstawowym problemem, przed którym stoi system zarządzania jest niepewność wynikająca ze stochastycznego zachowania systemu sterowanego wynikająca z jego złożoności oraz oddziaływania otoczenia.

Nie można bowiem sterować w pełni wszystkimi procesami zachodzącymi w przestrzeni ani całkowicie zorganizować strukturę systemu. W rzeczywistości nawet uzyskanie kompletnych informacji o systemie jest praktycznie niemożliwe. Niemożliwe jest również doprowadzenie systemu do całkowitej organizacji.

Wrażliwość systemu na zmiany otoczenia określa jego spójność i możliwości adaptacyjne. System musi dopasować swoją strukturę do zmian w otoczeniu bowiem relacje tego typu są czynnikiem zakłócającym porządek i powodującym zwiększenie się niepewności działania. Bez restrukturyzacji relacje z otoczeniem ulegają redukcji i systemy te stają się coraz bardziej zamkniętymi. Powoduje to zużywanie się ich elementów, wzrost entropii i w konsekwencji utratę zdolności do pełnienia swoich funkcji.

Jednocześnie systemy społeczne mają zawsze pewną niezależność, która powoduje ich niewrażliwość na niektóre zmiany w otoczeniu. Niewrażliwość ta pozwala im w utrzymaniu stanu równowagi w określonym czasie i realizacji swoich celów.

## **2. Systemy terytorialne i efekty zewnętrzne.**

W ramach każdej organizacji systemu jednostka ma swoją funkcję celu, z której wynikają jej zadania i sposób funkcjonowania. Wchodzi więc w kontakty (relacje) z elementami otoczenia i przyjmuje takie zachowania, które będą prowadzić do osiągnięcia założonego celu. Realizacja własnych celów częściowych powoduje, że rachunek ekonomiczny jednostki pozostaje zindywidualizowany, tj. uwzględniający te relacje, które leżą w polu jej zainteresowania.

W praktyce gospodarczej okazuje się, że mimo stosowania przez jednostki właściwych zasad podejmowania decyzji wyniki ich działalności są różne od wcześniej planowanych i oczekiwanych. Przyczyną tych zakłóceń jest m.in. istnienie efektów zewnętrznych (współzależności zewnętrznych) wymykających się spod kontroli jednostek gospodarujących i centrum zarządzania systemem. Efekt zewnętrzny istnieje w każdym przypadku, kiedy funkcja produkcji przedsiębiorstwa lub funkcja użyteczności konsumenta zależy nie tylko od czynników, które przedsiębiorca czy konsument może sam kontrolować (np. poprzez wybory na rynku w drodze aktu kupna-sprzedaży), lecz również od czynników stosowanych przez inne jednostki. Oznacza to, że rezultaty działających w systemie jednostek zależą nie tylko od nich samych, ale również od działalności i rezultatów innych.

Upraszczając całe zagadnienie efektów zewnętrznych możemy powiedzieć, że produkty otoczenia danej jednostki zachowują tak długo swój zewnętrzny charakter jak długo nie nastąpi ich uwewnętrznienie poprzez nawiązanie relacji między jednostkami.

Efekty zewnętrzne możemy zatem zdefiniować jako materialne i niematerialne dobra<sup>2</sup> jakie otrzymuje wyróżniony podmiot ze swojego otoczenia bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania. Są one wynikiem:

- 1) różnych ubocznych produktów powstających w procesach produkcji i konsumpcji,
- 2) odchylenia się cen od społecznych kosztów produkcji w wyniku działania praw rynkowych,
- 3) celowego działania władz instytucji w przypadku dostarczania nieodpłatnie dóbr publicznych,
- 4) świadomego zastępowania działania mechanizmu rynkowego metodami administracyjnego ustalania cen dóbr i czynników produkcji oraz ich dystrybucji celem stwarzania mniej lub bardziej sprzyjających warunków działania określonych jednostek.

W tym ostatnim przypadku efekty zewnętrzne określane są mianem efektów politycznych.

---

<sup>2</sup> Wynikiem oddziaływań obiektów w systemie jest powstawanie nowych wartości, nowych dóbr. Dobra, które są źródłem efektów zewnętrznych należy rozumieć w szerokim tego słowa znaczeniu. Mogą to być dobra materialne (jak np. pewne czynniki produkcji), lub niematerialne (informacja, lepsza organizacja). Mogą to być dobra pozytywne przynoszące korzyści zewnętrzne (istnienie wykwalifikowanej siły roboczej) jak i negatywne — powodujące koszty zewnętrzne (zanieczyszczenie środowiska). Dobra te, nie mają ceny.



Ze zjawiskiem efektów zewnętrznych nierozzerwalnie związane są efekty wewnętrzne, które w najprostszym ujęciu można traktować jako przeciwstawność efektów zewnętrznych. Zależą one od środków będących w dyspozycji danej jednostki i jej możliwości organizacyjnych. Sama ona decyduje o wielkości i cenie otrzymywanych dóbr i zużyciu zasobów. Ma również świadomość skutków podejmowanych decyzji.

Tak definiowane efekty zewnętrzne charakteryzują jednocześnie samo zjawisko i jego rezultat. Jako zjawisko wyrażają zbiór relacji w systemie i wynikają z takiej a nie innej struktury i jej organizacji. Rezultat jaki przynoszą w postaci zysków i strat charakteryzuje funkcjonowanie systemu.

Korzyści zewnętrzne będą charakteryzowały więc taki stan otoczenia, który stwarza warunki działania pozwalające na oszczędzenie energii systemu. Koszty zewnętrzne wymuszają natomiast dodatkowe zużycie energii konieczne dla dokonania niezbędnych zmian strukturalnych. Pociąga to za sobą szybsze zużywanie się elementów systemu i zwiększenie niepewności działań.

Efekty zewnętrzne występują zawsze na określonej przestrzeni. Przy czym z punktu widzenia analizowanych podmiotów mają one bądź charakter lokalny — immobilny, bądź charakter makroekonomiczny — mobilny<sup>8</sup>. Oznacza to, że z punktu widzenia wyodrębnionego podmiotu (systemu gospodarczego) efekty makroekonomiczne mają charakter aprzestrzenny i są dostępne niezależnie od lokalizacji w ramach danego makroregionu. O lokalizacji wewnątrz makroregionu zdecydują efekty lokalne — immobilne. Mamy tu więc pewną hierarchię efektów zewnętrznych, które współdecydują o rozwoju i o lokalizacji. I tak efekty makroekonomiczne informują, czy daną działalność rozwijać? efekty lokalne zaś odpowiadają na pytanie — gdzie? W zależności od wielkości i sposobu wyodrębnienia danego układu przestrzennego: województwo, aglomeracja, miasto, odpowiedź na pytanie gdzie? może również być wielostopniowa. Będzie to np. wskazanie lokalizacji ogólnej, a następnie dokonanie wyboru tzw. lokalizacji szczegółowej (ostatecznej).

W ramach tych dwóch grup efektów (tj. mobilnych i immobilnych) można rozważać i inny podział, a mianowicie na efekty technologiczne i pieniężne, który jest wynikiem określonego charakteru przejawiania się tych efektów.

<sup>8</sup> Podział ten stosował E.A.G. Robinson, przy czym korzyści mobilne traktował bardzo szeroko, włączając w to aspekty międzynarodowe (za: B. Gruchman 1967, s. 36).

Inny podział to podział na efekty pionowe i poziome, wynikający z relacji wymiany dóbr i procesów reprodukcji rozszerzonej.

Najpoważniejszymi źródłami efektów zewnętrznych lokalnych — immobililnych są:

- 1) efekty zewnętrzne szeroko pojętej infrastruktury lokalnej tak ekonomicznej, jak i społecznej,
- 2) efekty zewnętrzne kooperacji jednostek elementarnych w układzie miejskim,
- 3) efekty rynku lokalnego, w tym rynków zbytu dla producentów i rynków konsumentów,
- 4) efekty innowacji i informacji,
- 5) efekty zewnętrzne środowiska przyrodniczego, np. chłonności tego środowiska do niwelacji niekorzyści zewnętrznych (zanieczyszczenie środowiska), czyli zdolności do samoczyszczania,
- 6) lokalne zasoby pracy.

Część źródeł efektów zewnętrznych zaliczonych tutaj do zlokalizowanych przestrzennie występować będzie również w grupie efektów makroekonomicznych. Jak bowiem wiadomo rola tych efektów nabiera coraz większego znaczenia we współczesnym rozwoju, np. źródłem tych elementów będzie infrastruktura ponadregionalna czy krajowa, a więc system energetyczny, system transportu ogólnopanstwowego, sieć gazowa. Podobnie wygląda sprawa z informacją i innowacją, kooperacją, rynkiem itp., które możemy rozpatrywać z punktu widzenia układów nie tylko ponadlokalnych, regionalnych, ale i ponadkrajowych. Na szczególnie wysokim poziomie rozwoju gospodarczego zasoby siły roboczej również przestają być w pewnych sytuacjach elementem ograniczającym.

Ta rosnąca rola efektów makroekonomicznych w całości rozwoju społeczno-gospodarczego nie oznacza jednakże mniejszej wagi efektów zlokalizowanych przestrzennie. Coraz większą wagę bowiem obok korzyści zewnętrznych zaczynają odgrywać straty zewnętrzne, a te właśnie są najbardziej zlokalizowane przestrzennie, szczególnie jeśli chodzi o środowisko przyrodnicze. Jeśli więc w efektach makroekonomicznych wzrosła rola korzyści zewnętrznych, to w efektach zewnętrznych wzrasta znaczenie strat zewnętrznych, lokalnych. Oznacza to również, że wchłanianie, np. korzyści zewnętrznych makroekonomicznych niezlokalizowanych przestrzennie dla danego podmiotu po-

woduje powstawanie strat zewnętrznych, których lokalizacja w większości przypadków jest określona.

Teza o rosnącej roli korzyści makroekonomicznych (mobilnych) i niekorzyści zewnętrznych lokalnych (immobilnych) wymaga jeszcze dalszych badań, jednakże stwierdzenie tego faktu rodzi określone konsekwencje dla wewnętrznej polityki kształtowania i planowania rozwoju miast.

Rozważając jednostki terytorialne z tego punktu widzenia, władza lokalna kształtuje relacje wewnętrzne w systemie, tworząc tym samym określone otoczenie dla obiektów tego systemu. To co dla jednostki jest efektem zewnętrznym dla całości systemu będzie efektem wewnętrznym. Istotą sterowania rozwojem systemu jest m.in. stworzenie takich warunków dla poszczególnych jednostek, aby mogły one zamienić efekt zewnętrzny na wewnętrzny, czyli uzyskać nad nim kontrolę. Proces ten jest nazywany internalizacją efektów zewnętrznych.<sup>1</sup> Przystają one być relacją nieprzewidzianą a stają się relacją, na którą można mieć wpływ, którą można kształtować i której rezultaty można włączyć do własnych rachunków.

System zarządzania organizując strukturę systemu generuje świadomie lub nieświadomie efekty zewnętrzne. W trakcie funkcjonowania systemu są one internalizowane przez podmioty gospodarujące i gospodarstwa domowe (rysunek 1),

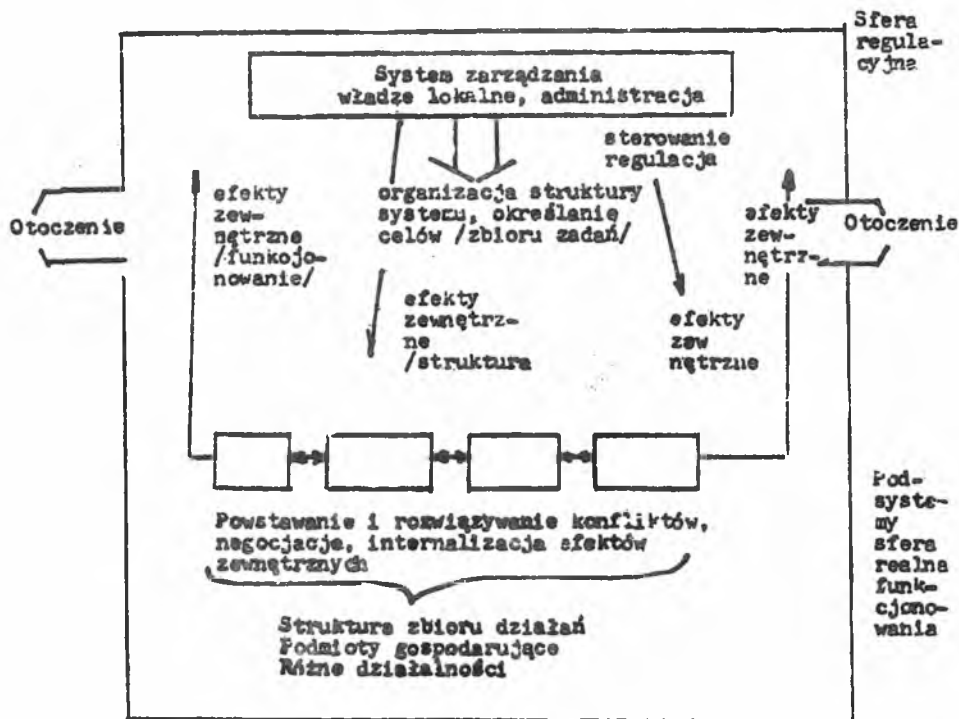
Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że generowanie efektów i ich internalizacja nie jest i nie może być celem samym w sobie. Powstają one w trakcie realizacji zadań przez obiekty systemu. Dla władz lokalnych celem działania musi być prawidłowe funkcjonowanie i rozwój. Rozwój jest jednak uzależniony od możliwości internalizacji efektów zewnętrznych. Charakteryzuje bowiem ona możliwości adaptacji systemu w stosunku do zmian zachodzących w otoczeniu. Bez tej adaptacji system nie może się rozwijać.

W systemach dynamicznych efekty zewnętrzne są czynnikiem dysfunkcyjnym. Docierając na wejściu do odbiorcy niosą informacje o warunkach działania stwarzanych przez otoczenie i stanowią dla niego problem do rozwiązania, na który odpowiedzią jest tworzenie nowych typów zachowań. Nowe zachowania tworzą nową organizację struktury, która oddziałuje z kolei na możliwości sterowania danym systemem.

W systemach społecznych system zarządzania z jednej strony musi więc rozpoznawać i reagować na zmiany w otoczeniu, z drugiej

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: T. Markowski, *Lokalna polityka...*, s. 42–46.

# Schemat organizacji struktury i funkcjonowania lokalnych systemów terytorialnych



Źródło: A. Jewtuchowicz, Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzedmiotowienia, Łódź 1987.

musi obserwować zachowania jednostek w systemie. Tworzą one sieć powiązań formalnych i nieformalnych. System zarządzania nie może sterować rozwojem i regulować funkcjonowania systemu bez informacji dotyczącej związków i procesów zachodzących w systemie. Ograniczone możliwości systemu zarządzania w zakresie przyjmowania, przetwarzania i przesyłania informacji wymuszają taką organizację systemu, która pozwoliłaby na tyle zredukować jego złożoność, aby ilość informacji dopływająca do centrum sterującego nie przekraczała jego możliwości percepcyjnych, a jednocześnie aby była to informacja istotna.

W celu redukcji złożoności w praktyce stosuje się dwa podstawowe rozwiązania: Pierwsze polega na redukcji podsystemów, które są przedmiotem zarządzania, drugie na ograniczaniu tym podsystemom pola podejmowania decyzji, czyli ograniczaniu ich kompetencji.

W kontekście tych rozważań rodzi się problem stopnia autonomii jednostek koordynujących. System społeczny posiada dużą liczbę stopni swobody, tzn. dużą liczbę sposobów zachowania się w każdych warunkach. System zarządzania odpowiedniego szczebla może koordynować tylko taką liczbą obiektów systemu, których sposoby zachowania się będą możliwe do opanowania przez niego.

Do rozwiązania tego zadania istotne jest pojęcie zasady niezbędnej różnorodności sformułowanej przez W.R. Ashby<sup>5</sup>. Mówi ona, że w celu skutecznego zarządzania systemem, władza lokalna (system zarządzania) musi posiadać zdolność wygenerowania i realizacji przynajmniej takiej samej liczby sposobów postępowania jaką dysponuje system zarządzany. Teoretycznie liczba stanów, które system może przyjąć pod wpływem działania otoczenia lub czynników wewnętrznych jest nieskończenie wielka. Istota celowego zarządzania polega na zmniejszeniu różnorodności (liczby stanów) zarządzanego systemu. Ponieważ różnorodność danego podsystemu można ograniczyć i kontrolować tylko drugą różnorodnością, jakość zarządzania związana jest ze zwiększeniem różnorodności organu zarządzającego.

Posiadanie niezbędnej różnorodności jest związane z zakresem kompetencji i samodzielności władz lokalnych. Samodzielne ich działanie jest konieczne, ponieważ muszą one posiadać wybór sposobów oddziaływania na koordynowany podsystem. Pozbawienie ich autonomii potrzebnej do generowania dostatecznej różnorodności uniemożliwia efektywne zarządzanie systemem. W takim przypadku system zarządzania może stracić zdolność do sterowania a system realny staje się niesterowalny. Oznacza to, że system zarządzania (władza lokalna) traci zdolność do pełnienia swoich podstawowych funkcji.

### **3. Rozwój układów terytorialnych a efekty zewnętrzne.**

Od 1981 r. w Polsce wchodzi w życie szereg aktów prawnych zmieniających dotychczasowe, bardzo krytykowane warunki funkcjonowania rad narodowych. Do podstawowych należą: ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, ustawa o planowaniu przestrzennym, ustawa o funduszu gminnym i funduszu wiejskim. Formalnie, rozszerzają one znacznie kompetencje władz lokalnych.

<sup>5</sup> W.R. Ashby, Wstęp do cybernetyki, PWN, Warszawa 1961.

Obowiązujący system prawny jest jednym z najistotniejszych elementów ograniczających możliwości działania jednostek w systemie. Stawia on pod tym względem nieprzekraczalne warunki brzegowe i reguluje zakres możliwych decyzji. Te ustawy oraz zasady i sposoby planowania i zarządzania były przedmiotem analizy na przykładzie miast regionu łódzkiego<sup>6</sup>. Uzyskane wyniki nie były zbyt zaskoczeniem dla autorów. Trudności i efektywności zarządzania jednostkami osadniczymi jest już raczej znana i wielokrotnie opisywana. Pozwalają one jednak potwierdzić intuicyjną wiedzę i zinterpretować przyczyny.

System aby móc sprawnie funkcjonować musi mieć możliwość zareagowania na bodźce na wejściu i w zależności od ich siły i kierunku przeorganizować swoją strukturę. Dla władz lokalnych oznacza to m.in. proces generowania efektów zewnętrznych (mniej lub bardziej świadomie). Przy sprawnie funkcjonującym systemie powinny być one w znacznym stopniu zinternalizowane w trakcie funkcjonowania. Zdolność do takiej operacji oznacza możliwość adaptacyjne systemu a dla władz możliwość korzystania z niezbędnej różnorodności.

Tymczasem zbyt scentralizowany system zarządzania nie sprzyja takim działaniom, stwarzając sztuczne kryteria ocen mające mało wspólnego z efektywnym funkcjonowaniem i gospodarowaniem.

Mimo formalnych uprawnień dotychczasowe samodzielne możliwości działania rad narodowych i administracji terenowej są bardzo ograniczone. Pozostaje niewielki margines na wykazanie własnej inicjatywy i koncepcji rozwoju. Brak prawdziwych analiz planistycznych powoduje, że tylko w niewielu przypadkach władze mają opracowane realne strategie rozwoju pokazujące logiczną sekwencję działań i skutki z niej wypływające. Można powiedzieć, że jedną z głównych przyczyn kryzysów jest brak harmonii między stanem otoczenia, przyjętą strategią i strukturą systemu.

Prawne regulacje systemowe określające rodzaje i zakres kompetencji władz lokalnych powodują, że wszystkie istotne dla funkcjonowania społeczności lokalnej i jej gospodarki zasoby i mechanizmy (reguły gry) ustalone są na szczeblu centralnym.

Podstawowe znaczenie mają, w ramach istniejącego systemu prawnego, kształtowane przez podmioty zewnętrzne materialne pod-

<sup>6</sup> Cytowane przykłady i dane statystyczne zaczerpnięte zostały z badań miast i gmin woj. łódzkiego, piotrkowskiego, skierniewickiego przeprowadzonych w latach 1980—1987 w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego.

stawy funkcjonowania i rozwoju gminy. Obecnie ich ograniczenia prowadzą do uzależnienia działań naczelnika od wielu decyzji zewnętrznych, co z jednej strony zmniejsza rangę uchwał lokalnej rady narodowej, a z drugiej pomniejsza także odpowiedzialność naczelnika za rozwiązywanie problemów lokalnych.

Układ podwójnego podporządkowania naczelnika wytwarza sprzeczne kryteria oceny jego działalności. Dla organu wojewódzkiego istotne są zadania wynikające z planów województwa. Dla rady narodowej ważne są przede wszystkim problemy lokalne i możliwości naczelnika w uzyskiwaniu pomocy województwa.

Zadania wojewody wymagają mobilizowania społeczności lokalnej, zadania rad mogą wymagać zaangażowania wojewody. Rolą naczelnika jest godzić te dwa punkty widzenia. Jak się z tego wywiązuje, czyje oczekiwania spełnia decyduje układ sił. A układ ten jest taki, że organy władz lokalnych, szczególnie administracji działają przede wszystkim jako realizatorzy polityki państwa na określonym obszarze a nie jako reprezentanci interesów społeczności lokalnej.

Im mniejsze są możliwości finansowe, rzeczowe, wykonawcze i kompetencyjne naczelnika gminy, tym mniej on może ale zarazem tym mniej musi podejmować działań na rzecz rozwoju gminy. Ograniczone możliwości mogą być nawet wygodne jako usprawiedliwienie niskiej aktywności w pełnieniu przyjętej roli społecznej. Rozwój jednostki jest bowiem w znacznej mierze przesądzony przez niezależnych od naczelnika, a także rady narodowej, dysponentów środków rzeczowych, finansowych, potencjału wykonawczego. Rada narodowa, w takiej sytuacji, nie jest w stanie kwestionować usprawiedliwień naczelnika.

Zależność naczelnika od dysponentów środków finansowych i rzeczowych, od wykonawców i służb inwestycyjnych (w większości skoncentrowanych na szczeblu wojewódzkim) nadaje jego uprawnieniom charakter warunkowy — mogą być wykorzystane, jeżeli spełnione zostaną określone warunki przez podmioty od niego niezależne. Zmniejsza to jego zakres odpowiedzialności za rozwój i funkcjonowanie swojej jednostki. Staje się po prostu administratorem. W takim funkcjonowaniu naczelnika widać również słabą pozycję rady narodowej. W takiej sytuacji nie może ona wykorzystywać wszystkich swoich uprawnień.

Przeprowadzone badania pozwalają na stwierdzenie, że władze lokalne nie dysponują niezbędną różnorodnością umożliwiającą sterowanie rozwojem. Powoduje to, że wiele procesów, zjawisk i zachowań

wań jednostek gospodarujących wymyka się z jej pola widzenia i oddziaływania. Ponieważ aktualny stan polskich miast i gmin jest bardzo niezadawalający na pierwszy plan wysuwa się funkcja przetrwania. Nie likwiduje się przyszłych konfliktów, ale aktualne kryzysy. Wysiłek jest skoncentrowany na utrzymanie bieżącego funkcjonowania i tzw. „łatania dziur”. Nie chodzi tu więc o polepszenie jakości życia i rozwój. Chodzi o przetrwanie systemu, co zmienia oczywiście kryteria wartości i ocen. Stwarza zupełnie inne relacje między obiektami a ich otoczeniem. W sumie zaczynają przeważać niekorzyści zewnętrzne. Klasycznym tego przykładem jest budownictwo mieszkaniowe i procesy dogęszczania nowych osiedli. Badania prowadzone były w Łodzi, ale mogą w zasadzie dotyczyć wszystkich polskich miast. Badania prowadzone były z punktu widzenia władz lokalnych, ich możliwości sterowania jednostkami osadniczymi i metodami określania strategii rozwojowych, jak również zachowaniem się niektórych elementów w systemie (tzn. jednostek gospodarujących, grup ludności) w warunkach otoczenia stwarzanych przez systemy zarządzania.

Procesy dogęszczania osiedli mieszkaniowych są wynikiem oddziaływania szeregu złożonych czynników wzajemnie ze sobą powiązanych, z którymi związane jest powstawanie efektów zewnętrznych. Są one typowym przykładem działania pod presją bieżących potrzeb bez analizy konsekwencji takich decyzji.

W stosunku do uczestników procesu inwestycyjnego władze lokalne działają z pozycji jednostki słabszej, tzn. nie mającej zbyt dużej możliwości oddziaływania na ich zachowania. Spółdzielczość i wykonawcy w tych warunkach mogą kształtować relacje przynoszące im specjalne korzyści, tym samym tworzą koszty zewnętrzne dla innych. Dysponują oni w tym przypadku władzą „monopolu”, która pozwala im na wtórną redystrybucję dochodów. Zyski przedsiębiorstw oznaczają stratę do innych, słabszych jednostek, którymi najczęściej i w ostatecznym rachunku są mieszkańcy.

Spółdzielczość uzyskuje oszczędności na nakładach towarzyszących, co pozwala jej w ramach ograniczonych środków i przy wzrastających kosztach osiągać względnie maksymalny program budowy mieszkań.

Władze miasta przesuwają w czasie koszty progowe (uzyskują oszczędności wewnętrzne), a jednocześnie zapewniają sobie względnie wysoką realizację programów mieszkaniowych ujętych w ich lokalnych planach rozwoju, za które są oceniane. Nie reprezentują w tym przypadku interesów społeczności lokalnych, bowiem dla systemu jest to sytuacja niekorzystna. Władza lokalna występuje tu jako odrębny podsystem, ze swoim własnym celem przetrwania.



Często także wykonawca uzyskuje dodatkowe korzyści w wyniku prowadzenia takiej polityki, o ile decyzje o dogęszczaniu zapadną przed całkowitym ukończeniem osiedla (przedłuża się czas dyskontowania korzyści skali wielkiego placu budowy).

Negatywne efekty takiej polityki ponoszą ostatecznie mieszkańcy przegęszczonych osiedli.

W przypadku realizacji budownictwa mieszkaniowego potwierdza się, że istotne są przede wszystkim oszczędności zewnętrzne, jakie udaje się uzyskać w procesie inwestycyjnym, mniej natomiast są istotne oszczędności w działalności eksploatacyjnej. Poszukiwanie tego typu korzyści zewnętrznych przez inwestorów wpływa w znacznym stopniu na wewnętrzne struktury przestrzenne zespołów mieszkaniowych w postaci nadmiernej intensywności zabudowy, ograniczania programów usługowych itp. To, że właśnie tego typu oszczędności odgrywają tak istotną rolę, spowodowane było i jest nadal istniejącymi systemami instytucjonalno-organizacyjnymi, na które składało się centralistyczne zarządzanie poprzez wyznaczanie zadań, limitowanie środków, mała autonomia jednostek gospodarczych. Wyznaczała się w tej sytuacji orientacja na uzyskiwanie krótkotrwających efektów, wynikająca z przekonania, że przyszłe warunki działania i procesy eksploatacyjne nie są zależne od działań własnych, ale od decyzji centrum. Orientacja na oszczędności w nakładach inwestycyjnych sprawia, że w sytuacji progów rozwoju — niekorzyści zewnętrzne z nimi związane przerzucane są poprzez aktywnych uczestników procesów inwestycyjnych na odbiorców biernych. W tym przypadku na gospodarstwa domowe.

W takim przypadku trudno mówić o rozwoju systemu, a tym bardziej o jego sterowaniu.

Rozwój jest pojęciem obejmującym wszystkie aspekty życia ludzkiego: ekonomiczne, społeczne, kulturalne i polityczne. Pojęcie to oprócz wzrostu ilościowego wymaga użycia ocen jakościowych. Nie wystarcza zatem stwierdzenie, że coś jest większe niż poprzednio, czy mniejsze niż gdzie indziej. Wymagane jest stwierdzenie, iż jest to ze społecznego punktu widzenia stan lepszy niż poprzedni. Konieczna więc jest pozytywna ocena stwierdzonych zmian wartości cech, które opisują rzeczywistość. Istotnym jest również podanie podmiotu oceniającego, tzn. kto, z czyjego punktu widzenia ocenia, że stwierdzone zmiany są korzystne.

Przykładem tego mogą być wyniki dyskusji przeprowadzone w latach 1987—1988, dotyczące zmian granic podstawowych jednostek administracyjnych w województwie łódzkim.

Wstępna koncepcja dotyczyła przyłączenia ponad 50 sołectw i wsi do obszaru Łodzi oraz do niektórych większych miast aglomera-

cji łódzkiej (Zgierza, Pabianic, Konstantynowa, Ozorkowa, Aleksandrowa, Główna). Formalnym uzasadnieniem decyzji była chęć opanowania „żywiolowych” procesów urbanizacyjnych wokół miast oraz zabezpieczenie terenów pod funkcje mieszkaniowe. Argument ten nie znalazł uznania wśród ludności tych terenów. Koncepcja spotkała się z generalnym oporem. Argument o niekontrolowanym rozwoju procesów urbanizacyjnych oznaczał, że to właśnie władze miasta nie mogą ich kontrolować.

Przesunięcie granic województwa nie załatwia praktycznie żadnych problemów związanych z procesami urbanizacji. Nie są to procesy, które można w pełni kontrolować. Ludzie koncentrują się w przestrzeni, która przedstawia dla nich największe walory, najlepiej zabezpiecza ich potrzeby.

Drugi argument o braku terenów pod budownictwo mieszkaniowe nie jest również przekonujący. Wydaje się, że terytorialna ekspansja pozwala w chwili obecnej na uniknięcie decyzji o kosztownych i trudnych choć niezbędnych przekształceniach wewnętrznej struktury miasta. Łódź powstała w wyniku gwałtownego rozwoju przemysłu. Jej struktura i organizacja podporządkowana była potrzebom przedsiębiorstw przemysłowych. Jeszcze do końca lat sześćdziesiątych Śródmieście było najbardziej uprzemysłowioną dzielnicą miasta. Obecne potrzeby stawiają jako jeden z podstawowych problemów przebudowę starej strefy śródmiejskiej, zmianę jej struktury i określenie powiązań z innymi obszarami miasta.

Skomplikowanie problemu oraz presja na tworzenie nowego budownictwa mieszkaniowego powoduje, że wybiera się rozwiązanie najłatwiejsze. Przeznacza się pod funkcję mieszkaniowe tereny nowe, niezagospodarowane i coraz bardziej odległe od centrum. Jest to najłatwiejsze z punktu widzenia organizacji procesu inwestycyjnego. Nie jest natomiast rozwiązaniem najtańszym ani najefektywniejszym. Miasto staje się coraz większe obszarowo, otoczone nowymi, odległymi od centrum dzielnicami. Wymaga coraz bardziej kosztownych rozwiązań infrastrukturalnych. Tymczasem centrum degradowuje się i rozwiązanie istniejących tu problemów staje się coraz trudniejsze. Taki układ powoduje dezintegrację struktury, a w konsekwencji pogorszenie funkcjonowania. Utrzymanie miasta staje się coraz droższe, a warunki bytowe i poziom życia mieszkańców obniża się.

Fakt ten był powodem prawie jednomyślnych protestów mieszkańców sąsiednich terenów przeciw przyłączeniu ich do Łodzi. Według ich opinii Łódź przestała być miastem atrakcyjnym i jej władze nie radzą sobie z wieloma problemami. W ich odczuciu miasto źle funkcjonuje. Wiadomo natomiast, że w funkcjonowaniu systemu

ujawnia się jego struktura i jej organizacja. W mieście brak jest istotnych przekształceń tej struktury dostosowanych do wymagań współczesnego miasta i aktualnych potrzeb. Złe funkcjonowanie oznacza istnienie niekorzyści zewnętrznych w systemie co powoduje, w konsekwencji, nieuzasadniony społecznie wzrost kosztów utrzymania miasta przy jednoczesnym pogarszaniu się poziomu życia.

Panuje ogólne przekonanie o słabej pracy administracji w miastach i jej alienacji. Zdaniem większości mieszkańców badanych terenów, z chwilą ich włączenia do Łodzi, tracą swoje możliwości rozwojowe. Obawy te mają uzasadnienie w świetle innych badań dotyczących finansowania rozwoju miasta Sieradza po zwiększeniu jego obszaru po 1975 roku. Zwiększone środki budżetowe przeznaczone zostały na inwestycje w strefie śródmiejskiej (usługi i administracja). Warunki bytowe mieszkańców włączonych wsi nie uległy natomiast żadnej poprawie. Przeciwnie, społeczność uległa dezintegracji a władza stała się dla niej bardziej anonimowa.

## WNIOSKI

Efekty zewnętrzne w gospodarce socjalistycznej występują i mają swój obiektywny charakter, tak jak obiektywne są prawa rządzące procesami produkcji, reprodukcji i wymiany. Są one nieodłączną cechą każdego otwartego systemu ponieważ stanowią element jego struktury. Wymagają łącznego traktowania systemu i jego otoczenia. Niosą one informacje na temat zmian otoczenia, które można przewidzieć tylko w ograniczonym zakresie.

Efekty zewnętrzne są trudno wymierne, należą bowiem nie tylko do kategorii zjawisk ekonomicznych, ale i do zjawisk fizycznych. Często też mają charakter abstrakcyjny i odbierany w sferze psychicznej człowieka (brzydkie otoczenie, złe samopoczucie itp.). Na tę trudną wymierność wpływa także opóźnione działanie w czasie i ich kumulacyjny charakter. Jednakże, niezależnie od tego, czy jesteśmy w stanie wymierzyć te czynniki czy nie, musimy zgodzić się z ich obiektywnym charakterem. Przejawia się on w określonych zachowaniach jednostek pozostających pod ich wpływem. Poprzez obserwację zachowań użytkowników możliwe jest wychwycenie podstawowych czynników zewnętrznych decydujących o rozwoju gospodarczym i przestrzennym.

Pomijanie działania efektów zewnętrznych na zachowania obiektów systemu powoduje błędne, nieprawdziwe opisanie systemów społecznych. W rzeczywistości mamy więc do czynienia z innym systemem, o innej strukturze i jej organizacji, wykazującym inne niż przewidywane zachowania. W konsekwencji podejmowane na podstawie takiego spaczzonego opisu decyzje będą również błędne, nie

tylko nie przynoszące odpowiednich rezultatów, ale wręcz dezorganizujące funkcjonowanie systemu.

Właściwa polityka lokalna, umiejętność dostrzegania zjawisk efektów zewnętrznych, odpowiedni dobór narzędzi oparty na dobrych podstawach teoretycznych mogą ograniczyć inercję sterowanego układu osadniczego, o którego bezwładności w znacznym stopniu decydują niekontrolowane efekty zewnętrzne.

Efekty zewnętrzne mogą być wykorzystywane do sterowania zachowaniami jednostek składających się na system zgodny z założoną funkcją celu. Wymaga to zapewnienia systemom lokalnym następujących warunków:

- zdecentralizowanie znacznego zakresu kompetencji władzy centralnej oraz przekazanie środków dla realizacji tych kompetencji władzom lokalnym zgodnie z zasadą różnorodności Ashby'ego;

- jednoczesne określenie ograniczeń zewnętrznych (warunków brzegowych) wynikających z polityki centralnej w stosunku do danego regionu, oznacza to stabilność reguł postępowania i zasad kryteriów oceny i norm;

- zainteresowanie władzy lokalnej wynikami własnej działalności (poprzez zwiększenie możliwości samofinansowania rozwoju) oraz realizację celów społeczności lokalnej. Przyczynić się do tego powinny proponowane zmiany dotyczące przywrócenia własności komunalnej i osobowości prawnej nie radom narodowym ale samorządom terytorialnym;

- stworzenie kompleksowego lokalnego instrumentarium polityki, tj. możliwości tworzenia i posiadania narzędzi sterowania oraz możliwość tworzenia prawnych uwarunkowań rozwoju na szczeblu lokalnym. Zwiększy to adaptacyjność systemu i możliwość koniecznych zmian w organizacji struktury.

- stworzenie takiego systemu finansowego jednostek gospodarujących, który uwzględniłby stymulacyjne działanie instrumentów finansowych. Jest to niezbędny warunek umożliwiający generowanie i internalizację efektów zewnętrznych, szczególnie tych, które uznawane są za proefektywnościowe.

Uwagi te pisane są w przeddzień nowelizacji ustawy o radach narodowych i własności komunalnej. Wzrośnie samodzielność rad narodowych a więc będą one dysponować większą różnorodnością pozwalającą im na większą elastyczność i adaptacyjność do zmian otoczenia systemu. Stawia to nowe jakościowo wymagania przed służbami planistycznymi — w tym konieczność kompleksowego ujmowania zjawisk. Kompleksowość zaś oznacza uwzględnianie efektów zewnętrznych.

## LITERATURA

1. W.R. Ashby (1961), Wstęp do cybernetyki, Warszawa.
2. A. Jewtuchowicz (1987), Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia.
3. W. Kamiński (1980), Współczesna teoria dobrobytu, Warszawa.
4. J. Kornai (1977), Anti Equilibrium, Warszawa.
5. T. Markowski (1984), Znaczenie efektów zewnętrznych w rozwoju miast — teoria i rzeczywistość, (w:) Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast, red. J. Regulski, Warszawa.
6. T. Markowski (1987), Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych, Łódź.

WŁODZIMIERZ DYMARSKI

## **SPECYFIKA LOKALNEGO RYNKU PRACY I JEJ WPLYW NA FUNKCJONOWANIE LOKALNEGO UKŁADU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO**

Przyjmuję, że lokalny rynek pracy jest rynkiem funkcjonującym w terytorialnych granicach lokalnego układu społeczno-gospodarczego a jego pierwotnymi podmiotami są z jednej strony wszyscy bezpośredni dysponenti miejsc pracy zlokalizowanych na danym terytorium, z drugiej zaś, wszyscy aktywni ekonomicznie dysponenti siły roboczej oferujący swą zdolność do pracy na tym samym terytorium.

Do podstawowych społeczno-ekonomicznych charakterystyk każdego układu terytorialnego, a więc także układu lokalnego należą: rozmiary i struktura zapotrzebowania miejscowej ludności na pracę zarobkową (miejsca pracy) oraz rozmiary i struktura zapotrzebowania szeroko rozumianej gospodarki tego układu na siłę roboczą. Dla sprawnego, harmonijnego funkcjonowania układu lokalnego tak w wymiarze społecznym jak i ekonomicznym niezbędne jest zbilansowanie jednego i drugiego zapotrzebowania z możliwościami ich pokrycia.

Specyficzną cechą układów lokalnych jest (poza nielicznymi wyjątkami) relatywnie niski stopień zbilansowania zapotrzebowania na miejsca pracy i zapotrzebowania na siłę roboczą w granicach własnego terytorium. Odnosi się to zarówno do globalnych wielkości jak i do struktur a przyczyny tego są następujące:<sup>1</sup>

1. Dysproporcje między terytorialnym rozmieszczeniem ludności i działalności gospodarczej a zwłaszcza koncentracja produkcji w miastach. Dysproporcje te w naszych warunkach pogłębia

---

<sup>1</sup> Abstrahuję tu od ogólnego deficytu siły roboczej w gospodarce socjalistycznej.

kilkunastoletnie zapóźnienie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w stosunku do rozwoju przemysłu, powodujące znaczną nieraz rozpiętość między ekonomiczną i socjalną pojemnością miast.

2. Dysproporcje między strukturą, przede wszystkim społeczno-zawodową ludności i miejsc pracy w poszczególnych jednostkach terytorialnych. Z powodu tych dysproporcji pełne zbilansowanie zapotrzebowania na miejsca pracy i siłę roboczą wewnątrz układu lokalnego nie jest możliwe nawet przy formalnej równości obu stron w wymiarze globalnym. Omawiane dysproporcje mogą być w pewnym stopniu złagodzone na rynku pracy, jeśli transformacji zapotrzebowania w popyt towarzyszyć będzie wymuszona rezygnacja z pierwotnych wymagań jakościowych po jednej lub drugiej stronie.
3. Niezgodność czasowego rozkładu momentów pojawiania się wolnej siły roboczej i wolnych miejsc pracy wynikająca ze znacznej roli czynnika losowego w kształtowaniu tych rozkładów. Wskutek tego nawet gdy w dłuższym okresie liczebność i struktura poszukujących pracy i oferowanych miejsc pracy w pełni sobie odpowiadają, mogą występować zarówno kolejki oczekujących na odpowiednie miejsce pracy jak i „kolejki” miejsc pracy oczekujących na odpowiednich pracowników. Przewidywany okres oczekiwania w kolejce jest tym dłuższy, im mniejszy jest obszar poszukiwań. Jeśli okres ten przekracza pewną wielkość krytyczną, brakującego „komponentu” (miejsca pracy lub pracownika) szuka się również poza granicami danego terytorium.
4. Nieunikniona umowność granic między układami lokalnymi, wynikająca z ciągłości współczesnej przestrzeni ekonomiczno-geograficznej. Umowność ta powoduje, że granice oddzielają zwykle pewną liczbę punktów osiedleńczych od najbliższych im miejsc lokalizacji zakładów pracy.

Wymienione przyczyny prowadzą do tego, że pewna część mieszkańców każdego układu lokalnego przenosi swój popyt na pracę na obszar innych układów lokalnych, zwiększając podaż siły roboczej na tamtejszych rynkach pracy. Z drugiej strony, zapotrzebowanie na siłę roboczą, która nie znajduje efektywnego pokrycia w miejscowych jej zasobach, powoduje przyciąganie siły roboczej na lokalny rynek pracy z zewnątrz, spoza obszaru tego układu lokalnego, w ramach którego rynek ów funkcjonuje.

W ten sposób równowaga na lokalnych rynkach pracy zostaje osiągnięta kosztem przemieszczeń siły roboczej między lokalnymi

układami terytorialnymi. Najpowszechniejszą formą tych przemieszczeń są dojazdy do pracy. Za ich przyczyną każdy lokalny rynek pracy zostaje związany z wieloma lokalnymi układami społeczno-gospodarczymi. Z kolei układ lokalny widziany przez pryzmat jego gospodarki związany jest z jednym, funkcjonującym na jego terytorium rynkiem pracy. Ten sam jednak układ lokalny widziany z perspektywy lokalnej społeczności połączony jest poprzez wyjazdy do pracy z wieloma innymi jeszcze lokalnymi rynkami pracy.

Oddziaływanie dojazdów do pracy na układy lokalne nie ogranicza się tylko do równoważenia zapotrzebowania na pracę zarobkową z zapotrzebowaniem na siłę roboczą i odwrotnie. Poprzez dojazdy do pracy rozdwojeniu ulega terytorialna przynależność pracownika. Jako mieszkaniec i członek miejscowej społeczności, zachowuje przynależność do tego lokalnego układu terytorialnego, w granicach którego zamieszkuje. Jako podmiot rynku pracy i aktywny uczestnik społecznego podziału pracy, staje się elementem tego układu lokalnego, na terytorium którego realizuje swą potrzebę pracy zarobkowej. Można w związku z tym przypuszczać, że dojazdy do pracy obniżają z jednej strony stopień integracji społecznej wewnątrz poszczególnych układów lokalnych, z drugiej zaś stanowią jeden z najsilniej działających, pozytywnych czynników społecznej integracji w skali ponadlokalnej.

Z punktu widzenia dojazdów do pracy w każdym układzie lokalnym można wyodrębnić trzy rodzaje aktywnych zawodowo jednostek:

- 1) mieszkańcy danego układu lokalnego oferujący i realizujący swą siłę roboczą na obszarze tego układu ( $M_i$ ),
- 2) mieszkańcy danego układu lokalnego oferujący i realizujący swą siłę roboczą poza granicami tego układu ( $W_i$ ),
- 3) mieszkańcy innych terytoriów oferujący i realizujący swą siłę roboczą na obszarze danego układu lokalnego ( $P_i$ ).

Tylko pierwsza ( $M_i$ ) i trzecia ( $P_i$ ) z tych grup stanowią podmioty lokalnego rynku pracy danego układu terytorialnego. Jedynie jednostki pierwszej grupy cechuje pełna przynależność terytorialna do danego układu lokalnego. Można by dla tej grupy zaproponować nazwę rdzenia albo jądra lokalnego rynku pracy.

Każdą z wymienionych grup łączy z danym układem lokalnym odmienny zespół interesów i odmienny system potrzeb. Można więc zakładać, że relatywne liczebności poszczególnych grup mają istotny wpływ na funkcjonowanie układu lokalnego jako całości i powinny odgrywać znaczącą rolę w lokalnej operacjonalizacji celów rozwoju społeczno-gospodarczego. Wymaga to jednak szeroko zakrojonych,



interdyscyplinarnych badań dojazdów do pracy i samych dojeżdżających na bazie danych empirycznych o zakresie szerszym niż ten, którego dostarczają spisy powszechne i kadrowe. Niemniej już dane z tych spisów dostarczają wiele istotnej informacji i mogą stanowić podstawę opracowania wstępnej typologii układów lokalnych z punktu widzenia dojazdów do pracy.

Zilustruję to na przykładzie danych narodowego spisu powszechnego z 1978 r. odnoszących się do podstawowych jednostek terytorialnych<sup>2</sup> województwa poznańskiego.

Jako podstawowe kryteria klasyfikacji jednostek terytorialnych z punktu widzenia dojazdów do pracy przyjmuje się zwykle relacje między liczbami przyjeżdżających ( $P_i$ ) i wyjeżdżających ( $W_i$ ) do pracy oraz stopień otwartości układu lokalnego mierzony współczynnikami natężenia przyjazdów i wyjazdów do pracy.

Pierwszy z tych współczynników jest stosunkiem liczby przyjeżdżających do pracy na obszar danego układu terytorialnego spoza jego granic do łącznej liczby czynnych zawodowo w jego granicach. Wykorzystując wprowadzone wcześniej oznaczenia współczynnik natężenie przyjazdów do pracy można zapisać następująco:

$$P_i = \frac{P_i}{M_i + P_i}$$

Współczynnik ten można traktować jako przybliżoną i bardzo ogólną ocenę znaczenia dojazdów do pracy dla funkcjonowania szeroko rozumianej gospodarki układu lokalnego. W podstawowych jednostkach terytorialnych województwa poznańskiego współczynnik ten wahał się od 0,03 do 0,40 podczas gdy dla województwa jako całości wynosił 0,025.

Współczynnik natężenia wyjazdów wyraża z kolei stosunek liczby wyjeżdżających do pracy poza granice układu terytorialnego do łącznej liczby czynnych zawodowo jego mieszkańców i ma postać:

$$W_i = \frac{W_i}{M_i + W_i}$$

Ten współczynnik stanowi ogólną ocenę stopnia zaspokojenia zapotrzebowania miejscowej ludności na pracę zarobkową przez inne układy lokalne. Obserwowana rozpiętość przedziału zmienności tego współczynnika była jeszcze większa: od 0,025 do 0,70. Dla województwa jako całości wynosił zaledwie 0.01.

---

<sup>2</sup> Jako podstawowe jednostki terytorialne przyjmują dalej miasta samodzielne, gminy zintegrowane i gminy wiejskie.

Przytoczone dane pokazują, że jeśli w analizie funkcjonowania rynku pracy jednostki terytorialnej szczebla wojewódzkiego dojazdu do pracy (z i do innych województw) można praktycznie pominąć z uwagi na ich niewielkie rozmiary, to analiza rynku pracy układu lokalnego, abstrahując od dojazdów do pracy, będzie na ogół bezwartościowa.

Blizsze przyjrzenie się danym spisu powszechnego dla województwa poznańskiego pozwala stwierdzić, że zdecydowana większość, bo około 4/5 podstawowych jednostek terytorialnych cechowała się wyraźnie zaznaczoną (co najmniej 50%) przewagą wyjeżdżających do pracy nad przyjeżdżającymi. Jednostki te zamieszkiwało nieco ponad 1/3 czynnej zawodowo ludności województwa, a pracę na ich terytorium znajdowało tylko ponad 1/4 łącznej liczby czynnych zawodowo na terenie województwa. Jeśli jednak z podstawy wyliczyć stolicę województwa z jej nieporównywalnie wielką liczbą ludności czynnej zawodowo i jeszcze większym popytem na siłę roboczą, to powyższe udziały wzrastają do około 3/5 każdy. Poza omawianą grupą jednostek terytorialnych pozostawały wszystkie większe ośrodki przemysłowe województwa z wyjątkiem Lubonia, Swarzędza i Szamotuł.

Bardziej szczegółowa analiza pozwala wyodrębnić następujące typy podstawowych jednostek terytorialnych. Przedstawiam je w kolejności wynikającej z częstotliwości występowania.

- a) Jednostki terytorialne o wyraźnej przewadze (od 1,5 do około 5-krotnej) wyjazdów nad przyjazdami i umiarkowanie wysokich współczynnikach wyjazdów (0,20—0,35). Jednostki tego typu stanowiły około 1/3 ogółu. Znalazły się tu: Obrzycko, Ostroróg, Szamotuły, Kuślin, Opalenica, Buk, Stęszew, Granowo, Czempin, Brodnica, Rakoniewice, Dolsk, Zaniemyśl, Kleszczewo, Niechanowo, Czarniejewo, Lubowo, Kłeko, Mieleszyn i Mieścisko.
- b) Jednostki o bardzo dużej (ponad 5-krotnej) przewadze wyjazdów nad dojazdami do pracy i bardzo wysokich (pow. 0,35) współczynnikach natężenia wyjazdów. Ten typ obejmuje około 1/6 ogółu jednostek a zaliczone do niego zostały: Rokietnica, Komorniki, Puszczkowo, Mosina, Kórnik, Kostrzyn, Pobiedziska, Murowana Goślina, Skoki oraz Krzykosy i Nowe Miaso n. Wartą.
- c) Jednostki z wyraźną przewagą wyjazdów nad przyjazdami do pracy i niskich (poniżej 0,20) współczynnikach natężenia wyjazdów. Do tego typu należało około 1/6 jednostek a konkretnie: Siemaków, Chrzypsko, Lwówek, Duszniki, Kaźmierz, Kamieniec,

- Wielichowo, Książ Wlkp., Kołaczkowo, Dominowo i Kiskowo.
- d) Jednostki o wyraźnej (około 2—5-krotnej) przewadze wyjazdów nad przyjazdami i bardzo wysokich współczynnikach natężenia wyjazdów do pracy. Ten typ również obejmował około 1/6 jednostek. Należy doń: Tarnowo Podgórne, Dopiewo, Suchy Las, Czerwonak, Swarzędz, Nekla i Gniezno (gmina).
  - e) Jednostki o wyraźnej przewadze (około 2—3-krotnej) przyjazdów nad wyjazdami do pracy i umiarkowanie wysokich (0,15—0,30) współczynnikach natężenia przyjazdów. Stanowiły one około 1/12 ogólnej liczby jednostek. Zaliczono tu: Oborniki, Nowy Tomysł, Śrem, Gniezno (miasto) i Wrześnię (ta ostatnia ma współczynnik przyjazdów nieco poniżej podanego limitu).
  - f) Jednostki o relatywnie niewielkiej różnicy między przyjazdami i wyjazdami do pracy. Wszystkie te jednostki cechuje niski lub bliski niskiego poziom obu współczynników natężenia dojazdów. Typ ten tworzyło również około 1/12 jednostek: Kwilcz, Pniewy, Grodzisk Wlkp., Środa Wlkp. i Miłosław.

Odrębny typ stanowi Poznań mający umiarkowanie wysoki współczynnik natężenia przyjazdów do pracy, ale zdecydowanie najniższy współczynnik natężenia wyjazdów i stąd bardzo wysoką, bo aż prawie 9-krotną przewagę przyjazdów nad wyjazdami do pracy.

Przedstawiona typologia, jakkolwiek niedoskonała, nie pozbawiona elementów umowności i mająca charakter jedynie przykładowy, unaocznia fakt znacznego zróżnicowania układów lokalnych z punktu widzenia charakteru ich rynków pracy. Sądzę również, że potwierdza potrzebę dalszych badań w tym zakresie dla potrzeb polityki społeczno-gospodarczej. Powinny one być prowadzone między innymi w kierunku poszukiwania innych, niż uwzględnione w typologii, cech wspólnych układów lokalnych należących do jednego i tego samego typu i cech różnicujących układy należące do różnych typów. Pozwoliłoby to głębiej wnikać w przyczyny obserwowanego zróżnicowania dojazdów do pracy, a mogą one być bardzo różnorodne. Istotne byłoby np. wyjaśnienie, w jakim stopniu dojazdy do pracy wynikają z terytorialnych dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, a w jakim są rezultatem odmiennych, historycznie ukształtowanych, funkcji poszczególnych układów lokalnych w systemie regionalnym. Nie mniej ważne, choć trudniejsze dla praktycznej realizacji, byłoby wyjaśnienie, w jakim stopniu dojazdy do pracy wynikają z trudności uzyskania odpowiedniej pracy w miejscu zamieszkania, a w jakim z innych przyczyn np. chęci

zmiany miejsca zamieszkania (wówczas podjęcie pracy poza granicami swego układu lokalnego traktowane jest jako pierwszy krok do uzyskania mieszkania).

Specyfika lokalnych rynków pracy powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w metodologii opracowywania lokalnych bilansów siły roboczej zarówno sprawozdawczych jak i planistycznych. Przede wszystkim należy podkreślić samą potrzebę opracowywania bilansów siły roboczej dla układów terytorialnych szczebla lokalnego, jako podstawy dla przełożenia ogólnych celów i środków polityki zatrudnienia na język konkretnych zadań i działań w ramach układu lokalnego. Bilanse siły roboczej muszą być jednak dostosowane do specyfiki układu lokalnego. Na tym szczeblu szczególnej wagi nabiera rozróżnienie dwóch rodzajów tych bilansów: bilansu lokalnego rynku pracy oraz bilansu zapotrzebowania lokalnej ludności na pracę zarobkową i możliwości jego realizacji. Pierwszy odzwierciedla przede wszystkim realizację w wymiarze lokalnym celów polityki ekonomicznej, drugi — cele polityki społecznej. Konstrukcja tych bilansów jest odmienna. W bilansie lokalnego rynku pracy mamy z jednej strony popyt gospodarki układu lokalnego na siłę roboczą, a z przeciwnej źródła jego pokrycia, lokalne i zewnętrzne a więc przyjazdy do pracy. W bilansie zapotrzebowania lokalnej ludności na pracę, obok lokalnych możliwości zatrudnienia, występują wyjazdy do pracy. Operowanie na szczeblu lokalnym, na wzór szczebla regionalnego, jednym bilansem, w którym występuje tylko saldo dojazdów do pracy, pozbawia to bilansowanie w znakomitej większości przypadków walorów praktycznej użyteczności, co — nawiasem mówiąc — bywa traktowane jako argument przeciwko celowości sporządzania w ogóle bilansów siły roboczej na tym szczeblu.

Tymczasem trzeba wyraźnie podkreślić, że problem równowagi w dziedzinie zasobów siły roboczej nie kończy się na szczeblu regionalnym (wojewódzkim). Jest to również problemem szczebla lokalnego, gdzie sposób jego rozwiązania, uwzględniający aktualną specyfikę każdego układu lokalnego i lokalne interesy, ma ważący wpływ na jego ekonomiczną i społeczną równowagę a co za tym idzie, na sprawne funkcjonowanie.



## **RYNEK ŻYWNOŚCIOWY W LOKALNYCH UKŁADACH GOSPODARCZYCH**

Jednym z istotnych czynników osłabiających efektywność gospodarowania w Polsce, był a właściwie wciąż jeszcze jest uniformizm większości rozwiązań organizacyjnych. Podstawową przesłanką wyznaczającą trwałość tego typu konstrukcji był w decydującej mierze centralistyczny, branżowy sposób zarządzania rynkiem i gospodarką. Nie potrzeba udowadniać powszechnie uznawanej tezy, że sprawność tych jednolitych rozwiązań jest przestrzennie zróżnicowana zależna od faktycznie ukształtowanych lokalnych warunków. Szczególnie widoczne jest to w gospodarce żywnościowej. Odmienny profil społeczno-gospodarczy regionów, inna struktura rolnictwa, poziom zagospodarowania czy wreszcie chłonność rynku, wymagają różnego podejścia do problematyki sterowania rynkiem żywnościowym w kontekście maksymalizacji jego efektywności. Z kolei maksymalizacja wydajności gospodarki żywnościowej w skali całego kraju może nastąpić jedynie wtedy, gdy złożą się na nią najbardziej efektywne, zróżnicowane przestrzennie, lokalne modele rozwoju tej gospodarki.

Podejmując tę niezwykle istotną lecz bardzo trudną do wdrożenia problematykę przedstawiono kolejno: przesłanki i funkcjonowanie gospodarki lokalnej, powiązania i reakcje między gospodarką żywnościową a regionem oraz tereminanty aktywizacji lokalnej gospodarki żywnościowej. Oczywiście poruszana problematyka jest znacznie bogatsza od przedstawionej w opracowaniu. Wąskie jego ramy pozwoliły zaledwie zarysować zagadnienie. Rosnąca ciągle rola rynku żywnościowego w polityce i strategii rozwoju każdego państwa skłania jednak do szczegółowych badań. Dopiero one mogą stać się podstawą konstrukcji optymalnych rozwiązań modelowych rozwoju tego działu gospodarki narodowej.

## 1. Przesłanki i sposób funkcjonowania gospodarki lokalnej

Sprawność organizmu gospodarczego państwa, stanowiącego określoną, zwartą całość i spełniającego szereg celów nadrzędnych jest w znacznym stopniu uzależniona od funkcjonowania istniejących w jego ramach regionów ekonomicznych. Jest oczywiste zatem, że każdy z regionów poza funkcjami endogenicznymi, czyli działalnością wykonywaną w celu zaspokojenia własnych potrzeb, wykonuje również funkcje egzogeniczne na rzecz otoczenia. W literaturze ekonomicznej napisano bardzo wiele na temat kształtowania regionów. znaczenia proporcji funkcji egzo- i endogenicznych spełnianych przez regiony, a wreszcie nierównomierności regionalnych wytwarzanego i dzielonego dochodu narodowego<sup>1</sup>. Nie wchodząc w szczegółowe określenie pojęcia regionu ekonomicznego, przyjęto dla rozważań przedstawionych w referacie, że interesującym nas obszarem o wyrażnych wyodrębniających się cechach lokalnych, jest przestrzenne ugrupowanie społeczno-ekonomiczne, wykazujące silne związki z istniejącymi na tym terenie jednostkami urbanistycznymi z wyodrębniającym się rynkiem lokalnym i szczególnymi formami zagospodarowania.

W literaturze podkreśla się, że istotną cechą gospodarki regionalnej, jest jej niezbilansowanie w zakresie produkcji i konsumpcji zarówno ilościowe jak i asortymentowe. O ile dość jasne są przesłanki uniemożliwiające tworzenie autarkicznych jednostek regionalnych, szczególnie jeśli jednostką regionalną jest relatywnie mały obszar, o tyle wciąż budzi kontrowersje zakres funkcji endogenicznych i egzogenicznych spełnianych przez regiony. Tendencje do koncentracji życia gospodarczego do dużej skali produkcji, wreszcie wciąż odradzająca się tendencja do centralizacji zarządzania sprawiają, że ciągle, przy użyciu różnych argumentów, dąży się do ograniczania kompetencji „układów lokalnych”. Niewiara w sprawność organów regionalnych sprawia, że w przypadku ważnych dla całego kraju, aczkolwiek niezwykle trudnych dla centralnego kierowania elementów, takich jak np. gospodarka żywnościowa, sterowanie nią bardzo niechętnie powierza się władzom lokalnym. Zwykle decyzję tą przesuwają na czas nieokreślony, wskazując na przejściowość tego rozwiązania, które jednak jak wskazuje doświadczenie przetrwała się w trwałą praktykę.

---

<sup>1</sup> Por. m.in. R. Domański, Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych, PWE Warszawa 1972, Rozwój regionalny Polski w świetle badań dochodu narodowego, Warszawa 1973.

W takiej sytuacji prawie zawsze odradzają się kuszące tendencje do preferowania dużej skali produkcji, także w przemyśle rolno-spożywczym, a co się z tym wiąże do niejako sztucznego organiczania funkcji endogenicznych regionów. Tymczasem w warunkach rozdrobnionych gospodarstw rolnych, a co za tym idzie w sytuacji dekoncentracji produkcji rolnej, pozostawienie znacznych kompetencji sterowania gospodarką żywnościową w układach regionalnych wydaje się nie tylko celowe, lecz wręcz konieczne. Decydują o tym nie tylko mniejsze koszty produkcji żywności, a zatem i większa efektywność, lecz także bezpośredni związek tej sfery z warunkami bytu ludności w regionie, których kształtowanie należy bezprzecznie do podstawowych funkcji endogenicznych. Szczególną rolę odgrywają w tym przypadku wszelkiego rodzaju usługi — głównie związane z zaspokajaniem potrzeb ludności.

Powracając do gospodarki żywnościowej, trudno nie podkreślić jej swoistych cech, zgodnie z którymi uspołecznione rolnictwo w coraz większym stopniu traci swą autarkiczność tzw. „naturalnego” działu gospodarki. Staje się ono częścią skomplikowanego organizmu, którego sprawne funkcjonowanie uzależnione jest od strumienia dóbr i usług płynących do rolnictwa z innych działów i gałęzi gospodarki oraz od sprawnej obsługi w zakresie zaopatrzenia produkcyjnego i odbioru produktów rolnych. Poziom i jakość wytwarzanej żywności zależy przy tym nie tylko od efektywności rolnictwa, lecz także od sprawności przemysłu przetwarzającego produkty rolnicze.

Rolnictwo jest zatem jednym z elementów skomplikowanego procesu wytwarzania żywności. procesu niezwykle trudnego, kosztownego, wymagającego elastycznych i szybkich decyzji w celu uniknięcia łatwo powstających w tej dziedzinie strat. Rolnictwo pozostaje bowiem ciągle działem mało odpornym na różne wpływy zewnętrzne zarówno przyrodnicze, jak i ekonomiczne, a wytworzone w tym dziale surowce są z reguły łatwopsujące, tracące na wartości wraz z wydłużającym się transportem.

Postępująca złożoność współczesnego procesu wytwarzania żywności rodzi konieczność poszukiwań najbardziej efektywnych rozwiązań sterowania tym procesem. Część z nich musi mieć niewątpliwie charakter makroekonomiczny, znaczna jednak ich ilość jest możliwa do rozwiązania wyłącznie w regionie. Dzieje się tak między innymi dlatego, że mechanizm sterowania gospodarką żywnościową powinien obejmować swoim zasięgiem możliwie największą liczbę czynników mających wpływ na jej rozwój. Takie podejście jest możliwe w sytuacji naszego rolnictwa jedynie w przekrojach lokalnych, które mogą przy uwzględnieniu istniejących warunków naturalnych



dynamizować rozwój gospodarki żywnościowej na swoim terenie. Może to skutecznie zapobiegać widocznemu w skali ogólnopolskiej spadkowi udziału kompleksu gospodarki żywnościowej w krajowym produkcie globalnym oraz w tworzeniu dochodu narodowego. We wspomnianym przekroju przestrzennym łatwiejsze również do uchwycenia i konstruktywnego rozwiązania są nierównomierności i dysproporcje utrudniające rozwój i dynamizację produkcji żywności.

W gospodarce żywnościowej całkowita jej wydajność jest dość wyraźnie określona wydajnością najslabszego ogniwa. Likwidacja tych „wąskich gardeł” jest również trudna do trafnego rozwiązania w ujęciu makroekonomicznym. Często podjęte w tym zakresie decyzje we wspomnianej skali okazują się chybione. Większy zatem zakres i sprawność funkcjonowania gospodarki lokalnej jest uzależniony w istotnym stopniu od decentralizacji zarządzania.

Praktyka wskazuje, że we wszystkich organizacjach gospodarczych, w których funkcjonują silne, samodzielne przedsiębiorstwa i sprawny rynek na znaczeniu zyskuje gospodarka lokalna. W latach osiemdziesiątych również w Polsce zaistniały przesłanki do tworzenia rzeczywistych podwalin sprawnej gospodarki lokalnej. Wyrazem tego była ustawa o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym z 1983 roku oraz dalsze zmiany dokonane w tej ustawie, określające kompetencje organów podstawowych i wojewódzkich. Należy także podkreślić fakt umocnienia podstaw finansowych, na których opiera się omawiana działalność lokalna oraz dążenie do rzeczywistej samodzielności gospodarczej rad narodowych. Nadanie radom narodowym osobowości prawnej pozwala im zaciągać kredyty bankowe gwarantowane przyszłymi dochodami rad. Pozwala to na inny sposób, zakres funkcjonowania gospodarki lokalnej<sup>2</sup>. Jednostka sterująca z organu zarządzającego integrującego pośrednio różne działania gospodarcze przeradza się w opisaną sytuację w jednostkę, która aktywnie może tę działalność gospodarczą podejmować. Zmienia to istotnie pozycję i aktywność władz terenowych. Stwarza możliwość oddolnego kreowania podaży, różnych co do własności i wielkości podmiotów gospodarczych. Wyzwała także i uświadamia stopień powiązania podmiotów gospodarczych z lokalnym układem gospodarczym. Owa „lokalność” może pociągać za sobą szereg dalszych konsekwencji jak: nowe możliwości współdziałania, czy zwiększanie skali korzyści przy tych samych środkach, a więc maksymalizacja efektów synergicznych w skali danego terenu.

<sup>2</sup> Por. M. Strużycki, Spółdzielczość „Samopomocy Chłopskiej” w lokalnych układach gospodarczych, materiały na konferencję, czerwiec 1988 r., s. 2—10.

## 2. Powiązania i relacje między gospodarką żywnościową a regionem

Jak już wspomniano jedną z podstawowych funkcji regionalnych jest zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych w tym przede wszystkim żywnościowych ludności. Wymaga to zwrócenia uwagi na sprawność całej gospodarki żywnościowej, którą tworzą: rolnictwo, obrót rolny i przetwórstwo rolno-spożywcze. Są to ogniwa gospodarki żywnościowej szczególnie powiązane z przestrzenią o wyraźnie rysujących się sprzężeniach występujących między działalnością tych gałęzi. Nieco mniejszy stopień powiązania z przestrzenią obserwuje się w innym ogniwie gospodarki żywnościowej a mianowicie: w przemyśle środków produkcji. Nie jest on tak przestrzennie uwarunkowany jak rolnictwo, a dotychczasowa pragmatyka wskazuje że z wielu względów podlega on zasadom koncentracji przemysłowej. Należałoby się zastanowić w produkcji jakich środków i w jakiej skali ma to sens (np. z uwagi na dysproporcję między skalą produkcji i popytu, konieczność ochrony środowiska itp.). Przedstawione fakty wskazują, że będą występowały różne modele gospodarki żywnościowej w regionie. Jedne będą miały charakter domknięty, to znaczy będą w tych regionach występować wszystkie ogniwa gospodarki żywnościowej. Inne będą natomiast miały charakter otwarty, będąc pozabawione niektórych ogniw tej gospodarki. Stwarza to określone konsekwencje dla władz lokalnych i zakresu ich działań<sup>8</sup>.

Jak wskazuje merytoryczny zakres pojęcia gospodarki żywnościowej jej związki z rynkiem regionalnym mają różnorodny charakter. Dotyczy to tak istotnych działań jak: odbiór od producentów rolnych wytworzonej masy towarowej, aktywizowanie produkcji, zaopatrzenie ludności w artykuły konsumpcyjne i produkcyjne, kształtowanie podaży artykułów żywnościowych, tworzenie rynku pracy i dostarczanie dochodów znacznej części ludności.

Jedną z istotnych trudności nie pozwalających na szybkie przemiany gospodarki żywnościowej w kierunku jej usprawnienia przy wykorzystaniu istniejących uwarunkowań lokalnych jest istniejący stopień zmonopolizowania poszczególnych ogniw tej gospodarki. Tak więc mimo istniejących już formalnie usprawnień do decentralizacji, ciągle funkcjonuje monopol skupu. Przykładów takich można by mnożyć. Powolne tempo tworzenia się zwartych, zróżnicowanych przestrzennie kompleksów żywnościowych jest spowodowane między

<sup>8</sup> W. Kamiński, Wybrane problemy przestrzenne gospodarki żywnościowej w latach osiemdziesiątych w: Czynniki i kierunki rozwoju gospodarki żywnościowej w ujęciu przestrzennym. Studia i Monografie nr 7, IER i GZ, Warszawa 1984, s. 49—65.

innymi istniejącymi ciągle układami branżowymi poszczególnych ogniw gospodarki żywnościowej. Wpływa to często na przedkładanie wymagań polityki ponadregionalnej ponad związki z regionem, co niestety nie jest jednoznaczne z maksymalizacją efektów. Ciągłe nie ma sprzyjających warunków do powstawania nowych podmiotów w gospodarce żywnościowej. Powoduje to bardzo wyraźnie szereg ujemnych skutków związanych z monopolizowaniem tej niezwykle elastycznej dziedziny działalności gospodarczej.

O ile nie budzi wątpliwości ścisły stopień powiązania gospodarki żywnościowej z regionem i występujące tutaj dość ewidentne zależności, o tyle aktualne pozostaje pytanie czy na ten czynnik rozwoju regionu warto rzeczywiście stawiać. Być może wystarczy go tylko tolerować, pamiętając że najszybszą i najbardziej skuteczną drogą aktywizacji regionów jest przemysł. Dylemat ten pojawił się zresztą niedawno. Dopiero zahamowanie tempa industrializacji przy coraz to większych trudnościach występujących na rynku żywnościowym zwrócił uwagę na ten niezwykle ważny dla gospodarki kraju i ważny dla regionu, dział gospodarki narodowej. Przykłady wskazują, że rolnictwo może stać się rozwojowym i wiodącym działem gospodarki regionu — jeśli jednak będzie to rolnictwo nowoczesne i współdziałające z przemysłem w produkcji żywności.

A więc dla rozwoju regionu ważny jest rozwój całego kompleksu gospodarki żywnościowej. Za takim stwierdzeniem przemawia wiele faktów. Kompleks gospodarki żywnościowej cechuje się dość znacznym zamknięciem. Około 80% przepływów dóbr materialnych dokonuje się wewnątrz kompleksu. Oczywiście jest przy tym, że dynamika wywołana rozwojem jednego ognia stymuluje z reguły rozwój pozostałych. Wzrost zatrudnienia zatem w jednym ogniwie, powoduje także przyrost w pozostałych, czego konsekwencją jest przyrost dochodów, dodatkowy popyt a także impuls wzrostu produkcji.

Jedną z istotnych cech gospodarki żywnościowej kładącą szczególnie pilnie śledzić jej rozwój w regionie jest możliwość pełnego wykorzystania miejscowych zasobów materialnych oraz rezerw siły roboczej. Trudno jednak nie podkreślić, że dynamiczny rozwój gospodarki żywnościowej w regionie musi się rozpocząć od poniesienia pewnych nakładów inwestycyjnych na rozwój przemysłu rolno-spożywczego. W gospodarce żywnościowej stanowi on podstawowy impuls jej rozwoju. Z jednej strony powoduje wzrost zatrudnienia a zatem i dochodów ludności, które przekształcając się w popyt stają się impulsem rozwoju produkcji środków konsumpcji, szczególnie tych, które mogą być wytwarzane lokalnie. Z drugiej strony rozbudowa potencjału przetwórstwa rolno-spożywczego zwiększa lokalny popyt

na płody rolne, co skłania do oferowania korzystnych warunków ekonomicznych i technicznych skupu produktów rolnych, a to z kolei owocuje zwykle intensyfikacją skali produkcji i dalszym wzrostem dochodów ludności w regionie.

Przedstawione przykłady wyraźnie wskazują na konieczność harmonijnego rozwoju całego systemu gospodarki żywnościowej, co jest zgodne z ogólnymi założeniami rozwoju gospodarki narodowej. Zależności te rysują się szczególnie ostro w gospodarce regionalnej. Niekiedy pozornie prawidłowe proporcje podsystemów w skali ogólnej, w wymiarze regionalnym wykazują istotne dysproporcje i brak wzajemnego dostosowania. Wpływa to na ogólne obniżenie efektywności całej gospodarki narodowej. A zatem przestrzenna, regionalna dążność do kształtowania sprawnego, lokalnego rynku żywnościowego, jest podstawowym warunkiem zwiększenia samowystarczalności żywnościowej kraju i efektywności całej gospodarki żywnościowej.

Warto przy tym przypomnieć, że sprawny rynek to taki, który wykazuje tendencje do zachowania równowagi przy jednoczesnej maksymalizacji wartości użytkowych dostarczanych społeczeństwu. Rynek ten, co jest oczywiste wykazywać musi znaczne możliwości adaptacyjne i umiejętność szybkich zmian. Wymaga to rzecz jasna określonej struktury instytucjonalnej. Chodzi tu przede wszystkim o zwiększanie liczby podmiotów gospodarczych we wszystkich ogniwach rynku żywnościowego, a co za tym idzie o odmonopolizowanie gospodarki i zwiększenie stopnia jej elastyczności, umiejętności efektywnego dostosowania się do regionalnych uwarunkowań. Należy przy tym raz jeszcze przypomnieć, że również sam rynek żywnościowy podlega w istotny sposób, niezależnie od rozpatrywanej skali, wpływom niekorzystnych zjawisk na innych segmentach rynku.

Mówiąc o pewnej naturalności powiązań gospodarki żywnościowej z regionem, należy również przypomnieć szczególne cechy rynku żywnościowego, powodujące iż sterowanie rynkiem żywnościowym w układach lokalnych nie jest zadaniem łatwym.

Zjawiskiem charakterystycznym dla funkcjonowania rynku żywnościowego jest niska elastyczność cenowa popytu na żywność, ciągle wysoka elastyczność dochodowa oraz istotne uzależnienie rynku od zmiennej podaży, zdeterminowanej w sposób istotny warunkami przyrodniczo-klimatycznymi co odzwierciedla relatywnie niski poziom zainwestowania kapitałowego naszego rolnictwa. Inne trudności związane z funkcjonowaniem rynku żywnościowego i sterowaniem nim w regionie wiążą się z dwuszczeblowością tego rynku. O ile na szczeblu produkcji przeważają mechanizmy rynkowe o tyle na szcze-

blu obrotu dominuje reglamentacja i ciągle znaczny zakres dyrektywnego kierowania masą towarową. Wspomniana dwuszczeblowość stała się istotną przyczyną dość trwałego oddzielenia produkcji od sygnałów rynkowych. Nastąpiły również niepożądane aczkolwiek trwałe zmiany w przyzwyczajeniach konsumpcyjnych ludności. Wszystko to nie sprzyja sprawnemu sterowaniu rynkiem żywnościowym w regionie, który ciągle pozostaje rynkiem niedoinwestowanym zarówno w sferze podstawowej produkcji jak i w przemyśle przetwórczym.

Znaczne trudności związane ze sterowaniem rynkiem żywnościowym wiążą się również z relacjami cen między artykułami żywnościowymi a dobrami trwałymi. Mimo inflacyjnego wzrostu cen żywności obowiązują na nią w znacznej części ceny urzędowe, podczas gdy na zmonopolizowanym rynku dóbr trwałych szerzy się szczególnie drastyczna, drenażowa polityka cen. Pewna łatwość tego manewru cenowego zasadzająca się na małym jego wpływie na obniżenie bieżących dochodów realnych powoduje, że często sięga się po niego zapominając o fatalnych skutkach jakie może on wyrzucić na zachowaniach konsumentów w sferze całego rynku, a szczególnie w sferze newralgicznego rynku żywnościowego. Jest to rynek szczególnie kosztowny, cechujący się przy tym znaczną wrażliwością. Niemożliwość realizacji aspiracji konsumpcyjnych w sferze dóbr żywnościowych, prawie zawsze przesuwając część dodatkowej siły nabywczej na rynek żywnościowy, pogłębiając istniejące na nim napięcia.

Warto również zwrócić uwagę na inną przyczynę trudności regulowania rynku żywnościowego w skali makro a także w skali lokalnej. Przyczyną tą są przemiany w miejscach przechowywania zapasów wiążące się z brakami podaży na rynku żywnościowym. Przy braku ciągłości oferty handlowej następuje przesunięcie funkcji magazynowania z handlu do gospodarstw domowych. Na rynku żywnościowym zjawisko to wiąże się z ogólnym wzrostem kosztów rynku, czego przyczyną są rosnące ubytki żywności. W przypadku przechowywania jej w warunkach domowych. W tej sytuacji jak wykazują doświadczenia ostatnich lat z reguły w skali gospodarki następuje istotne obniżenie jakości oferowanych produktów żywnościowych. Sprzyja temu zarówno spowodowana istniejącą koncentracją anonimowość produkcji jak i łączące się z tym samym zjawiskiem znaczne ubytki związane z dostarczaniem surowca do miejsca produkcji i gotowego produktu do miejsca konsumpcji. Niska jakość i niewielka trwałość produktów poza frustracją i niezadowolaniem społeczeństwa stanowią także przyczynę wzrostu kosztów konsumpcji żywności.

Ścisłejsze związanie rynku żywnościowego z układami lokalnymi może w istotny sposób zminimalizować opisane zjawiska. W układach regionalnych przy funkcjonowaniu cen wolnorynkowych poziom i struktura produkcji dostosowuje się relatywnie szybciej do istniejących potrzeb. Było to szczególnie widoczne w przypadku produktów, które również na rynku detalicznym nie były objęte cenami urzędowymi np. jaja, owoce, warzywa. Mniej sprawnie funkcjonował rynek tych produktów na które obowiązywały dwa odrębne poziomy cen. Ceny skupu wyznaczone w znacznej mierze w oparciu o ceny równowagi oraz ceny detaliczne, zawierające w sobie znaczne niekiedy kwoty dotacji i dostarczające błędnych informacji o rzadkości występowania i dostępności poszczególnych dóbr żywnościowych. Nieco szerzej problem ten zostanie omówiony w końcowej części rozważań wskazującej na determinanty regionalne, aktywizacji rynku żywnościowego.

Reasumując rozważania nad możliwościami i zakresem powiązań gospodarki żywnościowej z gospodarką lokalną można stwierdzić, że siła tych obiektywnie uwarunkowanych powiązań jest zmienna i zależy w znacznej mierze od stopnia centralizacji zarządzania oraz od przyjętych celów i zasad gospodarowania. Aktualne trudności kreowania lokalnego rynku żywnościowego wiążą się, między innymi z brakiem funduszy na inwestycje. Nie pozwala to na realizację klasycznej drogi zmiany struktur przestrzennych. Zmusza do poszukiwania sposobów bezinwestycyjnych lub do mobilizowania inicjatyw oddolnych: prywatnych, spółdzielczych, spółek dla realizacji działalności przetwórczej. Wymaga to oczywiście określonych gwarancji i zmian w zasadach funkcjonowania rynku. Tylko takie działanie może doprowadzić do unowocześnienia wewnętrznej struktury gospodarki żywnościowej a także zapewnić większą spójność pomiędzy ogniwami tej gospodarki.

Oczywiście trudno sobie wyobrazić unifikację i lansowanie pewnego tylko modelu regionalnej gospodarki żywnościowej. Modele te będą różne, uwarunkowane profilem społeczno-gospodarczym regionów. Inne w regionach wielkotowarowych, jeszcze inne w regionach o rozdrobnionym rolnictwie czy w strefach żywicielskich wielkich aglomeracji miejskich.

Konieczność szczególnego zainteresowania władz lokalnych gospodarką żywnościową, wiąże się również z coraz bardziej aktualną problematyką ochrony środowiska naturalnego i koniecznością zachowania ziemi przeznaczonej na cele rolnicze. Tylko w ujęciu lokalnym jak już sygnalizowano, możliwe jest również stymulowanie rozwoju średnich i małych obiektów gospodarki żywnościowej, a to

pozwala na lepsze wykorzystanie zarówno lokalnych rezerw surowcowych jak i rezerw siły roboczej. Prowadzi do to równoczesnego zmniejszania transportochłonności gospodarki żywnościowej. Jak już próbowano wskazać ściślejsze powiązanie gospodarki żywnościowej z regionem napotyka na wiele przeszkód, co skłania do bliższej analizy wspomnianych uwarunkowań.

### **3. Determinanty aktywizacji gospodarki żywnościowej w regionie**

Udowadniana już w wielu aspektach konieczność silniejszego powiązania gospodarki żywnościowej z regionem przy uwzględnieniu specyficznych, lokalnych modeli rozwoju, natrafia w trakcie realizacji tej polityki na wiele przeszkód. Podstawowe z nich łączą się z ograniczeniem funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Brak w wielu segmentach regulacji rynkowej i zastępowanie jej działalnością administracyjną utrzymuje a wręcz utrwala zunifikowane i mało efektywne ponadregionalne rozwiązania w sferze gospodarki żywnościowej. Istotną słabością pozwalającą przy tym na pozorne samouspokojenie, (w praktyce dającą jednak niezwykle małe efekty), jest wprowadzenie rynku tylko w pewnych segmentach gospodarki. Bardzo ważne jest funkcjonowanie rynku dóbr konsumpcyjnych jak i produkcyjnych. Ograniczenie mechanizmu rynkowego w przypadku tych ostatnich dóbr z reguły osłabia sprawność funkcjonowania całego rynku. Mimo znacznych dotacji rynek dóbr produkcyjnych staje się niesprawny i nieefektywny.

Bardzo istotnym argumentem przemawiającym za lokalną regulacją funkcjonowania gospodarki żywnościowej jest fakt iż regulacja rynkowa musi również objąć ziemię, siłę roboczą a także kapitał. Mimo coraz wyraźniejszego stawiania tej kwestii przyjęcie regulacji rynkowej jako dominującej w doborze wielkości czynników produkcji w rolnictwie napotyka na wiele trudności. Spotyka się szczególnie często różne formy ograniczania rynku pracy, które powodują, iż główny czynnik determinujący wzrost produkcji, którym jest niedobór siły roboczej, jest ciągle deficytowy. Lokalne działania na rzecz możliwości większego wchłonięcia siły roboczej przez gospodarkę żywnościową, mogą istotnie przyczyniać się do wzrostu sprawności jej działania.

Niemniej ważną rolę odgrywa rynek kapitałowy. Problematyka ta niezwykle ważna w konsumpcji w ogóle, nabiera szczególnego znaczenia w gospodarce żywnościowej. Ogromną wagę ma tu możliwość maksymalizacji dochodów w stosunku do zainwestowanych kapitałów. Brak realizacji takich proporcji prowadzi do znacznego marnotrawstwa zasobów gospodarczych. Producenci dążą do osiągnięcia

nięcia określonych dochodów zabezpieczających potrzeby konsumpcyjne i pozwalających na odtworzenie mocy produkcyjnej, na przetrwanie. Brak możliwości, pewna obawa przed produkcyjnym niewykorzystaniem dochodów, ich kapitalizacją prowadzą do przejadania wytworzonych dochodów i rosnącego obciążenia rynku konsumpcyjnego przy braku tendencji do wzrostu produkcji. Sprawą zatem niezwyklej rangi jest tworzenie warunków formalnych a także lokalnych ułatwień dla przedsiębiorczości rolników. Tylko daleko idące zachęty w kierunku kapitalizacji i wytworzonych dochodów i przekonanie o trwałości tych tendencji może doprowadzić do wzrostu lokalnej przedsiębiorczości w sferze gospodarki żywnościowej. Regulacja rynkowa tych zagadnień jest tu niezwykle ważna. Wszelkie regulacje administracyjne funkcjonowania chociażby jednego z omówionych czynników produkcji prowadzą do obniżenia efektywności całego omawianego działu gospodarki.

Rodzi się tu inny problem, którego rozwiązanie jest niezbędne przy czym trudno je zrealizować bez aktywnego udziału układów lokalnych. Chodzi mianowicie o przełamanie oporu społeczeństwa dotyczącego akceptacji rynku jako powszechnego regulatora dotyczącego akceptacji rynku jako powszechnego regulatora działalności gospodarczej. Werbalna często akceptacja tych zasad w konfrontacji z niełatwą praktyką powoduje, że społeczeństwo widzi wprowadzenie surowych reguł rynku dopiero w jakiejś dalszej, bliżej nieokreślonej perspektywie.

Jednym z niewątpliwie najistotniejszych warunków sprawnego funkcjonowania rynku żywnościowego, dostosowania do lokalnych potrzeb i kreowania wzrostu jego efektywności jest wolność wymiany, funkcjonowanie tzw. rynku otwartego. Rynek otwarty charakteryzować się musi pełną równorzędnością prawną i ekonomiczną wszystkich podmiotów, zarówno państwowych, spółdzielczych jak i prywatnych. Każdy koncesjonowany producent lub handlowiec, po spełnieniu niezbędnych wymogów formalnych, mógłby podjąć działalność gospodarczą na rynku żywnościowym w okresie skupu, przetwórstwa czy sprzedaży. Dążenie zatem do przywrócenia sytuacji konkurencyjnej musi dotyczyć wszystkich segmentów omawianego rynku. Tylko w takich warunkach może pojawić się konkurencja, bez której trudno marzyć o wywołaniu przedsiębiorczości a co się z tym wiąże o wzroście efektywności. Co ważniejsze na takim rynku państwo nie potrzebuje przejmować pełnionej dotychczas powszechnie (przy tym mało efektywnej i bardzo trudnej) roli dyrektora mogącego obniżać lub podwyższać (co jest regułą) ceny niezależnie od istniejących mechanizmów ekonomicznych. Stworzenie jednak tak funkcjonującego rynku jest niezwykle trudne w sytuacji



istnienia pewnych, naturalnych monopolii usztywnienia cen, które zostały ukształtowane przez panujący przez przeszło 40 lat system nakazowo-rozdzielczy. Działanie w tym przypadku poprzez układy lokalne, stworzenia właściwego klimatu przedsiębiorczości jest podstawowym warunkiem osiągnięcia zarysowanych w tym zakresie celów. Stabilność takiej postawy władz lokalnych oraz trwałość podstaw prawnych i ekonomicznych są przy tym warunkami niezbędnymi, zarysowanych, koniecznych, przemian na rynku żywnościowym. Należy bowiem zdawać sobie sprawę, że rynek otwarty powodowałby, szczególnie w pierwszym okresie na niektórych segmentach rynku wzrost cen, aż do poziomu równowagi. Miałby jednak tę istotną cechę, że aktywnie mógłby wpływać na pozostałe elementy rynku, przede wszystkim na podaż. Zatem otwarcie rynku sprzyjać będzie rozwojowi przedsiębiorczości i innowacyjności, a jak sądzić można przeciwdziałać będzie również skłonnościom i praktykom monopolistycznym. Wymaga to jednak dalszej rezygnacji z bezpośredniego sterowania rynkiem żywnościowym na rzecz instrumentów pośrednich oraz stwarzania określonych warunków ekonomicznych w układach lokalnych. Oczywiście na tak funkcjonującym rynku niezbędne byłoby również działanie poprzez pewne elementy polityki interwencyjnej prowadzonej przez państwo, łagodzące i zapobiegające skutkom żywiołowości produkcji i jej uzalenienia od warunków przyrodniczo-klimatycznych. Warto raz jeszcze podkreślić, że rola przyjątych układów lokalnych dla wprowadzenia chociażby pewnych elementów konkurencji ma kolosalne znaczenie. Arbitralne, formalne rozwiązania w tym zakresie są niewystarczające. Należy stworzyć możliwości dla nieskrępowanego rozwoju takich rodzajów działalności na wsi jak: rzemiosło, gastronomia, handel, usługi, czy różnego rodzaju produkcji przy szerokim wykorzystaniu miejscowego surowca.

W sytuacji znanych trudności rynkowych i znacznego deficytu handlu szczególnie ważna jest zgoda władz lokalnych na dekoncentrację handlu. Łatwo zrozumieć przesłanki, które skłaniają ją do przeciwdziałania dekoncentracji i do ograniczania ekspansji terytorialnej zarówno na, jak i z danego obszaru. Niezależnie jednak od tych powodów trzeba sobie zdać sprawę, że odejście od koncentracji organizacyjnej jest najkrótszą acz być może nie najłatwiejszą drogą przywrócenia normalnego rynku i zwiększenia efektywności gospodarowania.

Mówiąc o determinantach aktywizujących gospodarkę żywnościową w regionie trudno nie wspomnieć o obowiązującym ciągle w gospodarce żywnościowej oddzieleniu cen detalicznych i cen skupu. W tej sytuacji ceny żywności nie są automatycznie regulatorem

produkcji rolnej. Dwupoziomowość cen i brak związków między cenami żywności i cenami skupu produktów rolnych, prowadzą z konieczności do administracyjnego kierowania cenami. Takie decyzje o zmianie cen są często spóźnione i podejmowane dopiero przy występowaniu istotnych zachwian równowagi rynkowej. Na efekty tych decyzji w rolnictwie trzeba czekać dość długo, co powoduje nerwowość na rynku, podejmowanie prób zmian poziomu i relacji cen itp. Znacznie szybciej i sprawniej mogłby oddziaływać na producenta system cen przenoszący bezpośrednie sygnały z rynku. Należy również dodać, że oddziaływanie różnorodnych instrumentów rynkowych na produkcję rolną jest złożone i wielostronnie uwarunkowane. Skuteczność działania jednego instrumentu często uzależniona jest od równoległych zmian w innych. Scentralizowane odgórne działanie, bez uwzględnienia rynku, lub respektowanie go tylko w pewnych segmentach, nie zapewnia owych optymalnych działań.

Silniejsze powiązanie gospodarki żywnościowej z regionem ma również swoje uzasadnienie w istnieniu pewnych specyficznych, różnych przestrzennie modeli spożycia żywności<sup>4</sup>. Mimo, że od około siedmiu lat poziom konsumpcji części artykułów żywnościowych wyznacza jednolity system reglamentacji (dotyczy to szczególnie prestiżowego mięsa), to jednak zachowały się pewne regionalne tradycje żywnościowe. Wymagają one odmiennej podaży różnych produktów żywnościowych, co przy zunifikowanym, nie zrównoważonym rynku oficjalnym, stymuluje obrót tymi artykułami w tzw. „drugim obiegu”.

Przedstawione rozważania i przytoczone argumenty potwierdzają konieczność ściślejszego powiązania gospodarki żywnościowej z regionem. Dążenie do maksymalizacji efektywności tego działu musi uwzględniać specyfikę układów lokalnych, opierać swe działania na istniejących tu w różnych proporcjach naturalnych zasobach a także uwzględniać optymalną dla danych warunków skalę produkcji. Tylko takie działania i oparcie produkcji na zdrowych zasadach ekonomicznych może doprowadzić do wzrostu efektywności gospodarki żywnościowej w skali całego kraju. Wymaga to jak już wskazywano aktywnego zaangażowania władz lokalnych w kierunku tworzenia warunków dla funkcjonowania rzeczywiście wolnego, konkurencyjnego i atrakcyjnego z uwagi na równość traktowania podmiotów, rynku lokalnego. Niewątpliwie w dobrze pojętym interesie władz lokalnych leży również przyciąganie różnego rodzaju

---

<sup>4</sup> Por. J. Kramer, Podstawy planowania handlu w regionach gospodarczych, PWE, Warszawa 1968.

kapitału do gospodarki żywnościowej, łamanie a nie stawianie barier w tym względzie. Spełniając te wszystkie warunki można oczekiwać pełniejszego zaspokojenia społecznego zapotrzebowania na żywność zarówno w skali regionu jak i całego kraju. Dotyczy to nie tylko wolumenu wyprodukowanej żywności lecz także jej struktury asortymentowej i co bardzo ważne jakości. Szczególnie podniesienie pogarszającego się poziomu jakości może istotnie wpłynąć na faktyczną efektywność gospodarki żywnościowej. Wzrost efektywności będzie również stymulował dostosowany do lokalnych warunków sposób produkcji żywności. Dostosowanie to jednak jak wskazuje życie gospodarcze różnych krajów może w XX wieku wymusić jedynie sprawnie działający rynek.

## ORGANY LOKALNE W KIEROWANIU ROZWOJEM GMIN<sup>1</sup>

W polskiej reformie społeczno-gospodarczej lat osiemdziesiątych deklaruje się procesy decentralizacji wychodząc z założenia, że decydować powinien ten, kto ma największą wiedzę o przedmiocie decyzji, gdyż to może zapewnić największą jej racjonalność. W związku z tym podstawowe jednostki gospodarcze (tj. przedsiębiorstwa) oraz terytorialne (tj. gminy) uzyskały większą samodzielność w kierowaniu własnym rozwojem.

Konsekwencją przyznania jednostkom terytorialnym stopnia podstawowego większej niż dotychczas samodzielności i samorządności jest nowa sytuacja w jakiej znalazły się gminne rady narodowe i administracja terenowa. Organy lokalne z biernych realizatorów polityki centralnej na własnym terenie powinny przekształcić się w aktywnych i samodzielnych decydentów i organizatorów, określających i realizujących lokalną politykę rozwoju. Inaczej mówiąc, rola organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy polega na takim ich działaniu na rzecz lokalnej jednostki, które umożliwi zrealizowanie lokalnej polityki rozwoju w określonej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju.

Z obserwacji funkcjonowania organów lokalnych wynika, że borykają się one ze znacznymi utrudnieniami w realizowaniu własnych przedsięwzięć. W praktyce wygląda to tak, że realizacja polityki lokalnej napotyka na szereg barier:

- a) wynikających z podległości gmin wobec nadrzędnych szczebli kierowania gospodarką kraju  
oraz

---

<sup>1</sup> W referacie posłużono się — jako jednoznaczными pojęciami — terminem gmina lub jednostka, mając na myśli terytorialne jednostki administracji państwowej stopnia podstawowego, jak: gmina wiejska, miasto-gmina i miasto.

b) będących następstwem uzyskania samodzielności przez jednostki gospodarcze działające na terenie jednostki lokalnej.

Niniejszy referat traktuję jako głos w dyskusji nad takim kształtowaniem samodzielności i samorządności jednostek terytorialnych stopnia podstawowego, które doprowadzi do pobudzenia przedsiębiorczości tych jednostek. Referat składa się z dwóch części. Pierwsza z nich służy argumentacji poglądu, że organy lokalne powinny dostosować swoje działania do nowej roli jaka im przypadła w związku ze zwiększeniem samodzielności i samorządności terytorialnych jednostek podstawowych. Część druga referatu ma charakter analityczny i prezentuje wyniki badań ankietowych, które pozwalają na ocenę poziomu aktywności organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy oraz na wyjaśnienie znacznego zróżnicowania poziomu aktywności w poszczególnych jednostkach.

W mojej wizji przeobrażeń przystosowawczych działania organów lokalnych do zmieniających się warunków funkcjonowania i rozwoju terytorialnych jednostek podstawowych opieram się na następujących przesłankach:

- jednostka terytorialna jest układem ekologiczno-osadniczo-gospodarczym o określonych sprzężeniach zwrotnych wewnętrznych — między elementami układu oraz zewnętrznych — między układem a otoczeniem;
- lokalny metasystem kierowania układem to organy władzy i organy administracji, które współpracują z działającymi samorządami oraz organizacjami politycznymi i społecznymi;
- podział między kierującymi a kierowanymi w jednostce lokalnej powinien mieć tendencję do zanikania, gdyż kierowani są coraz częściej także kierującymi — wynika to z samorządności lokalnej odzwierciedlającej społeczny charakter kierowania układem;
- na określonym poziomie samodzielności jednostki terytorialnej działania organów administracji opierają się przede wszystkim na ich sprzężeniu z organami rad narodowych i społeczeństwa.

Podejście systemowe w opisie roli lokalnych organów w kierowaniu rozwojem gminy we wszystkich jej wewnętrznych i zewnętrznych relacjach stwarza możliwości lepszego poznania istniejącego stanu oraz wnioskowania o potrzebie przeobrażeń (także w podziale kompetencji między poszczególne człony) organów lokalnych, niezbędnych do sprawnego realizowania funkcji, jakie im przypadają.

W myśl tej konwencji, gmina jest jednostką przestrzennie zwartą, wyodrębnioną administracyjnie z większej całości i stanowi zbiór elementów (i zbiór sprzężeń między nimi), które wspólnie określają właściwości całości.

Sprawne funkcjonowanie układu i harmonijny jego rozwój sprzyja lepszemu zaspokajaniu potrzeb ludności, umożliwia ochronę środowiska naturalnego i racjonalne gospodarowanie zasobami terenu oraz ogólny rozwój całości. Realizują się wtedy interesy lokalnej zbiorowości, oddziaływujące równocześnie na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. W moim odczuciu oddziaływaniem organów lokalnych powinny być objęte wszystkie jednostki gospodarcze działające na terenie gminy. One są wplecione w układ lokalny i współdziałają z innymi elementami tego układu — niezależnie od administracyjnego przypisania podległości konkretnego znaczenia przedsiębiorstwa. Również w wypadku ponadlokalnego znaczenia przedsiębiorstwa (produkującego na potrzeby całego kraju) jego oddziaływanie na lokalne środowisko oraz korzystanie z lokalnych zasobów są ewidentne. Odpowiednio rozwinięty i sprawnie funkcjonujący system informacji (przepływających między podmiotami gospodarczymi na terenie gminy a organami lokalnymi) to podstawowy warunek sprawnego kierowania rozwojem gminy.

Rozwój gminy oznacza rozwój całego systemu, czyli podsystemu osadniczego i podsystemu gospodarczego, przy nieobniżonych walorach naturalnego środowiska przyrodniczego w stosunku do stanu „wejścia”.

Miarą rozwoju podsystemu osadniczego będą przyrosty bazy materialno-technicznej umożliwiające poprawę warunków bytowych ludności. Możliwości realizacji rozwoju podsystemu osadniczego powinny tkwić przede wszystkim w efektach ekonomicznych podsystemu gospodarczego gminy, ale także mogą być zasilane strumieniami zewnętrznymi (spoza układu) — szczególnie wówczas, gdy będzie to miało znaczenie ponadlokalne.

Miarą rozwoju podsystemu gospodarczego będą przyrosty bazy materialno-technicznej niezbędnej do wzrostu produkcji dóbr i usług, a także do lepszego wykorzystania istniejących zasobów. Samodzielność finansowa jednostek gospodarczych działających na terenie gminy (lub zamierzających podjąć tam działalność gospodarczą w przyszłości), dostępność kredytów na cele inwestycyjne oraz stan zagrożenia środowiska naturalnego określają możliwości rozwoju poszczególnych jednostek gospodarczych oraz całego podsystemu gospodarczego.

Miarą rozwoju lub degradacji podsystemu ekologicznego, określonego stanem „czystości względnej” środowiska przyrodniczego, powinna być różnica w jego stopniu zanieczyszczenia między „wejściem” a „wyjściem”.

Każdy układ (tj. każda gmina) realizuje swój rozwój w określony sposób (w ramach swoich potrzeb i możliwości), a elementy konkretnego układu są rozmieszczone w jego mikrop przestrzeni. Rozwój układu niesie ze sobą określone zmiany w strukturze podsystemów i tą drogą realizuje się osiągnięcie zamierzonego celu.

Organy lokalne w pełnieniu swojej funkcji kierowniczej wobec układu ekologiczno-osadniczo-gospodarczego gminy działają w ramach obowiązującego systemu kierowania gospodarką. Ranga i skuteczność działania organów lokalnych na rzecz układu zależy tak od posiadanych uprawnień, jak i od możliwości ekonomicznych oraz dostępności środków finansowych. Przeobrażenia organów lokalnych powinny zmierzać do usprawnienia realizacji własnych decyzji oraz zadań wynikających z decyzji jednostki nadrzędnej.

Rady narodowe stopnia podstawowego dokonują wyboru celów i kierunków działania w zgodzie z aspiracjami społeczności lokalnej. Zazwyczaj aspiracje społeczeństwa są większe niżli materialne możliwości ich zrealizowania. Właśnie te różnice między aspiracjami a możliwościami powinny być siłą motoryczną rozwoju układu (gminy).

Silne i sprawnie działające organy administracji w gminie powinny zabiegać o powiększenie środków aby ten cel wyznaczony przez radę narodową został zrealizowany. Inaczej mówiąc, lokalnej radzie narodowej potrzebna jest dobrze zorganizowana i sprawnie działająca administracja lokalna, która decyzje rady wesprze odpowiednimi środkami finansowymi, a równocześnie będzie głównym organizatorem funkcjonowania całego układu realnego (gminy).

Samodzielność gminy nie powinna ograniczać się do samodzielnego zasilania i organizowania układu realnego, ale także objawiać się w planowaniu i sterowaniu. Sądę, że gminnym planem rozwoju trzeba nadać nową formę, nowy układ treści i nowe funkcje. Plany gminne w coraz mniejszym zakresie będą decyzjami adresowanymi do konkretnych wykonawców, a coraz częściej będą informacją o zamierzonych kierunkach rozwoju układu realnego (gminy). Samodzielność gminy powinna objawiać się także, a może przede wszystkim, w aktywnym uczestnictwie organów lokalnych w ustalaniu parametrów norm sterujących rozwojem jednostek gospodarczych działających na terenie gminy, a w szczególności parametrów instrumentów ekonomicznych sterowania rolnictwem tak indywidualnym, jak i uspołecznionym.

Reasumując pragnę podkreślić, że zwiększenie samodzielności i samorządności gminy to nie tylko wzrost uprawnień (zakresu kompetencji) organów lokalnych do podejmowania samodzielnych decy-

zji o celach i kierunkach działania, ale to także obowiązki i odpowiedzialności za realizację tej decyzji. Sądzę, że aktualnie organy lokalne nie mogą biernie czekać na centralne decyzje normatywne, na podstawie których wyższe szczeble władzy i administracji przekażą im część swoich uprawnień. Każda jednostka lokalna powinna samodzielnie podjąć decyzję w jakiej kolejności dokona przeobrażeń działania organów lokalnych na swoim terenie.

Przechodząc do części analitycznej referatu jestem zobowiązana poinformować, że do opisu aktywności organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy wykorzystano wyniki badań ankietowych, jakie w 1987 roku prowadziłam wraz z zespołem pracowników Instytutu Planowania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu<sup>2</sup>. Chodzi o aktywność organów lokalnych w ramach posiadanych przez nie kompetencji. O poziomie aktywności organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy świadczy natężenie decyzji i działań wywołujących pożądane zmiany w układzie realnym tej jednostki.

W referacie koncentruję się na opisie poziomu aktywności organów lokalnych w poszczególnych jednostkach oraz wyjaśnieniu w jakim rodzaju gmin obserwuje się stosunkowo wysoką aktywność organów lokalnych w kierowaniu układem realnym. Uzupełnieniem oceny aktywności względnej organów lokalnych będzie informacja o czynnikach ułatwiających i czynnikach utrudniających organom lokalnym kierowanie rozwojem gminy, o czynnikach które zdaniem naczelników odgrywały znaczącą rolę w kształtowaniu ich przedsiębiorczości.

Badaniami objęto 139 terytorialnych jednostek podstawowych, tj. miast, miasto-gmin i gmin wiejskich położonych na terenie trzech województw: poznańskiego, leszczyńskiego i konińskiego. Badana próba stanowi 60% ogółu gmin w Polsce, charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem układów realnych, jak i zróżnicowaniem ich wewnętrznej struktury.

W ocenie aktywności organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy posługiwano się miernikiem syntetycznym. Uwzględnia on elementy jakościowe i ilościowe opisujące tę aktywność. Zaproponowany w badaniach zespół miernik syntetyczny aktywności organów lokalnych uwzględnia pięć cech jakościowych i pięć cech ilościowych. Cechy jakościowe opisują działania organów lokalnych w zakresie: planowania przestrzennego zagospodarowania gminy, spo-

<sup>2</sup> Główny nurt badań został opublikowany pod tytułem „Rola organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy” w zeszycie nr 11 dwutygodnika: Gospodarka — administracja państwowa z dnia 28 maja 1988 r.



sobu koordynacji przedsiębiorstw obsługi rolnictwa, uczestnictwie gminy w konkursie „Mistrz Gospodarności”, współdziałanie w sterowaniu produkcją rolną na terenie gminy oraz zagospodarowania obszarów z Państwowego Funduszu Ziemi. Cechy ilościowe opisują efekty przedsięwzięć lokalnych realizowanych w latach 1933—1986 w podukładzie osadniczym i dotyczą sieci handlowej, zaopatrzenia ludności w wodę, sieci dróg, oświaty i kultury oraz pozostałych znaczących inwestycji służących poprawie warunków życia ludności.

Obliczone w oparciu o miernik syntetyczny wskaźniki aktywności organów lokalnych w kierowaniu rozwojem poszczególnych gmin mają charakter względny i pozwalają na porównanie aktywności organów lokalnych badanych jednostek między sobą.

W badanej zbiorowości (139 gmin) wskaźniki syntetyczne w zależności od natężenia cech jakościowych i poziomu cech ilościowych przyjęły wartości od 2 do 11,5 punktu (maksymalną wielkością, jaką wskaźnik mógł osiągnąć było 12 punktów, zaś wielkością minimalną — zero).

Rozkład poziomu wskaźników świadczy o dużym zróżnicowaniu aktywności organów lokalnych w badanych jednostkach. Najwyższe wskaźniki aktywności otrzymały trzy gminy wiejskie województwa poznańskiego: Mieścisko — 11,5 punkta, Kaźmierz — 10 punktów, Kuślin — 8,5 punkta. Wśród gmin wiejskich były również takie, u których wskaźnik aktywności organów lokalnych był bardzo niski — na poziomie 2—3 punktów.

W oparciu o wyniki analizy gmin według aktywności względnej ich organów lokalnych sformułowano następujące stwierdzenia.

1. Bardzo wysoką i wysoką aktywnością względną organów lokalnych charakteryzowały się jednostki o wysokim poziomie zagospodarowania układu realnego. W jednostkach VI i V klasy taksonomicznej, w których stwierdzono wysoki poziom rozwoju układu częściej występuje bardzo wysoka aktywność organów lokalnych niż w jednostkach o średnim poziomie zagospodarowania. W grupie jednostek o niskim poziomie aktywności najczęściej były takie, których poziom zagospodarowania był także niski.
2. Z trzynastu gmin, które uzyskały najwyższe wielkości wskaźnika względnej aktywności organów lokalnych, dziewięć uczestniczyło z sukcesami<sup>8</sup> w konkursie „Mistrz Gospodarności”. Wśród jednostek o niskim poziomie aktywności względnej organów lokalnych nie stwierdzono ani jednego wypadku uzyskania w badanym okresie sukcesu w konkursie „Mistrz Gospodarności”.

<sup>8</sup> Przyjęto, że jednostka odniosła sukces w konkursie, jeżeli w badanym okresie choć raz zajęła miejsce w pierwszej piątce na szczelbu wojewódzkim.

3. Nie zaobserwowano wyraźnego zróżnicowania poziomu aktywności organów lokalnych w związku z wielkością gminy lub pełnieniem określonej funkcji (gmina wiejska, miasto-gmina, miasto).

Reasumując, największą względną aktywność organów lokalnych stwierdzono w jednostkach o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, uczestniczących z sukcesami w konkursie „Mistrz Gospodarności”. Co było pierwotne a co wtórne nie można jednak orzec w oparciu o wyniki badań. W moim przekonaniu konkurs „Mistrz Gospodarności” jest instrumentem centralnego sterowania rozwojem gmin, co stymuluje aktywność organów lokalnych — ale o uczestnictwie w tym konkursie samodzielnie decydują jednostki podstawowe.

Wreszcie na zakończenie informacja — co w opinii naczelników utrudnia a co ułatwia organom lokalnym kierowanie rozwojem gminy.

Z badań wynika, że wielu naczelników nie ma sprecyzowanego poglądu co im ułatwia podejmowanie decyzji i jej realizowanie. Tylko w 51,5% badanych jednostek lokalnych naczelnicy przedstawili swoje opinie w tym zakresie.

Najczęściej wymienianymi przez naczelników badanych jednostek czynnikami ułatwiającymi decyzje lokalne, a zwłaszcza ich realizację są: r o z w ó j s a m o r z á d n o ś c i i a k t y w o ś ć s p o ł e c z e ń s t w a.

Analiza gmin, w których dostrzeżono czynniki ułatwiające kierowanie rozwojem gminy pozwala na stwierdzenie, że najbardziej wyrobiony pogląd na ten temat mają naczelnicy jednostek uczestniczących z sukcesami w konkursie „Mistrz Gospodarności”. Warte zaznaczenia jest także to, że w grupie gmin „laureatek” dostrzeżono średnio więcej czynników ułatwiających decyzje niżli w całej badanej zbiorowości.

Znacznie chętniej wypowiadali się naczelnicy o tym co im utrudnia decyzje. Wypowiedziało się na ten temat 85,3% respondentów. Najczęściej wymienionymi przez naczelników czynnikami utrudniającymi kierowanie rozwojem gminy były: b r a k s a m o d z i e l n o ś c i f i n a n s o w e j (co przejawia się przede wszystkim w niemożliwości wpływania organów lokalnych na wielkości dochodów budżetu, s a m o d z i e l n o ś ć p r z e d s i ę b i o r s t w (działających na terenie gminy), a także n i e d o b ó r p o d s t a w o w y c h ś r o d k ó w d o p r o d u k c j i i z w i ą z a n a z t y m ich reglamentacja.

Na brak samodzielności finansowej zwracali uwagę naczelnicy zwłaszcza z gmin „satelickich” (leżących koło większych miast lub miasto-gmin). Stosunkowo mniejszą wagę do tego utrudnienia przywiązali naczelnicy gmin o stosunkowo wyższym poziomie rozwoju układu realnego. Samodzielność przedsiębiorstw traktowali jako utrudnienie w realizowaniu decyzji o rozwoju gminy naczelnicy większych miast, jednostek — laureatów konkursu „Mistrz Gospodarności”, o wysokim poziomie rozwoju układu realnego. Na uciążliwość prowadzenia reglamentacji środków produkcji zwracali uwagę naczelnicy z jednostek o stosunkowym niskim poziomie rozwoju układu realnego. Nie podkreślali tego jako utrudnień naczelnicy z jednostek — laureatek konkursu „Mistrz Gospodarności”, charakteryzujących się najwyższym stopniem zagospodarowania układu realnego i wysokim poziomem aktywności organów lokalnych.

Z wypowiedzi naczelników wynika również, że największą korzyścią z uczestnictwa w konkursie „Mistrz Gospodarności” jest aktywizacja lokalnej społeczności. W gminach odnoszących najwyższe sukcesy w tym konkursie zauważono także korzyści dla rozwoju wynikające z aktywizacji przedsiębiorstw.

Z analizy informacji zawartych w ankietach wynika, że organy lokalne samodzielność odnoszą przede wszystkim do zwiększenia zakresu ich kompetencji poprzez regulacje prawne. Potrzebę zmian w sposobie realizowania samodzielnych decyzji uświadamiali sobie (albo inaczej informowali o takiej potrzebie) nieliczni.

## GOSPODARKA NIEFORMALNA W SKALI LOKALNEJ

Odsprzedaż towarów pochodzących z sieci handlowej lub od producenta w zamian za odstąpienie marży dodatkowego pośrednictwa, odsprzedaż towarów pochodzących z indywidualnego importu, nieoficjalne wykonywanie pracy lub świadczenie usług (tzw. „fuchy”), wykorzystywanie atrybutów zajmowanego stanowiska lub wykonywanego zawodu (łapówki) to tylko niektóre z form działania gospodarki nieformalnej. Ten typ indywidualnej aktywności ekonomicznej określane jest w literaturze różnymi innymi kategoriami, wśród których najczęściej stosowane są: gospodarka równoległa, podziemna, w cieniu, ukryta, drugiego obiegu, czarna, nierejestrowana, nieewidencjonowana, dualna, paralelna, zmroku. Duża liczba kategorii stosowana dla określenia tej dziedziny gospodarowania jest wynikiem braku jednej, powszechnie akceptowanej definicji, która jednocześnie obejmowałaby cały zakres zagadnień należących do tej sfery. Stosowane kategorie określają tę samą sferę gospodarowania a różnice między nimi wynikają z przyjęcia czynnika podstawowego, decydującego o jej wyodrębnieniu. Poza tym poszczególni autorzy używają tych samych kategorii w odniesieniu do węższego lub szerszego zakresu zjawisk. Cechą wspólną omawianych zjawisk jest nieformalny charakter podejmowanych działań oraz aktywność gospodarza poszczególnych ludzi (lub zorganizowanych grup) ukierunkowana na uzyskanie dochodu.

Najczęściej pod pojęciem gospodarki nieformalnej rozumiana jest wszelka aktywność i działalność o charakterze ekonomicznym, która nie jest objęta systemem mierzenia i wyceny produktu społecznego. Może to być więc działalność o charakterze produkcyjnym, handlowym, usługowym i finansowym, która nie jest kontrolowana, nie podlega rejestracji i opodatkowaniu<sup>1</sup>). Wymienić należy również ta-

<sup>1</sup> M. Wiśniewski, Drugi obieg dochodów w Polsce, Konsultacyjna Rada Gospodarcza, Warszawa 1984 (maszynopis powielony).

kie cechy tej gospodarki jak np. wyłamywania się z reguł systemu gospodarczego, funkcjonowanie poza systemami: kontroli, rachunkowości, podatkowym, sprawozdawczości i planowania a także fakt, że uchyla się od regulacji organów państwowych. Podmioty działające w sferze nieformalnej dążą do uzyskania dochodu w wysokości maksymalnej w stosunku do wielkości zainwestowanego kapitału, wkładu pracy, możliwości działania danej osoby, stopnia poniesionego ryzyka itp.

Prowadzenie działalności gospodarczej, zarówno w sferze oficjalnej i nieoficjalnej związane jest z efektywnością człowieka. Wśród różnorodnych przejawów aktywności istotne miejsce zajmuje problematyka ekonomiczna, związana z wypełnianiem wielu funkcji gospodarczych. Dotyczy to nie tylko pojedynczej osoby, ale także gospodarstw domowych, które spełniają liczne funkcje społeczno-ekonomiczne. Działalność gospodarcza prowadzona jest zarówno w gospodarstwie domowym jak również poza jego kręgiem. Historycznie rzecz biorąc to właśnie na polu własnego gospodarstwa domowego najwcześniej pojawiła się aktywność ekonomiczna. Dopiero wraz z upływem czasu i organizowania się całych społeczności wprowadzano różnorodne rygory, normy i inne uregulowania administracyjno-prawne związane z funkcjonowaniem gospodarki. Nie wszystko jednak podlegało takiej regulacji, nie wszystko obejmowane statystyką, rejestracją, rozliczaniem i sprawozdawczością. Wiele obszarów aktywności gospodarczej pozostawało poza sferą społecznego zorganizowania. Działalność ta, dostrzegana w praktyce, rzadko jednak była przedmiotem osobnych opracowań teoretycznych. Szersze zainteresowanie problematyką tej właśnie nie zorganizowanej społecznie działalności gospodarczej datuje się od opublikowania w 1977 roku artykułu na temat gospodarki podziemnej<sup>2</sup>. Od tego roku poważnie nasiliły się badania nad przyczynami, skutkami i mechanizmami funkcjonowania gospodarki równoległej (zarówno w krajach kapitalistycznych jak i socjalistycznych).

Indywidualna działalność gospodarcza może być prowadzona w ramach funkcjonowania gospodarstwa domowego i dla zaspokojenia potrzeb jego członków, jak też poza gospodarstwem domowym dla uzyskania dodatkowych dochodów czy też powiększenia wartości posiadanego majątku. Rozróżnienie to jest kryterium wyodrębniania problematyki gospodarki równoległej w rozumieniu szerszym, kiedy obejmuje ona całokształt działań gospodarczych poza sferą oficjalnie zorganizowaną. W rozumieniu węższym termin ten obejmuje jedy-

<sup>2</sup> Por. P. Gutmann, The Subterranean Economy, Financial Analysis Journal, 1977, nr 11—12.

nie działania podejmowane poza gospodarstwem domowym. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że w każdej z tych sytuacji należy posługiwać się innymi źródłami informacji oraz innymi metodami szacowania rozmiarów działalności.

Sfera nieformalna ma znaczenie zarówno dla gospodarki i społeczeństwa jako całości (wpływa na ożywienie i wzrost gospodarczy, konsekwencje dla liczenia dochodu narodowego i dla budżetu państwa, zmiany w etyce i moralności społeczeństwa), jak również dla poszczególnych regionów, przedsiębiorstw (kradzieże, zmniejszenie wydajności pracy, osłabienie dyscypliny) czy też gospodarstw domowych, na rozmiary czasu wolnego oraz na ich budżet). Omawiając funkcjonowanie gospodarki nieformalnej należy stwierdzić, że w przekroju regionalnym Polski można zaobserwować zmienną skalę i zakres działania tej sfery. Wynika to z jednej strony z cech samej gospodarki nieformalnej, a z drugiej z działania innych czynników takich jak np. tradycje regionalne. Podstawową cechą sfery nieformalnej, decydującą o jej znaczeniu dla gospodarki lokalnej, jest elastyczność działania i zdolność przystosowania się do aktualnych potrzeb danego terenu. Gospodarka nieformalna kieruje swoją aktywność głównie w te dziedziny, gdzie niedobory w podaży dóbr i usług są największe. Taki kierunek działań sprzyja bowiem uzyskiwaniu dochodów w wysokości maksymalnej w stosunku do zaangażowanych sił i środków oraz poniesionego ryzyka. Poza tym sfera nieformalna posiada zdolność szybkiego reagowania na zmieniające się potrzeby. Tak więc szybko dostosowuje swoje działania zarówno do zmieniających tendencji w modzie i technice krajowej i światowej, jak i do zmieniających potrzeb związanych z poprawą lub pogorszeniem zaopatrzenia danego terenu. W związku z tym gospodarka nieformalna uzupełnia ofertę podaży rynku lokalnego oraz wywiera pewien wpływ na niwelowanie negatywnych skutków wynikających z niesprawnego systemu zarządzania (np. rozdzielnictwo niektórych towarów w oparciu o kryterium demograficzne nie uwzględniając potrzeb danego terenu)<sup>8</sup>.

Sfera nieformalna należy do tych dziedzin gospodarowania, które wykorzystują między innymi lokalne możliwości działania. Rynek lokalny jest bowiem, obok rynku ogólnokrajowego i zagranicznego, źródłem zaopatrzenia gospodarki nieoficjalnej w potrzebne surowce i materiały czy też wyroby gotowe. Jednocześnie do prowadzonej działalności wykorzystywane są miejscowe rezerwy siły roboczej,

---

<sup>8</sup> Szerzej na temat przyczyn i skutków gospodarki nieformalnej: A. Kozłowiec, H. Mruk, G. Nowaczyk, Przyczyny i konsekwencja drugiego obiegu dochodów, Gospodarka Planowa 1987, nr 6, s. 261—265.

czasu pracy oraz istniejąca infrastruktura (np. usługi nieoficjalnie świadczone są często w lokalach sfery oficjalnej przy wykorzystaniu znajdujących się tam maszyn i urządzeń).

Wymienione cechy działania gospodarki nieformalnej są czynnikami sprzyjającymi ukształtowaniu się różnic przestrzennych w poziomie cen na rynku nieoficjalnym, które mogą niejednokrotnie przyjmować duże rozmiary. Dla przykładu można podać, że ceny nieoficjalne w Warszawie są z reguły wyższe niż np. w Poznaniu.

Poza czynnikami leżącymi po stronie gospodarki nieformalnej na skalę i zakres działania tej sfery wpływ mają również przyzwyczajenia i tradycje regionalne sięgające niejednokrotnie nawet odległych historycznie okresów. Tradycje związane z istnieniem lub brakiem organizacji i dyscypliny pracy, określające stosunek do pracy, a także przyzwyczajenia w zakresie konsumpcji to tylko niektóre czynniki wywierające wpływ na skalę, zakres a nawet metody działania gospodarki nieformalnej. Tak więc mimo istnienia podobnych potrzeb i możliwości funkcjonowania w dwu różnych regionach sfera nieoficjalna może się lepiej i szybciej rozwinąć w jednym z nich, pod warunkiem, że trafi na odpowiednie historycznie ukształtowane warunki.

Badanie gospodarki nieoficjalnej natrafia na poważne trudności źródłowe i metodyczne. Związane to jest jednocześnie z niezwykle szerokim zakresem tego terminu, który obejmuje wszelkie procesy gospodarowania. Ogranicza to bardzo poważnie możliwości całościowego spojrzenia na sferę równoległą a zmusza jednocześnie do prowadzenia badań o charakterze wycinkowym. Ukryty charakter gospodarki nieoficjalnej powoduje, że w zasadzie brak jest informacji statystycznych o jej rozmiarach czy też mechanizmach. W przekroju całej gospodarki narodowej wykorzystywać można w niewielkim zakresie niektóre informacje statystyczne (np. związane z obiegiem pieniędzy), które znacznie trudniej uzyskać w przekrojach regionalnych. Z konieczności zatem bazować trzeba na materiałach o charakterze pośrednim lub niewyczerpującym<sup>4</sup> W tym przypadku można korzystać z danych różnorodnych instytucji kontrolnych, które jednak wychwytyują zaledwie część działań nieoficjalnych. Uzupełnieniem tych źródeł są badania ankietowe, które jednak są trudne w praktycznej realizacji a ponadto mogą być obciążone błędami z uwagi na szczególnie charakter poruszanej problematyki. Niemniej jed-

---

<sup>4</sup> Por. H. Mruk, A. Kozłowicz, G. Nowaczyk, Sposoby badania źródeł informacji o drugim obiegu dochodów. Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Poznań 1985, maszynopis.

nak badania ankietowe są najbardziej przydatnym źródłem informacji dla rozpoznania gospodarki nieoficjalnej w skali regionalnej.

Badania sfery nieformalnej wymaga także dysponowania dobrymi metodami szacowania jej rozmiarów. Metody te tworzone są głównie w krajach kapitalistycznych i z tego względu ich wykorzystanie w innych warunkach jest ograniczone<sup>5</sup>. Z drugiej natomiast strony badania nad gospodarką równoległą nie zostały jeszcze — z wyjątkiem Węgier i Polski — podjęte w krajach socjalistycznych i z tego względu brak jest szerszych doświadczeń źródłowo-metodycznych.

W celu przedstawienia funkcjonowania gospodarki nieformalnej w skali lokalnej omówiona zostanie działalność tej sfery na terenie miasta Poznania i województwa poznańskiego. Ze względu na różnorodność miejsc i form działania gospodarki nieoficjalnej rozważania dotyczyć będą tylko wybranych kierunków jej funkcjonowania. Wszystkie dane pochodzić będą z przeprowadzonych przez Regionalny Zakład Instytutu Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji w Poznaniu badań ukierunkowanych na rozpoznanie problematyki funkcjonowania omawianej dziedziny gospodarowania.

Ukryty charakter zdecydowanej większości działań gospodarki nieformalnej uniemożliwia ich pełne uchwycenie. O jej znaczeniu dla gospodarki regionu można jednak wnioskować na podstawie analizy istniejących materiałów statystycznych urzędów i instytucji oraz na podstawie wyników specjalnie w tym celu przeprowadzonych badań. Analizując dane Państwowej Inspekcji Handlowej, która gromadzi informacje o różnego typu nieprawidłowościach, okazuje się że w mieście Poznaniu w 1984 roku prawie 62% inspekcji ujawniło nadużycia w handlu, gastronomii i usługach na sumę 256 mln zł. Wielkość ta obejmuje wartość towarów ukrytych przed nabywcami, sprzedawanych na zasadach protekcyjnych, bez zezwolenia czy ewidencji oraz wartość popełnionych drobnych oszustw. Przedmiotem tych nadużyć były między innymi takie towary jak: odzież, w tym również dziecięca, obuwie, książki, chemikalia, czy też dobra trwałego użytkowania. Celem tych działań prowadzonych w ramach gospodarki nieformalnej jest chęć uzyskania dochodu poprzez przechwycenie w większości przypadków marży dodatkowego pośrednictwa. Z danych Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych natomiast wynika, że w 1984 roku wartość popełnionych na terenie województwa poznańskiego przestępstw gospodarczych takich jak

---

<sup>5</sup> Por. M. Wiśniewski, Źródła i rozmiary drugiego obiegu gospodarczego, *Ekonomista* 1985, nr 6.



np. zagarnięcie mienia społecznego, spekulacje, przekupstwa, wynosiła 245,9 mln. zł.

Handel na rynku nieformalnym może się odbywać na giełdach, targowiskach, bazarach, bezpośrednio między ludnością w ramach kontaktów osobistych oraz poprzez ogłoszenia prasowe zamieszczone w rubrykach „kupno” i „sprzedaż”. W ostatnim przypadku możliwe jest przybliżone określenie wielkości i struktury asortymentowej oferty podażowej rynku nieoficjalnego. Przeglądając ogłoszenia zawarte w rubryce „sprzedaż” Głosu Wielkopolskiego w czterech tylko miesiącach 1985 r. stwierdzić można, że w tym krótkim okresie ukazało się ponad 6000 ogłoszeń, wśród których prawie 75% dotyczyło towarów konsumpcyjnych, takich jak np. dobra trwałego użytkowania, instrumenty muzyczne, kolekcje, obrazy, książki, 22% — produkcyjnych np. maszyny produkcyjne, budowlane, rolnicze, pomiarowe, całe warsztaty produkcyjne i technologie produkcji a ponad 3% — surowców i materiałów. Dla porównania w tym samym okresie w Życiu Warszawy ukazało się 5,7 tys. ogłoszeń, w tym ponad 61% dotyczyło dóbr konsumpcyjnych, prawie 34% — produkcyjnych i niecałe 5% surowców i materiałów. W ofercie poznańskiej w stosunku do warszawskiej większy był udział artykułów konsumpcyjnych, wśród których dominował sprzęt radiowo-telewizyjny (ponad 19% ogłoszeń), artykuły wyposażenia mieszkań (9%), meble (8%) i zmechanizowany sprzęt gospodarstwa domowego (7%), a mniejszy natomiast środków produkcji (sprzęt i maszyny produkcyjne i budowlane — prawie 10% ogłoszeń). W ofercie warszawskiej natomiast największy udział miały ogłoszenia oferujące sprzęt i maszyny produkcyjne i budowlane (22% ogłoszeń), zwierzęta domowe (12%), sprzęt radiowo-telewizyjny (11%) i sprzęt sportowo-rekreacyjny (prawie 8%).

Różnice w ofercie poznańskiej i warszawskiej wynikają zarówno z charakteru regionu, jego tradycji i preferencji ludności, jak również z braku na rynku oficjalnym określonych dóbr i możliwości zaopatrzenia się w te dobra sfery nieoficjalnej. Większy udział środków konsumpcji i mniejszy środków produkcji w ofercie poznańskiej związany jest z nastawieniem gospodarki równoległej działającej na tym terenie przede wszystkim na sprzedaż towarów konsumpcyjnych, a więc na bieżące powiększenie dochodów. Poza tym w ofercie tej dominowały dobra trwałego użytkowania i inne artykuły stanowiące wyposażenie mieszkania.

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród gospodarstw domowych zamieszkujących w mieście Poznaniu wynika, że w 1986 roku ponad połowa respondentów nabywała towary w gospodarce

nieformalnej, w tym towary żywnościowe około 61% a nieżywnościowe — około 54% respondentów. Przedmiotem transakcji w opinii osób odpowiadających były najczęściej takie towary jak np. kawa, odzież, obuwie, kosmetyki, sprzęt gospodarstwa domowego i radio-wo-telewizyjny, zegarki elektroniczne, aparaty fotograficzne a nawet mikrokomputery. Są to często towary modne, nowocześnie, o długim okresie użytkowania i wysokiej cenie jednostkowej. Tak więc gospodarka nieformalna pełni w zaopatrzeniu lokalnego rynku miasta bardzo ważną rolę. Świadczy o tym nie tylko duża liczba nabywców ale również struktura asortymentowa oferowanych towarów. Gospodarka nieformalna dostarcza bowiem nie tylko towarów, których najbardziej brakuje na tym terenie ale również towarów najnowszych osiągnięć w technice oraz modzie krajowej i światowej.

Gospodarka nieformalna obejmuje zakresem swojego działania również usługi należące do tego typu działalności, która nie może być świadczona na „skład” ani przemieszczana oraz która jest wykonywana na indywidualne zamówienie nabywcy. Wszystko to sprawia, że sfera nieoficjalna działając w usługach ma znaczenie przede wszystkim dla zaopatrzenia rynku lokalnego. Rozwojowi gospodarki nieformalnej w sferze usług sprzyjają takie czynniki jak np.:

- istnienie niezaspokojonego popytu w zakresie usługi i presja konsumentów, która jest czynnikiem kreującym nieoficjalny rynek usług,
- większa pracochłonność niż materiałochłonność usług, a więc stosunkowo duży udział w cenie usługi wynagrodzenia za pracę,
- możliwość ukrycia samego faktu świadczenia usług, jak i uzyskania dochodu wynikająca z miejsca świadczenia usług, nieoficjalnych (np. w domu u zamawiającego) oraz indywidualnego wykonawstwa.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród właścicieli pojazdów samochodowych na wybranych stacjach benzynowych miasta Poznania wykazały, że gospodarka nieformalna jest poważnym konkurentem dla oficjalnej w zakresie świadczenia na tym terenie usług motoryzacyjnych. Około 42% respondentów potwierdziło korzystanie z usług nieoficjalnych wykonawców. W tej liczbie około 16% osób odpowiadających stwierdziło, że robią to często, bardzo często lub zawsze gdy muszą wykonać przy samochodzie jakąś naprawę, remont czy konserwację. Najrzadziej z usług nierejestrowanych korzystają właściciele takich samochodów jak: syrena, trabant czy warszawa, a więc samochodów o niskiej cenie i małej mocy jednostkowej silnika (tylko 27% respondentów), właściciele samo-

chodów najnowszych — z 1986 roku (32<sup>0</sup>/o) oraz gospodarstwa o najniższych dochodach (37<sup>0</sup>/o). Najliczniej natomiast z usług tej grupy wykonawców korzystają właściciele samochodów produkcji zagranicznej o dużej mocy silnika i wysokiej cenie jednostkowej takich jak np.: mercedes, opel, ford, peugeot, skoda, wartburg (46<sup>0</sup>/o respondentów), samochodów kilkuletnich — z lat 1981—1985 (46<sup>0</sup>/o) oraz gospodarstwa z najwyższej grupy dochodowej (43<sup>0</sup>/o). Sfera nieformalna świadczy usługi w tych przypadkach, w których najtrudniej o części zamienne (samochody produkcji zagranicznej). Ma to bardzo ważne znaczenie dla nabywców usług, którzy znajdują wykonawców na rynku lokalnym, dzięki czemu nie muszą poszukiwać części lub usługodawców w pozostałych regionach kraju czy nawet za granicą. Podstawową wymienioną przez respondentów przyczyną korzystania z usług nieformalnych jest termin wykonania, który uznany został przez 89<sup>0</sup>/o odpowiadających właścicieli samochodów za krótszy niż w zakładach rejestrowanych (w tym 64<sup>0</sup>/o osób uznało, że jest on zdecydowanie krótszy). Ważnymi czynnikami skłaniającymi do korzystania z usług gospodarki nieformalnej są również ceny i jakość wykonywanych usług. Ceny usług są w stosunku do zakładów rejestrowanych, zdaniem 62<sup>0</sup>/o respondentów, niższe, a jakość wykonania, w opinii 71<sup>0</sup>/o odpowiadających, lepsza. Wszystko to sprawia, że nieformalne usługi motoryzacyjne stanowią na rynku lokalnym poważną konkurencję dla sfery oficjalnej. Wychodzą bowiem naprzeciw istniejącym potrzebom oferując jednocześnie lepsze warunki wykonania usług — krótszy termin, niższa cena i lepsza jakość. Wartość nieformalnych usług motoryzacyjnych świadczonych w 1986 roku na terenie województwa poznańskiego oszacowana została na poziomie 1,5 mld zł, co stanowiło około 1/3 ogółu usług motoryzacyjnych — świadczonych oficjalnie i nieoficjalnie.

Innym przykładem funkcjonowania gospodarki nieformalnej są usługi budowlane. Stały brak mieszkań, zła ich jakość oraz zmniejszenie podaży usług budowlanych w sieci oficjalnej to tylko niektóre czynniki sprzyjające rozwojowi usług nierejestrowanych w tej dziedzinie. Jak wynika ze wspomnianych już badań ankietowych prowadzonych wśród gospodarstw domowych — mieszkańców miasta Poznania możliwości nabycia usług budowlanych (tabela 1) w placówkach rejestrowanych są ograniczone. Od 70—94<sup>0</sup>/o respondentów stwierdziło bowiem, że usługi te są trudne lub bardzo trudne do nabycia. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w sferze nieoficjalnej, w której na większe lub mniejsze trudności związane z nabyciem tych usług wskazywało tylko od 23—43<sup>0</sup>/o respondentów. Nierejestrowane usługi budowlane mogą być bowiem świadczone, między innymi, przez brygady budowlane (szczególnie w przypadku gdy w po-

bliżu znajduje się inna budowa — np. nowe osiedla) oraz przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje czy też umiejętności. Analizując strukturę usług świadczonych przez wykonawców rejestrowanych i nierejestrowanych oraz prac wykonywanych samodzielnie

Tabela 1

**Dostępność usług budowlanych w sferze oficjalnej i nieoficjalnej**  
(w procentach)

| Rodzaj usług                  | Sfera oficjalna          |                   |                             |                                    | Sfera nieoficjalna       |                   |                             |                                    |
|-------------------------------|--------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------------------------|
|                               | bardzo trudne do nabycia | trudne do nabycia | stosunkowo łatwe do nabycia | nie ma żadnych kłopotów z nabyciem | bardzo trudne do nabycia | trudne do nabycia | stosunkowo łatwe do nabycia | nie ma żadnych kłopotów z nabyciem |
| Budowlane                     | 57,7                     | 36,7              | 5,2                         | 0,4                                | 17,1                     | 25,9              | 45,6                        | 11,4                               |
| Malarskie                     | 19,2                     | 50,6              | 23,6                        | 6,6                                | 6,2                      | 17,5              | 55,2                        | 21,1                               |
| Instalatorstwo elektryczne    | 19,8                     | 53,6              | 25,4                        | 1,2                                | 3,8                      | 21,6              | 59,8                        | 14,8                               |
| Instalatorstwo wodno-kanaliz. | 20,1                     | 55,5              | 22,6                        | 1,8                                | 5,5                      | 24,5              | 57,5                        | 12,5                               |

Źródło: wyniki badań ankietowych.

Tabela 2

**Struktura usług wykonywanych przez poszczególnych wykonawców**  
(w procentach usług ogółem)

| Rodzaj usług                       | Wykonawcy rejestrowani | Wykonawcy nierejestrowani | Samodzielnie |
|------------------------------------|------------------------|---------------------------|--------------|
| Budowlane                          | 24,5                   | 25,3                      | 50,2         |
| Malarskie                          | 15,7                   | 20,6                      | 63,7         |
| Instalatorstwo elektryczne         | 24,4                   | 26,7                      | 48,9         |
| Instalatorstwo wodno-kanalizacyjne | 46,0                   | 26,6                      | 27,4         |

Źródło: wyniki badań ankietowych.

w ramach samoobsługi (tabela 2) należy stwierdzić, że największy udział w ich świadczeniu mają sami respondenci. Gospodarka nieformalna natomiast ma niewielką, rzędu kilku punktów procentowych, przewagę nad zakładami rejestrowanymi. Wyjątek stanowią prace instalatorstwa wodno-kanalizacyjnego, w wykonaniu których przodują placówki oficjalne.

Do korzystania z 'nieformalnych usług budowlanych skłania, w opinii respondentów, przede wszystkim krótszy termin wykonania usługi oraz łatwość ich nabycia (szczególnie w sąsiedztwie innej budowy bardzo łatwo jest znaleźć potrzebnego fachowca i zdobycie niezbędnych materiałów). Szacunkowa wartość wykonanych w 1986 roku nieformalnych usług budowlanych wynosiła około 4.619 mln. złotych, co miało niewątpliwie duże znaczenie dla gospodarki regionu.

Gospodarka nieformalna ma również niemały wpływ na świadczone na danym terenie usługi produkcyjne, w tym dla rolnictwa. W rolnictwie duża część usług świadczonych jest prawie wyłącznie przez sferę nieoficjalną (np. zatrudnienie sezonowych pracowników). Poza tym zdarza się również, że przy korzystaniu z usług oficjalnych rolnicy ponoszą dodatkowe wydatki o charakterze nieformalnym, które umożliwiają uzyskanie pożądanego poziomu świadczenia tych usług. Dodatkowe, nieoficjalne opłaty mogą dotyczyć: np.: w punktach skupu — zaliczenia produktów do wyższej klasy, uzyskania pasz, nawozów, węgla, w SKR-ach zmniejszenia liczby godzin pracy maszyny, a w POMach przyspieszenie wykonania usługi. W tabeli 3 zawarte zostały wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród rolników indywidualnych na terenie województwa poznańskiego dotyczące ponoszenia dodatkowych, nieoficjalnych opłat przy korzystaniu z usług świadczonych przez punkty skupu, SKR-y i POM-y. Jak wynika z danych zawartych w tabeli prawie połowa respondentów w odniesieniu do punktów skupu i SKR-ów i około 1/3 w stosunku do POM-ów potwierdziła występowanie tego zjawiska na badanym obszarze. Największy odsetek respondentów wskazał na występowanie omawianych opłat przy nabywaniu środków produkcji rolnej. Od 1/3 do połowy osób, które potwierdziły pobieranie nieformalnych opłat wskazało na dużą lub bardzo dużą częstotliwość tego zjawiska. Wielkość nieoficjalnych opłat ponoszonych w punktach skupu, SKR-ach i POM-ach województwa poznańskiego oszacowana dla 1986 roku wynosi 637,7 mln. zł. Gospodarka nieformalna ma więc również duże znaczenie w świadczeniu tego rodzaju usług na danym obszarze.

Tabela 3

**Częstotliwość ponoszenia nieoficjalnych opłat w punktach skupu, SKR-ach i POM-ach**  
(w procentach odpowiedzi)

| (warianty odpowiedzi)<br>Usługi produkcyjne | Punkty skupu                        |                                      |                                   | SKR-y | POM-y |
|---------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------|-------|
|                                             | sprzedaż<br>produktów<br>roślinnych | sprzedaż<br>produktów<br>zwierzęcych | nabywanie<br>środków<br>produkcji |       |       |
| Zawsze                                      | 2,4                                 | 2,5                                  | 2,9                               | 4,0   | 3,1   |
| Bardzo często                               | 7,3                                 | 5,4                                  | 6,7                               | 7,1   | 8,6   |
| Często                                      | 6,3                                 | 7,4                                  | 9,6                               | 11,1  | 6,0   |
| Rzadko                                      | 13,8                                | 14,8                                 | 17,6                              | 14,0  | 10,2  |
| Bardzo rzadko                               | 14,6                                | 17,1                                 | 13,1                              | 10,9  | 9,2   |
| Nigdy                                       | 55,7                                | 52,8                                 | 50,1                              | 52,9  | 62,9  |

Źródło: wyniki badań ankietowych.

Przeprowadzane badania ankietowe pozwoliły na wstępne rozpoznanie skali i mechanizmów gospodarki nieoficjalnej w wybranych fragmentach działalności ekonomicznej. Jednocześnie wycinkowy charakter tych badań uniemożliwia oszacowanie rozmiarów gospodarki nieoficjalnej w skali całego regionu. Można jedynie stwierdzić, że w ostatnich latach obserwowany jest wzrost rozmiarów gospodarki równoległej w skali całego kraju i najprawdopodobniej zwiększa się także jej zasięg w skali regionalnej<sup>6</sup>. Z uwagi na brak porównywalnych materiałów statystycznych trudno jest stwierdzić czy gospodarka ta silniej się rozwija w Wielkopolsce czy innych regionach. Z jednej bowiem strony może to być większa wartość prac wykonywanych w Wielkopolsce na użytek własnego gospodarstwa domowego, natomiast z drugiej strony w mniejszym zakresie może występować aktywność poza własnym gospodarstwem domowym.

<sup>6</sup> Por. R. Wiszniewski, Rynek równoległy a realizacja drugiego etapu reformy gospodarczej, w: Funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Współczesność i Przyszłość, PTE, Warszawa 1987.

Na tle tych rozważań rysuje się wnioski o celowości wprowadzenia takich zmian w funkcjonowaniu gospodarki, które umożliwiają swobodę działania osób funkcjonujących w sferze drugiego obiegu dochodów. Jednym z motywów uczestniczenia w gospodarce równoległej jest również naturalna chęć aktywności gospodarczej, rynkowej i handlowej, właściwa części osób w społeczeństwie. Jeśli nie ma możliwości realizacji tych uzdolnień i potrzeb w gospodarce oficjalnej, w której ograniczone są możliwości bogacenia się, podejmowania ryzyka czy organizowania rynku, wtedy następuje ucieczka w sferę nieoficjalną, nierzadko powodującą konflikty z prawem czy obowiązującymi normami moralnymi i etycznymi. Nie wszyscy jednak decydują się na takie rozwiązanie i wtedy marnuje się zdolności i talenty osób, które mogłyby efektywnie działać w gospodarce opartej na mechanizmach ekonomicznych. Nie ma głębszych badań nad wspomnianym tutaj zagadnieniem marnotrawienia ekonomicznych zdolności jednostek w gospodarce socjalistycznej, ale można przypuszczać, że jest to poważny hamulec rozwoju tej gospodarki. Tym silniej można zaakcentować wniosek o zmianę zasad funkcjonowania gospodarki i rynku w kierunku rozszerzenia możliwości działań indywidualnych z jednoczesnym zmodyfikowaniem systemu podatkowego, który pozwalałby na posiadanie bardziej dokładnych informacji o rozkładzie dochodów i jednocześnie umożliwiałby bardziej skuteczne prowadzenie polityki dochodowej.

Funkcjonowanie gospodarki równoległej i związanego z nią drugiego obiegu dochodów przyczynia się do ożywienia i wzrostu gospodarczego oraz powoduje wzrost dochodu narodowego, chociaż nie znajduje to pełnego odzwierciedlenia w statystyce. Z rozwojem gospodarczym związana jest zwiększona aktywność gospodarcza społeczeństwa. Ludność angażuje się w różnego rodzaju prace w sferze oficjalnej, co prowadzi do łagodzenia skutków kryzysu i wyzwala olbrzymie zapasy energii społecznej wpływającej na podnoszenie się jakości życia. Zwiększa się więc poziom życia niektórych grup ludności poprzez wzrost posiadanego majątku i dochodów bieżących. Dochody uzyskiwane w drugim obiegu powodują zmianę rozkładu rzeczywistych dochodów pomiędzy poszczególnymi grupami gospodarstw domowych. Zmienia się więc również popyt w stosunku do wielkości planowanych na podstawie dostępnych danych statystycznych.

Gospodarka równoległa spełnia w stosunku do oficjalnej funkcję komplementarną. Istnienie niezaspokojonego popytu na określone dobra bądź usługi prowadzi do poszukiwania przez ludność źródeł zaopatrzenia poza sferą oficjalną. Takie możliwości realizacji popytu

stwarza gospodarka równoległa, której aktywność kieruje się głównie w te dziedziny, gdzie niedobory są największe. Taki kierunek działań jest gwarancją uzyskania maksymalnie wysokiego w stosunku do włożonego wysiłku, zainwestowanego kapitału i poniesionego ryzyka dochodu. Rynek równoległy uzupełnia zatem ofertę asortymentową rynku oficjalnego.

Funkcjonowanie gospodarki równoległej utrudnia skutecznie planowanie rozwoju gospodarczego oraz komplikuje procesy zarządzania sferą ekonomiczną. Szczególnie utrudnione jest planowanie dochodów ludności, których ostateczna wielkość i podział kształtują się pod wpływem nierejestrowanych form drugiego obiegu.

Drugi obieg dochodów prowadzi również do zmniejszenia zasobów gospodarki oficjalnej. Źródłem zaopatrzenia gospodarki równoległej w surowce, materiały i towary jest przede wszystkim gospodarka pierwszego obiegu, przy czym zaopatrzenie to może przyjmować różne formy, od zupełnie legalnych aż do kradzieży włącznie. Poza tym gospodarka równoległa wykorzystuje infrastrukturę i zatrudnia pracowników z gospodarki oficjalnej (w czasie ich godzin pracy lub po godzinach). Umniejszenia zasobów surowców, materiałów i pracy prowadzi więc do ograniczenia podaży oficjalnej oraz pogorszenia jakości produkowanych dóbr i świadczonych usług. Zagadnienie umniejszania zasobów pracy w gospodarce oficjalnej wiąże się również ze zmniejszeniem jej wydajności. Każdy członek społeczeństwa posiada ograniczone możliwości działania w procesie gospodarczym. Jeśli zatem jego aktywność w gospodarce równoległej jest szczególnie wysoka, to musi zmaleć ona w gospodarce oficjalnej. Zatem zbyt silne zaangażowanie ludności w gospodarce równoległej prowadzi do zmniejszenia wydajności pracy w miejscu stałego zatrudnienia. Łatwość uzyskiwania dochodów w drugim obiegu wpływa na jakość pracy głównie zatrudnionych w sferze handlu. Możliwość uzyskania wysokich dochodów poprzez spekulację jest czynnikiem zniechęcającym do uczciwej i wydajnej pracy w gospodarce oficjalnej.

W konkluzji rozważań można stwierdzić, że sfera nieoficjalna ma wiele cech szczególnych zarówno w odniesieniu do gospodarki narodowej jak i w skali regionalnej. Niewątpliwie jedną z tych cech jest równoległy charakter przebiegu wszelkich procesów gospodarczych. W wielu przypadkach i na wielu odcinkach sfera nieoficjalna wyprzedza działania i rozwiązania w gospodarce oficjalnej. Podejmowanie inicjatyw gospodarczych, rozwijanie przedsiębiorczości czy określenie kierunku i poziomu zmian cen — mogą być przykładami wyprzedzających działań sfery nieoficjalnej. Ponadto gospodarka



i rynek równoległy mają charakter uzupełniający w stosunku do funkcjonowania gospodarki. Sfera nieoficjalna wciska się we wszystkie obszary, gdzie występują niedomagania działań oficjalnych. Im szerszy zakres tych niedomagań oraz im mniejsza sprawność funkcjonowanie sfery oficjalnej, tym szybczy i powszechniejszy jest zakres działania gospodarki równoległej i czarnego rynku. Jest to jedna z form samoobrony społeczeństwa przed spadkiem dochodu narodowego, ograniczeniem wzrostu gospodarczego i obniżenie się konsumpcji. Jeśli zatem państwo nie chce utracić całkowicie zdolności organizowania i sterowania sferą oficjalną, nieodzowne jest podjęcie szybkich i konsekwentnych działań dla wprowadzenia takich mechanizmów, które pozwalałyby na szybszy wzrost sfery oficjalnej niż nieoficjalnej.

Funkcjonowanie gospodarki równoległej, aczkolwiek trudne do zbadania, łatwiej można zaobserwować w skali regionalnej niż w skali całego kraju, szczególnie w odniesieniu do wybranych sfer życia gospodarczego. Z tego względu trafniej można rozpoznawać mechanizmy rządzące tą gospodarką a następnie wykorzystywać je dla poprawy działania sfery oficjalnej. Działania takie mogą być znacznie bardziej skuteczne w warunkach zwiększonej autonomii w zarządzaniu poszczególnymi regionami, gdzie znajomość problematyki jest większa na szczeblu terytorialnym niż regionalnym. Celowa zatem jest decentralizacja wielu uprawnień w kierunku zwiększenia samorządności gospodarczej regionów. Jednocześnie konieczne jest prowadzenie badań nad gospodarką równoległą w celu zwiększenia sprawności funkcjonowania całej gospodarki regionu.

JERZY TARAJKOWSKI

**POTENCJAŁ GOSPODARKI LOKALNEJ  
W ROZWOJU OBSZARÓW METROPOLITALNYCH  
(NA PRZYKŁADZIE PODAŻOWO-POPYTOWEGO MODELU  
ROZWOJU BOSTONU)**

**Przesłanki budowy modeli tego typu**

Cały splot przyczyn i skutków rozwoju metropolii daje się rozdzielić na dwie strony: pozytywną i negatywną. Obie od setek lat rozpatrywane w literaturze są w ostatnich 10-leciach nadal aktualne z powodu swoich nasilających się negatywów. Rozrost obszarów metropolitalnych do monstrualnych rozmiarów oraz inflacja dająca się szczególnie we znaki ludności metropolii spowodowały chęć zahamowania powiększających się pertrubacji rozwoju. Ze względu na duży stopień otwarcia metropolii wobec poszczególnych regionów i całego kraju istnieje większy lub mniejszy ale zawsze znaczący przepływ podstawowych zasobów decydujących o rozwoju (siła robocza, kapitał rzeczowy i finansowy oraz produkcja). Pytanie jakie nieodparcie narzuca się w tym miejscu dotyczy reakcji i kontrreakcji obszaru metropolitalnego na zwiększenie lub zmniejszenie czynników podażowych. Aby rozwój metropolii prowadzić w sposób niezakłócony trzeba posiadać wiedzę o zasobach samej metropolii, regionu otaczającego oraz zasobności kraju. Odpowiedź na to pytanie próbowali w minionym dziesięcioleciu odnaleźć regionaliści skupieni w ośrodkach badawczych wschodniego i zachodniego wybrzeża USA<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wheaton W(iliam) C.: Area Wages, Unemployment and Interregional Factor Mobility forthcoming in Conference Proceedings of Committee on Urban Public Economics, May 1978. Friedlander A. F., Treyz G., and Fresch R.. A. Quarterly Econometric Model of Massachusetts and its Fiscal Structure, mimeo 1975. Także — Engle R. F. and Hutchins A(rthur); „Some Time Series Evidence on the Sources of Metropolitan Growth”, UCSD Discussion Papers 78 — 16, August 1978.

Drugi negatyw tkwi w nasilających się tendencjach wzrostu wagi władz lokalnych i ich decyzji. Mówiąc krócej chodzi o tendencje odśrodkowe wobec władz centralnych państwa z jednej strony, a z drugiej dążenie lokalnych, regionalnych ośrodków administracyjnych i finansowych do względnie niezależnego kontynuowania rozwoju gospodarki metropolii. Z punktu widzenia władz lokalnych rząd krajowy jest o tyle pomocny metropolii o ile wspomaga ją poprzez budżet krajowy. Z taką sytuacją można spotkać się często w krajach posiadających więcej niż jeden region metropolitalny.

Obie powyższe przesłanki są przyczyną skonstruowania modelu podaży-popytowego metropolii bostońskiej<sup>2</sup>, który może stać się dla nas pouczającym przykładem wiązania lokalnych i krajowych mechanizmów rynkowych z możliwościami ich przewidywania.

### **Charakterystyka założeń i podstawowe równania modelu BOSTON SMSA**

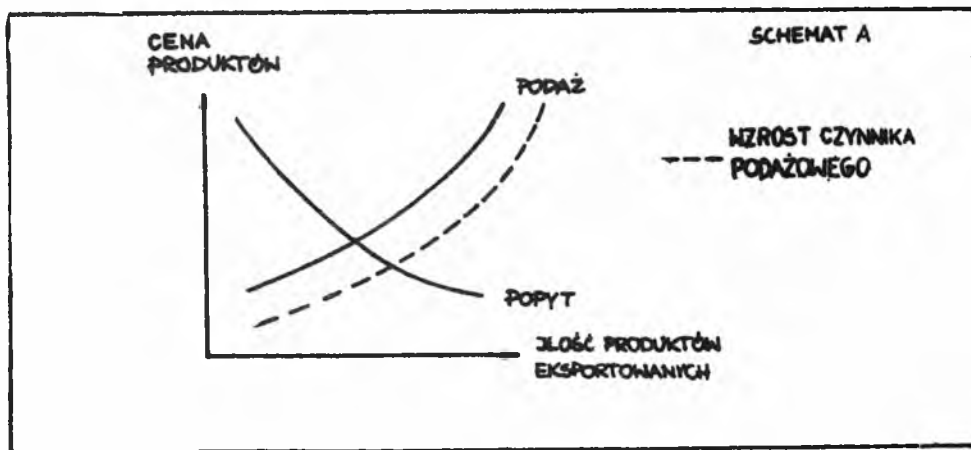
Pierwszym założeniem jest przyjęcie trzech sił determinujących regionalny rozwój metropolii:

- popytu na wytworzone produkty,
- własnej lub pochodzącej z migracji siły roboczej,
- własnego lub pochodzącego z zewnątrz kapitału dla regionu metropolitalnego.

Drugie założenie dotyczy wielkości wywozu który jest traktowany jako jeden z przemysłów. Gospodarka metropolii produkuje i konsumuje różnorodne dobra i usługi. Popyt i podaż produktów wywożonych (eksportowanych) jest uzależniona od ceny (patrz schemat A).

Ze schematu wynika spadek popytu wraz ze wzrostem ilości produktów. Krzywa popytu według autora obniża się przede wszystkim dlatego, że w badanej metropolii istnieje popyt na produkty wytwarzane w każdym regionie. Zatem, jeśli interesujący nas region obniża cenę, wywołuje w ten sposób wzrost ilości sprzedanych produktów większy niż sprzedaż produktów z innych regionów. Rozwijając tę myśl można wymienić dwie następujące uwagi o przyjętym założeniu. Po pierwsze wzrastająca produkcja może być osiągnięta przez większe wykorzystanie zespołu czynników produkcji z obszaru lokalnego. Wywoływać to będzie wzrost „opłat” tych czynników a w konsekwencji spadek ich podaży. To z kolei wywoła dążenie do

<sup>2</sup> Engle R(obert) F.: The Regional Response to Factor Supplies: Estimates for the Boston SMSA, University of California, San Diego, 1978.



wzrostu dochodów z istniejących czynników, co znowu podniesie popyt na ich rozmiary. Ostatecznym efektem netto tego łańcucha jest wzrost cen związany ze wzrostem ilości produktów. Po drugie, rozmiary zastosowanych czynników mogą być zdeterminowane przez ich import spoza regionu. Wówczas konieczne jest uwzględnienie wyższej ceny czynnika choćby o koszty transportu.

Ostatecznie mogą wystąpić w całym procesie zaspokojenia potrzeb niewykorzystane ilości czynników lokalnych. Teoria ekonomii podpowiada, że wzrost ich wykorzystania ma sens pozytywny i prowadziłby do zwiększenia podaży dóbr i usług. Pozostaniemy jednak, idąc za myślą autora, przy tezie iż zwiększony stopień niewykorzystania czynników lokalnych może mieć także sens, szczególnie wówczas, gdy powiększa to globalny wzrost produkcji dóbr i usług poprzez zwiększenie przepływu z zewnątrz niezbędnych czynników. Autorowi chodzi o wykazanie korzyści wynikających ze wzrostu powiązania badanego regionu metropolitalnego z innymi regionami. A zatem, celem tego założenia jest wykazanie efektów przepływu czynników z zewnątrz i wpływu tego importu czynników na popyt.

Trzecie założenie dotyczy właśnie popytu w jego trzech wymiarach. Najpierw przyjmuje się, że popyt jest doskonale elastyczny. Autor powołuje się na koncepcje G. H. Bortsa i J. L. Steina<sup>3</sup>, które opierają się na wcześniejszych rozważaniach Heckschera Chlina.

<sup>3</sup> Patrz: Borts G(eorge) H. i Stein J(erome) L.: *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press: New York and London, 1984.

Drugi wymiar założenia o popycie sprowadza się do stwierdzenia, że wymienione na wstępie trzy czynniki decydujące o regionalnym rozwoju metropolii (popyt na wytworzone produkty oraz własna lub z zewnątrz siła robocza i kapitał) posiadają tak duży potencjał, że mogą wywołać przesunięcie krzywej podaży (schemat A). W znanym w Ameryce modelu finansowym Friedlandera<sup>4</sup> efekt przesunięcia został wywołany przez działanie rynku pracy. W wyniku wzrostu podaży siły roboczej wzrasta stopa bezrobocia a stopa płacy spada. Wspomniana stopa pracy jest podstawowym składnikiem względnego poziomu cen, który wchodzi w skład funkcji popytu. Do funkcji tej zalicza się takie zmienne jak stopy podatków, które mają szczególne znaczenie ze względu na implikacje dotyczące polityki społeczno-gospodarczej. W artykule, który ukazał się pod koniec lat siedemdziesiątych R. F. Engle<sup>5</sup> rozpatruje przepływ kapitału, który także wpływa na przebieg krzywej podaży. Kapitał jest rozpatrywany jako stały czynnik produkcji w krótkim okresie czasu i w ten sposób powoduje iż krzywa podaży ma charakter parametru. Jeśli chodzi o czynnik pracy to jest on traktowany jako zmienny w krótkim okresie czasu a wraz z tym czynnikiem stopa płac wpływa na krzywą podaży w sposób podobny jak w wielu opracowaniach tego typu. Trzeci wymiar założenia dotyczącego popytu zawiera stwierdzenie o konieczności oszacowania elastyczności czynnika podaży. Jeśli czynniki podaży są doskonale elastyczne, to krzywa podaży na schemacie A jest także doskonale elastyczna. Jednakże jeśli te czynniki są nieelastyczne to krzywa podaży będzie raczej nieelastyczna, a zatem zależność nie jest ścisła. Ilości czynników produkcji nie mogą być z założenia egzogeniczne jeśli przyjmuje się generalnie motywację dla przepływów z zewnątrz, które determinują powiększenie czynników podaży.

Ostatecznie w modelu zawarta jest następująca treść związku między popytem na produkcję i przepływem czynników a procesem wzrostu i rozwoju:

- cenowa elastyczność popytu wynika z oszacowania;
- działanie czynników wyznaczających krzywą popytu także powinno być wyszacowane;
- z oszacowań winny wynikać również elastyczności czynników determinujących popyt z uwzględnieniem lokalnych warunków ekonomicznych.

<sup>4</sup> Patrz: Friedlander A. F., Treyz G., Tresch R.: A Quartley Econometric Model of Massachusetts and its Fiscal Structure, mimeo 1975.

<sup>5</sup> Patrz: Engle R. E.: Estimation of the Price Elasticity of Demand Facing Metropolitan Producers, Journal of Urban Economics, Oct. 1978.

W kolejnym założeniu R. F. Engle przyjmuje, że reszta świata (poza Bostonem) ma znaczące, duże rozmiary i wymiar liczbowy oraz charakteryzuje się stałymi cenami i dochodem, niezależnie od reakcji w metropolii Bostonu.

Wspomniana przed chwilą treść związku między popytem a procesem rozwoju opiera się raczej na oszacowaniu odpowiednich elastyczności niż założeniu ich a priori. Model BOSTON SMSA jest oczywiście bardziej kompleksowy niż wymieniany uprzednio teoretyczny model Friedlandera. Większa kompleksowość polega na mnogości sektorów, różnorodności orientacji eksportowych, dynamicznym traktowaniu cen i wymiarów ilościowych a także kompleksowym rachunku podatków i dochodów.

### Podstawowe zmienne i zależności modelu

Pierwsza grupa zmiennych dotyczy czynnika migracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu (przepływow). Można ją ująć w formie tabeli I.

Druga grupa zmiennych obejmuje ceny i płace. Zestawienie tej grupy zmiennych wygląda jak w tabeli II.

W trzeciej grupie zmiennych (tabela III) mamy do czynienia z siłą roboczą. Ilość zmiennych opisujących to zagadnienie jest na tyle duża, że obejmuje także zjawiska towarzyszące (przychody, inwestycje, wydatki rządowe, ceny).

Kolejna, czwarta grupa zmiennych (tabela IV) opisuje rachunek przychodów.

**Tabela I**

| Zmienne zależne  | Endogeniczne bieżące i opóźnione                                                           | Egzogeniczne bieżące i opóźnione                                                  |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 1                | 2                                                                                          | 3                                                                                 |
| 1. Siła robocza  | Zatrudnienie ogółem, stopa bezrobocia                                                      |                                                                                   |
| Stopa bezrobocia | Zatrudnienie ogółem, stopa płac robotników produkcyjnych<br>Indeks cen dóbr konsumpcyjnych | Przyrost naturalny ludności<br>Stopa płac USA, indeks cen dóbr konsumpcyjnych USA |
| 2. Kapitał       | Inwestycje, kapitał trwały                                                                 | Stopa deprecjacji                                                                 |
| Inwestycje       | Wartość dodana, płace, kapitał                                                             | Stopa przychodu USA, najlepsza stanowa stopa przychodu                            |

Tabela II

| Zmienne zależne                             | Endogeniczne bieżące i opóźnione                 | Egzogeniczne bieżące i opóźnione                                |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 1                                           | 2                                                | 3                                                               |
| 1. Robotnicy produkcyjni                    | Stopa bezrobocia, indeks cen dóbr konsumpcyjnych |                                                                 |
| Stopa płac                                  |                                                  |                                                                 |
| 2. Stopa płac przemysłu                     | Stopa płac robotników produkcyjnych              | Zestaw wymogów kwalifikacyjnych i przeciętnych stawek płacowych |
| 3. Usługi jako składowa CPI                 | Zarobki robotników produkcyjnych                 |                                                                 |
| 4. Towary trwałego użytku jako składowa CPI |                                                  | Składowa towarów trwałego użytku USA                            |
| 5. Indeks cen konsumpcyjnych                | Składowe usług i towarów trwałego użytku         | Składowa budownictwa                                            |

Tabela III

| Zmienne zależne                     | Endogeniczne bieżące i opóźnione                                                                | Egzogeniczne bieżące i opóźnione                                                      |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                   | 2                                                                                               | 3                                                                                     |
| 1. Zatrudnienie przemysłowe         | Kapitał, płace przemysłu, inwestycje ogółem                                                     | Wartość dodana USA, poziom cen przemysłu USA, koszty transferu                        |
| 2. Zatrudnienie w obsłudze eksportu | Kapitał, płace przemysłu, osiągalne przychody                                                   | Wartość dodana USA, wartość usług USA, zatrudnienie w sferze nie dochodowej           |
| 3. Zatrudnienie lokalne             | Osiągalne przychody, płace przemysłu, indeks cen konsumpcyjnych, inwestycje ogółem              | Bezrobocie USA                                                                        |
| 4. Zatrudnienie rządu lokalnego     | Stopa podatkowa, przychody osobiste, indeks cen konsumpcyjnych                                  | Wydatki rządowe pozapłacowe, (w większości transfery majątkowe), przychody z akcji    |
| Stopa podatkowa rządu lokalnego     | Płace przemysłu rządowego, zatrudnienie rządu lokalnego, obsługa zadłużenia, przychody osobiste | Wydatki rządowe pozapłacowe, przychody z akcji                                        |
| Zadłużenie                          | Uprzednie zadłużenie                                                                            | Deficyt                                                                               |
| Obsługa zadłużenia                  | Zatrudnienie w powyższych sektorach                                                             | Zatrudnienie w sferze nie dochodowej, zatrudnienie w usługach, zatrudnienie federalne |

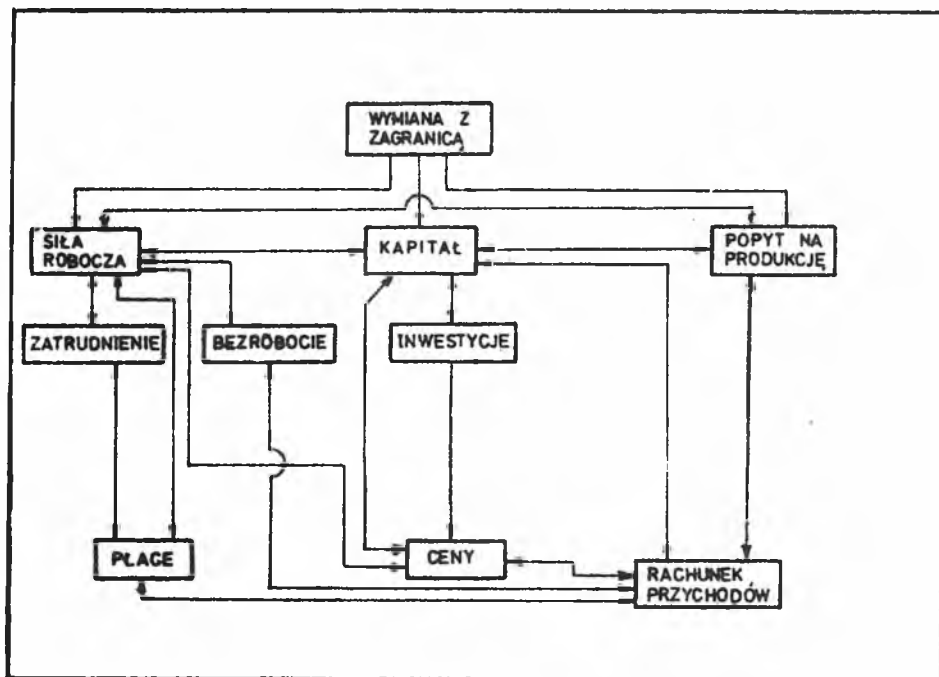
Tabela IV

| Zmienne zależne                   | Endogeniczne<br>zmienne bieżące<br>i opóźnione                                           | Egzogeniczne<br>zmienne bieżące<br>i opóźnione                                                                                                                                 |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                 | 2                                                                                        | 3                                                                                                                                                                              |
| 1. Łączny przychód<br>zapracowany | Płace przemysłu, zatrud-<br>nienie we wszystkich sek-<br>torach                          | Dostosowanie list płac<br>przemysłu do zarobków                                                                                                                                |
| 2. Wartość dodana<br>metropolii   | Zarobki we wszystkich<br>sektorach                                                       | Dostosowanie przemysłu do<br>uzyskiwania wartości do-<br>danej                                                                                                                 |
| 3. Podatki<br>korporacji          | Wartość dodana wszyst-<br>kich sektorów                                                  | Przeciętna wysokość po-<br>datków przemysłu USA                                                                                                                                |
| 4. Przychody<br>z majątku         | Wartość dodana metropo-<br>lii, łączne dochody zarob-<br>kowe, podatki korporacji        | Zyski USA                                                                                                                                                                      |
| 5. Przychody<br>osobiste          | Przychody z majątku,<br>przychody z zarobków                                             | Współczynnik warunków<br>ubezpieczeń społecznych,<br>transfery                                                                                                                 |
| 6. Podatki<br>z przychodów        | Dochody osobiste                                                                         | Współczynnik warunków<br>ubezpieczeń społecznych,<br>transfery, stanowy współ-<br>czynnik opodatkowania do-<br>chodów, federalny współ-<br>czynnik opodatkowania do-<br>chodów |
| 7. Osiągane<br>przychody          | Przychody osobiste, po-<br>datki z przychodów, sto-<br>pa podatkowa rządu lo-<br>kalnego |                                                                                                                                                                                |

Z powyższych zestawień można dość łatwo wykoncypować jakie są podstawowe zależności w omawianym modelu. Jak to czyniliśmy uprzednio spróbujmy obecnie te zależności przedstawić graficznie (schemat B).

W największym skróceniu zależności, ujęte w schemacie B, opisują powiązania siły roboczej, kapitału inwestycyjnego, kompleksu przychodowo-cenowego łącznie z pracą w warunkach otwartego rynku metropolii. Jest to więc opis procesu gospodarowania, który można uznać za typowy w warunkach współczesnej gospodarki. Zależności ujęte na schemacie opisano w modelu w postaci równań. Skupimy się teraz na trzech aspektach układu równań modelu: czynnika przepływu (migracji), kompleksie przychodowo-cenowym oraz problemie zatrudnienia w sektorach uwzględniających eksport.





Migracja siły roboczej do i poza metropolię wiąże się z jednej strony z przewidywanymi korzyściami wynikającymi z przyspieszonego wzrostu metropolii w stosunku do reszty obszaru. Z drugiej strony migrująca siła robocza naraża się na nowe niebezpieczeństwo bezrobocia. Indywidualna kalkulacja strat i zysków migracji znajduje odbicie w zespole równań dotyczącym samego przepływu oraz bezrobocia. Wiadomo, że w gospodarce rynkowej mechanizmy równowagi podaży-popytu dotyczą także obiektywnie występującej ciągłej tendencji do bilansowania rynku pracy. Bilansowanie to odbywa się w nowoczesnym państwie rynkowym przy pomocy różnych sposobów i narzędzi. Część z nich to automatyczne regulatory podaży-popytu, inne zaś to narzędzia interwencji rządu. Wracając, po tych ogólnych wyjaśnieniach, do wymiaru przestrzennego

trzeba zauważyć, że właśnie w takich wielkich skupiskach jak metropolia bostońska zauważa się w długim okresie czasu, poprzez wzrost lub spadek fali migracji zatrudnienia, wzrost lub spadek ogólnej stopy wzrostu gospodarczego. Dla siły roboczej miernikiem tych wzrostów i spadków będzie atrakcyjność metropolii mierzona wskaźnikiem płacy realnej per capita.

Można to zapisać jako:

$$M = f[(w/p)^B, (w/p)^{US}, u^B, u^{US}], \quad (1)$$

gdzie  $M$  oznacza przepływ (migracja) siły roboczej,  $w/p$  oznacza płacę realną per capita,  $u$  jest wskaźnikiem bezrobocia.

Zmienne te ujmowane są odrębnie dla metropolii Bostonu (superskrypt B) oraz dla całego kraju (superskrypt US). Pomiedzy przepływem siły roboczej —  $M$  a zmiennymi wyjaśniającymi występuje istotne opóźnienie czasowe, co odpowiada charakterowi tych procesów. Najpierw bowiem musi pojawić się w innych regionach poza metropolią informacja o wyższej wartości  $w/p$ . Po tym następuje przepływ wolnej siły roboczej do metropolii. Jednocześnie odwrotne przesunięcie w czasie występuje między wskaźnikiem bezrobocia a falą migracji. Mianowicie, obniżenie rozmiaru migrującej siły roboczej do metropolii nastąpi po pewnym czasie (np. kilka miesięcy) od momentu wyraźnego wzrostu wartości „ $u$ ”. Dlatego w modelu kolejne równania dotyczą szczegółowej analizy wskaźnika bezrobocia. Jej ważnym fragmentem jest badanie przyrostów wskaźnika bezrobocia, czyli:

$$\Delta u^B = \alpha + \beta \Delta TPWF - \gamma \Delta E + \delta M \quad (2)$$

gdzie:  $\Delta$  oznacza pierwsze różnice (przyrosty absolutne) wskaźnika bezrobocia Bostonu,

$\alpha, \beta, \gamma, \delta$  są parametrami równania,

$TPWF$  — globalne potencjalne zasoby siły roboczej,

$E$  — zatrudnienie,

$M$  — migracja siły roboczej.

Łącząc równanie pierwszych różnic z zależnością pierwszą opisującą przepływ migracji ( $M$ ) autor modelu formułuje następującą zależność:

$$u^B = a_0 + a_1 \Delta TPWF - a_2 \Delta E + a_3 (w/p)^B / (w/p)^{US} + a_5 u^{US} + a_6 u^{B,t-1} \quad (3)$$

(objaśnienia symboli znajdują się powyżej w równaniu 1 i 2).

Przy okazji tego równania założono stałość wskaźników udziału płacy. Wiadomo nam jednak, że stałość ta jest iluzoryczna — płace i bezrobocie przyspieszają lub opóźniają migrację i w ten sposób

działają na zmianę wskaźnika udziału, co przeczy założeniu stałości. W przypadku metropolii bostońskiej zjawisko to nie stwarza dużego zagrożenia dla wzrostu gospodarczego metropolii ani też nie wywołało dotąd masowego bezrobocia. Wiadomo także, że istnieją ważne pozapłacowe czynniki atrakcyjności metropolii, które mogą również wpływać na przypływ siły roboczej. Jakkolwiek więc nie postąpić zawsze znajdziemy się w sytuacji podobnej jak autor tego modelu (R. Engle), gdyż trzeba będzie określić relacje między migracją zatrudnienia a udziałem siły roboczej w rozwoju metropolii.

Rozważmy teraz skrótowo problem przepływu kolejnego zasobu — kapitału inwestycyjnego. Ze względu na podmiot modelu (Boston) podstawowe znaczenie ma tu model nowych inwestycji. Większość amerykańskich makroekonomicznych modeli inwestycyjnych jest oparta na analizie komparatywnej kosztów najogólniej rozumianych usług kapitałowych (przez co możemy rozumieć proces asygnowania kapitału w inwestycje) w zestawieniu z przewidywaną stopą zysku z tych kapitałów. Najwięcej kontrowersji wzbudzają sposoby mierzenia tych zmiennych oraz postaci funkcyjne konkretnych estymacji. Wszyscy jednak zgadzają się co do tego, że każdy z szacunków jest rozpatrywany jako odrębny przypadek tej samej reguły generalnej równowagi popytu i podaży dla antycypowanych funduszy kapitałowych. Z regionalnego punktu widzenia obiecująca wydaje się koncepcja traktowania przepływu inwestycji do regionów metropolitalnych na podobieństwo procesów zachodzących w małym kraju bez ograniczeń inwestycji zagranicznych. W takim przypadku koszt kredytów kapitałowych z zewnątrz regionów przestaje być determinantą rozmiarów inwestycji. Dzieje się tak dlatego, ponieważ nie ma ograniczeń w przepływie funduszy i wyborze przedsiębiorców z innych regionów, którzy finansują inwestycje. Dla osiągnięcia równowagi długookresowej korzyści z pożyczek wewnętrznych nie różnią się między sobą, ponieważ każdy region najprawdopodobniej inwestuje do momentu, kiedy jego wartość marginalna z pożyczonego kapitału zrówna się z krajowym kosztem kapitału.

A co się dzieje w przypadku nierównowagi podażyowo-popytowej w zakresie kredytowania? Okazuje się, że wspomniany uprzednio koszt jest sprowadzony do warunków inwestowania gdziekolwiek indziej. Oznacza to, że poziom inwestycji w konkretnym regionie metropolitalnym zależy nie tylko od marginalnej stopy zysku w regionie, lecz także od stopy zysku gdziekolwiek indziej. A zatem model, który wzięliśmy jako przykład (BOSTON SMSA), opisuje przedsiębiorców dysponujących różnymi wariantami lokalizacyjnymi. Wybierają oni do realizacji tylko te warianty inwestycyjne, które gwarantują najwyższe zyski. To właśnie wyjaśnia przesuwanie się zainte-

resowania inwestorów do południowo-wschodnich i południowo-zachodnich regionów USA od połowy lat siedemdziesiątych. Niezależnie od tego jaka pozostanie ostateczna wersja modelu<sup>6</sup>) łączny strumień inwestycji z zewnątrz jest zdeterminowany poza regionem i jako taki jest włączony do modelu. Przepływ kapitałów inwestycyjnych odbywa się zatem w kierunku najwyższej stopy zysku. Podstawowa zależność modelu przyjmuje postać:

$$J^M = \beta_0 + \beta_1 r^M / r^* + \beta_2 J^{US} \quad (4)$$

Przez  $J$  oznacza się w równaniu rozmiary inwestycji w poszczególnych przemysłach regionu  $M$  (stanu Massachusetts), oraz odpowiednio kraju (superskrypt  $US$ ).

Stopa  $r$  jest marginalną wartością przychodu uzyskanego z inwestowanych kapitałów przemysłu regionu  $M$ ,

zaś  $r^*$  oznacza stopę przychodu gdzie indziej (poza regionem).

Parametry  $\beta$  przy każdej zmiennej są oczywiście stałe.

W modelu R. Engle, rozważa wielkość  $r^*$  raz jako przeciętny przychód w skali całego kraju, innym zaś razem jako wybrana najlepsza alternatywa ulokowania kapitału inwestycyjnego w skali gospodarki narodowej. Autor przewiduje dodatnie wartości współczynników równania a przyjęte opóźnienia w relatywnej stopie przychodu w krótkim okresie zdążają do zera, co wskazuje, że osiągnięta została równowaga w zakresie rozmieszczenia kapitału inwestycyjnego i uzyskiwania z niego przewidywanych przychodów. W modelu rozważono także równanie inwestycji przy założeniu identyczności relacji dla metropolii Bostonu oraz gospodarki narodowej USA. Przyjęto linearną wersję szacowanego równania inwestycji. Wszelkie zmiany w stopie zysku łączyły się automatycznie ze zmianami w poziomie inwestycji. Każde odchylenie stopy zysku od trendów historycznych miało prowadzić do analogicznych odchyień w poziomie inwestycji, stosownie do oszacowanych równań. Taka interpretacja rezultatów posiada tę dodatkową atrakcję, że tylko zmiany wielkości marginalnych inwestycji zawierają motywy i interpretację ekonomiczną. Zmiany wielkości podstawowych są traktowane jako zmienne polityczne. W takiej analizie równania inwestycji przyjmują następującą formę:

$$J_t^B = \underline{J^B} + \beta \cdot r^B - \underline{r^B} / r^* \quad (5)$$

<sup>6</sup> Model BOSTON SMSA jest modelem wielokrotnie testowanym i był dotąd kilkakrotnie modyfikowany. Autor (R. Engle) zaznacza w opracowaniu iż model będzie nadal podlegał zmianom.

Zmienne podkreślone dotyczą serii danych historycznych. Dla wszystkich gałęzi przemysłu przyjęto 3-letnią średnią ruchomą stopę wzrostu.

Jak wspomnieliśmy po schemacie B druga grupa powiązań dotyczy kompleksu płacowo-cenowego. „Cena” pracy jest tak jak w poprzednich powiązaniach zdeterminowana przez relacje między agregatem popytu i podażą. Agregat popytu jest sumą popytu wszystkich gałęzi, natomiast podaż jest określona przez równanie migracji siły roboczej. Ponieważ część zmiennych dotyczy ilości, część zaś określona jest poprzez cenę, dlatego krzywa Phillipsa jest szacowana dla względnych zmian płac, zmian cen oraz stopy bezrobocia. Płace uzyskiwane w różnych gałęziach przemysłu są w modelu zróżnicowane w zależności od kwalifikacji. Niektóre gałęzie wymagają przede wszystkim niskich kwalifikacji, w innych zatrudnia się głównie pracowników wysoko kwalifikowanych. Zatem efektywna płaca każdej gałęzi przemysłu zależy od łącznego poziomu płacy i specyficznych nakładów każdego przemysłu. Co więcej, koszt nakładów specyficznych zależy od relatywnych płac każdej grupy zawodowej, która różni się od pozostałych zawodów. Płace w poszczególnych zawodach są zróżnicowane ponieważ działają na nie ogólne warunki popytu i podaży. Dla każdej gałęzi wartość zmiennej nakładów była konstruowana w taki sposób, że odpowiadało to strukturze zawodowej gałęzi oraz relatywnym płacom według zawodów. Odrębne dla każdej gałęzi było więc szacowanie równań płac:

$$\frac{WMY - WMY(-1)}{WMY(-1)} = \alpha_0 - \alpha_1 UBOS + \alpha_s \frac{BCPI - BCPI(-1)}{BCPI(-1)} \quad (6)$$

Zmienna WMY oznacza roczną płacę pracownika produkcyjnego w przemyśle Bostonu,

UBOS jest stopą bezrobocia w przemyśle Bostonu,

BCPI to indeks cen konsumpcyjnych metropolii Bostonu.

Z równaniami płac związane są równania dochodów osobistych metropolii Bostonu. Sumaryczna postać tego zespołu równań daje się zapisać jako:

$$BPI = EITOT(I - RCON) + BPROP + TRANSF, \quad (7)$$

gdzie:

BPI — oznacza osobiste dochody mieszkańca Bostonu,

EITOT — łączne dochody płacowe uzyskiwane we wszystkich gałęziach,

RCON — współczynnik ubezpieczenia społecznego dochodów osobistych,

BPROP — uzyskany dochód z majątku w metropolii Boston,  
 TRANSF — oznacza transfer dochodów uzyskiwanych przez mieszkańców Bostonu.

Od strony dochodów omawiany zespół równań uzupełnia równanie opisujące zmiany cen konsumpcyjnych. Jest ono zapisane jako tożsamość:

$$BCPI \equiv \gamma_0 PBCM + \gamma_1 PBHS + \gamma_2 PBSV, \quad (8)$$

a poszczególne symbole oznaczają:

BCPI — indeks cen konsumpcyjnych metropolii Bostonu,

PBCM — składnik dóbr trwałego użytku,

PBHS — składnik budownictwa mieszkaniowego,

PBSV — składnik usług

$\gamma_0 \gamma_1 \gamma_2$  — parametry przy kolejnych zmiennych.

Zapiseane wyżej równania ilustrują dwa spośród trzech wymienionych uprzednio podstawowych problemów zawartych w modelu. Trzeci to zatrudnienie w gałęziach eksportowych. Popyt na wartość dodatkową uzyskiwaną w gałęziach eksportowych w metropolii bostońskiej można syntetycznie zapisać jako:

$$q = b_0 + b_1 y^* + b_2 (p^* - p), \quad (9)$$

gdzie:

$q$  jest logarytmem wartości dodanej przy stałym poziomie wartości dolara,

$p$  jest logarytmem cen produktów wytworzonych w metropolii,

$p^*$  jest logarytmem cen analogicznych towarów na rynku krajowym, pomniejszonym o koszty transportu z Bostonu na rynek krajowy,

zmienna  $y^*$  jest logarytmem dochodu mierzonego u konsumentów tych towarów.

W równaniu tym przyjmuje się założenie, że łączna produkcja mierzona przy stałym poziomie wartości dolara w skali gospodarki narodowej jest miarą wielkości rynku. Autorowi chodziło w ten sposób o uniknięcie odrębnego szacowania elastyczności dochodowych każdego rodzaju towarów odrębnie. W związku z tym  $b_1$  jest elastycznością produkcji Bostonu w stosunku do produkcji przemysłu, zaś  $b_2$  jest elastycznością cenową popytu produktów metropolii. Warto zauważyć jest przyjęcie homogenicznego charakteru funkcji popytu w stosunku do cen oraz założenie, że jeśli elastyczności cenowe są równe zero to model czystego popytu jest zdeterminowany. W dru-

gim krańcowym przypadku rozpatruje się sytuację gdy wartość  $b_2$  jest z góry nieokreślona. Wówczas model opisuje gospodarkę konkurencyjną, przy czym ceny w Bostonie muszą być równe cenom krajowym. Dla zapisania strony podaży zakłada się funkcję produkcji Cobba-Douglasa o następującej postaci:

$$Q = a_1 + a_1k + a_2l, \quad (10)$$

gdzie:

$k$  i  $l$  są logarytmami inwestycyjnych nakładów kapitałowych oraz zatrudnienia. Symbolem „ $a$ ” oznaczono parametry przy zmiennych i wyraz wolny.

Jeśli uznać za sensowne przyjęcie jako stałego poziomu nakładów kapitałowych w krótkim okresie czasu (tzn. w kilku latach), to niemożliwe wydaje się podobne traktowanie zatrudnienia. W gospodarce konkurencyjnej jak wiadomo przedsiębiorstwa zatrudniają więcej pracowników w okresie prosperity oraz wówczas, gdy cena czynnika pracy jest niska. Zapotrzebowanie na czynnik pracy jest zatem pochodną popytu na wszystkie różnorodne czynniki produkcji. W gospodarce rynkowej istnieje wiele firm w każdej gałęzi przemysłu działających jako doskonali konkurenci na rynku obydwu wymienionych czynników produkcji. Wówczas pochodna popytu na pracę będzie określona przez wyliczenie marginalnej wartości produktu zrównanej do poziomu współczynnika płac:

$$l = q - (w - p) + \log(a_2) \quad (11)$$

gdzie:

$w$  jest logarytmem stopy płac dla każdej gałęzi przemysłu. Oznacza to iż stopa płac, a przez to marginalna wartość produktu, zależy od wymogów kwalifikacyjnych siły roboczej niezbędnych w każdej firmie oraz od płac dla każdego typu pracowników. Zmienna  $w$  może także zawierać koszty innych zmieniających się czynników produkcji, które stosuje się w względnie stałych proporcjach z czynnikiem pracy np. wielkość energii.

Reasumując warto zauważyć, że w modelu BOSTON SMSA nie można wprost oszacować równań (8—10). Główną przyczyną tego jest brak danych dotyczących cen produkcji lokalnych firm. Jednocześnie ponadto dostępne dla wybranych lat od roku 1950. Dostępne dane dotyczą zmiennych:  $l$ ,  $k$ ,  $w$ ,  $y$  oraz  $p$ . W takich warunkach można posłużyć się zredukowaną formą następującego równania:

$$1 = \frac{a_1(b_2 - 1)}{\Delta} k + \frac{b_1}{\Delta} y^* - \frac{b_2}{\Delta} (w - p^*) + c_0 \quad (12)$$

gdzie:

$\Delta = a_2 + b_2 - a_2 b_2$  oraz  $c_0$  występują w równaniu przy stałych warunkach. Powyższe równanie stanowi podstawową relację szacowaną dla wszystkich dziedzin eksportowych metropolii bostońskiej. W każdym przypadku testuje się estymacje parametru  $a_1$  dla danych dotyczących wartości dodanych (symbol  $a$ ). Sprawdza się także realność założenia  $a_1 + a_2 = 1$ , wobec czego szacuje się potem następującą relację:

$$1 = \frac{a_1(b_2 - 1)}{\Delta} \left\{ k - (w - p^*) - \frac{a_2}{1 - a_2} \right\} + \frac{b_1}{\Delta} y^* + c_0 + p^* - w \quad (13)$$

Jak więc widać — odpowiedź jaką uzyskuje się w modelu sprowadza się ostatecznie do rozmiarów zatrudnienia. Jeśli układ gospodarczy metropolii funkcjonuje w myśl wymienionych uprzednio założeń modelu, to nie wystąpią większe różnice między charakterystyką uzyskaną z modelu oraz rzeczywistym przebiegiem procesów gospodarczych. Jest to jednak odrębne zagadnienie o znacznej wadze teoretycznej.



## **BIBLIOGRAFIA**

- Engle Robert F. Estimation of the Price Elasticity of Demand Facing Metropolitan Producers, *Journal of Urban Economics*, Oct. 1978.
- Engle Robert F. — The Regional Response to Factor Supplies; Estimates for the Boston SMSA, University of California, San Diego, 1978.
- Engle Robert F. and Hutchins Arthur — „Some Time Series Evidence on the Sources of Metropolitan Growth”, UCSD Discussion Papers, Aug. 1978.
- Wheaton William C. Area Wages, Unemployment and Interregional Factor Mobility forthcoming in Conference Proceedings of Committee on Urban Public Economics, May 1978.
- Borts George H. i Stein Jerome L. — *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press, New York and London, 1964.
- Friedlander A.F., Treyz G., Tresch R. — *A Quartely Econometric Model of Massachusetts and its Fiscal Structure*, mimeo 1975.

## LOKALNY RYNEK ZAOPATRZENIA I USŁUG

Funkcjonowanie rynku zaopatrzenia i usług w ujęciu przestrzennym, uwarunkowane jest takimi czynnikami determinującymi ich zasięg jak: optymalny stopień koncentracji sieci handlowo-usługowej, dogodność, czas i koszt przewozu środkami transportu oraz poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju obszaru. W niniejszych rozważaniach przyjęto założenia, iż obszarów rynków lokalnych nie można utożsamiać z obszarami jednostek terytorialnie wyodrębnionych przez istniejący podział administracyjny kraju. Powstaje wobec tego pytanie, jak kształtuje się zasięg lokalnego rynku zaopatrzenia i usług i jaki wpływ na powstawanie rejonów ciężenia albo promienia obsługi, wywiera samorząd terytorialny. Sformułowanie odpowiedzi na tak postawione pytanie uzależnione jest od weryfikacji dwóch hipotez badawczych.

Pierwsza z nich to przyjęcie jako układu odniesienia ogólnych relacji, jakie zachodzą między stopniem koncentracji usług rynkowych a zasięgiem promienia obsługi. Poziom koncentracji placówek usługowych winien być w tym rozumieniu dostosowany do rangi ośrodka rynku lokalnego i pozostawać w stosunku wprost proporcjonalnym do stopnia jego specjalizacji i odwrotnie proporcjonalnym do częstotliwości występowania popytu na dany rodzaj usług.

Druga hipoteza badawcza, to przyjęcie jako układu odniesienia zestawu narzędzi i instrumentów oddziaływania na podmioty rynku, w jakie został wyposażony samorząd terytorialny, władny w wywieraniu wpływu na kształtowanie się lokalnych rynków zaopatrzenia i usług.

Narzędziami tymi są:

- 1) narzędzia bezpośredniego oddziaływania takie jak: wydawanie

decyzji lokalizacyjnych, zezwolenia na prowadzenie działalności produkcyjnej lub usługowej itp.,

2) narzędzia ekonomiczne: podatki, ceny, taryfy itp.,

3) narzędzia informacyjne: plany społeczno-gospodarcze, bilanse towarowe i materiałowo-surowcowe itp.

Rozważania niniejsze rozpoczniemy od próby sprecyzowania pojęcia rynku lokalnego dokonanej w świetle wielu prezentowanych w literaturze poglądów. I tak A. Kukliński (13) stwierdza, iż termin „lokalny” sensu stricto obejmuje sytuację, w której mówimy, że dane zjawisko w znacznym stopniu domyka się bilansowo lub decyzyjnie w skali lokalnej. O domknięciu bilansowym można mówić w przypadku lokalnych rynków pracy lub też w przypadku lokalnych rynków towarowych. O domknięciu decyzyjnym można mówić w przypadku, jeżeli w skali lokalnej istnieją osoby, instytucje i przedsiębiorstwa, które podejmują względnie samodzielne decyzje kształtujące rzeczywistość lokalną. W Kosiedowski (10) uważa, że przymiotnik „lokalny” znaczy tyle co miejscowy, swoisty danemu miejscu, nie wychodzący poza określone przedziały, przy czym w odniesieniu do gospodarki przestrzennej przymiotnik ten może oznaczać skalę mniejszą niż województwo. K. Herbat (7) twierdzi, iż uzasadnione wydaje się odniesienie pojęcia lokalności do skali pojedynczej jednostki osadniczej i jej wewnętrznej struktury.

Jednostką osadniczą jest w tym rozumieniu każda mikroskala terytorialna, dzielnica miasta, sołectwo, wieś. Inny autor A. Zagózd (20) uważa iż obszarem lokalnym, który wynikał ze świadomości przeciętnej, była w poprzedniej strukturze terytorialno-administracyjnej przestrzeń zbliżona do powiatu. B. Jałowicki (8) z kolei jest zdania, „aby jako oś kompleksowych badań w skali lokalnej potraktować układ relacji centrum — układ lokalny”.

J. Kramer (11) definiuje rynek lokalny, jako wyodrębniający się terytorialnie układ o zbliżonych warunkach podejmowania decyzji kupna — sprzedaży przez poszczególne podmioty rynkowe. W tym znaczeniu rynek lokalny tworzony jest samoistnie dla określonych grup towarów, lecz granice tego tynku nie są ściśle określone ani liczbą podmiotów rynku, ani rodzajem i liczbą towarów, ani przestrzenią. Należy podkreślić, iż wyodrębniający się terytorialnie układ o zbliżonych warunkach w jakich funkcjonują podmioty rynkowe to inaczej mówiąc ogół zjawisk społeczno-ekonomicznych w regionie ekonomicznym składających się na pojęcie gospodarki terenowej w ramach której wykształca się lokalny rynek zaopatrzenia i usług. I tak np. Z Pirożyński (15) twierdzi, że określenia zakresu gospodarki terenowej należy poszukać w sferze zarządzania i wiązać

je z uprawnieniami rad narodowych i ich organów wykonawczych w stosunku do działających na ich terenie przedsiębiorstw. Warto zaznaczyć, iż zdaniem J. Wierzbickiego (19), za włączeniem działalności produkcji usługowej do gospodarki terenowej przemawia potrzeba zapewnienia organom terenowym, możliwości interwencyjnego oddziaływania na tę działalność by uaktywnić terenowe organy założycielskie i administrację terenową w dziedzinie scharmonizowanego rozwoju makro i mikroekonomicznego. W rozważaniach nad określeniem pojęcia rynku lokalnego, przyjęto iż jednym z podstawowych kryteriów identyfikacyjnych jest kompleks obsługi ludności i rolnictwa, jego alokacja, hierarchia oraz przestrzenny zakres oddziaływania. System obsługi ludności i rolnictwa obejmuje nie tylko działalność usługową, lecz także wybrane działalności produkcyjne o znaczeniu lokalnym, których wynikiem jest produkcja dóbr przeznaczonych na potrzeby najbliższego zaplecza. Wykształcenie zintegrowanego systemu obsługi ludności i rolnictwa to wyposażenie jednostek osadniczych w odpowiednie urządzenia obsługi o optymalnym zasięgu. Gęstość rozmieszczenia poszczególnych rodzajów urządzeń usługowych musi być dostosowana do częstotliwości zaspakajanych potrzeb. Każdemu więc urządzeniu usługowemu, zlokalizowanemu w danym miejscu przypisać można odpowiednią strefę, której zasięg przestrzenny zależy od częstotliwości korzystania z danej usługi. Przyjęta liczba stopni hierarchii w danym systemie obsługi ludności i rolnictwa zależy od (20):

- rozwoju społeczno-gospodarczego, który wyznacza jednocześnie poziom zapotrzebowania na poszczególne rodzaje usług,
- historycznie ukształtowanych struktur ośrodków więzi społeczno-gospodarczych,
- rozwoju sieci komunikacyjnej,
- istniejącego podziału administracyjnego.

Biorąc pod uwagę zarówno kryteria określania rynków lokalnych, jak i przedstawione w literaturze poglądy autorów, dotyczące pojęć układu lokalnego, przyjęto w niniejszych rozważaniach, iż za rynek lokalny należy uznać związki gmin o obszarach zbliżonych do terenów byłych powiatów. W badaniach nad rynkiem lokalnym i jego granicami istotnym wydaje się podział gospodarki narodowej na sferę regionalną i ponadregionalną, przy czym, przyjmując za J. Karwowskim (9), podstawowymi kryteriami tego podziału są:

- skala bilansowania się działalności produkcyjno-usługowej,
- stopień podporządkowania na mocy prawa decyzjom określonego szczebla władzy.

Do sfery regionalnej zaliczono:

1. Rolnictwo,
2. Przemysł rolno-spożywczy.
3. Drobną wytwórczość i usługi.
4. Handel detaliczny i hurtowy.
5. Transport samochodowy.

Należy podkreślić, iż sprawność funkcjonowania rynku lokalnego sfery regionalnej determinowana jest takimi czynnikami jak:

- liczbą i wielkością rynków lokalnych,
- bazą materialno-techniczną obrotu towarowego i przedsiębiorstw produkcyjnych związanych z rynkiem lokalnym,
- zakresem koordynacji branżowej i integracji między uczestnikami rynków lokalnych,
- systemem powiązań transakcyjnych uczestników rynku lokalnego. Nadto sprawność ta determinowana jest także transformacją informacji, stąd podsystem informacji rynkowej w regionie winien spełniać funkcje takie jak:
  - tworzenie strumienia zasilenia informacyjnych dla organu sterującego rynkiem regionalnym i lokalnym,
  - zasilania w informacje rynkowe podsystemy informacyjne w przedsiębiorstwach obrotu towarowego,
  - tworzenie regionalnego zbioru danych pozwalających na pogłębienie analizy zjawisk i procesów rynkowych.

Strukturę podsystemu informacji rynkowej wg J. Kramer i Ł. Żabińskiego (11) tworzy sześć bloków informacyjnych:

1. metryka regionu, warunki bytu ludności,
2. dane o rynku i konsumpcji towarów i usług,
3. metody badania rynku i konsumpcji,
4. badania przestrzenne rynku i konsumpcji,
5. wyniki badań rynku i konsumpcji,
6. zastosowanie wyników badań w praktyce.

Należy zaznaczyć, iż zakres koordynacji branżowej i integracji między uczestnikami rynków lokalnych jest uwarunkowany systemem transakcyjnym, ukształtowanym pomiędzy podmiotami rynku lokalnego. System transakcyjny to zespół zasad (17) warunków i technik oferowania, sprzedawania, dostarczania oparty na normach prawnych, przepisach administracyjnych oraz umowach na rynku a przedmiotami systemu transakcyjnego są:

1. produkty, ich jakości, asortymenty,
2. ceny, marże, rabaty, warunki płatności,
3. sposób fizycznego przemieszczania towarów,
- 4 system ocen i odbioru towarów oraz technologia sprzedaży i obsługi nabywców.

Przestrzenne różnicowanie podaży i popytu powoduje wykształcenie się rynków lokalnych, które traktować można jako najniższe jednostki przestrzenne (3). Wykształcenie to charakteryzuje się silniejszą wewnętrzną spójnością elementów danego układu od powiązań między poszczególnymi układami. Linie podziału między tymi układami przebiegają przez obszary stref obojętnych, gdzie występują najsłabsze powiązania poszczególnych elementów rynkowych (14).

W wyniku oddziaływania na rynek czynników integrujących i dezinformujących znajduje się on w stanie równowagi i stabilizacji przy spełnieniu określonych warunków. R. Domański (1) wiąże te warunki z istnieniem pewnego zakresu powiązań wewnętrznych, gdyż zmniejszający się zakres powiązań lokalnych prowadzi do krytycznego progu złożoności organizacyjnej systemu, poniżej którego rynek lokalny nie może funkcjonować efektywnie. Następuje jego dezintegracja, a elementy lokalnego układu rynkowego zostają włączone w układ organizacyjny wyższego rzędu. Zmiany takie określono (2) pojęciem samoorganizacji przestrzennej, której mechanizm doprowadza do restrukturyzacji sektorowej i przestrzennej przy czym zachodzą te zmiany w systemie przestrzennym otwartym, zróżnicowanym, a wynikają ze wzajemnego oddziaływania miast, obszarów rolniczych i transportu. Dotychczasowe wyniki badań (3), mogą być podstawą twierdzenia, iż część miast nie posiada praktycznie własnego obszaru rynkowego, znajdując się jednocześnie w strefie oddziaływania innych miast. Dotyczy to zwłaszcza miast satelitarnych i ośrodków o funkcjach wyspecjalizowanych. Najmniejsze obszary rynkowe wiążą się z nabywaniem podstawowych artykułów żywnościowych oraz nieżywnościowych codziennego użytku, przy czym im mniejsza częstotliwość nabywania danego towaru, tym większy obszar rynkowy. Ze względu na fakt, iż wielkość obszaru rynkowego i jego kształt, wykazują siłę różnicowania, zachodzi potrzeba określenia, niezależnie od wymienionych czynników determinujących funkcjonowanie rynku lokalnego ale również czynników determinujących zasięg obszaru lokalnego rynku zaopatrzenia i usług. Do takich czynników zaliczono:

1. stopień koncentracji sieci handlowo-usługowej,

2. dostępność usług transportowych,
3. poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju obszaru.

ad 1) czynnik ten zwany także sieciotwórczym określa zarówno strukturę nabywania dóbr i korzystanie z usług oraz stopień obciążenia sieci handlowo-usługowej w ujęciu przestrzennym. Znaczenie tego czynnika warto podkreślić w kontekście braku rozstrzygnięć w odniesieniu do zależności między potencjałem demograficznym i ekonomicznym miast z ich rangą handlową. Nadto próby systematyzacji regionalnych ośrodków rozwoju wg rodzaju dominującej funkcji miasta także nie zawierają koncepcji przestrzennej koncentracji działalności handlowej w miastach o funkcjach wyspecjalizowanych. Stąd w badaniach dotyczących najmniejszej jednostki przestrzennej jaką jest obszar rynku lokalnego, czynnik ten wywiera znaczny wpływ na zasięg rynku lokalnego. Stopień koncentracji przestrzennej sieci handlowo-usługowej określony został w badaniach lokalnego rynku zaopatrzenia i usług drogą pomiaru wskaźników funkcjonowania i rozmieszczenia sieci handlowo-usługowej.

ad 2) Dostępność usług transportowych mierzona dogodnością czasem i kosztem przewozu jest drugim, ważnym czynnikiem determinującym zasięg obszaru lokalnego rynku zaopatrzenia i usług. Warto podkreślić, iż jak wynika z badań (18), największe przyrosty przewozów, o ponad 220<sup>0</sup>%, wykazują przewozy samochodowe transportu gospodarczego i branżowego, charakteryzujące się najniższą średnią odległością (w 1970 r. 18,3 km, w 1980 r. 20,5 km) przy minimalnym jej wzroście samochodowy transport publiczny, który zwiększył swe usługi przewozowe o 119,7<sup>0</sup>% powiększył średnią odległość przewozu, zaledwie o 5,5 km tj. o 13,3<sup>0</sup>%. Większość zatem przyrostu zadań przewozowych stanowią przewozy na niewielkie odległości. Wpływ dostępności usług transportowych determinującej zasięg obszarów rynków lokalnych uzewnętrznia się zwłaszcza wtedy, gdy ujawniają się nieprawidłowości wynikające z administracyjnego ciążenia dóbr do określonego miejsca zamiast ciążenia gospodarczego. Skutkiem takiego faktu są zbędne dodatkowe przewozy. Dostępność usług transportowych lokalnych rynków wyznaczono w niniejszych rozważaniach drogą określenia rejonów ciążenia. Rozmieszczenie punktów i węzłów transportowych oraz wskaźnik gęstości sieci transportowej przypadający na 100 km<sup>2</sup> pozwalają określić teoretycznie średni promień obszaru ciążenia dla poszczególnych punktów obsługi ładunków i pasażerów.

ad 3) Poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju obszaru, jako istotny czynnik determinujący funkcjonowanie lokalnych rynków

zaopatrzenia i usług uzależniony jest zarówno od warunków gospodarowania jak i systemu organizacji i zarządzania kreowanego przez terenowe organy samorządu terytorialnego. Warunki gospodarowania z kolei uzależnione są od poziomu uprzemysłowienia regionu, wielkości i struktury produkcyjnego i nieprodukcyjnego majątku trwałego, wielkości globalnej i towarowej produkcji rolnej, wielkości i struktury zatrudnienia. Rozważania nad czynnikami determinującymi zarówno zasięg rynków lokalnych jak ich funkcjonowanie w danych warunkach gospodarowania, zmierzają kolejno do wyznaczenia zakresu przedmiotowego badań rynku lokalnego zaopatrzenia i usług. Funkcje rynku lokalnego wynikają ze specyfiki struktury popytu występującego na tym rynku, jak również ze struktury podaży dóbr i usług możliwej do zrealizowania, a uzależnionej bądź od miejsc ich wytwarzania, bądź od warunków przemieszczania (zwłaszcza dóbr materialnych) w obrębie regionu, makroregionu lub całego kraju. Stąd też w badaniach (5) rynku lokalnego zaopatrzenia i usług uwzględniono:

- I handel hurtowy środkami konsumpcji, handel detaliczny z podziałem na obrót towarami żywnościowymi i nieżywnościowymi a także punkty zaopatrzenia rolników w opał, nawozy sztuczne, pasze, narzędzia i materiały budowlane,
- II usługi dla ludności z podziałem na usługi świadczone przez: jednostki uspołecznione, rzemieślnicze i prywatne;  
Nadto, w ramach usług dla ludności wyróżniono:
  - punkty usług dla rolników,
  - punkty usług gastronomicznych,
- III usługi transportowe: z podziałem na przewozy pasażerskie oraz towarowe przewozowe, przeładunkowe i spedycyjne.

Zanim przejdziemy do prezentacji wyników badań należy podkreślić znaczącą rolę usług rzemiosła we funkcjonowaniu rynków lokalnych. Istotą rzemiosła jest bowiem lokalny zasięg świadczonych usług, specjalizacja branżowa i asortymentowa oraz zindywidualizowanie usług. W latach osiemdziesiątych, zakłady usługowe w rzemiośle stanowiły 68,6% zakładów ogółem, produkcyjne 25,0%, a mieszane 5,8% (4). Działalność produkcyjną rozwijają rzemiosła: spożywcze i przemysłowe. W miastach ulokowane są rzemiosła odzieżowo-włókiennicze a na wsi rzemiosła drzewne i budowlane.

Rzemiosło świadczy prawie połowę usług bytowych i 75% usług remontowo-budowlanych zwłaszcza na wsiach. Na uwagę zasługuje fakt, iż ponad 90% dostaw zaopatrzeniowych rzemiosło otrzymało z gospodarki uspołecznionej, z którą łączą ją więzi handlowe i ko-



operacyjne. W zaopatrzeniu rzemieślniczym występowały jednak coraz większe trudności, gdyż aby marża pobierana przez spółdzielnie mogła pokryć koszty zaopatrzenia, trzeba byłoby albo ograniczyć dostawy zaopatrzeniowe albo uzyskiwać dodatkowe koszty z pośrednictwa w zbycie towarów rzemieślniczych. W praktyce, jak stwierdza H. Graszewicz (8) stosowało obydwie ewentualności, a także obarczano rzemieślników obowiązkiem, w postaci dopłat do różnicy kosztów bądź odbioru surowców ich transportem. W rezultacie 80% zaopatrzenia rzemieślnicy zdobywają sami a dostawy zaopatrzeniowe wynoszą 20% środków produkcji..

Nadto, ze względu na zlokalizowanie hurtowni i jednostek zbytu środków produkcji w ośrodkach przemysłowych, drobna wytwórczość zmuszona była do tworzenia własnych komórek zaopatrzenia, które nie są konkurencyjne dla dużych jednostek gospodarczych i w efekcie mało efektywne ekonomicznie.

Potrzeby przewozowe zgłaszane na rynkach lokalnych realizowane są albo systemem usług transportowych własnych albo systemem tzw. usług obcych transportowych. Efektywność ekonomiczna jest rozpatrywana w kategoriach kosztów ponoszonych przez użytkowników za wykonanie usług transportowych. Należy zaznaczyć, że przy dużej obligatoryjności usług transportowych oraz całej kosztowej i dochodowej elastyczności popytu na ich realizację w ogólnej ocenie efektywności użytkownicy preferują użyteczność funkcjonalną. Wprowadzenie nowych taryf transportowych spowodowało pewne ziamny w strukturze obsługi transportowej, wyrażające się tym, iż zasadniczą pozycję w obsłudze rynków lokalnych stanowią usługi spedycyjne i przewozowe, znacznie natomiast maleją usługi związane z najmiej pojazdów.

Badania nad tworzeniem się, funkcjonowaniem i zasięgiem lokalnych rynków zaopatrzenia i usług przeprowadzono w 54 gminach Makroregionu Środkowo-Zachodniego, przy czym zakres czasowy badań dotyczył lat 1983—85—87<sup>1</sup>. W badaniach uwzględniono gminy położone zarówno na obszarze węzłowym w stosunku do centrów regionu, jak i na obszarze strefowym do tych centrów.

---

<sup>1</sup> metodą doboru próby losowo-celowej dokonano indywidualnego losowania nieograniczonego z jednakowym prawdopodobieństwem wyboru. Liczebność próby wyniosła 80 gmin w 14 rejonach powiatowych wszystkich województw Makroregionu, a zwrotność ankiet (63,7 proc.) zapewniło reprezentatywność badanego zbioru. W celu weryfikacji istotności i liczebności zbieranych materiałów źródłowych przeprowadzono studia pilotażowe w dwóch gminach: Mosinie i Nowym Tomysku.

Miarami wyznaczającymi warunki funkcjonowania lokalnych rynków zaopatrzenia i usług były trzy grupy wskaźników:

1. wskaźniki przestrzennego rozmieszczenia sieci handlowej, usługowej i transportowej,
2. wskaźniki wyposażenia gmin w sieci usług; handlowych, usług dla ludności, transportowych,
3. wskaźniki wykorzystania sieci usług dla ludności.

Celem określenia wymienionych wskaźników posłużono się dziesięcioma miarami prostymi, z których ważniejsze to:

- miara centralności handlu,
- wielkość sprzedaży z 1 m<sup>2</sup> sieci detalicznej,
- liczba punktów sprzedaży na 100 km<sup>2</sup>,
- liczba mieszkańców na 1 sklep i 1 punkt usługowy,
- wielkość i struktura usług transportowych.

Metodę zaś wyznaczenia średniego promienia obszaru ciężenia dla punktów zaopatrzenia i usług stanowił w badaniach następujący sposób obliczeń:

Przyjęto, iż powierzchnia rzeczywista gminy równa się powierzchni modelowej, gdzie:

$A_{gr}$  — powierzchnia rzeczywista gminy

$A_{gm}$  — powierzchnia modelowa

$$A_{gr} = A_{gm}$$

$P_{gr}$  — liczba rzeczywistych punktów obsługiwanych w obrębie gminy

wobec tego

$$\frac{A_{gm}}{P_{gr}} = a_{gm}P$$

gdzie:

$a_{gm}P$  — powierzchni gminy obsługiwana przez jeden punkt usługowy

$r_{gm}P$  — promień powierzchni modelowej obsługiwanej przez jeden punkt usługowy

$$r_{gm}P = \sqrt{\frac{a_{gm}P}{\pi}}$$

Odległość pomiędzy punktami obsługiwanymi w układzie modelowym wynosi:

$$\alpha_{gm}P = 2r_{gm}P$$

Jeżeli gęstość sieci obsługi na 100 km<sup>2</sup> oznaczmy jako  $G_{gmP}$  to wzór na obliczenie rejonów ciężenia  $R_o$  obszarów obsługi przedstawia się następująco:

$$R_o = \sqrt{\frac{g_{mP} \cdot G_{gmP}}{\pi}}$$

Tak więc, dokonanie pomiaru wyposażenia gmin w sieć handlu i usług oraz jej wykorzystania, przeprowadzone w świetle wyznaczenia promienia obszaru ciężenia punktów zaopatrzenia i usług pozwoliło na określenie obszarów wykształcenia się lokalnych rynków zaopatrzenia i usług, w Makroregionie Środkowo-Zachodnim.

Wyniki badań potwierdzają hipotezę o ogólnej dominacji gmin powiatowych nad okolicznymi w obszarach badanych rejonów powiatowych, co oznacza iż poziom koncentracji punktów zaopatrzenia i usług w relacji do promienia obsługi (10—15 km) świadczy o wykształceniu się lokalnych rynków w obszarach byłych powiatów.

Wpływ na to funkcjonowanie w gminach wiodących ośrodków ponadgminnej obsługi obywateli i dyspozycji gospodarczej (dawnych miast powiatowych) tworzących wspólny organizm terytorialny w postaci gminy miejsko-wiejskiej. Ponadto, stwierdzono wykształcanie się nowych ośrodków rejonowych w dawnych strukturach powiatowych i zanikanie w tych strukturach dominującej pozycji miasta powiatowego. W trzech przypadkach okazało się, że miasto powiatowe i jego gmina nie pełnią już dominującej funkcji w rejonie powiatowym w sferze zaopatrzenia i obsługi transportowej (16):

- 1) gmina powiatowa Czarnków utraciła pozycję na rzecz Połajewa,
- 2) gmina powiatowa Wyrzysk dominuje tylko nad gminami dawnego powiatu położonymi obecnie w województwie pilskim, natomiast rozważając cały obszar powiatu z gminami pozostałymi w województwie bydgoskim okazuje się, iż gminą dominującą w obszarze i nad Wyrzyskiem jest Nakło nad Notecią,
- 3) gmina Aleksandrów Kujawski utraciła pozycję na rzecz Nieszawy a nawet małego, lecz komunikacyjnie lepiej sytuowanego i wyposażonego infrastrukturalnie Raciążka.

Poza tym zauważyć należy:

— absolutną dominację gminy powiatowej Brodnica nad resztą zbioru gmin w powiecie,

- w obszarze powiatu Szamotuły, poza danym ośrodkiem powiatowym jako centrum jednego z 10 rejonów obsługi i dyspozycji gospodarczej ustanawianych w województwie poznańskim wyznaczony został drugi rejon Pniewy, który w świetle badań nie predysponuje jeszcze do tej funkcji,
- w obszarze powiatu Śrem wykształca się nowy ośrodek rejonowy Kórnik.

Identyfikacja transportowa gmin nie stwierdza powszechnego funkcjonowania systemów obsługi transportowej, kreujących warunki wykształcania się gminnych rynków towarowych i usług transportowych. Skądinąd zaś zespolone działania kilku sąsiednich gmin (tworzących lokalny rynek) np. w zakresie gospodarki komunalnej, sankcjonowane uchwałami właściwych rad narodowych, powierzającymi nadzór nad nimi ustalonej gminie (radzie narodowej i urzędowi gminy) są praktycznym krokiem ku powstawaniu rejonów z powiernictwa, które mogą wykształcać także w innych dziedzinach związki gminne samorządu terytorialnego. Dotychczasowy bowiem wpływ samorządu terytorialnego na kształtowanie się lokalnych rynków zaopatrzenia i usług jest znikomy.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, nie są wykorzystywane przez samorząd terytorialny takie instrumenty ekonomiczne jak: ceny, taryfy czy podatki. Zarządzenie wykonawcze nieliczne zresztą, jakie wydano w gminach dotyczyły głównie bieżących regulacji opłat, nie związanych jednak z jakimkolwiek wpływem na kształtowanie się relacji podaży i popytu na obszarze gminy. Obszary gmin obsługiwane są przez oddziały większych jednostek handlowych obrotu środkami konsumpcji. Powiązania pionowe z branżą handlową a nie poziome z samorządem terytorialnym powodują, iż filie jednostek obrotu towarowego mieszczą się na terenach niektórych gmin ale praktycznie bez żadnego związku ze strukturami gospodarczymi gminy.

Dochody własne budżetów terenowych badanych gmin wynosiły przeciętnie 31,3% w stosunku do dochodów budżetowych ogółem. Pozostała część dochodów budżetu to dotacje celowe, tworzone z części zysku jednostek gospodarczych i przeznaczane najczęściej na tworzenie nieprodukcyjnego majątku trwałego. Dotacje ogólne przyznawane ze skarbu Państwa są bardzo często przyznawane komplementarnie do dotacji celowych bądź dla potrzeb realizacji znacznych inwestycji. Zatem z punktu widzenia wpływu oddziaływania samorządu terytorialnego na kształtowanie się lokalnych rynków zaopatrzenia i usług, nie są istotne proporcje udziału w budżecie docho-

dów własnych, dotacji celowych i ogólnych ale proporcje pomiędzy dochodami własnymi a dotacjami, jako częściami składowymi budżetu. Jeżeli bowiem przyjmiemy, że na dochody własne budżetu składają się zarówno podatki, jak i udziały w dochodach budżetów centralnych w stosunku procentowym do wartości sprzedaży detalicznej towarów czy wreszcie wpływ z tytułu udziału jednostek organizacyjnych we wspólnych inwestycjach infrastruktury technicznej i społecznej, to związek pomiędzy wielkością dochodów własnych a skutecznością oddziaływania na nie terenowych organów administracji państwowej jest jednoznaczny. Im większy w budżecie terenowym udział dochodów własnych tym efektywniejsze jest wykorzystywanie w praktyce gospodarczej; przy znanych samorządom terytorialnym uprawnień w zakresie oddziaływania na podmioty rynku narzędzi i instrumentów ekonomicznych.

Rejonizacja, zagmatwana likwidacją powiatów w roku 1975 i natychmiastowym wprowadzeniem ponadgminnych systemów działania, dopiero ostatnio jest porządkowane, na razie poprzez próbę ustanowienia rejonów powinności, a więc poprzez wyposażenie wybranych, najczęściej dawnych powiatowych ośrodków zarządzania w systemie obsługi obywateli i dyspozycji gospodarczej, powierzony im przez związki do nich ciążących. Jeśli zatem wiadomo na podstawie wyników badań, iż w podobnych relacjach przestrzennych wykształcają się obecnie lokalne rynki zaopatrzenia i usług to niezbędne są dalsze badania podstawowych jednostek przestrzennych tzn. gmin i ich związków formalnych, faktycznych i kształtujących się. Dalsze studia nad tym problemem zmierzać winny do ustalenia granic obszarów ciążenia gmin oraz ich zgodności z obowiązującymi podziałami administracyjnymi.

## LITERATURA

- 1) R. Domański, Dynamika procesów przestrzennych, Model procesów przestrzennych, Przegląd Geograficzny, zeszyt 3, 1977 r.
- 2) R. Domański, Symulacyjny i optymalizacyjny model organizacji przestrzennej, Przegląd Geograficzny tom LIX, zeszyt 1—2, 1987 r.
- 3) H. Drewiński, Programowanie sieci handlu i usług, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, 1983 r.
- 4) J. Drozdowicz, Istota rzemiosła i główne kierunki jego rozwoju w Polsce, SIB, Warszawa, 1985 r.
- 5) E. Gołemska, Kształtowanie lokalnych rynków towarowych i usług transportowych, AE w Poznaniu, 1987 r. rozdz. 113.
- 6) H. Graszewicz, Sterowanie rozwojem rzemiosła w warunkach reformy gospodarczej, IRWiK, Warszawa 1984 r.
- 7) K. Herbat — Lokalność jako temat badania, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 1986 r.
- 8) B. Jałowiecki — Kompleksowe studia w skali lokalnej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 1986 r.
- 9) J. Karwowski — Rynek regionalny, warunki sprawności funkcjonowania, IRWiK, Warszawa nr 27/1984 r.
- 10) W. Kosiedowski — Uwagi na temat koncepcji kompleksowej efektywności lokalnych układów ekonomiczno-przestrzennych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 1986 r.
- 11) J. Kramer, L. Zabiński — Regionalne ośrodki badań i konsumpcji, Handel Wewnętrzny nr 1/1978 r.
- 12) T. Kudłacz — Systemy obsługi ludności i rolnictwa w mikroregionach społeczno-gospodarczych, AE Kraków, Zeszyty Naukowe nr 163, 1983 r.
- 13) A. Kukliński — Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 1986 r.
- 14) S. Młynarski, Metody analizy i optymalizacji obrotu towarowego, PWE, Warszawa, 1976 r.
- 15) Z. Pirożyński — Makroekonomiczne uwarunkowania gospodarki terenowej, Finanse, nr 6, 1983 r.
- 16) B. Rzezyński — Kształtowanie lokalnych rynków towarowych i usług transportowych, AE w Poznaniu, 1987 r. rozdz. 4.
- 17) T. Sztucki, System transakcyjny i fizyczny przebieg towarów z produkcji do konsumpcji, I.H.W., Warszawa, 1978 r.
- 18) B. Troka — Ekonomika transportu regionalnego, Uniwersytet Gdański, Gdańsk, 1986 r.
- 19) J. Wierzbicki — Ekonomiczne i ustrojowe przesłanki decentralizacji gospodarki terenowej, Finanse nr 6, 1986 r.
- 20) A. Zagożdżon — Polska lokalna, Rozważania geograficzno-osadnicze problematyki badawczej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 1986r.



## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                                                    | str. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Od Redakcji: Podstawowe problemy rozwoju i planowania lokalnego . . . . .                                                                                          | 5    |
| Bogdan Kacprzyński: Gospodarka lokalna w Polsce . . . . .                                                                                                          | 7    |
| Wacław Wilczyński: System ekonomiczny a gospodarność regionu . . . . .                                                                                             | 29   |
| Lucyna Wojtasiewicz: Planowanie rozwoju lokalnego . . . . .                                                                                                        | 37   |
| Ryszard Broszkiewicz: Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym, . . . . .                                                                                          | 49   |
| Własność komunalna, infrastruktura i finansowe podstawy budżetów<br>lokalnych . . . . .                                                                            |      |
| Emilia Denek, Janusz Wierzbicki: Budżetowe i pozabudżetowe podstawy<br>gospodarki lokalnej . . . . .                                                               | 59   |
| Stefan Ochociński: Program i zasady lokalnej bankowości spółdzielczej<br>i komunalnej . . . . .                                                                    | 81   |
| Edmund Krzymień: Własność komunalna w rozwoju lokalnym . . . . .                                                                                                   | 101  |
| Postęp techniczny, efekty zewnętrzne i siła robocza w rozwoju lo-<br>kalnym . . . . .                                                                              |      |
| Bohdan Gruchman: Postęp techniczny a rozwój lokalny w warunkach<br>polskich . . . . .                                                                              | 117  |
| Irena Pietrzyk: Stymulowanie postępu naukowo-technicznego przez spo-<br>łeczności lokalne we Francji . . . . .                                                     | 127  |
| Aleksandra Jewtuchowicz, Tadeusz Markowski: Efekty zewnętrzne<br>w systemach lokalnych . . . . .                                                                   | 143  |
| Włodzimierz Dymarski: Specyfika lokalnego rynku pracy i jej wpływ na<br>funkcjonowanie lokalnego układu społeczno-gospodarczego . . . . .                          | 165  |
| Kluczowe sektory rozwoju lokalnego . . . . .                                                                                                                       |      |
| Halina Szulce: Rynek żywnościowy w lokalnych układach gospodarczych . . . . .                                                                                      | 173  |
| Danuta Śniegowska: Organy lokalne w kierowaniu rozwojem gmin . . . . .                                                                                             | 187  |
| Henryk Mruk, Grażyna Nowaczyk: Gospodarka nieformalna w skali<br>lokalnej . . . . .                                                                                | 193  |
| Jerzy Tarajkowski: Potencjał gospodarki lokalnej w rozwoju obszarów<br>metropolitalnych (na przykładzie podażyowo-popytowego modelu roz-<br>woju Bostonu . . . . . | 209  |
| Elżbieta Gołębska: Lokalny rynek zaopatrzenia i usług . . . . .                                                                                                    | 225  |



