

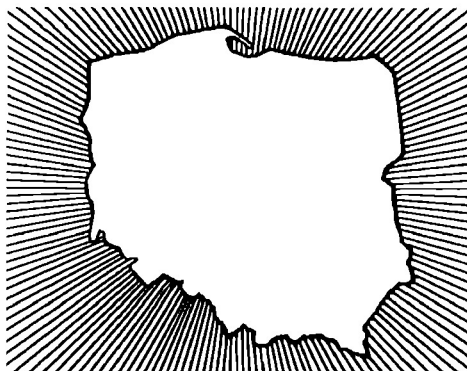
UNIwersYTET WARSZAWSKI

16 (49)

EUROPEJSKI INSTYTUT

ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

**STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE**



Grzegorz Gorzelak

Bohdan Jałowiecki

Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95

Raport z I etapu badań

Warszawa 1996

UNIwersYTET WARSZAWSKI
EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO
STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE

16 (49)

Grzegorz Gorzelak

Bohdan Jałowicki

Koniunktura gospodarcza
i mobilizacja społeczna
w gminach '95

Raport z I etapu badań

Warszawa 1996

WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

Dyrektor Instytutu: Antoni Kukliński
Zastępcy Dyrektora: Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki

ISBN 83-905393-0-6

©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

Publikacja finansowana przez grant KBN PB 899/H02/95/08
Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach

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

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. 26-21-68; Tel./Fax 26-16-54;
Telex 825439 UW PL

Spis treści

Wstęp	5
ROZDZIAŁ 1. Koniunktura w gminie: obraz ogólny	13
1.1. Budżety ankietowanych gmin na tle sytuacji finansowej samorządów lokalnych ...	13
1.2. Podstawowe wskaźniki	14
ROZDZIAŁ 2. Czynniki różnicujące koniunkturę w gminach	23
2.1. Uwagi wstępne	23
2.2. Zróżnicowania regionalne	24
2.2.1. Przeszłość regionów	24
2.2.2. Regionalne zróżnicowanie finansów gmin	33
2.2.3. Regionalne zróżnicowanie funkcjonowania samorządów	36
2.3. Zróżnicowanie gmin w przekroju miasto-wieś	59
2.4. Zróżnicowanie gmin pod względem atrakcyjności turystycznej	64
2.4.1. Atrakcyjność turystyczna gmin	64
2.4.2. Zróżnicowanie koniunktury gospodarczej wg poziomu atrakcyjności turystycznej gmin	72
2.5. Zróżnicowanie gmin w zależności od położenia w aglomeracji	76
2.6. Podsumowanie	80
ROZDZIAŁ 3. Koniunktura w gminach w świetle danych o budżetach samorządowych	83
ROZDZIAŁ 4. Studium przypadku: koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna na przykładzie przygranicznej gminy Bartoszyce	87
4.1. Charakterystyka ludności miasta	87
4.2. Rola przejścia granicznego	89
4.3. Sytuacja finansowa gminy	92
4.4. Polityka władz miasta	95
4.5. Ocena sytuacji gospodarczej w mieście	97
4.6. Ocena warunków życia w mieście w świetle wypowiedzi mieszkańców	105
4.7. Ocena mobilizacji społecznej w mieście	106
4.8. Podsumowanie	111
ROZDZIAŁ 5. Związki komunalne jako forma inicjatyw lokalnych	115
5.1. Wprowadzenie	115
5.2. Inicjatywy	116
5.3. Związki międzygminne w Polsce	117
5.4. Funkcjonowanie związków międzygminnych	119
5.5. Wybrane przykłady związków gmin	126
5.6. Podsumowanie	128

Aneks I. Strategia rozwoju gminy	129
1. Planowanie rozwoju	129
2. Nowe uwarunkowania rozwoju	131
3. Strategia rozwoju gminy	132
3.1. Cele strategiczne	133
3.2. Diagnoza	135
3.3. Ścieżka dojścia — programy	140
3.4. Metodyka i organizacja prac	141
Ćwiczenia dla tworzenia strategii rozwoju gminy	142
Aneks II. Kwestionariusz ankiety	151
Spis tabel	155
Spis rycin	159

Wstęp

Reforma samorządowa była niewątpliwie jednym z najważniejszych elementów przemian zachodzących w Polsce po 1989 roku. Wyzwoliła ona uśpiony potencjał, który w warunkach jednolitej władzy państwowej, obowiązujących w poprzednim systemie politycznym, mógł jedynie drzemać, nie było bowiem warunków do jego wyzwolenia. Reformy dokonane po 1989 r. sprawiły, że po sześciu latach funkcjonowania samorządów terytorialnych *Polska Lokalna* jest już zupełnie innym krajem — co z jednej strony jest wynikiem zmian strukturalnych zachodzących w makroukładzie gospodarczym Polski, a z drugiej rezultatem aktywności społeczności lokalnych i ich przedstawicieli, którzy na ogół oszczędnie i efektywnie gospodarują środkami finansowymi.

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

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

o regionalnych i funkcjonalnych zróżnicowaniach procesów transformacji w Polsce².

Badania koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej w gminach sytuują się w szerokim, międzynarodowym nurcie badań *koniunktury gospodarczej*. Istotą tych badań jest uzyskiwanie *subiektywnych* ocen na temat sytuacji danego układu gospodarującego od osób kierujących tym układem: przedsiębiorstwem gospodarstwem rolnym, gospodarstwem domowym. Intencją naszych badań było poszerzenie tej sfery poznawczej o polskie gminy, a więc te układy gospodarujące, które wywierają coraz większy i coraz bardziej pozytywny wpływ na życie społeczno-gospodarcze kraju.

Badania nawiązujące do badań koniunktury gospodarczej różnią się jednak od nich szerszym zakresem obserwowanych zjawisk. Badania obejmują nie tylko gospodarkę, ale także rejestrację inicjatyw społecznych mających na celu poprawę jakości życia społeczności lokalnych.

W prezentowanych tutaj rezultatach badań *gminę* należy rozumieć dwójako: jako *podmiot władzy* (społeczność lokalna i samorząd) oraz jako *terytorium*, na którym zachodzą procesy społeczne i gospodarcze. W szczególności, badania objęły następujące grupy zagadnień:

1. Aktywność gospodarcza w gminach.

1.1. Gospodarka gminy i gospodarka w gminie:

- dochody gminy,
- gospodarka komunalna,
- zatrudnienie i bezrobocie na terenie gminy,
- aktywność zagranicznych podmiotów gospodarczych,
- ceny dóbr i usług,
- powstawanie i likwidowanie podmiotów gospodarczych,
- komunalizacja, prywatyzacja i reprivatyzacja.

1.2. Sposób realizacji strategii gospodarczych:

- planowanie rozwoju lokalnego: cele, instrumenty, metody,
- działania na rzecz realizacji długofalowych zamierzeń, np. związki gminne, inkubatory przedsiębiorczości, marketing na rzecz gminy, udział w targach, wystawach, współpraca z firmami doradczymi i ośrodkami naukowymi etc.,
- zachęty finansowe i inne sposoby oddziaływania gminy na zachowania podmiotów gospodarczych.

1.3. Inwestycje realizowane ze środków własnych i zewnętrznych.

2. Instytucjonalne i gospodarcze otoczenie gminy:

²Badania prowadzone były w ramach trzyletniego grantu przyznanego Grzegorzowi Gozdelakowi przez KBN PB 899/H02/95/08, pt. „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach”.

- 2.1. Stosunek władz do istniejących uregulowań prawnych.
- 2.2. Ocena współpracy z instytucjami administracji rządowej.
- 2.3. Powiązania międzynarodowe gminy.
3. Mobilizacja społeczno-polityczna. Obserwacją zostaną objęte następujące zjawiska:
 - 3.1. Infrastruktura polityczna
 - środki masowego przekazu o zasięgu lokalnym,
 - polityczne grupy interesu,
 - grupy interesu o charakterze ekonomicznym, np. związki zawodowe, stowarzyszenia kupieckie, sportowe, komitety gazyfikacji, telefonizacji itp.
 - 3.2. Strategie działania grup interesu.
 - 3.3. Charakterystyka władz lokalnych, z punktu widzenia grup interesów.

W programie badań przewidywano uzyskanie następujących rezultatów:

- wykrycie tendencji lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju regionalnym, a w szczególności dokonanie podziału regionów polskich na mniej i bardziej zaawansowane pod względem procesów mobilizacji gospodarczej i politycznej;
- w powiązaniu uzyskanych rezultatów z informacjami GUS na temat cech społeczno-gospodarczych gmin; opracowana zostanie typologia układów lokalnych ze względu na stopień ich przygotowania do procesów transformacji gospodarczej i społeczno-politycznej;
- identyfikacja modeli rozwoju lokalnego uwzględniających wewnętrzne i zewnętrzne czynniki mobilizacji społecznej, inicjatyw gospodarczych i współdziałania samorządów.

Niniejszy raport prezentuje wyniki pierwszego etapu badań, który został zrealizowany w 1995 r. W następnych dwóch latach przewiduje się powtórzenie tych pytań ankiety, na które odpowiedzi pozwalają wnioskować o koniunkturze w gminach. Dodane zostaną także inne pytania, umożliwiające pogłębienie wiedzy o niektórych aspektach funkcjonowania gmin. Przedstawiony raport zawiera więc jedynie częściową wiedzę, niemniej prezentowane tu wyniki dostarczają istotnych elementów pozwalających bliżej poznać samorządy lokalne w Polsce w 1995 r.

Podstawowy materiał do badań uzyskano przy pomocy kwestionariusza ankiety wysłanej pocztą do wszystkich gmin w Polsce o liczbie ludności nie przekraczającej 50 000 mieszkańców (formularz ankiety znajduje się w *Aneksie II*). Granicę tę przyjęto z dwóch powodów. Po pierwsze, większe ośrodki miejskie cechuje znaczna złożoność struktur gospodarczych

i społecznych. Wielość aktorów funkcjonujących w większych miastach powoduje, że władze lokalne (zarządy gmin) odgrywają w procesach rozwoju relatywnie mniejszą rolę. Przeciwnie — w mniejszych ośrodkach miejskich i oczywiście we wsiach władze lokalne są głównym podmiotem procesów rozwojowych i ich wpływ na koniunkturę w gminie jest bardzo ważny, a często wręcz decydujący. Po drugie, możliwe do zastosowania, z uwagi na szczupłe środki finansowe, narzędzia badawcze nie są przystosowane do badania dużych i skomplikowanych układów miejskich. W tym przypadku nie wystarczy już ankieta pocztowa i niezbędne są bezpośrednie wywiady z władzami miast, co jest oczywiście bardzo kosztowne.

Ankieta została wysłana do gmin w pierwszej połowie 1995 r. Jak na tego typu ankietę uzyskano bardzo dużą liczbę — 1034 odpowiedzi, (44% ogółu wytypowanych do badań gmin). Ponieważ rozkład geograficzny gmin, które odpowiedziały na ankietę, był względnie równomierny, można mówić o wysokiej reprezentatywności badanej próby (por. ryc. 1).

Obok podstawowego materiału jakim były odpowiedzi na ankietę: *Koniunktura gmin — 1995* w opracowaniu wykorzystano bazę danych o gminach Głównego Urzędu Statystycznego za 1994 rok, a także dane o finansach gmin.

Analizę wyników odpowiedzi na ankietę uzupełniają informacje o działalności związków gmin oraz monograficzne studium koniunktury i mobilizacji społecznej w gminie przygranicznej. Studium to pokazuje badane zjawiska niejako w powiększeniu dostarczając nowej i interesującej wiedzy o małym fragmencie *Polski Lokalnej*. Oczywiście możliwości uogólnień są bardzo ograniczone, ale jak będziemy się starali pokazać w dalszych badaniach, obserwowana w Bartoszycach aktywność społeczności lokalnej i władz gminy nie jest bynajmniej wyjątkiem.

* * *

Badania, których wyniki tu prezentujemy, lokują się w długim już cyklu badawczym, realizowanym przez zespół Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1985–1990 Instytut koordynował studia nad Polską Lokalną pod oficjalną nazwą *Rozwój Regionalny — Rozwój Lokalny — Samorząd Terytorialny*³. Program

³Warto przypomnieć powody, dla których robocza — a więc rzeczywiście oddająca intencje badawcze — nazwa programu była odmienna od oficjalnej. Otóż ówczesne władze przyznające środki na badania uznały, że nazwa programu „Polska Lokalna” może być interpretowana jako zaprzeczenie jednej z podstawowych zasad socjalistycznego systemu tzw. *zasady centralizmu demokratycznego*, co było jeszcze nie do przyjęcia w połowie lat 1980-tych.



Ryc. 1. Gminy, które odpowiedziały na ankietę (1034)

ten skupił wiele ośrodków naukowych Polski i bez przesady można powiedzieć, że badania te realizowały ośrodki naukowe od Rzeszowa do Szczecina oraz od Wrocławia do Białegostoku, a także przedstawiciele wielu dyscyplin nauki (antropologów kultury, ekologów, ekonomistów, geografów, muzykologów, politologów, prawników, socjologów). Plonem badań było kilkadziesiąt opublikowanych tomów, w tym kilkanaście w językach obcych, które niewątpliwie przyczyniły się do ugruntowania poglądu o potrzebie ustanowienia samorządu terytorialnego w Polsce oraz poszerzyły zasób wiedzy na temat jego społeczno-gospodarczych i politycznych uwarunkowań.

W latach 1991–1992 prowadzono w Instytucie badania na temat funkcjonowania nowowybranych samorządów lokalnych w szerszym międzynarodowym ujęciu, a także badania nad gospodarką lokalną⁴.

W 1995 r. Instytut wykonał dwie ekspertyzy diagnostyczne, finansowane ze środków PHARE. Pierwsza z nich dotyczyła możliwości rozwoju turystyki na obszarach wiejskich (Program TOURIN), druga zaś funkcjonowania gmin wiejsko-miejskich (Program OMEGA). Wyniki tych badań, szczególnie zaś ekspertyzy nt. turystyki, zostały wykorzystane w interpretacji odpowiedzi gmin na omawianą tu ankietę.

Instytut ma na swoim koncie także praktyczną działalność na szczeblu lokalnym. Instytut współorganizował ogólnopolski konkurs „Gmina 2000”, w którym udział wzięło ponad 300 polskich gmin. Jego pracownicy zainspirowali powstanie sławnej już w Polsce (a nawet za granicą) *Turystycznej Szóstki* — związku sześciu gmin zachodniej części Kotliny Kłodzkiej oraz wspierali ten związek w pierwszym okresie jego działalności; pomagali w założeniu agencji rozwoju regionalnego w Ostrołęce; prowadzili szkolenia w województwach i gminach na temat budowy strategii rozwoju regionalnego i lokalnego — że wymienimy najważniejsze działania.

To skróte wyliczenie wskazuje, że wyniki badań nad koniunkturą gospodarczą i mobilizacją społeczną w gminach są kontynuacją wieloletnich już studiów i praktycznych doświadczeń Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, toteż uzyskane obecnie rezultaty badawcze sytuują się na tle nieźle już rozpoznanego obrazu *Polski lokalnej* oraz jej regionalnego i funkcjonalnego zróżnicowania.

Prezentowany raport jest sygnowany przez dwóch autorów, których wkład w przygotowanie tej publikacji był największy. Należy jednak podkreślić, iż w pracy nad ostatecznym tekstem uczestniczyli także:

⁴W ramach programu finansowane przez The Norwegian Research Council for Applied Social Sciences, który objął także Czechy, Słowację i Węgry.

- Wojciech Dziemianowicz i Tomasz Zarycki, którzy opracowali rozdział na temat inicjatyw lokalnych;
- Janusz Hryniewicz, który wykonał większość obliczeń statystycznych;
- Andrzej Kowalczyk, autor opracowania nt. koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej w przygranicznej gminie Bartoszyce;
- Agnieszka Mync, która opracowała kryteria waloryzacji gmin turystycznych;
- Paweł Swianiewicz, który analizował finanse samorządów lokalnych.

Oczywiście, pełną odpowiedzialność za treść raportu ponoszą jego główni autorzy.

1. Koniunktura w gminie: obraz ogólny

1.1. Budżety ankietowanych gmin na tle sytuacji finansowej samorządów lokalnych

Jak wynika z przeprowadzonej analizy (tabela 1.1) częściej na ankietę odpowiadały gminy mniej zamożne i mniej inwestujące. Różnica nie jest wprawdzie bardzo duża, ale powtarza się regularnie dla wszystkich użytych wskaźników i w każdej grupie gmin. Rozpiętość między dochodami gmin-respondentów i pozostałą częścią populacji jest największa w przypadku miast, zaś znacznie mniejsza w przypadku miasto-gmin i gmin wiejskich. I tak na przykład dochody *per capita* (bez subwencji szkolnej i dotacji na zadania zlecone) w 1994 r. w miastach, które odpowiedziały na ankietę, wynosiły ok. 86% poziomu dochodów pozostałych miast (czyli tych, które na ankietę nie odpowiedziały — były to z reguły miasta większe), podczas gdy w miasto-gminach i w gminach wiejskich różnica ta nie przekraczała 3%. Niemal identyczny obraz otrzymujemy analizując relacje dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych.

Interesujące jest także prześledzenie zmian podstawowych parametrów budżetów lokalnych w latach 1992–1994. Pod wieloma względami 1993 r. był złotym rokiem dla finansów samorządowych. Zarówno dochody własne jak i dochody ogółem wzrosły o kilkanaście punktów procentowych powyżej inflacji, odwrócona została także (zauważona w 1992 r.) tendencja spadku udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach samorządowych ogółem. Przy poziomie inflacji ok. 35% dochody własne w gminach wiejskich wzrosły o ponad 50%, a w miastach o niemal 40% (ale w miastach-respondentach ankiety tylko o 30% — była to jedyna grupa, w której wzrost dochodów własnych nie nadążył w 1993 roku za inflacją). Jeszcze szybszy był wzrost wydatków inwestycyjnych (ponad 60%).

Zmiany w 1994 r. były znacznie mniej korzystne. Wzrost nominalnych dochodów własnych nie nadążył za wzrostem cen. Przy poziomie inflacji

Budżety ankietowanych gmin na tle sytuacji finansowej pozostałych jednostek samorządowych (tys. starych zł *per capita*)

Jednostki		Dochody ogółem w 1994 r.*	Dochody własne			Przeciętne wydatki inwestycyjne 1992–1994
			1992 r.	1993 r.	1994 r.	
Miasta	ankietowane	2717	986	1281	1669	658
	pozostałe	3151	1060	1551	2016	813
Miasta-gminy	ankietowane	2295	681	981	1264	569
	pozostałe	2366	727	1045	1332	599
Gminy wiejskie	ankietowane	2086	535	833	1084	519
	pozostałe	2133	573	867	1124	550

*Bez subwencji szkolnej i dotacji na zadania zlecone.

ok. 31%, dochody własne gmin wzrosły o ok. 30% w miastach i gminach wiejskich i o ok. 28% w miasto-gminach. Co ciekawe jednak, w tym samym czasie udało się utrzymać realny wzrost wydatków inwestycyjnych (nominalnie wzrosły one o ponad 50%). Wydaje się, że jednym z ważnych powodów utrzymania tego *boomu* inwestycyjnego było coraz powszechniejsze sięganie przez gminy po kredyty. O ile w 1992 r. na zaciągnięcie kredytu zdecydowało się niespełna 4% gmin, w 1993 niecałe 9%, to w 1994 r. gmin takich było już prawie 13%. Dla jasności obrazu trzeba tutaj dodać, że tylko bardzo niewielka część tych kredytów była zaciągana na zasadach komercyjnych — najczęściej uzyskiwano częściowe umorzenie i oprocentowanie znacznie niższe od inflacji pożyczek zaciągniętych w Narodowym oraz Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska, a także w Banku Ochrony Środowiska.

1.2. Podstawowe wskaźniki

W niniejszym rozdziale przedstawimy podstawowe wskaźniki uzyskane z ankiet, obrazujące proste rozkłady poszczególnych cech w zbiorowości badanych gmin. Niektóre z tych informacji powtarzają się w późniejszych rozważaniach odnoszących się do bardziej szczegółowych zróżnicowań polskich gmin.

Jak już wspomniano, na ankietę odpowiedziało 1034 gmin. Ich samo-identyfikacja ze względu na strukturę gospodarczą przedstawia tabela 1.2.

Samoidentyfikacja gmin ze względu na ich strukturę gospodarczą

Typy gmin	Liczebności	Udziały procentowe
Rolnicze	627	60,6
Przemysłowo-rolnicze	114	11,0
Rolniczo-turystyczne	98	9,5
Rolniczo-przemysłowe	78	7,5
Przemysłowe	26	2,5
Turystyczne	25	2,4
Pozostałe	66	6,4
Ogółem	1034	100,0

W badaniu dominują więc — co jest oczywiste — gminy rolnicze. Ogółem w całej zbiorowości gmin w Polsce gminy wiejskie stanowią 65%. W tej kategorii administracyjnej mieści się prawdopodobnie znaczna większość gmin, które w ankiecie określiły się jako rolnicze, rolniczo-turystyczne oraz duża część gmin, które wskazały istnienie przemysłu. Jeżeli więc pominiemy z ogólnej liczby gmin miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, które w ankiecie nie były uwzględniane, to okaże się, że rozkład odpowiedzi gmin jest w znacznym stopniu reprezentatywny dla ogółu gmin o liczbie ludności niższej niż 50.000.

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

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

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

Ankieta ujawnia, że promocję taką prowadzi niemal 70% gmin. Jest to wskaźnik wysoki, dowodzący, iż polskie samorządy poznały już „elementarz” poruszania się w gospodarce rynkowej. Promocja ta przyjmuje formy (wiele gmin stosuje więcej niż jeden sposób promocji) przedstawione w tabeli 1.3.

Tabela 1.3.

Formy promocji gminy

Formy promocji gminy	Liczebności
Wydawanie folderów	545
Reklama w środkach przekazu	377
Uczestniczenie w targach	201
Korzystanie z usług firm doradczych	158
Przygotowanie filmu video	145
Współpraca z placówkami naukowymi	119

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

Jak wskazują wyniki ankiety, takie lokalne media istnieją w dość znacznej części gmin. W ponad 45% gmin ukazuje się miejscowa gazeta, która w dwóch trzecich przypadków jest finansowana przez gminę. Lokalna telewizja występuje natomiast znacznie rzadziej, a radio jest jeszcze mniej popularnym środkiem przekazu lokalnego.

Efektywną formą promocji mogą być kontakty zagraniczne. Podjęło takie kontakty ok. jednej trzeciej gmin (33,7%). Przybierają one różne formy (tabela 1.5).

Samorządy dysponują pewnymi instrumentami, za pomocą których mogą wspierać miejscową gospodarkę. Dwie trzecie gmin (65,3%) — co jest bardzo znaczną liczbą — stosuje takie instrumenty.

Tabela 1.4.

Lokalne środki masowego przekazu

Media lokalne	Liczebności	
	ogółem	w tym finansowane przez gminę
Gazeta	455	291
Telewizja	84	18
Radio	37	7

Tabela 1.5.

Kontakty zagraniczne gmin

Formy kontaktów	Liczebności
Kulturalno-sportowe	163
Kontakty gospodarcze	82
Wizyty mieszkańców	98

Tabela 1.6.

Zachęty dla inwestorów stosowane przez gminy

Formy promocji gminy	Liczebności
Ulgi podatkowe	474
Niskie czynsze	122
Budowa infrastruktury	50
Reklama	44

Stosowanie tych instrumentów nie jest jeszcze, z powodu szczupłości środków, pełni efektywne. Zrozumienie jednak takiej potrzeby nieźle rokuje na przyszłość, jeżeli tylko gminy uzyskają większe możliwości finansowo-prawne.

Efektem aktywności samorządów w dziedzinie promocji i stosowania zachęt dla inwestorów jest przyciąganie kapitału i wspomaganie lokalnej przedsiębiorczości. Analiza rozkładów odpowiedzi według tych dwóch cech łącznie (wysiłków — i efektów) pozwala na stwierdzenie istnienia dodatniej współzależności między wysiłkami i osiągnięciami¹. Poniższe tabele wskazują na siłę tych współzależności.

¹Nie twierdzimy tu o istnieniu zależności przyczynowo-skutkowej, ponieważ tzw. cross-tabulacje, wskazujące jedynie na współwystępowanie, nie pozwalają na wyciąganie takich wniosków. Prawdziwość stwierdzenia „gminy podejmujące więcej wysiłków osiągają lepsze

Tabela 1.7.

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

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

Z tabeli 1.8. wynika, że przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym występują jedynie w nieco ponad jednej czwartej gmin. Jednak spośród gmin prowadzących promocję, przedsiębiorstwa takie ma już ponad jedna trzecia gmin. Spośród gmin, w których ulokował się kapitał zagraniczny, ponad 90% prowadzi promocję, natomiast spośród gmin, w których kapitału takiego nie ma, promocję prowadzi jedynie 61% gmin.

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

Reforma samorządowa stała się jednym z filarów przemian gospodarczych i politycznych okresu transformacji. Według niektórych opinii², z którymi należy się zgodzić, nie została ona jednak zakończona. Podobnie

wyniki” jest oczywiście bardziej prawdopodobna, choć i opinia „gminy, w których przedsiębiorczość silniej się rozwija, lepiej umieją ją wspomagać” również nie jest bezzasadna.

²Por. Zyta Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową*, Lublin 1995 (maszynopis).

Tabela 1.8.

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

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

nie dostosowano centrum administracyjnego kraju do nowego ustroju politycznego i systemu gospodarczego. Funkcjonuje ono nadal w podobnym kształcie prawno-organizacyjnym jaki istniał w latach 1980-tych. Polska, podobnie jak i inne kraje post-socjalistyczne, jest w dalszym ciągu państwem silnie scentralizowanym, a układ regionalny znajduje się nawet pod silniejszym wpływem rządu centralnego, niż miało to miejsce w poprzednim systemie³.

Sytuacja ta jest dostrzegana przez zarządy gmin, a ich ocena aktualnej organizacji terytorialnej kraju, rozumianej zarówno jako rozkład kompetencji między poszczególne szczeble, jak i przypisanie tym szczeblom określonej skali przestrzennej, jest w zasadzie negatywna.

Jak wynika z powyższej tabeli, w zasadzie wszystkie gminy domagają się zmian usytuowania prawno-finansowego samorządów terytorialnych. Ponad 80% gmin życzy sobie zmian systemu finansowego, a prawie trzy

³Por. na ten temat m.in. Grzegorz Gorzelak, *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, EUROREG, Warszawa 1995, rozdz. 3.2; także Bohdan Jałowiecki, *Organizacja terytorialna kraju w Polsce i jej implikacje dla rozwoju regionalnego*, EUROREG, Warszawa 1995 (maszynopis).

Opinie gmin o organizacji terytorialnej kraju

Kategorie		Udziały procentowe
Mniejsza liczba województw?	tak	59,5
	nie	38,0
Większe kompetencje wojewody?	tak	50,3
	nie	46,1
Wprowadzić powiaty?	tak	57,7
	nie	40,2
Zmienić system finansów gmin?	tak	84,0
	nie	15,6
Zwiększyć kompetencje gmin?	tak	72,5
	nie	27,0
Zwiększyć kompetencje zarządu?	tak	37,1
	nie	62,5
Nic nie zmieniać?	tak	1,1
	nie	98,5

czwarte zwiększenia kompetencji gmin (co jest jednak zastanawiające, przedstawiciele zarządów — którzy przecież wypełniali ankietę — zdają się być w większości usatysfakcjonowani zakresem swoich kompetencji).

Prawie 60% gmin opowiada się za zmniejszeniem liczby województw i za wprowadzeniem powiatów, a jedynie 38–40% gmin ma zdanie przeciwne. Podważa to w istotny sposób wyniki osławionej ankiety min. Michała Strąka, który za pomocą tendencyjnie postawionych pytań starał się potwierdzić tezę wygodną dla swojej partii.

Gminy pozytywnie oceniają współpracę z administracją rządową — jedynie znikoma ich liczba określa tę współpracę jako złą.

Tabela 1.10.

Opinie gmin o współpracy z administracją rządową

Współpraca układa się:	Udziały procentowe
dobrze	54,1
średnio	42,0
źle	1,4

Występuje przy tym słaba ujemna zależność między zadowoleniem ze współpracy z administracją rządową a opiniami o potrzebie reformy wojewódzkiej.

Gminy mają dość realistyczne spojrzenie na swą przyszłość. Przeważają co prawda nieznacznie postawy pesymistyczne, choć połowa gmin ma na ten temat opinię obojętną lub nie ma jej wcale.

Tabela 1.11.

Opinie gmin o przyszłości

Przyszły rok będzie:	Liczebności	Udziały procentowe
Lepszy	190	18,4
Gorszy	297	28,7
Taki sam	220	21,3
Brak zadania	327	31,6
Ogółem	1034	100,0

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

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

Tabela 1.12 wskazuje, że odsetek gmin optymistycznie patrzących na 1996 r. rośnie w miarę przechodzenia z kategorii podejmujących mniej rodzajów aktywności do gmin wykazujących się większymi wysiłkami. Jest to dość wyraźne potwierdzenie, iż lepsi są nastawieni bardziej optymistycznie, lub/i że optymiści mają większe osiągnięcia.

Tabela 1.12.

Relacja między wysiłkami gmin a ich spojrzeniem w przyszłość

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

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

2. Czynniki różnicujące koniunkturę w gminach

2.1. Uwagi wstępne

Procesy transformacji ustrojowej przebiegają w Polsce nierównomiernie. W różnych częściach kraju w odmienny sposób przekształca się gospodarka, struktura społeczna, odmiennie także kształtują się postawy polityczne¹. Wśród czynników różnicujących wspomniane zjawiska wymienić można przede wszystkim podłoże historyczne, a więc różną — zarówno dalszą jak i bliższą — przeszłość poszczególnych regionów Polski oraz różnice między miastem a wsią. Kolejne uwarunkowania mogące mieć wpływ na przebieg procesów transformacji to łatwość dyfuzji innowacji; można przypuszczać, że przepływ innowacji będzie większy w gminach położonych w zasięgu oddziaływania dużych aglomeracji miejskich oraz w rejonach o znacznych walorach turystycznych.

Wszystkie te cztery czynniki mogą mieć wpływ na gospodarcze i społeczne procesy, ujmowane w niniejszym badaniu pod terminem koniunktury gospodarczej i społecznej mobilizacji. Badając wpływ tych czynników, odpowiedzi uzyskane od 1034 gmin analizowano według czterech zmien-nych niezależnych:

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

- położenia w regionie historycznym (Kongresówka, Galicja, Wielkopolska i Pomorze oraz Ziemie Zachodnie i Północne)² — por. ryc. 2;
- statusu administracyjnego (gminy miejskie i wiejskie);
- atrakcyjności turystycznej (skała o sześciu stopniach);
- położenia w aglomeracji (tak lub nie) — por. ryc. 3.

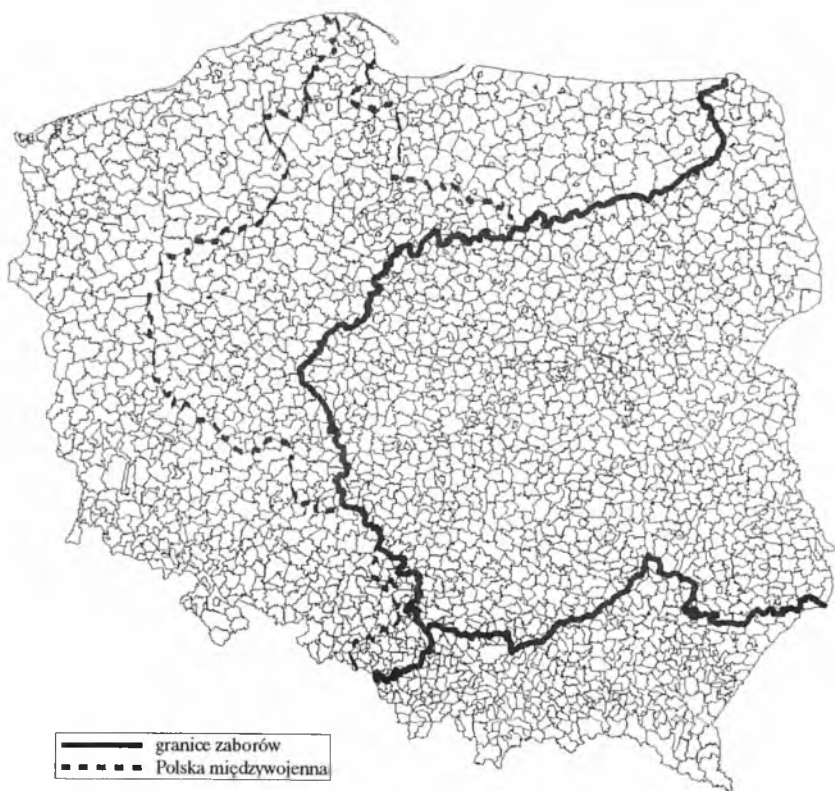
2.2. Zróżnicowania regionalne

2.2.1. Przeszłość regionów

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

W drugiej fazie badań wspomnianego Programu zlecono wykonanie specjalnego opracowania, które miało na celu bardziej systematyczną weryfikację sformułowanej wyżej hipotezy. Badania monograficzne dotyczyły trzech miejscowości: Limanowej (Galicja), Międzychodu (Wielkopolska) oraz Włodawy (Kongresówka). Niestety, nie przyniosły one całkowicie jednoznacznych wyników. Miejscowości te, jak piszą autorzy: *[można uznać za] reprezentujące trzy regiony o różnych wyznacznikach historycznych. Porównanie między nimi obejmowało głównie sferę stosunków gospodarczo-instytucjonalnych oraz świadomości i postaw cywilizacyjnych. Limanowa, Włodawa i Międzychód reprezentują w tych badaniach regiony, które według*

²Nazwy te mają charakter umowny oraz skrótowy i oznaczają: Kongresówka — zabór rosyjski, Galicja — zabór austriacki, Wielkopolska i Pomorze — zabór Pruski (w tym regionie znalazła się też niewielka część Górnego Śląska należąca przed 1918 r. do Niemiec, a w okresie międzywojennym do Polski). Ziemie Zachodnie i Północne (dalej w skrócie nazywane Ziemiami Zachodnimi) — tereny uzyskane przez Polskę w 1945 r. (Śląsk Dolny i Opolski, Pomorze, Gdańsk oraz Prusy Wschodnie).



Ryc. 2. Położenie gmin w regionach historycznych



Ryc. 3. Położenie gmin należących do badanych aglomeracji

popularnej w nauce polskiej tezy kontynuują, w jakimś stopniu i w pewnych dziedzinach, historycznie ukształtowany typ ładu cywilizacyjnego. Przy tym, zgodnie z najbardziej upowszechnioną koncepcją, zasadnicza linia podziału przeciwstawia tereny północno-zachodnie reszcie kraju. W tym stanie rzeczy nasuwało się przypuszczenie, że jeśli wspomniane różnice utrzymują się, to powinny one znaleźć swój wyraz w przeciwstawieniu z jednej strony Międzychodu, z drugiej zaś Limanowej i Włodawy. Przeciwstawienie to jest zresztą nie tylko treścią hipotezy naukowej ale znajduje także swój wyraz w pewnych potocznych, stereotypowych przekonaniach o »poznańskiej gospodarności«, »galicyjskiej nędzy« czy »wschodnim zacofaniu«.

Badania tylko częściowo potwierdziły wstępne hipotezy i jak konkludują autorzy: *stosunkowo najbardziej widoczne są odmienności w sferze ekonomicznej, jej ukształtowaniu i stanie zaawansowania. Przy podobnej strukturze gospodarczej, większość wskaźników charakteryzujących poziom gospodarki wypada na korzyść Międzychodu. Dotyczy to również niektórych elementów lokalnej infrastruktury instytucjonalnej i technicznej (...) Przewaga Międzychodu zaznacza się w rolnictwie, które ma tutaj najwyższą wydajność i jest stosunkowo najbardziej i najwszechstronniej zmechanizowane. Dotyczy to również rzemiosła. Zarówno ilość i różnorodność zakładów rzemieślniczych, jak i wskaźnik zatrudnienia, kształtują się wyraźnie korzystniej w Międzychodzie (...) W zakresie stanu infrastruktury i usług, przewaga Międzychodu nie zaznacza się w sposób konsekwentny, jednak w pewnych sferach jest wyraźna. Odnosi się to do takich dziedzin jak handel i usługi konsumpcyjne (miejsca w lokalach gastronomicznych i wielkość zatrudnienia), placówki usługowe, standard powierzchniowy mieszkań, zasoby biblioteczne (a także wypożyczenia książek). Wysokie są również wskaźniki nasycenia sprzętem radiowo-telewizyjnym. We wszystkich tych dziedzinach sytuacja Międzychodu wypada lepiej niż średnia krajowa³.*

Autorzy stwierdzają wiele podobieństw w sferze świadomościowej mieszkańców trzech badanych miejscowości, wyjaśniając je trafnie uniformizującym wpływem systemu socjalistycznego. Mimo tego jednak obserwują pewne różnice między Międzychodem i Limanową z jednej strony, a Włodawą z drugiej. W pierwszych dwóch miejscowościach mieszkańcy zwracają większą uwagę na ład przestrzenny i estetykę otoczenia codziennego życia. *Znajduje to wyraz — piszą — w obrazie tych miast i dostrzegalnej krytycznej reakcji mieszkańców wobec zjawisk zakłócania tego ładu i objawów jego degradacji. (...) Włodawa pod tym względem znacznie odstaje od pozostałych miejscowości, jest bardziej zaniedbana, nie dostrzega*

³Zbigniew Pucek (red.) *Cywilizacyjne wymiary społeczności lokalnych WSP Rzeszów*, 1991, ss. 319–321.

się troski, zainteresowania i dbałości ze strony mieszkańców. Pewne działania cywilizacyjne wnoszone są niejako z zewnątrz przez lokalne instytucje kulturalne i władze (...) Istnieją także indywidualne wyróżniki cywilizacyjne. Z tego punktu widzenia warto zwrócić uwagę na stosunkowo częstą akceptację zasady przedsiębiorczości indywidualnej oraz żywotność lokalnych tradycji kultury regionalnej w Limanowej (...) Międzychód wyróżnia się bardziej stabilnym systemem wartości i wyższym stopniem ich zinternalizowania. Wyraża się to słabszą tendencją do relatywizowania zachowań w zależności od dziedziny życia i kręgu społecznego, którego dotyczą. Odnosi się to m.in. do postaw wobec prawa, władzy państwowej i ogólnie sfery życia publicznego⁴.

Cytowane badania, mimo znacznych ograniczeń, potwierdziły jednak w pewnym stopniu wstępną hipotezę i zachęciły do dalszych poszukiwań w tym zakresie.

Zróznicowanie obszaru Polski ma oczywiście znacznie starsze pochodzenie niż wpływ państw zaborczych od końca XVIII do początków XX wieku. Perspektywa długiego trwania sięga wielu wieków wstecz, a historyczne podłoże kształtowane było pierwszą falą urbanizacji w wiekach XIII–XV, która przysłała na część dzisiejszych ziem polskich wraz z niemieckim typem miast, których kształt przestrzenny został zdeterminowany lokacją na prawie magdeburskim i jego wariantach. Również przyjęcie określonego reżimu agrarnego determinowało kształt wsi. Podział pól decydował o rzędownym, łańcuchowym lub okólnym typie siedliska. Bardziej lub mniej obecne ślady średniowiecznego modelu osadnictwa są jednak nadal widoczne w polskim krajobrazie.

Jeżeli np. podzielić obszar Polski na trzy pasy wzdłuż południków i trzy wzdłuż równoleżników, to okaże się, że w pasie południowym znajduje się ogółem 39% miast, które obecnie mają powyżej 10 000 mieszkańców, ale już 49% założonych do XIII wieku. Odpowiednio, w pasie środkowym 31% i 23%, natomiast w pasie północnym 30% i 29%. Jeszcze większe różnice występują przy podziale Polski na pasy wzdłuż południków. I tak w pasie zachodnim istnieje ogółem 42% miast, ale aż 68% powstało do XIII wieku. W pasie środkowym również 42% miast i 31% pochodzących z najstarszego okresu. I wreszcie we wschodnim istnieje jedynie 16% miast i zaledwie 2% pochodzących z okresu do XIII wieku. *Granicą, która niewątpliwie dzieli obszar Polski, jest Wisła.* Część zachodnia jest silniej zurbanizowana, a miasta mają znacznie dawniejsze tradycje. Natomiast miasta części wschodniej są w znacznej większości (poza Lublinem i Przemyślem) dużo młodsze i pochodzą głównie z XVII wieku i czasów późniejszych.

⁴Tamże, ss. 316–319.

Na ten obraz urbanistyczno-kulturowy nakłada się XIX-wieczne uprzemysłowienie ziem polskich, które również przebiegało znacznie bardziej intensywnie na obszarach położonych na zachód od Wisły. Wiek XIX pogłębił poprzednio istniejące różnice nie tylko przez fakt nierównomiernej industrializacji, ale także przez przynależność poszczególnych ziem Polski do różnych organizmów politycznych. Wielkopolska i Pomorze wcielono najpierw do Prus, a po 1870 r. w skład Rzeszy Niemieckiej. Cokolwiek by powiedzieć o krzywdach Polaków pod pruskim panowaniem, to trzeba jednak zauważyć, że ziemie te wchodziły w skład szybko modernizującego się państwa europejskiego, które mimo istniejących nadużyć było jednak państwem prawa. W rezultacie w Wielkopolsce i na Pomorzu — mimo ich peryferyjnego położenia w państwie niemieckim — następowały szybkie procesy modernizacyjne, a zbiorowość polska funkcjonowała w warunkach szacunku dla prawa, pracy, oszczędności i bogacenia się, a więc tych wartości, które sprzyjają rozwojowi kapitalizmu. Pochodną tych wartości było także poszanowanie ładu przestrzennego.

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

W tym miejscu trzeba również wspomnieć o zaborze austriackim, w którym także cywilizacyjne wpływy europejskie dawały o sobie znać, szczególnie w większych ośrodkach miejskich takich jak Kraków czy Lwów. W Monarchii Habsburskiej, która była państwem wielonarodowym, Polacy, zasiadając w wiedeńskim parlamencie i we władzach samorządowych, uzyskali autonomię kulturalną, a także prawa polityczne. W Galicji wcześniej niż w innych zaborach odbywały się wybory do samorządów lokalnych. W zaborze tym szczególnie intensywnie rozwinęło się szkolnictwo, w tym zaś szkolnictwo ogólnokształcące — co uwidocznia się nawet obecnie

wyższymi niż w innych regionach wskaźnikami obrazującymi uczęszczanie młodzieży do średnich szkół ogólnokształcących.

Odrębne warunki rozwoju tych trzech terytoriów, które w 1918 r. weszły w skład odrodzonego państwa polskiego, pozostawiły głębokie ślady, które uzewnętrzniły się w poziomie wzrostu gospodarczego, sieci infrastruktury (drogi, koleje), w poziomie urbanizacji, w systemie prawnym, w zachowaniach ludności oraz w krajobrazie kulturowym.

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

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

Pierwszych dowodów na bardzo silne zróżnicowanie regionalne procesów politycznych w Polsce według granic rozbiorowych dostarczyły analizy przestrzennego rozkładu głosów w wyborach prezydenckich w 1990 r. Jak to m.in. pokazują analizy Tomasza Zaryckiego, elektoraty Kongresówki, Galicji, Wielkopolski i Ziem Zachodnich cechują odmienne profile poli-

tyczne. I tak np. w wyborach prezydenckich w 1990 r. rozkład głosów (według gmin) oddanych w pierwszej turze na Tadeusza Mazowieckiego niemal dokładnie wyznacza granice Kongresówki i Galicji (por. ryc. 4). Również analiza wyników II tury wyborów prezydenckich w 1995 r. pokazuje silne zróżnicowanie regionalnych profili politycznych. I tak, np. odsetek głosów oddanych na Aleksandra Kwaśniewskiego na Ziemach Zachodnich był dwukrotnie wyższy niż w Galicji i był bardzo zbliżony do odsetka głosów oddanych na tego kandydata w Kongresówce. Jak wynika z naszych dalszych analiz na Aleksandra Kwaśniewskiego równie często głosowano w najwyżej rozwiniętych i najbardziej aktywnych gminach Ziemi Zachodnich i najbardziej zacofanych i pasywnych gminach Kongresówki⁵. Jest to dość zaskakujące i wynika, jak się zdaje z odmiennych oczekiwań w stosunku do kandydata, który z jednej strony był postrzegany jako młody, nowoczesny, proeuropejski socjaldemokrata, a z drugiej jako zwolennik spowolnienia dotkliwych dla wielu ludzi reform. Jest również rzeczą charakterystyczną, że A. Kwaśniewski wygrał zdecydowanie z L. Wałęsą w gminach Wielkopolski. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że przewaga A. Kwaśniewskiego w *Polsce Lokalnej* była znacznie większa niż w całej Polsce.

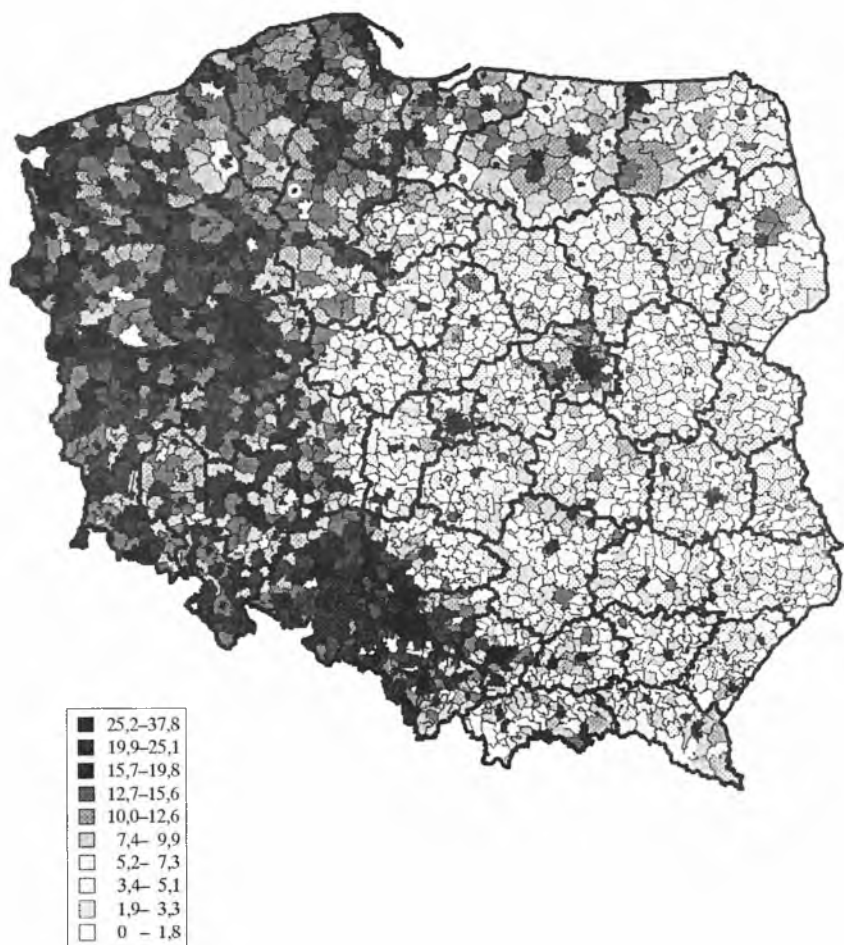
Tabela 2.1.

Postawy polityczne wyrażone w wyborach prezydenckich w 1995 r. przez mieszkańców badanych gmin, w %

Położenie gmin	Procent głosów oddanych w II turze	
	na A. Kwaśniewskiego	na L. Wałęsę
Kongresówka	60,2	39,8
Galicja	32,4	67,6
Wielkopolska	58,3	41,7
Ziemie Zachodnie	62,5	37,5
Miasta	57,2	42,8
Wieś	57,0	43,0
W aglomeracji	47,3	52,7
Poza aglomeracją	58,0	42,0
Ogółem w badanych gminach	57,0	43,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego

⁵Trzeba jednak pamiętać, że chodzi tu o gminy liczące poniżej 50 000 mieszkańców.



Ryc. 4. Rozkład głosów oddanych na Tadeusza Mazowieckiego w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 1990 r.

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

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

2.2.2. Regionalne zróżnicowanie finansów gmin

Związek między budżetem gminy i położeniem regionalnym ilustruje tabela 2.2. Wynika z niej jednoznacznie, że gminy Wielkopolski oraz położone na Ziemiach Zachodnich są znacznie zamożniejsze od gmin Galicji i Kongresówki. W przypadku gmin miejskich najuboższym regionem jest Kongresówka, zaś w przypadku gmin miejsko-wiejskich i wiejskich — Galicja.

Różnice międzyregionalne są stosunkowo małe w przypadku miast — przeciętne dochody własne w regionie najzamożniejszym (Ziemie Zachodnie) stanowią ok. 120% dochodów w regionie najbiedniejszym (Kongresówka). Nieco większe są zróżnicowania gmin miejsko-wiejskich (dochody własne w regionie najbogatszym stanowią ok. 130% tych z regionu najmniej zamożnego). Nieporównanie większe są różnice w przypadku gmin wiejskich — dochody własne liczone na mieszkańca na Ziemiach Zachodnich są niemal 2,5 raza większe niż w Galicji. Ze względu na wpływ subwencji wyrównawczej zróżnicowanie jest nieco mniejsze w przypadku dochodów całkowitych budżetu — dochody gmin wiejskich w Polsce północno-zachodniej stanowią ok. 160% dochodów gmin w Polsce południowo-wschodniej. Przytoczone w tabeli 2.2 dane wskazują, że opisane tu zróżnicowania są dość stabilne — wykazywały się tylko minimalnymi wahaniami w latach 1992–1994.

Dane te przeczą dość powszechnie przyjmowanej tezie o głębokości kryzysu gospodarczego na terenach Ziemi Północnych i Zachodnich, a zwłaszcza

**Budżety gmin w zależności od położenia regionalnego
(w tys. starych zł *per capita*)**

Jednostki		Dochody własne			Dochody ogółem* 1994	Przeciętne wydatki inwestycyjne 1992–1994
		1992	1993	1994		
Miasta	Kongresówka	834	1181	1483	2492	679
	Galicja	910	1336	1723	2594	747
	Wielkopolska	1011	1236	1696	2814	694
	Ziemie Zachodnie	1013	1396	1834	2936	591
Miasto-gminy	Kongresówka	622	923	1154	2163	622
	Galicja	560	793	1116	2092	575
	Wielkopolska	656	934	1197	2187	505
	Ziemie Zachodnie	762	1083	1409	2484	553
Gminy wiejskie	Kongresówka	439	701	907	1838	457
	Galicja	326	526	677	1684	360
	Wielkopolska	635	996	1384	2508	620
	Ziemie Zachodnie	821	1227	1557	2640	696

* Bez subwencji szkolnej i dotacji na zadania zlecone.

cza na terenach wiejskich tych regionów. Okazuje się, że spadek dochodów związany z upadkiem PGR-ów (a co za tym idzie zmniejszone dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych oraz z podatku od nieruchomości) nie był na tyle duży, by doprowadzić do zrównania zamożności budżetów samorządowych z tradycyjnie biedniejszą wschodnią i południowo-wschodnią częścią Polski. Być może w interpretacji tych danych pomogłaby bardziej szczegółowa analiza różnicowań wewnątrz tych regionów. Na obszarze Ziem Zachodnich warto by oddzielić region Dolnego Śląska od — dotkniętych najwyższym bezrobociem — województw Polski północnej. Ponadto trzeba także wziąć pod uwagę fakt, że wartości średnie dla regionu mogą być sztucznie zawyżone przez obecność gmin położonych w bezpośredniej granicy z Niemcami. Wiadomo, że gminy te przeżywają okres wyjątkowej koniunktury gospodarczej, z której korzystają także budżety samorządowe (choćby w postaci niewiarygodnie wysokich w niektórych jednostkach dochodów z opłaty targowej).

W celu wyjaśnienia tych wątpliwości, spośród gmin wiejskich położonych na terenie Ziem Zachodnich wyodrębnionych zostało 57 zbada-

nych jednostek zlokalizowanych na terenie województw: suwalskiego, olsztyńskiego, elbląskiego, gdańskiego, słupskiego, koszalińskiego i pilskiego (a więc w województwach nie przylegających bezpośrednio do granicy niemieckiej i nie znajdujących się na Dolnym Śląsku). Okazuje się, że dochody własne tych gmin są wprawdzie nieco niższe (o kilkanaście procent) niż przeciętnie na Ziemiach Zachodnich, ale w dalszym ciągu znacznie (około dwukrotnie) wyższe niż w Polsce centralnej, wschodniej i południowo-wschodniej. Warto jednak zwrócić także uwagę na fakt systematycznego pogorszenia się (w stosunku do średniej w innych regionach) sytuacji dochodowej gmin w Polsce północnej. O ile w 1992 roku dochody własne gmin wiejskich w Polsce północnej stanowiły 225% dochodów gmin w Galicji, to w 1993 — 195%, a w 1994 już tylko 185% dochodów gmin w najuboższej części kraju.

W tabeli 2.2 zaskakująco odmienny jest kształt zróżnicowań przestrzennych wyłaniający się z ostatniej kolumny, obrazującej poziom wydatków inwestycyjnych. W miastach inwestycje komunalne są najniższe na Ziemiach Zachodnich. Różnice między pozostałymi regionami są niewielkie, zaznacza się jednak nieco wyższy poziom tych wydatków w Galicji i Wielkopolsce niż na terenie dawnego zaboru rosyjskiego. W jednostkach miejsko-wiejskich najwyższy poziom inwestycji odnotowano w Kongresówce, następnie w Galicji, dalej zaś znalazły się Ziemie Zachodnie i Wielkopolska. A zatem kolejność ze względu na wysokość inwestycji jest niemal odwrotnością poziomu zamożności budżetów. Ten większy wysiłek rozwojowy (mierzony stosunkiem wydatków na inwestycje do dochodów budżetu) należy, jak się wydaje, tłumaczyć koniecznością nadrobienia zacofania cywilizacyjnego miast we wschodniej i południowo-wschodniej Polsce. Tezę tę potwierdza obserwacja, że w jednostkach tych regionów do finansowania inwestycji znacznie częściej wykorzystuje się kredyty. I tak np. w 1994 roku z kredytów skorzystało 30% miast Kongresówki i Galicji, ale poniżej 10% miast Wielkopolski i Ziemi Zachodnich. Zbliżone (choć nieco mniejsze) było zróżnicowanie regionalne wśród jednostek miejsko-gminnych.

Z kolei w jednostkach wiejskich zróżnicowanie poziomu inwestycji powiela niemal zróżnicowanie zamożności gmin — samorządy w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich inwestują niemal dwukrotnie więcej niż w Galicji i Kongresówce. Warto jednak podkreślić, że gminy województw Polski północnej wydają na inwestycje tylko minimalnie więcej niż samorządy biedniejszych regionów Polski. A zatem widoczny w tabeli *boom* inwestycyjny w gminach wiejskich Ziemi Zachodnich ograniczony jest *de facto* do gmin przygranicznych i Dolnego Śląska.

2.2.3. Regionalne zróżnicowanie funkcjonowania samorządów

Zmienną, która najbardziej różnicuje badane zjawiska, jest położenie w danym regionie historycznym. Ogółem na 90 analizowanych zmiennych położenie regionalne różnicuje 45 zmiennych.

Analizując rozkłady zmiennych w poszczególnych regionach wyodrębniono 20 cech (tabela 2.3), które można uznać za najlepsze wskaźniki aktywności władz lokalnych na rzecz rozwoju gminy. Poszczególnym regionom przydano rangi od 4 do 1, obrazujące częstość występowania danej cechy w gminach należących do danego regionu historycznego.

Tabela 2.3.

Syntetyczne wskaźniki aktywności społeczno-gospodarczej w układzie regionalnym

Wskaźniki	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemie Zachodnie
Liczba pierwszych miejsc	0	2	3	15
Średnia rang	1,2	2,3	2,9	3,6
Organizacje gospodarcze	1	2	3	4
Organizacje społeczne	1	2	3	4
Klub sportowy	1	4	2	3
Gazeta	1	3	4	2
TV kablowa	2	1	3	4
Zagraniczna współpraca gospodarcza	1	2	4	3
Zagraniczna współpraca kulturalna	2	1	3	4
Wymiana mieszkańców	1	2	4	3
Kredyt komercyjny	2	4	3	1
Zaspokajanie przyszłych potrzeb	2	1	3	4
Ułatwienia dla inwestorów	1	3	2	4
Ulgi podatk. dla inwestorów	1	3	2	4
Promocja ogółem	1	2	3	4
Reklama w środkach. przekazu	1	2	3	4
Współpraca z ośrodk. nauk.	1	3	2	4
Współpraca z firmami doradc.	1	3	2	4
Udział w targach	1	2	3	4
Publikacja folderów	1	2	3	4
Przedsiębiorstwa zagraniczne	1	2	3	4
Wzrost liczby przedsiębiorstw	1	2	3	4

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

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

Dane uzyskane z ankiet wskazują na silne zróżnicowanie regionalne wskaźników obrazujących aktywność władz lokalnych. I tak pod względem aktywności gospodarczej i społecznej, przedsiębiorczości i dynamiki

rozwojowej sytuacja przedstawia się najkorzystniej na **Ziemiach Zachodnich**, które na 20 analizowanych cech zajmują 15 pierwszych miejsc, a ich średnia ranga wynosi 3,6. Drugie miejsce zajmuje Wielkopolska, mając 3 pierwsze miejsca i średnią rangę — 2,9. Trzecie miejsce przypada Galicji — 2 pierwsze miejsca i średnia ranga — 2,3, ostatnie zaś Kongresówce, zero pierwszych miejsc i średnia ranga — 1,2.

Z punktu widzenia poziomu urbanizacji różnice między poszczególnymi wielkimi historycznymi regionami są stosunkowo znaczne — gminy miejskie przeważają na Ziemiach Zachodnich i w Wielkopolsce, wiejskie zaś w Kongresówce i w Galicji (por. tabela 2.4).

Tabela 2.4.

Status administracyjny gmin według regionów historycznych, w %

Regiony historyczne	Udziały w ogólnej liczbie gmin	
	gmin miejskich	gmin wiejskich
Kongresówka	25,2	74,8
Galicja	23,4	76,6
Wielkopolska	36,6	63,4
Ziemie Zachodnie	46,3	53,7
Ogółem	32,5	67,5

Interesująca jest także samoidentyfikacja gminy jeżeli chodzi o typ gospodarczy. Prawie trzy czwarte gmin Kongresówki deklaruje rolniczy charakter, podczas gdy analogiczne deklaracje składa nieco tylko ponad połowa gmin Galicji i Wielkopolski i mniej niż połowa gmin Ziemi Zachodnich. Nieco mniej niż co dziesiąta gmin we wszystkich obszarach deklaruje charakter rolniczo-przemysłowy, jedynie w Kongresówce taką charakterystykę podaje nieco więcej niż co dwudziesta gmina. Gmin rolniczo-turystycznych najwięcej jest na Ziemiach Zachodnich, w Wielkopolsce i w Galicji (nieco więcej niż co dziesiąta), najmniej w Kongresówce (co dwudziesta). Podobne prawidłowości występują w przypadku gmin przemysłowo-rolniczych.

Przechodząc do bardziej szczegółowego omówienia zróżnicowań regionalnych, odnoszących się do aktywności w gminie, rozpatrywanej w trzech płaszczyznach: społecznej, gospodarczej i politycznej, mierzonych obecnością odpowiednich organizacji i instytucji działającej w tych sferach, trzeba podkreślić, że są to różnice bardzo znaczne. Niejednokrotnie region najgorszy osiąga wskaźniki ponad dwukrotnie niższe od regionu najlepszego.

Tabela 2.5.

**Samoidentyfikacja typu gminy według regionów historycznych, w %
(n=1019)**

Regiony historyczne	Rolnicza	Rolniczo- -przemysłowa	Rolniczo- -turystyczna	Przemysłowo- -rolnicza	Inna
Kongresówka	73,0	6,1	5,0	8,7	7,2
Galicja	52,3	8,6	10,9	14,1	14,1
Wielkopolska	56,0	8,0	12,7	10,7	12,6
Ziemie Zachodnie	44,3	9,6	14,9	13,5	17,7
Ogółem	60,6	7,5	9,5	11,0	11,7

W przypadku organizacji gospodarczych są one najbardziej powszechne na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce, gdzie znajdują się mniej więcej w co piątą gminie, podczas gdy w Kongresówce i w Galicji w co dziesiątą. Znacznie mniejsze różnice można obserwować jeżeli chodzi o organizacje społeczne i sportowe, ale i w tym przypadku potwierdza się wyraźnie przewaga Ziem Zachodnich i Wielkopolski. Jedynie kluby sportowe nieco częściej występują w Galicji.

Tabela 2.6.

Aktywność w gminie według regionów historycznych — I, w % (n=1019)

Region historyczny	Odsetek gmin w których istnieją		
	organizacje gospodarcze	organizacje społeczne	klub sportowy
Kongresówka	10,0	37,7	66,0
Galicja	11,7	43,0	85,9
Wielkopolska	17,3	45,3	80,0
Ziemie Zachodnie	20,2	46,1	83,0
Ogółem	14,1	41,8	75,4

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

Tabela 2.7.

Aktywność w gminie według regionów historycznych — II, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Odsetek gmin, w których istnieją		
	„Solidarność RI”	OPZZ	NSZZ „Solidarność”
Kongresówka	40,7	12,6	27,0
Galicja	34,4	12,5	35,9
Wielkopolska	29,3	20,7	34,7
Ziemie Zachodnie	22,0	24,8	40,4
Ogółem	33,1	17,2	33,0

Interesujące jest też rozmieszczenie partii politycznych, z których jedynie trzy występują w sposób znaczący w polskich gminach. Liderem jest tutaj PSL, który działa w prawie $\frac{3}{4}$ gmin. Kolejne miejsce zajmuje SdRP, funkcjonujące niemal w co trzeciej, a ostatnie Unia Wolności działająca w co dziesiątej gminie. PSL jest najbardziej rozpowszechnione w Kongresówce, a najmniej na Ziemach Zachodnich, których gminy są w znacznie większym stopniu domeną SdRP i w mniejszym stopniu Unii Wolności. SdRP ma dwukrotnie większy zasięg wpływów co Unia Wolności na Ziemach Zachodnich i w Wielkopolsce, natomiast w Galicji socjaldemokracja jest mniej popularna i jej przewaga nad Unią jest już bardzo mała. Z kolei w Kongresówce SdRP jest stosunkowo dobrze osadzony, w przeciwieństwie do Unii, której wpływy w tym regionie są znikome.

Tabela 2.8.

Aktywność w gminie według regionów historycznych — III (n=1019)

Regiony historyczne	Odsetek gmin, w których istnieją partie polityczne		
	PSL	SdRP	UW
Kongresówka	80,8	27,5	7,4
Galicja	71,1	16,4	11,7
Wielkopolska	70,7	27,3	13,3
Ziemie Zachodnie	61,3	36,9	16,3
Ogółem	72,7	28,7	11,3

Ważnym wskaźnikiem aktywności gmin jest obecność prasy lokalnej, wspomaganej lub nie, z komunalnego budżetu. Lokalna prasa jest najbardziej rozpowszechniona w Wielkopolsce, gdzie niemal $\frac{2}{3}$ gmin ma własne gazety. W Galicji i na Ziemach Zachodnich lokalna prasa występuje nieco częściej niż w co drugiej gminie. Najgorsza pod tym względem sytuacja

ma miejsce w Kongresówce, gdzie jedynie co trzecia gmina wydaje swoją gazetę (ryc. 5)⁶. Najmniejszy jest tam także odsetek gmin, które finansują gazetę lokalną. W Wielkopolsce co dziesiąta gmina ma telewizję kablową, a na Ziemach Zachodnich co ósma. W pozostałych regionach odsetek gmin wyposażonych w ten środek przekazu jest bardzo niewielki.

Tabela 2.9.

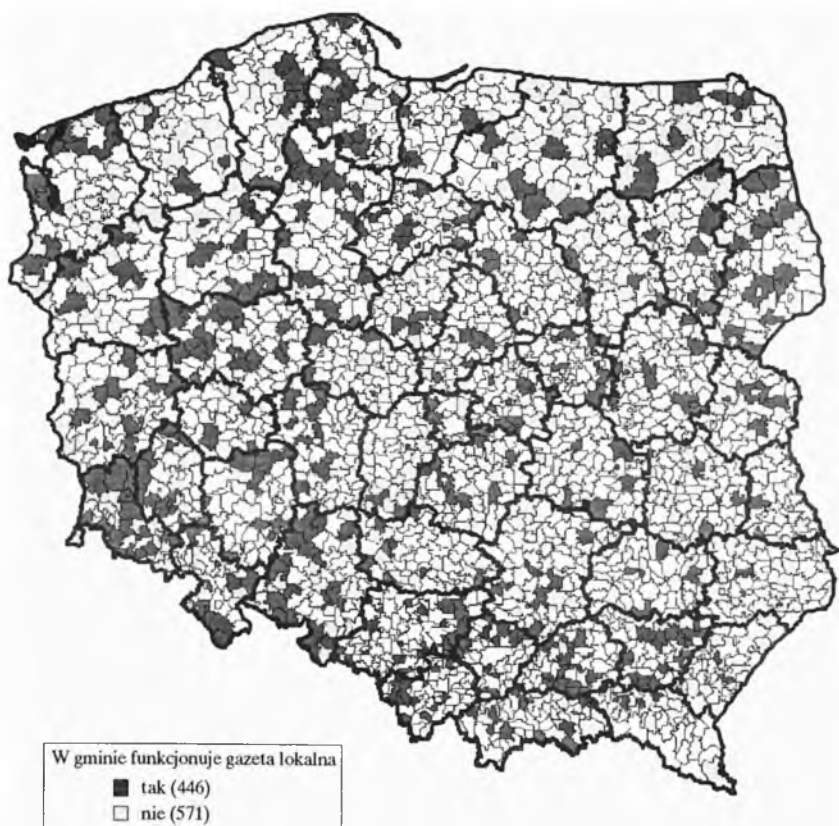
**Środki masowego przekazu w gminie według regionów historycznych
(n=1019)**

Regiony historyczne	Odsetek gmin, w których istnieją		
	gazeta	TV kablowa	gazeta finansowana przez gminę
Kongresówka	32,2	5,4	21,1
Galicja	54,7	3,1	35,9
Wielkopolska	58,0	10,0	29,3
Ziemie Zachodnie	50,4	13,8	34,4
Ogółem	43,9	8,1	27,9

Kluczowym wskaźnikiem dla oceny koniunktury w gminach jest ich współpraca zagraniczna, a więc zarówno obecność przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym jak i innych form kontaktów. W przypadku obecności przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym Polska dzieli się wyraźnie na dwa obszary: Ziemie Zachodnie i Wielkopolskę oraz Galicję i Kongresówkę. Na Ziemach Zachodnich jest niemal trzykrotnie więcej niż w Kongresówce gmin, w których funkcjonują przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, a średnie zatrudnienie w tych firmach w 1995 r. było w pierwszym regionie 3,3 razy większe niż w drugim. Do poziomu rozpowszechnienia przedsiębiorstw zagranicznych istniejącego na Ziemach Zachodnich zbliża się Wielkopolska, ale różnica jest nadal istotna na korzyść tego pierwszego regionu. Galicja zajmuje w tym rankingu miejsce nieco lepsze niż Kongresówka, ale i tak w Galicji liczba przedsiębiorstw zagranicznych jest niemal dwukrotnie mniejsza niż w Wielkopolsce⁷ (ryc. 6).

⁶Na rycinach 3–9 odnoszących się do wyników ankiety wskazano jedynie gminy, które odpowiedziały na ankietę; szrafem ciemniejszym zaznaczono gminy, w których dane zjawisko występuje, jaśniejszym zaś gminy, w których ono nie występuje.

⁷Rezultaty te potwierdza opracowanie Wojciecha Roszkowskiego: *Przekształcenia własnościowe w Polsce na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej* (Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW: praca magisterska, 1995). W województwach Ziem Zachodnich odsetek spółek z udziałem kapitału zagranicznego wśród wszystkich spółek prawa handlowego jest znacznie wyższy niż w Galicji i Kongresówce. Liczba przedsiębiorstw sprywatyzowanych kapitałowo jest także większa na obszarach zachodnich, natomiast na wschodzie przeważa likwidacja upadłościowa.



Ryc. 5. Gminy, w których publikowana jest gazeta lokalna



Ryc. 6. Gminy, w których działają przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym

W przypadku współpracy zagranicznej, w odróżnieniu od rozpowszechnienia przedsiębiorstw zagranicznych, różnica między Ziemiami Zachodnimi i Wielkopolską prawie w ogóle nie występuje, natomiast podobnie jak w poprzednim przypadku istnieje swego rodzaju przepaść między obszarami zachodnimi a Galicją i w jeszcze większym stopniu Kongresówką. (ryc. 7, 8)

Tabela 2.10.

Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym w gminie według regionów historycznych (n=1019)

Regiony historyczne	Obecność w %	Średnie zatrudnienie		
		1993 r.	1994 r.	1995 r.
Kongresówka	15,0	16	22	25
Galicja	18,8	32	29	34
Wielkopolska	34,7	37	45	60
Ziemie Zachodnie	42,6	59	81	82
Ogółem	26,0	33	32	47

Tabela 2.11.

Współpraca zagraniczna gminy według regionów historycznych, w % (n=1019)

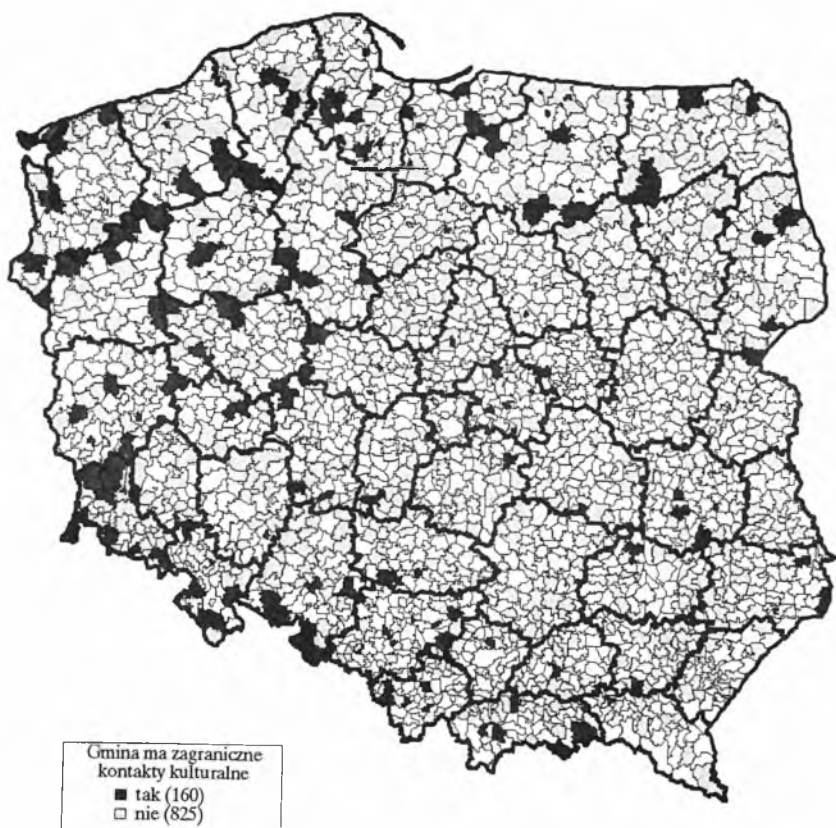
Regiony historyczne	Ogółem	Gospodarcza	Sportowo-kulturalna	Wymiana mieszkańców
Kongresówka	17,1	4,4	7,0	4,4
Galicja	32,0	2,3	13,3	10,2
Wielkopolska	52,7	13,3	24,0	16,0
Ziemie Zachodnie	50,4	13,8	26,6	13,8
Ogółem	33,7	8,2	15,7	9,4

Aby przyciągnąć inwestorów, także zagranicznych, gminy powinny prowadzić odpowiednią politykę prorozwojową, kształtować swój korzystny wizerunek za pomocą różnych form promocji, a także stosować różne zachęty i ułatwienia dla inwestorów.

Odpowiednia polityka w tym względzie powinna być sformułowana w programie rozwoju gminy. Niestety, jak już wskazywano, stosunkowo niewiele gmin opracowało taki program. W tej dziedzinie najlepiej wypada Wielkopolska i Galicja, gdzie niemal co trzecia gmina ma taki program.



Ryc. 7. Gminy, które utrzymują zagraniczne kontakty gospodarcze



Ryc. 8. Gminy, które utrzymują zagraniczne kontakty kulturalne

Nieco gorsza jest sytuacja Ziemi Zachodnich, natomiast ostatnie miejsca, jak we wszystkich prawie przypadkach zajmuje Kongresówka.

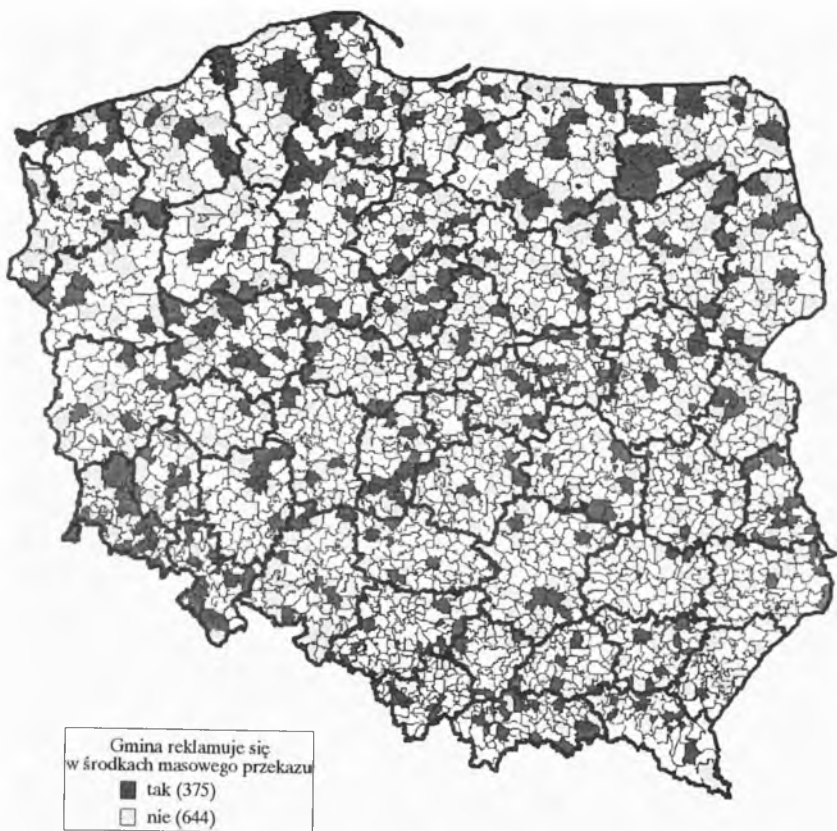
Ponad $\frac{2}{3}$ gmin stosuje jakąś formę promocji. Najwięcej takich gmin jest na Ziemiach Zachodnich i w Wielkopolsce, nieco mniej w Galicji i najmniej — trochę więcej niż połowa — gmin w Kongresówce. Niemal co druga gmina na obszarach zachodnich i co trzecia w Galicji i Kongresówce reklamuje się w środkach masowego przekazu. Ponad dwie trzecie gmin w pierwszym przypadku, połowa w Galicji i znacznie mniej niż połowa w Kongresówce wydało foldery. Bardzo efektywnym kanałem promocji jest udział w targach krajowych i zagranicznym. I pod tym względem Ziemia Zachodnie są wyraźnym liderem. Co trzecia gmina z tych obszarów bierze udział w targach, podczas gdy jedynie trochę więcej niż co czwarta z Wielkopolski i co piąta z Galicji. W Kongresówce ten rodzaj działalności deklaruje tylko mniej niż co dziesiąta gmina. Współpraca z ośrodkami naukowymi i firmami doradczymi jest mniej rozpowszechniona. W pierwszym przypadku przoduje Galicja, w drugim zaś Ziemia Zachodnie, ale różnice między regionami są stosunkowo niewielkie, chociaż i tym przypadku najgorsze pozycje zajmuje Kongresówka (ryc. 9, 10).

Tabela 2.12.

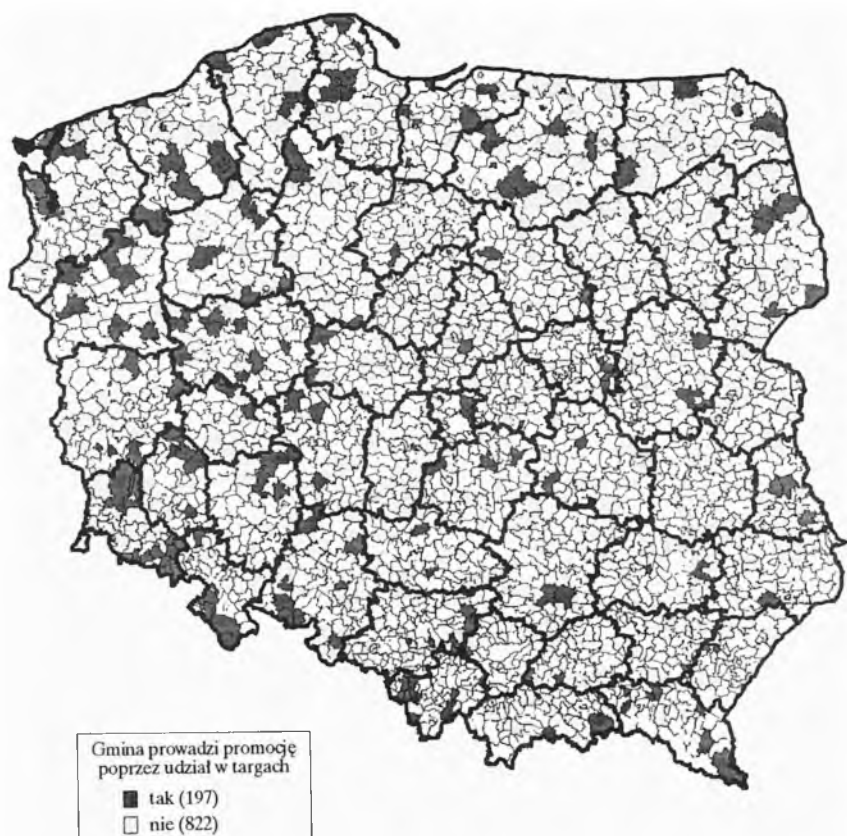
Program rozwoju gminy według regionów historycznych, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Jest	Nie ma
Kongresówka	25,1	74,9
Galicja	32,8	67,2
Wielkopolska	36,0	64,0
Ziemia Zachodnie	29,4	70,6
Ogółem	28,9	71,1

Ułatwienia dla inwestorów stosuje około dwie trzecie gmin, a ulgi podatkowe mniej niż połowa (ryc. 11). Różnice między poszczególnymi regionami nie są zbyt wielkie, chociaż i w tym przypadku przodują Ziemia Zachodnie. Nie wydaje się jednak, aby istniała wyraźniejsza zależność między koniunkturą gospodarczą w gminie, a stosowanymi ułatwieniami, choć zależność taka występuje w przypadku firm z kapitałem zagranicznym (o czym pisaliśmy w rozdz. 1). Wynika to z faktu, że pozostające do dyspozycji zarządów gmin instrumenty zachęcające inwestorów nie są zbyt efektywne, choć w przypadku niektórych firm — szczególnie dla nowo powstałych i zagranicznych, głównie mniejszych — mogą mieć istotne znaczenie. Zachętą dla inwestorów może być często bardziej fakt, że władze gminy



Ryc. 9. Gminy reklamujące się w środkach masowego przekazu



Ryc. 10. Gminy biorące udział w targach

Promocja gminy według regionów historycznych, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Ogółem	Reklama w środ- kach przekazu	Współpra- ca z ośrod- kami nauko- wymi	Współpra- ca z firmami dorado- czymi	Udział w targach	Foldery
Kongresówka	56,2	30,1	8,3	12,0	9,4	40,7
Galicja	72,7	33,6	16,4	16,4	21,1	51,6
Wielkopolska	78,7	44,0	10,7	14,7	23,3	65,3
Ziemie Zachodnie	84,4	45,0	14,5	20,9	33,0	67,0
Ogółem	69,4	36,7	11,4	15,4	19,4	53,0

lub miejscowa ludność nie przeszkadzają lokalizacji przedsiębiorstwa, niż przyznane niewielkie ulgi (w podatku od nieruchomości) lub ułatwienia w przekazaniu terenu. Pewną pozytywną rolę mogą natomiast odgrywać inwestycje infrastrukturalne, a szczególnie oczyszczalnia ścieków. Mimo ograniczonych środków, polskie gminy wykazują ogromną inwencję i determinację w inwestowaniu w uzbrojenie terenu i oczyszczalnię ścieków, co pozwala na przyciągnięcie inwestorów, korzystną dzierżawę lub sprzedaż terenu, a także — co ma znaczenie w wyborach lokalnych — uzyskanie wyraźnej poprawy warunków życia⁸.

Bariery rozwojowe gmin są także spowodowane wysoką ceną kredytu, wynikającą po części z dużej inflacji (ok. 22% w 1995 r.). Dlatego też zarządy są bardzo wstrzemięźliwe w korzystaniu z komercyjnego kredytu. Niemniej jednak prawie co czwarta gmina deklaruje chęć zaciągnięcia takiego kredytu. Oczywiście pojawia się pytanie, czy deklaracje te wynikają ze słabego rozeznania możliwości płatniczych gminy, zwykłej lekkomyślności,

⁸Mimo tego generalnie raczej pozytywnego obrazu, niektóre gminy cechuje prawdopodobnie postawa roszczeniowa w stosunku do inwestorów, a szczególnie zagranicznych. Warto to zjawisko zbadać w ankiecie do gmin w 1996 r. Tymczasem można przytoczyć charakterystyczny przykład, tak typowy dla „realnego socjalizmu”, opisany ostatnio przez »Gazetę Wyborczą« (2.01.1996 r.). Koncern Daewoo, który zlokalizował montownię telewizorów w Pruszkowie tworząc w tym mieście ok. 500 miejsc pracy, znalazł się w konflikcie z zarządem gminy, który nie chciał partycypować w kosztach budowy nowej drogi do zakładu. Gazeta cytuje następującą wypowiedź przedstawiciela władz miasta: *Firma jest tak bogata, że może sobie sfinansować tę budowę*. Podobna postawa cechuje Rejon Energetyczny, który chce naciągnąć przedsiębiorstwo na 400 tys. zł w zamian za podłączenie większej mocy. Nie byłoby dziwne, gdyby Koreańczycy, choćby dla zasady, zamknęli swój zakład w gminie stosującej tego rodzaju politykę w stosunku do inwestorów. Podobne przykłady są — wydaje się — znacznie rzadsze w przypadku gmin mniejszych, położonych peryferyjnie, dla których nawet średnia inwestycja jest istotnym czynnikiem zmieniającym w znaczącym stopniu strukturę ich gospodarki.



Ryc. 11. Gminy stosujące zachęty dla inwestorów

Tabela 2.14.

Zachęty dla inwestorów stosowane przez gminy, według regionów historycznych, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Ogółem	Ulgi podatkowe
Kongresówka	60,8	42,3
Galicja	69,9	42,2
Wielkopolska	66,7	44,0
Ziemie Zachodnie	74,8	54,6
Ogółem	65,6	45,9

zgodnie z założeniem *jakoś to będzie*, ponieważ gmina nie może zbankrutować, czy też trzeźwej kalkulacji w granicach rozsądnego ryzyka? Przy obecnym stanie badań odpowiedź na te pytania nie jest możliwa, ale jest dość charakterystyczne, że najbardziej skłonne do zaciągania kredytu komercyjnego są niezbyt dynamiczne gospodarczo gminy galicyjskie, najbardziej zaś wstrzemięźliwe są gminy Ziem Zachodnich, które cechuje nastawienie prorozwojowe.

Tabela 2.15.

Czy gmina wzięłaby kredyt komercyjny? Odpowiedzi według regionów historycznych, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Tak	Nie
Kongresówka	25,9	74,1
Galicja	36,7	63,3
Wielkopolska	26,7	73,3
Ziemie Zachodnie	22,7	77,3
Ogółem	26,5	73,5

Bardzo ważnym wskaźnikiem koniunktury w gminach jest powstawanie nowych przedsiębiorstw, ponieważ tworzą one miejsca pracy i przyczyniają się do wzrostu gospodarczego gminy i poziomu dochodów mieszkańców. Dynamika przyrostu przedsiębiorstw w 1994 r. w porównaniu z 1993 r. jest stosunkowo znaczna. Średnio zarejestrowano w tym roku w jednej gminie blisko 120 przedsiębiorstw, od 150 na Ziemach Zachodnich do 99 w Kongresówce. Mniej więcej połowa z liczby nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw została wyrejestrowana, saldo jest więc we wszystkich regionach dodatnie, przy czym wyraźnie większą dynamiką cechują się Ziemie

Zachodnie i Wielkopolska. Na obecnym etapie badań nie można jeszcze powiedzieć o jakie przedsiębiorstwa chodzi, chociaż jest dość oczywiste, że większość powstających firm to małe rodzinne przedsiębiorstwa. Mimo tego zastrzeżenia koniunktura w gminach była w 1994 r., jak się wydaje, nienajgorsza.

Tabela 2.16.

Ruch przedsiębiorstw w 1994 r. według regionów historycznych

Regiony historyczne	Zarejestrowane	Wyrejestrowane	Saldo
Kongresówka	99	48	51
Galicja	113	57	56
Wielkopolska	130	60	70
Ziemie Zachodnie	150	74	76
Ogółem	119	58	61

Istotnym elementem koniunktury w gminach jest wielkość inwestycji, która, jak stwierdzono przy okazji omawiania wielkości budżetów gminnych, istotnie różnicuje badany zbiór jednostek terytorialnych. Obecnie przytoczono te dane w innym nieco układzie dodając jeszcze jeden interesujący wskaźnik obrazujący poziom cywilizacyjnego rozwoju. Największe inwestycje mają miejsce w gminach Ziemi Zachodniej, a najmniejsze w Galicji, przy czym różnica jest bardzo znaczna i wynosi 2,6 razy. Najwyższy wskaźnik „telefonizacji” notuje Wielkopolska, a następnie Ziemie Zachodnie. Najgorsza sytuacja w tej dziedzinie występuje w Kongresówce.

Tabela 2.17.

Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarczego gmin według regionów historycznych

Regiony historyczne	Inwestycje w mln zł na 1 mieszk.	Liczba telefonów na 1000 mieszk.
Kongresówka	2,63	58
Galicja	2,43	60
Wielkopolska	3,21	74
Ziemie Zachodnie	6,38	69
Ogółem	3,78	64

Źródło: Zbiór danych o gminach RSA '94, WUS w Jeleniej Górze

Znaczna większość zarządów gmin deklaruje opcję przyszłościową, należy bowiem ich zdaniem raczej inwestować aby zaspokajać przyszłe potrzeby, niż dbać o zaspokajanie potrzeb bieżących. Tę ostatnią, zachowawczą opcję preferuje jednak więcej niż co dziesiąta gmina w trzech regionach, z wyjątkiem Ziemi Zachodnich, gdzie tego zdania jest zarząd mniej więcej co siedemnastej gminy.

Tabela 2.18.

**Preferencje zaspokajania potrzeb według regionów historycznych, w %
(n=1019)**

Regiony historyczne	Potrzeby bieżące	Potrzeby przyszłe	Brak opinii
Kongresówka	10,7	83,7	5,6
Galicja	11,7	81,3	7,0
Wielkopolska	10,7	85,3	4,0
Ziemia Zachodnie	6,7	88,3	5,0
Ogółem	9,7	84,9	5,4

Wśród swoich największych sukcesów, które zostały osiągnięte po ustanowieniu rzeczywistego samorządu, gminy wymieniły głównie inwestycje infrastrukturalne. Relatywnie największe sukcesy Kongresówki to wodociągi i kanalizacja oraz drogi, w przypadku Galicji była to gazyfikacja, w przypadku zaś Ziemi Zachodnich i Wielkopolski budowa oczyszczalni ścieków. Tabela sukcesów odzwierciedla dotychczasowy stan infrastruktury oraz dostępność surowców, a więc gazu w przypadku Galicji.

Tabela 2.19.

**Największy sukces gmin od 1990 r. według regionów historycznych, w %
(n=1019)**

Regiony historyczne	Drogi	Wysypisko śmieci	Oczyszczalnia ścieków	Wodociągi, kanalizacja	Gazyfikacja
Kongresówka	15,3	4,1	15,5	53,2	9,6
Galicja	7,0	2,3	16,4	34,4	35,9
Wielkopolska	8,0	10,0	25,3	47,3	7,3
Ziemia Zachodnie	6,7	6,7	23,4	40,1	7,4
Ogółem	10,8	5,5	19,2	46,3	12,0

Zarządy gmin w poszczególnych regionach mają podobny pogląd jeżeli chodzi o perspektywę rozwoju gminy w 1996 r. Optymiści występują w blisko 20% gminach Ziemi Zachodnich i 15% Galicji, gdzie z kolei jest jednak najmniej zadeklarowanych pesymistów, bo ujawniają się oni w jedynie co piątej gminie, w porównaniu do prawie co trzeciej na Ziemiach Zachodnich i w Kongresówce. Jednakże ponad połowa respondentów uchyliła się od odpowiedzi twierdząc, że albo następny rok będzie taki sam jak poprzedni, albo w ogóle nie wyraziła swojej opinii.

Tabela 2.20.

Wskaźnik optymizmu zarządów gmin według regionów historycznych, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Odsetek odpowiedzi, że rok 1996 będzie			
	lepszy	taki sam	gorszy	trudno powiedzieć
Kongresówka	18,5	22,4	30,3	28,8
Galicja	15,0	26,0	20,5	38,5
Wielkopolska	17,3	18,7	28,0	36,0
Ziemia Zachodnie	19,9	18,8	30,9	30,4
Ogółem	18,3	21,3	28,9	31,5

Potrzeby inwestycyjne w poszczególnych regionach są bardzo podobne. Jedynie nieco więcej gmin w Wielkopolsce deklaruje konieczność budowy oczyszczalni ścieków, a w Kongresówce — telefonów.

Tabela 2.21.

Najważniejsze potrzeby inwestycyjne według regionów historycznych, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Gaz	Kanalizacja, wodociąg	Oczyszczalnia ścieków	Wysypisko śmieci	Drogi	Telefony
Kongresówka	7,0	34,6	19,4	7,8	6,3	10,2
Galicja	2,3	39,8	20,3	6,3	7,0	7,0
Wielkopolska	5,3	37,3	26,7	7,3	4,0	8,7
Ziemia Zachodnie	8,5	37,2	21,6	9,2	4,3	4,6
Ogółem	6,6	36,4	21,2	7,9	5,5	8,0

Obserwowana w naszych badaniach większa aktywność i lepsza koniunktura w gminach Ziemi Zachodnich i Północnych pozostaje w pewnej

Czy w Polsce powinny być powiaty? Odpowiedzi według regionów historycznych, w % (n=1019)

Regiony historyczne	Tak	Nie
Kongresówka	51,9	48,1
Galicja	57,8	42,2
Wielkopolska	58,7	41,3
Ziemie Zachodnie	66,7	33,3
Ogółem	57,7	42,3

sprzeczności z upowszechnianym zarówno w prasie, jak i w niektórych opracowaniach naukowych, poglądem o wszechobecnej recesji, marazmie i frustracji panujących w województwach północnych, szczególnie dotkniętych likwidacją PGR-ów i związanym z tym masowym bezrobociem. Z drugiej strony podkreśla się dobrą koniunkturę w gminach położonych w województwach graniczących z Niemcami. Ta ostatnia grupa gmin mogła więc wpłynąć w sposób decydujący na korzystny obraz całych Ziem Zachodnich i Północnych. Aby sprawdzić tę hipotezę zbiór gmin Ziem Zachodnich podzielono na dwa podzbiory: gminy położone w pasie północnym, od województwa suwalskiego do szczecińskiego, oraz gminy znajdujące się w zachodnich województwach przygranicznych. Podobnie jak w przypadku analizy budżetów⁹, gminy województw północnych dotkniętych kryzysem PGR-ów zajmują nieco gorsze pozycje niż gminy pasa przygranicznego, ale bez porównania lepsze od gmin pozostałych obszarów Polski (Kongresówki, Galicji i Wielkopolski). Jedynie w nieco mniejszym odsetku gmin północnych województw ukazuje się gazeta lokalna, ale różnica jest bardzo niewielka (w granicach błędu). I tak np. w dotkniętych recesją gminach województw północnych jest prawie dwukrotnie więcej gmin, w których znajdują się przedsiębiorstwa zagraniczne, niż na pozostałych obszarach Polski. Trzy czwarte gmin prowadzi promocje w pierwszej grupie gmin i tylko dwie trzecie w drugiej. Blisko połowa gmin w pierwszej grupie utrzymuje kontakty zagraniczne i tylko ok. jednej trzeciej w drugiej. Saldo przyrostu nowych przedsiębiorstw w 1994 r. było w pierwszym przypadku niemal o 30% większe niż w drugim. Porównania te pozwalają lepiej uzasadnić tezę o przodującej pozycji Ziem Zachodnich w procesach rozwoju gmin, a być może w ogóle w procesach transformacji systemowej.

⁹Por. s. 34 niniejszego opracowania.

Niektóre wskaźniki aktywności gmin ziem zachodnich i północnych na tle gmin pozostałych obszarów Polski, w %

Wskaźniki	Województwa północne	Województwa przygraniczne	Pozostałe obszary Polski
% gmin, w których istnieją przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym	34,0	47,3	19,7
% gmin prowadzących promocję	85,0	84,1	63,6
% gmin utrzymujących kontakty zagraniczne	44,0	53,8	27,3
% gmin, w których ukazuje się gazeta	38,0	57,1	41,4
Liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych w gminie	142	155	108
Liczba przedsiębiorstw wyrejestrowanych w gminie	71	75	52
Saldo ruchu przedsiębiorstw	+71	+80	+56
Liczba badanych gmin	100	182	737

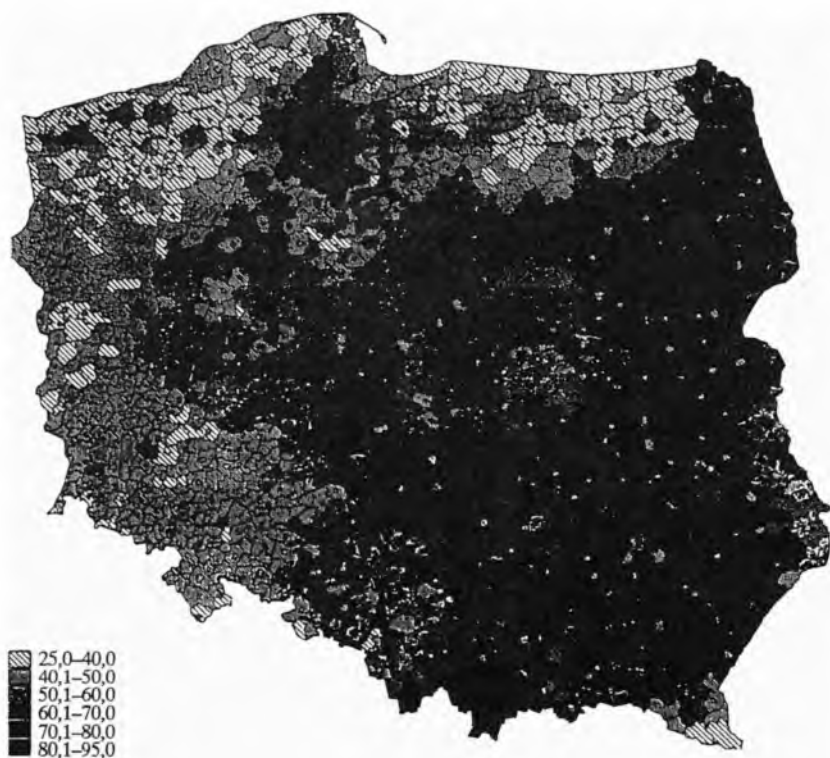
Wśród bloku pytań o reformę administracyjną, kompetencje gmin i współpracę z administracją rządową jedynie odpowiedź na pytanie o restytucję powiatów była zróżnicowana regionalnie. Ogółem zwolennicy powiatów przeważają we wszystkich regionach, ale o ile w Kongresówce za powiatami wypowiada się nieco więcej niż co druga gmina, to już dwie trzecie gmin na Ziemiach Zachodnich. Istnieje więc, jak się wydaje, korelacja między nasileniem obecności PSL w danym regionie i stosunkiem gmin do odtworzenia powiatów. Tak gdzie PSL jest silniejsze, tam mniej zarządów gmin chciałoby przywrócenia powiatów.

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

rynkowej i w warunkach konkurencji. **Pierwsze miejsce gmin Ziem Zachodnich pod względem wskaźników aktywności i koniunktury w gminach nie jest niespodzianką, chociaż nie zgadza się ze stereotypową interpretacją stosowaną w analizach zachowań politycznych**¹⁰. Nie jest to niespodzianką, ponieważ zbiorowość mieszkańców Ziem Zachodnich ukształtowała się w wyniku powojennych migracji, toteż odsetki ludności mieszkającej w danej gminie od urodzenia są tam znacznie niższe niż w Kongresówce i w Galicji. Dotyczy to przede wszystkim gmin wiejskich, ponieważ w tych dwóch ostatnich regionach również miasta cechuje duży odsetek ludności napływowej, ale często jest to ludność, która przybyła do tych ośrodków z najbliższej okolicy (por. ryc. 12). Populacja ukształtowana w wyniku migracji, a więc wymieszana zarówno genetycznie jak i kulturowo, charakteryzuje się zwykle takimi cechami jak aktywność, innowacyjność i przedsiębiorczość — choć badania epidemiologiczne wskazują jednocześnie na jej większą zapadalność na choroby nowotworowe. Po drugie, ludność Ziem Zachodnich jest znacznie młodsza, niż ludność pozostałych wielkich historycznych regionów Polski. Te dwa czynniki powodują, że **mieszkańcy Ziem Zachodnich szybciej adaptują się do nowej sytuacji wywołanej zmianą ustrojową i są bardziej niż obywatele innych regionów, a szczególnie Galicji i Kongresówki, podatni na procesy modernizacji. Mieszkańcy Ziem Zachodnich wykazują jednocześnie większe zdolności do samozaradności i samoodowiedzialności, rzadziej — wydaje się — uciekając się do postaw roszczeniowych.**

Różnice między Ziemią Zachodnią i Wielkopolską z jednej strony, a Galicją i Kongresówką z drugiej, są już obecnie bardzo znaczne i należy przypuszczać, że będą się w wyniku żywiołowych procesów gospodarczych nadal pogłębiać. Oznacza to wielkie wyzwanie dla polityki regionalnej państwa, lecz powinno także prowadzić, w odniesieniu do Ziem Zachodnich i Północnych, do **przewartościowania wielu obiegowych opinii i stereotypo-**

¹⁰Analitycy tej sytuacji kierując się bardziej sympatiami politycznymi niż prawidłową oceną sytuacji są np. skłonni twierdzić, że częstsze na Ziemiach Zachodnich niż w innych regionach głosowanie na SLD (potwierdzone także rozkładem głosów w wyborach prezydenckich) powodowane jest brakiem integracji i anomią zbiorowości tych obszarów oraz rozczarowaniem do reform, przybierającym wręcz formy szerokiej frustracji społecznej. Oczywiście teza o braku integracji jest całkowicie fałszywa, ponieważ już badania przeprowadzane w latach 1960-tych pokazały wysoki stopień integracji tej populacji. Analitycy ci nie chcą przyznać, że wybór SLD, ale także Unii Wolności w kolejnych głosowaniach, nie oznacza bynajmniej przywiązania do „komuny”, ale przeciwnie — opowiedzenie się za modernizacją Polski, która sporej części społeczeństwa kojarzy się raczej z programem SLD (a także Unii Wolności) niż z hasłami głoszonymi przez tzw. „ugrupowania prawicowe”, które w istocie są lewicowo, wręcz populistycznie nastawione w sferze gospodarczej, a ich „prawicowość” można łączyć jedynie z postawami konserwatywnymi w sferze obyczajowej.



Ryc. 12. Stopień zasiedziałości mieszkańców (ludność zamieszkała od urodzenia w miejscowości zamieszkania w 1988 r. wg miast i gmin, w % ludności ogółem)

Źródło: A. Gałazka, *Migracje ludności Polski w latach 1970–1988 (zestawienie statystyczne)*, KPZK PAN, Warszawa 1993, maszynopis.

wych sądów, obecnych także w środowiskach profesjonalnie zajmujących się badaniami rozwoju regionalnego i lokalnego.

2.3. Zróżnicowanie gmin w przekroju miasto–wieś

Status administracyjny gminy także w sposób istotny różnicuje analizowane cechy; na 90 branych pod uwagę zmiennych w 37 przypadkach występują one wyraźnie częściej (lub rzadziej) w gminach miejskich niż wiejskich. Sytuacji w gminach miejsko-wiejskich w zasadzie nie analizujemy, ponieważ ich liczebność w próbie (7) jest bardzo mała.

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

Tabela 2.24.

**Aktywność polityczna w gminach według statusu administracyjnego, w %
(n=1034)**

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

Tabela 2.25.

**Środki masowego przekazu według statusu administracyjnego gmin, w %
(n=1034)**

Środki masowego przekazu	Częstość występowania	
	gminy miejskie	gminy wiejskie
Gazeta	72,6	30,3
TV kablowa	22,9	1,2
Gazeta finansowana przez gminę	45,8	19,5

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

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

Tabela 2.26.

Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym a status administracyjny gminy (n=1034)

Status administracyjny	Obecność w %	Średnie zatrudnienie		
		1993	1994	1995
Gminy miejskie	48,2	81	107	116
Gminy miejsko-wiejskie	42,9	20	30	34
Gminy wiejskie	15,4	10	12	13
Ogółem	26,0	33	42	46

Gminy miejskie również znacznie częściej współpracują z partnerami zagranicznymi zarówno w zakresie gospodarczym jak i kulturalno-sportowym.

Działania promocyjne częściej występują w gminach miejskich niż wiejskich. I tak np. co druga gmina miejska i co trzecia wiejska reklamuje się w środkach przekazu. Udział w targach bierze co trzecia gmina miejska i co dziewiąta wiejska. Filmy wideo i foldery również znacznie częściej publikują gminy miejskie. Program rozwoju gminy, który również można

**Współpraca zagraniczna według statusu administracyjnego gminy, w %
(n=1034)**

Formy współpracy	Gminy miejskie	Gminy wiejskie
Ogólnie	64,0	19,2
Gospodarcza	15,4	4,5
Kulturalno-sportowa	34,0	7,1
Wymiana mieszkańców	19,9	4,5

traktować jako swojego rodzaju działalność promocyjną, został opracowany w nieco więcej niż jednej trzeciej gmin miejskich i jednej czwartej wiejskich, tak więc różnice w tym zakresie nie są tak duże jak w przypadku innych omawianych wyżej wskaźników.

Tabela 2.28.

Promocja według statusu administracyjnego gmin, w % (n=1034)

Formy promocji	Gminy miejskie	Gminy wiejskie
Stosowanie jakiejkolwiek promocji	90,7	59,1
Reklama w środkach przekazu	50,6	30,0
Współpraca z ośrodkami naukowymi	19,3	7,8
Współpraca z firmami doradczymi	21,1	12,7
Udział w targach	34,6	12,1
Film video	26,8	7,8
Foldery	84,0	37,9
Program rozwoju gminy	36,4	25,2

Ułatwienia dla inwestorów niemal równie często stosują gminy miejskie jak wiejskie, natomiast te pierwsze nieco częściej udzielają ulg podatkowych.

Także dynamika przedsiębiorczości jest znacznie większa w gminach miejskich niż wiejskich, przy czym liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw w miastach jest aż pięciokrotna większa niż na wsiach. Również dodatnie saldo zmiany liczby firm jest znacznie większe w miastach niż na wsi. Zjawisko to jest oczywiście całkowicie normalne, trzeba jednak zauważyć, że aktywność pozarolnicza w gminach wiejskich jest ciągle zbyt mała i trudno jeszcze mówić o rezultatach lansowanego m.in. przez Ministerstwo Rolnictwa tzw. „wielofunkcyjnego rozwoju wsi”.

Tabela 2.29.

**Ułatwienia dla inwestorów według statusu administracyjnego gminy, w %
(n=1034)**

Rodzaj ułatwień	Gminy miejskie	Gminy wiejskie
Ogólnie	71,4	65,2
Ulgi podatkowe	52,1	42,9

Tabela 2.30.

**Ruch przedsiębiorstw w gminie w 1994 r. według statusu
administracyjnego gmin (n=1034)**

Status administracyjny	Ruch w liczbie przedsiębiorstw		
	zarejestrowano	wyrejestrowano	saldo
Gminy miejskie	264	126	138
Gminy miejsko-wiejskie	90	74	16
Gminy wiejskie	50	26	24
Ogółem	119	58	61

Tabela 2.31.

**Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarczego gmin według podziału na
miasto i wieś**

Typ miejscowości	Inwestycje w mln zł na mieszk.	Liczba telefonów na 1000 mieszk.
Miasta	4,39	93
Wsie	3,47	34

Źródło: *Zbiór danych o gminach RSA '94*, WUS w Jeleniej Górze.

Wielkość inwestycji na mieszkańca jest większa w gminach miejskich, lepsze jest też wyposażenie tych gmin w telefony.

Zarządy gmin miejskich charakteryzuje nieco większy optymizm spojrzenia w przyszłość gmin w nadchodzącym (1996) roku, ale różnice w tym zakresie nie są zbyt duże.

Deklaracje na temat największego sukcesu gminy dotyczą, tak jak i w innych analizowanych wskaźnikach, infrastruktury. Budową szkół chwala się przede wszystkim gminy wiejskie, podobnie jak budową wodociągów

Tabela 2.32.

**Wskaźnik optymizmu według statusu administracyjnego gminy, w %
(n=1034)**

Rok 1995 będzie:	Gminy miejskie	Gminy wiejskie
lepszy	24,4	15,4
taki sam	17,8	23,1
gorszy	26,5	29,9
trudno powiedzieć	30,3	32,6

Tabela 2.33.

**Największy sukces gminy od 1990 r. według statusu administracyjnego,
w % (n=1034)**

Sukces	Gminy miejskie	Gminy wiejskie
Wodociąg/kanalizacja	29,8	54,3
Oczyszczalnia ścieków	31,3	13,4
Budownictwo szkolne	9,6	21,5

i kanalizacji, natomiast oczyszczalnie ścieków wymieniają częściej gminy miejskie.

Jak pamiętamy, poglądy na reformę terytorialnej organizacji kraju (odtworzenie powiatów) były zróżnicowane, chociaż niezbyt silnie, w zależności od położenia gminy w danym regionie historycznym. Opinia ta, a także pogląd na liczbę województw, są również zróżnicowane w zależności od statusu administracyjnego gminy. Gminy miejskie wyraźnie częściej opowiadają się za odtworzeniem sieci powiatów, być może dlatego, że pewna ich część ma szansę zostać siedzibą jednostki administracyjnej tego właśnie szczebla. Również gminy miejskie częściej opowiadają się za zmniejszeniem liczby województw.

Tabela 2.34.

**Poglądy na reformę struktury terytorialnej kraju według statusu
administracyjnego gminy, w % (n=1034)**

Opinie	Gminy miejskie	Gminy wiejskie
Przywrócić powiaty	69,0	52,3
Zmniejszyć liczbę województw	67,5	55,5

Jest rzeczą zupełnie oczywistą, że miejski lub wiejski charakter gminy różnicuje analizowane przez nas zjawiska, jednakże wydaje się, że różnice między miastem a wsią są mniejsze niż różnice międzyregionalne. Hipotezę ta zostanie bardziej dokładnie sprawdzona w kolejnym etapie badań.

2.4. Zróżnicowanie gmin pod względem atrakcyjności turystycznej

2.4.1. Atrakcyjność turystyczna gmin

Trzecią w kolejności zmienną różnicującą badane gminy jest poziom ich atrakcyjności turystycznej. Poziom atrakcyjności turystycznej: przyrodniczej i kulturowej wyznaczono przy pomocy analizy kilkunastu cech¹¹.

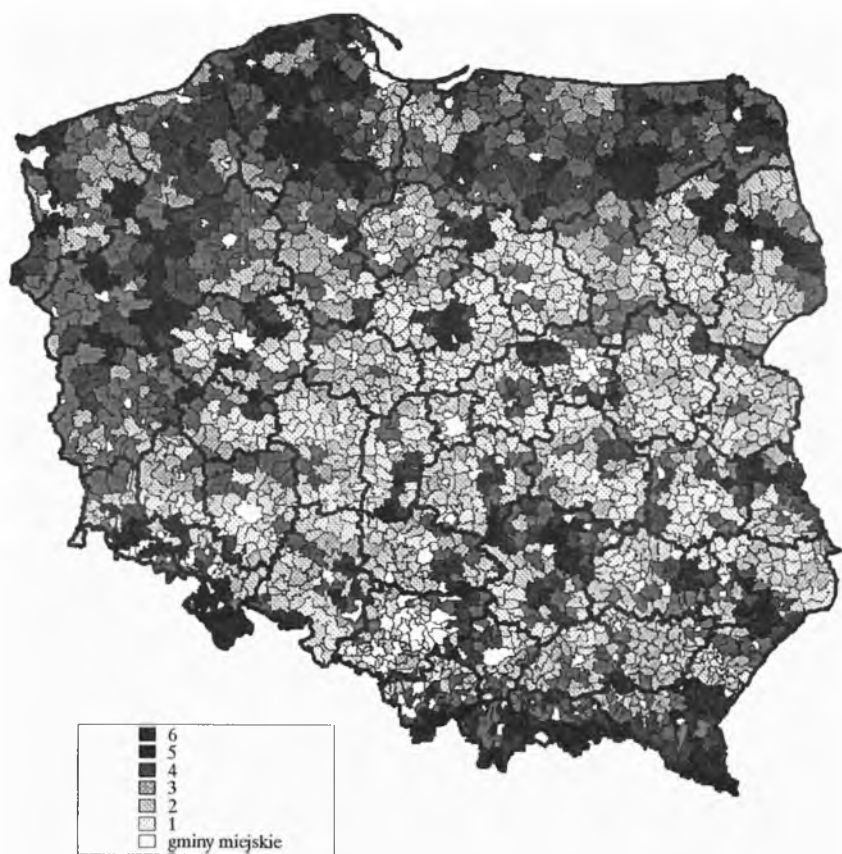
Atrakcyjność przyrodnicza

Ogólnie rzecz ujmując, na mapie atrakcyjności przyrodniczej (ryc. 13) rysują się następujące prawidłowości: największe skupiska gmin atrakcyjnych występują na obrzeżu kraju, natomiast obszary w środku Polski są stosunkowo mało atrakcyjne. Najwięcej gmin o wysokich walorach przyrodniczych znajduje się w Polsce północno-wschodniej (Mazury i Suwalszczyzna), nad morzem, na Kaszubach, na pojezierzach województw gorzowskiego i zielonogórskiego, w Sudetach i Karpatach. Jedynym znaczniejszym zgrupowaniem gmin atrakcyjnych przyrodniczo w Polsce Centralnej jest rejon Gór Świętokrzyskich.

Nie znaczy to jednak, że obszarów atrakcyjnych przyrodniczo nie ma też gdzie indziej. Pojedyncze gminy (lub nawet grupy obejmujące kilka jednostek) obdarzone dużymi walorami znajdują się niemal w każdym województwie. Wymienić tu można na przykład Pojezierze Gostynińskie koło Płocka, Pojezierze Drawskie, kompleksy leśne w północno-centralnej Polsce albo okolice Spały i Tomaszowa Mazowieckiego.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że wiele atrakcyjnych przyrodniczo obszarów znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie wielkich aglomeracji. Przykładowo wymienić tu można Puszcę Kampinoską koło Warszawy, Wyżynę Krakowsko-Częstochowską i Beskid Makowski koło Krakowa, Wiel-

¹¹*Turystyka na obszarach wiejskich Polski*, opracowanie wykonane na zlecenie programu PHARE-TOURIN II przez zespół Europejskiego Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego w składzie: Wojciech Dziemianowicz, Janusz Hryniewicz, Bohdan Jałowicki, Andrzej Kowalczyk (kierownik), Paweł Swianiewicz, Jolanta Wojciechowska, Tomasz Zarycki, Warszawa 1995 (maszynopis).



Ryc. 13. Atrakcyjność środowiska przyrodniczego — wskaźnik według gmin

kopolski Park Narodowy koło Poznania, obszary wokół Gdańska i Szczecina, a także grupę gmin na północny-wschód od Lublina.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę wartości średnie, obliczone dla poszczególnych województw, to okaże się, że najwyższą atrakcyjnością odznaczają się kolejno województwa: nowosądeckie, śląskie, suwalskie, gorzowskie, gdańskie i wałbrzyskie. Są to więc województwa położone na obszarach nadmorskich, pojeziernych i górskich.

Na przeciwnym biegunie znajdują się województwa uszeregowanej w kolejności od najmniejszej atrakcyjności przyrodniczej: łódzkie, kaliskie, płockie, skierniewickie, ciechanowskie, konińskie, radomskie, siedleckie. Są to zatem bez wyjątku regiony położone na obszarze nizin środkowej Polski.

Atrakcyjność kulturowa

Przestrzeń kulturowa Polski jest przestrzenią stosunkowo bogatą i różnorodną. W przeprowadzonej waloryzacji około dwóch trzecich gmin wiejskich uznano za mniej lub bardziej atrakcyjne. Gminom tym przyporządkowano wskaźniki syntetyczne obrazujące ich atrakcyjność kulturową, w skali od bardzo niskiego do bardzo wysokiego poziomu atrakcyjności (ocena punktowa odpowiednio od 1 do 5). Ok. 20% gmin uzyskało ocenę najniższą, a jedynie niecałe 2% — ocenę najwyższą; 18% gmin charakteryzuje się niskim poziomem atrakcyjności, 17% — średnim, a prawie 7% — wysokim (por. ryc. 14).

Około. 10% gmin, które znalazły się w dwóch najwyższych klasach, należy do najbardziej atrakcyjnych. Przede wszystkim skupiają się one w Polsce południowej i południowo-wschodniej, a także w nieco mniejszym stopniu w południowo-zachodniej części kraju. Szczególnymi walorami wyróżniają się województwa: nowosądeckie i krośnieńskie, gdzie odpowiednio prawie 47% i ok. 38% gmin należy do klas o wysokim i bardzo wysokim poziomie atrakcyjności z punktu widzenia ich dziedzictwa kulturowego.

Obszary wiejskie wielu regionów są jednak mało atrakcyjne kulturowo (ocena 0 na skali atrakcyjności). Należą do nich przede wszystkim wiejskie tereny województw: koszalińskiego, pilskiego, bydgoskiego oraz legnickiego, wrocławskiego, kaliskiego i konińskiego. Ten typ obszarów wiejskich występuje jednak także w Polsce środkowej; w województwach łódzkim i radomskim oraz wschodniej, w województwach łomżyńskim, chełmskim i tarnobrzeskim.

Bardzo charakterystyczna jest grupa regionów o średnim poziomie atrakcyjności, rozproszona praktycznie na całym obszarze kraju. Należy do



Ryc. 14. Atrakcyjność środowiska kulturowego — wskaźnik według gmin

niej większość województw, na obszarze których położone są duże aglomeracje miejskie. Są to województwa: na północy — szczecińskie i gdańskie, na zachodzie — poznańskie i zielonogórskie, w centrum kraju — warszawskie (wraz ze zlokalizowanym między aglomeracją stołeczną a łódzką — skierniewickim), na południu — katowickie oraz na wschodzie — lubelskie. Grupę tę uzupełniają trzy podgórskie województwa południowo-wschodnie: przemyskie, rzeszowskie i tarnowskie. Pozostała część obszarów wiejskich kraju, w tym duże obszary Polski wschodniej, środkowej i zachodniej, została oceniona w ujęciu wojewódzkim jako mniej atrakcyjna kulturowo.

Przedstawiony tutaj syntetyczny obraz przestrzeni kulturowej Polski w największym stopniu jest określony przez dwa elementy: zabytkowe obiekty sakralne i inne obiekty zabytkowe. Oznacza to, że wybór gminy o wysokim poziomie atrakcyjności z punktu widzenia jednego z tych elementów jest, z dużym prawdopodobieństwem, wyborem bardzo atrakcyjnej gminy także pod innymi względami. Zależność ta jest, oczywiście, równie prawdopodobna zarówno w przypadku wyboru gminy nieatrakcyjnej, jak i cechującej się dowolnym innym poziomem atrakcyjności.

Innymi słowy, jeżeli przyjąć skalę liczbową, w której 0 oznacza brak zależności, a 1 — zależność pełną, to między obiektami sakralnymi a wskaźnikiem syntetycznym wynosi ona ok. 0,8, a między innymi obiektami zabytkowymi a tym samym wskaźnikiem — ok. 0,7.

W mniejszym stopniu obraz syntetyczny jest określony przez obiekty dworskie i pałacowe oraz zabytki architektury ludowej. Prawdopodobieństwo wyboru gminy o wszechstronnych wysokich walorach jedynie na podstawie informacji o lokalizacji na jej obszarze bardzo atrakcyjnych obiektów należących do jednej z tych dwóch kategorii jest niższe niż w poprzednich przypadkach. W zaproponowanej powyżej skali, zależność ta kształtuje się na poziomie ok. 0,6.

Pozostałe elementy kulturowe, tzn. kultura i sztuka ludowa oraz muzea, wpływają na obraz syntetyczny już tylko na poziomie ok. 0,3–0,4. Wynika to przede wszystkim z różnic między rozmieszczeniem i nasyceniem przestrzeni Polski tymi elementami oraz elementami omówionymi powyżej. W sumie obraz syntetyczny dobrze odzwierciedla przestrzeń kulturową Polski.

Syntetyczna mapa waloryzacji kulturowej gmin pokazuje także stosunkowo dokładnie *regiony etnograficzno-geograficzne Polski*. Nie sposób wymienić i opisać tutaj wszystkich. Uwaga zostanie więc zwrócona jedynie na wybrane obszary.

W pasie północnym Polski charakterystyczne są trzy wyraźne skupiska gmin pokrywające się z czterema krainami: Ziemią Pyrzycką, Kaszubami

oraz Warmią i Mazurami. Przykładowo, Kaszuby wyodrębniają się na mapie syntetycznej przede wszystkim ze względu na zachowany bogaty folklor: obyczaje, znany strój kaszubski, pieśni, a także wyroby ludowe, zwłaszcza hafty. O szczególnym miejscu tej krainy decydują również liczne przykłady budownictwa ludowego.

Na północy województwa słupskiego wyróżnia się położona nad samym morzem gmina Smołdzino, zaliczona do klasy najbardziej atrakcyjnych. Na jej obszarze znajduje się wieś Kluki m.in. z zachowanymi chałupami o typie słowińskim i skansenem słowińskiego budownictwa wiejskiego. Wieś ta jest również ośrodkiem hafciarstwa i koronkarstwa.

W pasie środkowym zwraca uwagę centralna część Wielkopolski oraz Ziemia Łowicka. Mniej widoczne są Kurpie i Podlasie. W centralnej części Wielkopolski znajduje się m.in. region etnograficzny zwany Babimojszczyzną, od głównego ośrodka, jakim jest Babimost położony w północno-wschodniej części woj. zielonogórskiego. Region ten zachował folklor Wielkopolski oraz stroje ludowe (strój lubuski). Warto również wspomnieć o regionie wokół Szamotuł, w północnej części województwa poznańskiego, z charakterystycznym strojem szamotulskim.

W regionie łowickim przykładem żywych tradycji sztuki ludowej i folkloru oraz stroju łowickiego jest gmina Zduny z takimi miejscowościami, jak: Złaków Kościelny i Złaków Borowy. Uprawia się tutaj tkactwo, wycinkarstwo, plastykę obrzędową itp. Uroczyście obchodzone są święta kościelne, m.in. Boże Ciało. W niektórych wsiach zachowała się drewniana zabudowa wsi z XIX wieku.

Z regionu kurpiowskiego trzeba przede wszystkim wymienić dwie wsie: Kadzidło i Myszyniec będące ośrodkami kultury kurpiowskiej.

Na południe od pasa środkowego widocznych jest na mapie syntetycznej wiele skupisk gmin odpowiadających mniejszym regionom etnograficzno-geograficznym, jak. np. Ziemia Łęczycka i Sieradzka, Region Opoczyński, Region Wieluńsko-Częstochowski, Ziemia Łukowska, Region Krzczonowski, Krasnostawski i Biłgorajski. Każdy z nich ma, oczywiście, swoją specyfikę, ale ich wspólną cechą jest to, że położone w ich obrębie gminy należą często do wyższych klas atrakcyjności kulturowej. Niektóre z nich dysponują również własnym strojem, jak chociażby Opoczyński, Krzczonowski czy Biłgorajski.

Najbardziej interesującym i najbogatszym kulturowo regionem w tej części Polski jest jednak Region Kielecko-Świętokrzyski ze znanym ośrodkiem w Bodzentynie.

Pas południowy i południowo-zachodni stanowi w zasadzie jeden zwarty ciąg gmin, w którym nie uwidaczniają się granice regionów etnograficz-

nych — tak duże jest nasycenie tej przestrzeni bogatymi kulturowo wsiami. Trzeba tutaj wspomnieć jedynie o Podhalu, które zajmuje na mapie syntetycznej zupełnie wyjątkowe miejsce.

Przestrzeń kulturowa Polski, przedstawiona tutaj przy pomocy wskaźników cząstkowych, wykazuje wyraźne prawidłowości. Istnieją przy tym widoczne różnice w rozmieszczeniu przestrzennym między elementami kultury materialnej a elementami żywej tradycji ludowej.

Zabytkowe obiekty sakralne i świeckie występują relatywnie częściej w zachodniej, północnej (zwłaszcza na Warmii i Mazurach) i południowej części kraju niż w centralnej i wschodniej. Na mapie Polski widoczna jest linia Wisły, która dość wyraźnie oddziela obszary w większym i mniejszym stopniu nasycone obiektami zabytkowymi, szczególnie tymi które pochodzą ze starszych okresów.

Drugi typ elementów przedstawia obraz stanowiący niemal zwierciadlane odbicie tego pierwszego, z wyjątkiem południowych obszarów górskich i podgórskich. Rozmieszczenie elementów kultury materialnej ujawniające się w przestrzeni nawiązuje do granic historycznych, przebiegających na ziemiach polskich (jeszcze w okresie zaborów). Widoczne jest to wyraźnie na podstawie zasięgów budownictwa drewnianego i murowanego.

Natomiast obecność żywej tradycji kulturowej, pozostaje w bezpośrednim związku ze stopniem zasiedlenia mieszkańców (por. ryc. 12, str. 59), która bez wątpienia, sprzyja podtrzymywaniu różnego rodzaju tradycji.

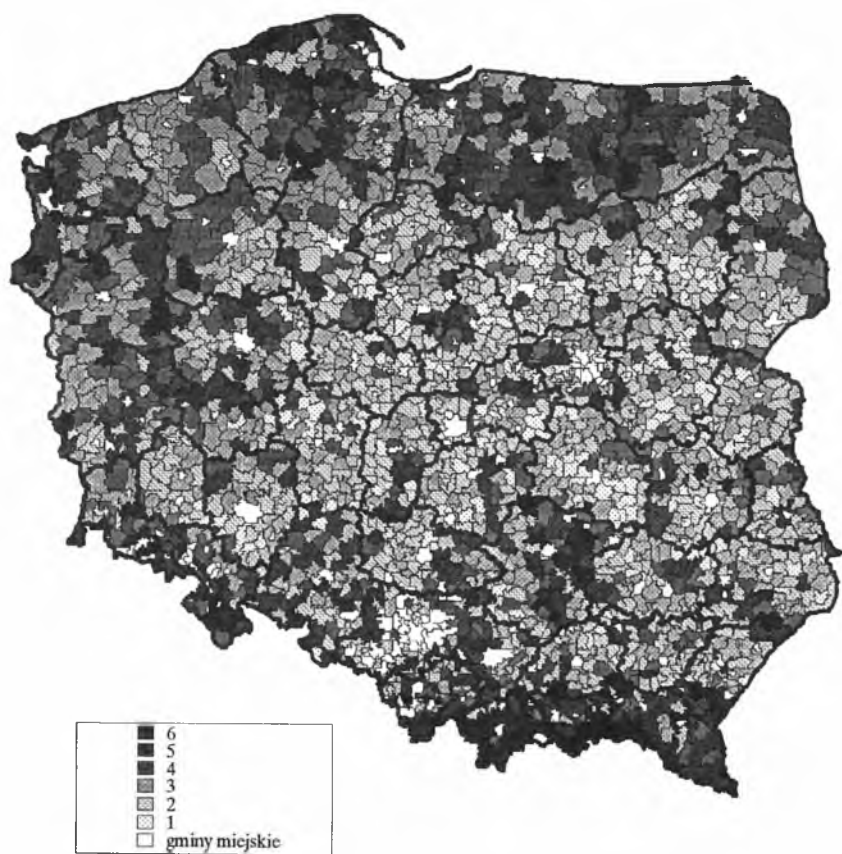
Atrakcyjność turystyczna — wskaźnik syntetyczny

Syntetyczny wskaźnik atrakcyjności turystycznej gmin został obliczony na podstawie atrakcyjności środowiska przyrodniczego i środowiska kulturowego. Mapa całościowej atrakcyjności turystycznej wykazuje nieco większą różnorodność niż mapa obrazująca walory przyrodnicze. Wprawdzie w dalszym ciągu najbardziej wyróżniającymi się regionami są obszary położone w pobliżu granic Polski, jednak „plamy” gmin atrakcyjnych w Polsce centralnej są większe i wyraźniejsze (por. ryc. 15).

Największym, jednorodnym skupiskiem gmin o wysokich walorach turystycznych jest obszar w Karpatach ciągnący się od gminy Istebna (w Beskidzie Śląskim) na zachodzie do Dukli (w Beskidzie Niskim) na wschodzie i dalej (z nieznacznie tylko mniejszą atrakcyjnością) do Lutowisk (w Bieszczadach) i Fredropla (na Pogórzu Przemyskim).

Inne wybijające się zgrupowania gmin o wysokiej atrakcyjności turystycznej obejmują:

- obszary Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej;



Ryc. 15. Atrakcyjność turystyczna — wskaźnik syntetyczny według gmin

- pas gmin województwa kieleckiego, a częściowo także piotrkowskiego i tarnobrzckiego. Obszar ten obejmuje przede wszystkim Góry Świętokrzyskie, ale także Nieckę Nidziańską i okolice Sandomierza;
 - pas ciągnący się od okolic Kazimierza nad Wisłą, dalej lesistym pograniczem województw przemyskiego i zamojskiego po granicę państwową na Roztoczu;
 - okolice Włodawy w województwie chełmskim;
 - obszary nad Bugiem w województwie białkopodlaskim i siedleckim;
 - obszar w pobliżu wschodniej granicy Polski rozciągający się od Puszczy Białowieskiej poprzez Knyszyńską, Augustowską i dalej pojezierze Suwalskie. Rejon ten łączy się bezpośrednio z terenami nad rzeką Biebrzą;
 - Kraina Wielkich Jezior Mazurskich, łącząca się na zachodzie z atrakcyjnymi terenami Warmii i nadmorskimi gminami województwa elbląskiego;
 - Kaszuby wraz z Borami Tucholskimi;
 - pojezierza na obszarze województw gorzowskiego i częściowo zielonogórskiego, pilskiego oraz koszalińskiego;
 - gminy na południe i na północ od Poznania;
 - pas gmin sudeckich;
 - liczne gminy na obszarze Opolszczyzny;
 - gminy województwa sieradzkiego położone w dolinie Warty,
 - gminy pomiędzy Płockiem i Włocławkiem (przede wszystkim na Pojezierzu Gostynińskim);
 - gminy Puszczy Kampinoskiej i Bolimowskiej w pobliżu Warszawy.
- Trzeba podkreślić, że pojedyncze atrakcyjne turystycznie gminy występują także w innych częściach kraju.

2.4.2. Zróżnicowanie koniunktury gospodarczej wg poziomu atrakcyjności turystycznej gmin

Gminy o charakterze turystycznym cechują się większą zamożnością. Rozwój turystyki pobudza gospodarkę lokalną, a co za tym idzie, zwiększa dochody samorządów lokalnych. Nic zatem dziwnego, że miasta i gminy turystyczne w badanej próbie jednostek mają wyższe dochody całkowite budżetu (przeciętnie o 38% wyższe niż w jednostkach nieturystycznych), a zwłaszcza wyższe dochody własne (przeciętnie o 60%). Gminy turystyczne więcej inwestują — w przypadku miast różnica w stosunku do pozostałych jednostek wynosi ok. 20%, a w przypadku gmin wiejskich — ponad 70%.

Poziom atrakcyjności turystycznej gmin różnicuje także niektóre analizowane przez nas zmienne. Analiza tabeli 2.34 pozwala zauważyć istnienie pewnej zależności między aktywnością społeczno-polityczną, a poziomem atrakcyjności turystycznej gminy. „Solidarność” RI i PSL występują znacznie częściej w gminach o najniższych wskaźnikach atrakcyjności turystycznej. Odwrotna sytuacja występuje w przypadku NSZZ „Solidarność” i OPZZ. Również Unia Wolności jest względnie częściej spotykana w gminach o wyższym poziomie turystycznej atrakcyjności. Wyraźnie częstsza, choć trudna do wyjaśnienia jest obecność SdRP w gminach zarówno o najniższym, jak i najwyższym poziomie atrakcyjności.

Tabela 2.35.

Aktywność społeczno-polityczna gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej, w % (n=911)

Poziom atrakcyjności turystycznej	„Solidarność” RI	OPZZ	NSZZ „Solidarność”	PSL	Unia Wolności	SdRP
I	55,4	4,6	23,1	89,2	1,5	29,2
II	36,3	9,6	24,1	73,6	4,3	20,8
III	36,6	12,2	22,9	73,2	4,9	20,5
IV	33,2	19,7	34,2	68,4	10,9	26,4
V	26,5	19,6	32,2	71,6	9,8	27,5
VI	34,9	20,9	39,5	62,8	14,0	27,9
Ogółem	35,7	13,6	27,6	72,8	6,7	23,6

Zależność między ukazywaniem się w gminie gazety, a poziomem jej atrakcyjności turystycznej jest bardzo wyraźna i ma charakter liniowy. Najbardziej atrakcyjne turystycznie gminy mają swoją gazetę ponad dwukrotnie częściej niż gminy o najniższym poziomie atrakcyjności. Gminy bardziej turystycznie atrakcyjne także częściej finansują lokalną prasę. Istnieje również zależność między rozpowszechnieniem telewizji kablowej i atrakcyjnością turystyczną.

Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym występują wyraźnie częściej w gminach o wysokiej atrakcyjności turystycznej. I tak np. w grupie gmin o najwyższej atrakcyjności jest ich trzykrotnie więcej niż w gminach o najniższej atrakcyjności.

Tabela 2.36.

Środki masowego przekazu gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej, w % (n=911)

Poziom atrakcyjności	Gazeta	TV kablowa	Gazeta finansowana przez gminę
I	23,1	1,5	18,5
II	31,7	4,0	20,8
III	38,0	3,4	24,4
IV	46,1	6,2	28,5
V	48,0	7,8	30,4
VI	51,2	14,0	25,6
Ogółem	38,3	5,0	24,4

Tabela 2.37.

Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym w gminach a poziom ich atrakcyjności turystycznej, w % (n=911)

Poziom atrakcyjności turystycznej	Obecność w % gmin	Średnie zatrudnienie		
		1993	1994	1995
I	9,2	3	3	8
II	20,5	13	17	20
III	19,5	9	12	14
IV	24,4	35	41	45
V	30,4	46	50	54
VI	30,2	17	32	64
Ogółem	21,8	20	24	29

Im wyższa atrakcyjność turystyczna, tym częściej gminy deklarują zagraniczną współpracę. Analogiczna zależność występuje w przypadku współpracy gospodarczej, kulturalno-sportowej i wymiany mieszkańców.

Najbardziej widoczna zależność występuje między poziomem atrakcyjności gminy a jej wysiłkami promocyjnymi. I tak np. niemal wszystkie gminy o najwyższym wskaźniku atrakcyjności stosują jakieś formy promocji, podczas gdy w grupie o najniższym poziomie atrakcyjności zaledwie połowa gmin. W środkach masowego przekazu reklamuje się $\frac{2}{3}$ gmin o najwyższej atrakcyjności i co piąta o najniższej atrakcyjności turystycznej.

Tabela 2.38.

**Współpraca zagraniczna gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej,
w % (n=911)**

Poziom atrakcyjności	Ogółem	Gospodarcza	Kulturalno-sportowa	Wymiana mieszkańców
I	15,4	6,2	6,2	3,1
II	22,4	6,3	9,6	6,3
III	26,8	5,4	8,3	5,4
IV	35,2	8,8	15,5	9,8
V	43,6	7,8	19,6	11,8
VI	53,5	11,6	25,6	14,0
Ogółem	29,5	7,0	12,2	7,6

nej. Podobnie przedstawiają się inne formy promocji, udział w targach jest zupełnie znikomy w grupie gmin o najniższej atrakcyjności, podczas gdy w grupie o najwyższej atrakcyjności sięga 40%. Film video przedstawiający gminę nakręciła co dwudziesta gmina w pierwszym przypadku i co trzecia w drugim. Foldery opublikowała odpowiednio co czwarta gmina o najniższej atrakcyjności i prawie wszystkie gminy o najwyższej atrakcyjności turystycznej.

Tabela 2.39.

Promocja gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej, w % (n=911)

Poziom atrakcyjności	Ogółem	Reklama w środkach przekazu	Współpraca z ośrodkami naukowymi	Współpraca z firmami doradczymi	Udział w targach	Film video	Foldery
I	47,7	24,6	6,2	10,8	1,5	6,2	23,1
II	57,8	26,1	8,3	13,5	9,6	5,9	37,3
III	60,5	28,3	10,2	10,7	11,2	7,8	41,5
IV	74,6	39,9	13,0	18,7	20,7	15,5	57,5
V	86,3	51,0	11,8	15,7	34,3	23,5	75,5
VI	93,0	69,8	20,9	27,9	41,9	30,2	88,4
Ogółem	66,1	34,2	10,5	14,7	16,0	11,5	48,2

Ponad jedna trzecia gmin o najwyższej atrakcyjności jako swój sukces podała budowę oczyszczalni ścieków. Jest to jedyna inwestycja spośród wymienianych przez gminy, którą tak silnie różnicuje się według poziomu atrakcyjności turystycznej. Jest to poniekąd zrozumiałe, ponieważ posiadanie oczyszczalni jest obecnie warunkiem niezbędnym rozwoju turystycznego każdej miejscowości. Zaobserwować można również wyraźną dodatnią zależność między atrakcyjnością turystyczną gminy i posiadaniem programu rozwoju.

Tabela 2.40.

Inne cechy różnicujące gminy a poziom ich atrakcyjności turystycznej, w % (n=911)

Poziom atrakcyjności	Największy sukces: oczyszczalnia	Program rozwoju
I	9,2	21,5
II	14,9	23,4
III	22,4	26,3
IV	18,7	32,1
V	26,5	36,3
VI	34,9	44,2
Ogółem	19,2	28,2

Podsumowując te uwagi można zauważyć, że zmienna niezależna — poziom atrakcyjności turystycznej — w sposób istotny, chociaż znacznie mniejszy niż w przynależność regionalna i status administracyjny, różnicuje badany zbiór gmin. Na 90 analizowanych zmiennych poziom atrakcyjności turystycznej różnicuje 24 zmienne. **Gminy turystyczne są bardziej aktywne i przedsiębiorcze niż pozostałe, natomiast szczególnie silnie wyróżniają się w działalności promocyjnej.**

2.5. Zróżnicowanie gmin w zależności od położenia w aglomeracji

Kolejnym czynnikiem różnicującym badany zbiór gmin jest relacja ich położenia w stosunku do wielkich aglomeracji. Czynniki ten różnicuje za-
możność budżetów samorządowych i ma bardzo duże znaczenie zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich. Otóż jednostki położone w bezpośredniej

bliskości największych miast (np. Warszawy, Poznania, Gdańska) są znacznie bogatsze od pozostałych obszarów. Różnica ta jest bardzo znaczna — dochody gmin wiejskich w aglomeracjach stanowią przeciętnie 150% dochodów bardziej peryferyjnie położonych jednostek. Jeszcze większe jest zróżnicowanie poziomu inwestycji — sięga ono 80%. Zróżnicowanie to wiąże się oczywiście ze znacznie bardziej dynamicznym rozwojem gospodarki w pobliżu wielkich miast. Wbrew powtarzanym niekiedy opiniom, rozwój ten ma bezpośrednie przełożenie na poziom dochodów budżetów samorządowych. Dzieje się tak poprzez wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (a w przyszłości także z podatku dochodowego od osób fizycznych), zwiększone dochody z podatku od nieruchomości, karty podatkowej, a także zwiększone możliwości dochodów z majątku gminy (jego dzierżawy i sprzedaży).

Na ogólną liczbę 90 zmiennych uzyskanych z ankiety, zależność między położeniem w stosunku do aglomeracji a wartościami tych cech występuje w ośmiu przypadkach.

Jest rzeczą zupełnie oczywistą, że liczba gmin miejskich jest większa w obrębie aglomeracji. Do gmin znajdujących się w sferze oddziaływania wielkich miast aglomeracji zaliczono jednostki położone w czterech strefach¹²: Warszawy, Białegostoku, Bydgoszczy-Torunia, Trójmiasta, Katowic, Krakowa, Lublina, Poznania, Szczecina i Wrocławia.

- **Strefa węzłowa** — charakteryzowała się liczbą miejsc pracy w zawodach pozarolniczych większą niż 10 000 lub liczbą ludności większą niż 40 000.
- **Strefa zurbanizowana** — charakteryzowała się udziałem ponad 80% ludności utrzymującej się z zawodów pozarolniczych oraz gęstością zaludnienia wyższą niż 200 osób/kilometr kw.
- **Strefa urbanizująca się** — charakteryzowała się odsetkiem ludności utrzymującej się z zawodów pozarolniczych równym 50% oraz gęstością zaludnienia wyższą niż 100 osób/kilometr kw.
- **Strefa otwarta** — do tej strefy należały obszary intensywnego wypoczynku, dostępne w ciągu 45 minut z centrum środkami komunikacji zbiorowej.

Mniej oczywista jest natomiast zależność między atrakcyjnością turystyczną a położeniem w aglomeracji. W poprzednim rozdziale wskazaliśmy na obszary wiejskie o szczególnie wysokich walorach turystycznych, położone w bezpośredniej bliskości aglomeracji. Jak wynika z obecnych ustaleń, w obrębie aglomeracji relatywnie częściej znajdują się gminy o średnio-niż-

¹²Na podstawie opracowania *Agglomeracje miejskie 1983*, GUS, Opracowania regionalne, Warszawa 1984.

Tabela 2.41.

Status administracyjny gminy a położenie w aglomeracji (n=1034)

Położenie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Poza aglomeracją	30,4	0,7	68,9
W aglomeracji	49,5	0,0	50,5

Tabela 2.42.

Położenie gmin wiejskich w zasięgu aglomeracji a poziom ich atrakcyjności turystycznej, w % (n=911)

Poziom atrakcyjności	Przynależność do aglomeracji
I	5,5
II	31,5
III	24,7
IV	28,8
V	8,2
VI	1,4
Ogółem	8,0

szej atrakcyjności, natomiast prawie nie występują gminy o najwyższym i najniższym poziomie turystycznej atrakcyjności.

Informacje o samoidentyfikacji gminy do danego typu społeczno-gospodarczego pokazują, że w obrębie aglomeracji — co jest zresztą dość oczywiste — znajduje się znacznie mniej gmin rolniczych, a więcej o funkcjach zróżnicowanych — głównie przemysłowych, ale także turystycznych.

Tabela 2.43.

Samoidentyfikacja gminy a położenie w aglomeracji, w % (n=1034)

Położenie	Rolnicza	Rolniczo-przemysłowa	Rolniczo-turystyczna	Przemysłowo-rolnicza	Inna
Poza aglomeracją	63,1	8,6	9,3	9,7	9,3
W aglomeracji	30,8	12,1	11,0	25,3	20,8

W gminach położonych w obrębie aglomeracji znajduje się relatywnie więcej przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Nie ma natomiast różnic jeżeli chodzi o średnie zatrudnienie w tych przedsiębiorstwach. Wynika z tego, że firmy z kapitałem zagranicznym położone w obrębie aglomeracji są liczniejsze, ale zatrudniają nieco mniej pracowników.

Tabela 2.44.

Obecność przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym a położenie w aglomeracji (n=1034)

Położenie	Obecność w % gmin	Średnie zatrudnienie w przedsiębiorstwie		
		1993	1994	1995
Poza aglomeracją	24,8	33	43	46
W aglomeracji	40,7	29	38	47
Ogółem	26,0	33	42	46

Dynamika przedsiębiorczości jest wyraźnie większa w gminach położonych w obrębie oddziaływania aglomeracji. I tak np. liczba zarejestrowanych w 1994 r. przedsiębiorstw jest blisko dwukrotnie większa, liczba zaś wyrejestrowanych firm relatywnie mniejsza, toteż gminy te notują stosunkowo wysokie saldo dodatnie przyrostu nowych przedsiębiorstw.

Tabela 2.45.

Ruch przedsiębiorstw w gminie w 1994 r. w zależności od położenia w aglomeracji

Położenie	Zarejestrowano	Wyrejestrowano	Saldo
Poza aglomeracją	111	55	56
W aglomeracji	202	93	109
Ogółem	119	58	61

W gminach położonych w obrębie oddziaływania aglomeracji obserwować można większe inwestycje oraz większe nasycenie miejscowości telefonami.

Gminy położone w zasięgu oddziaływania aglomeracji cechuje także względnie większy wysiłek promocyjny. I tak działania promocyjne prowadzi dwie trzecie gmin poza aglomeracją i ponad trzy czwarte w aglomeracji. Te ostatnie gminy częściej reklamują się w środkach masowego przekazu,

Tabela 2.46.

Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarczego gmin według położenia w aglomeracji

Położenie	Inwestycje w mln zł na mieszk.	Liczba telefonów na 1000 mieszk.
W aglomeracji	4,91	84
Poza aglomeracją	3,66	62

Źródło: *Zbiór danych o gminach RSA '94*, WUS w Jeleniej Górze.

Tabela 2.47.

Promocja gminy a położenie w aglomeracji, w % (n=1034)

Położenie	Ogółem	Reklama w środkach przekazu	Współpraca z ośrodkami naukowymi	Udział w targach	Foldery
Poza aglomeracją	68,0	35,8	10,9	18,3	51,5
W aglomeracji	82,4	42,9	17,6	30,8	64,8

współpracują z ośrodkami naukowymi biorą udział w targach oraz publikują foldery.

2.6. Podsumowanie

Analiza czterech zmiennych niezależnych: położenia w wielkim, historycznym regionie, statusu administracyjnego (miasto/wieś), poziomu atrakcyjności turystycznej oraz położenia w aglomeracji pokazuje wyraźnie, chociaż w różnym stopniu, zróżnicowanie cech gmin. Czynnikiem najsilniej różnicującym gminy jest ich położenie w danym regionie; kolejne czynniki: miejski lub wiejski charakter oraz poziom atrakcyjności turystycznej różnicują gminy słabiej, natomiast położenie w sferze oddziaływania aglomeracji wydaje się wpływać na cechy gmin w stopniu najmniejszym.

Nie można oczywiście wykluczyć nakładania się różnych czynników i ich łącznego wpływu na zróżnicowanie badanych gmin z punktu widzenia ich charakterystyk gospodarczych i społecznych. Nie budowaliśmy tu skomplikowanych modeli statystycznych, których zadaniem mogło być wydzielanie wpływu poszczególnych czynników na zróżnicowanie badanych gmin,

ponieważ modele takie, trudne do interpretacji, obciążąłyby znacznie czytelność raportu, a nie jest wykluczone, że nie wniosłyby wiele nowego do interpretacji uzyskanych wyników.

Podsumowując można stwierdzić, że najlepsza sytuacja cechuje gminy miejskie Ziem Zachodnich i Północnych oraz Wielkopolski. Ich relatywnie dobra koniunktura oraz znaczna aktywność samorządów pozwalają przypuszczać, że mają one najbardziej korzystne perspektywy rozwoju. Do tej kategorii można także zaliczyć gminy o wysokich walorach turystycznych, szczególnie na Ziemiach Zachodnich, ale także na Pomorzu i w Galicji. W najgorszej sytuacji znajdują się niewątpliwie położone poza obszarem oddziaływania aglomeracji i pozbawione walorów turystycznych gminy wiejskie Galicji i Kongresówki.

3. Koniunktura w gminach w świetle danych o budżetach samorządowych

Dane dotyczące budżetów komunalnych dostarczają nam interesujących informacji na temat stanu gospodarki lokalnej. W niniejszym raporcie wzięto pod uwagę następujące zmienne:

- podatek od nieruchomości. Przy założeniu stosowania jednolitych stawek we wszystkich gminach (a więc po dodaniu do rzeczywistych dochodów skutków udzielanych przez gminy ulg i obniżek stawki maksymalnej) dochody z tego źródła mówią pośrednio o stanie gospodarki. Wzrost wpływów może być bowiem wynikiem rozwoju budownictwa mieszkaniowego (wzrasta powierzchnia będąca podstawą opodatkowania) bądź też rezultatem wzrostu działalności gospodarczej (działki i budynki przeznaczone na działalność gospodarczą inną niż rolna i leśna opodatkowane są znacznie wyżej od pozostałych nieruchomości);
- podatek od środków transportowych. Przyjmując — podobne jak w poprzednim przypadku — założenie jednolitych stawek obowiązujących na terenie całego kraju, zwiększanie się dochodów z tego źródła świadczy o wzroście liczby samochodów (względnie ciągników), a pośrednio o poprawie sytuacji gospodarczej w regionie;
- karta podatkowa. Z opodatkowania w tej formie korzysta wiele drobnych firm (m.in. taksówkarze, lekarze). Wprawdzie zakres tego podatku systematycznie zmniejsza się (wyłączane są z niego kolejne profesje), to jednak relatywnie wysoki poziom dochodów z tego źródła jest ciągle niezłym wskaźnikiem rozwoju drobnej przedsiębiorczości;
- udziały w podatku dochodowym od osób prawnych. Gmina otrzymuje 5% wpływów z tytułu tego podatku. Wzrost dochodów z tego źródła jest miernikiem rozwoju dużych przedsiębiorstw. Poza przedsiębiorstwami państwowymi (czy też jednoosobowymi spółkami skarbu państwa) jednostkami gospodarczymi posiadającymi osobowość prawną są też między innymi spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

W przyszłości znakomitym źródłem informacji o koniunkturze będą także dane na temat wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Do tej pory jednak były one rozliczane w skali wojewódzkiej i nie dostarczały informacji na temat gospodarki lokalnej.

Pojęcie koniunktury jest pojęciem dynamicznym. Ważniejsza nawet od wysokości danego wskaźnika jest tendencja zmian — wzrost, spadek bądź stagnacja. Dane zawarte w tabeli 3.1 pokazują dochody z poszczególnych źródeł w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich zlokalizowanych w różnych regionach. Dane te przedstawione są w porównaniu do średniej krajowej (obliczonej oddzielnie dla miast poniżej 50 tys. mieszkańców, miasto-gmin i gmin wiejskich). Tabela 3.1 umożliwia zarówno analizę stanu jak i tendencji zmian w latach 1992–1994. Zaprezentowane w niej liczby tworzą na pierwszy rzut oka dość trudną do zinterpretowania mozaikę, po bliższej analizie można jednak dostrzec kilka prawidłowości:

- położenie w pobliżu wielkiej aglomeracji wpływa bardzo korzystnie na większość wskaźników ilustrujących sytuację budżetową jednostek wiejskich i miejsko-wiejskich, ale zależność ta nie zawsze jest prawdziwa w odniesieniu do miast;
- różnica między jednostkami w pobliżu wielkich miast i pozostałymi jest największa w przypadku dochodów z karty podatkowej. W przypadku miast dochody te wynoszą niemal 150%, a w gminach wiejskich nawet dwukrotnie więcej niż wynosi średnia krajowa dla danego typu gmin;
- ziemie Polski Centralnej i Wschodniej (dawny zabór rosyjski — Kongresówka) charakteryzują się na ogół niskim poziomem bazy podatkowej we wszystkich analizowanych źródłach dochodów. Zależność ta jest szczególnie wyraźna w przypadku podatku od nieruchomości;
- na terenie historycznej Galicji występuje dość wyraźne zróżnicowanie między stosunkowo zamożnymi miastami i bardzo ubogimi jednostkami wiejskimi;
- ziemie dawnego zaboru pruskiego charakteryzują się wysokimi wartościami większości badanych wskaźników;
- wśród jednostek położonych na Ziemiach Zachodnich trzeba odróżnić między miastami i gminami wiejskimi. W tych pierwszych dość niskie — w porównaniu ze średnią dla miast pozostałych regionów — są wartości wskaźników związanych z drobną przedsiębiorczością (dochody z karty podatkowej) i bieżącą sytuacją przedsiębiorstw (niski podatek od dochodów osób prawnych). Poziom rozwoju i stosunkowo duża różnorodność gospodarki terenów wiejskich w Polsce zachodniej i północnej powodują, że wartości niemal wszystkich analizowanych wskaźników są znacznie wyższe od średniej krajowej dla gmin wiejskich;

Tabela 3.1.

**Zmiany koniunktury w gminach w świetle budżetów samorządowych
(średnia krajowa wielkości dochodów *per capita* z poszczególnych źródeł
dla danej kategorii gmin = 100)**

Rodzaje gmin		Podatek od nieruchomości		Podatek drogowy		Dochody z karty podatkowej		Udział w podatku dochodowym od osób prawnych	
		1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Miasta	Kongresówka	88	88	98	100	102	103	62	98
	Galicja	126	121	108	111	100	95	173	110
	Wielkopolska	121	110	100	97	102	84	142	121
	Ziemie Zachodnie	94	101	97	99	98	105	92	65
	Aglomeracje	62	65	103	102	167	143	31	53
Miasto-gminy	Kongresówka	84	85	105	102	113	113	93	97
	Galicja	94	96	78	80	100	100	91	117
	Wielkopolska	90	96	121	121	133	116	87	117
	Ziemie Zachodnie	117	115	95	96	82	87	112	90
	Aglomeracje	117	122	109	103	148	144	174	153
Gminy wiejskie	Kongresówka	70	71	100	100	88	92	46	63
	Galicja	58	72	75	76	104	108	121	63
	Wielkopolska	104	116	128	128	138	119	227	75
	Ziemie Zachodnie	190	172	102	99	96	100	130	200
	Aglomeracje	175	173	117	115	204	204	200	150

- zmiany wartości wskaźników w okresie 1992–1994 są niekiedy zaskakująco duże. W sumie jednak pozwalają one na sformułowanie tezy o odwrotnej zależności zmian koniunkturalnych od wartości wskaźników na początku analizowanego okresu. W większości przypadków poprawiła się — w stosunku do średniej krajowej — sytuacja gmin w Polsce centralnej i wschodniej. Z kolei pewnemu relatywnemu obniżeniu uległa większość wskaźników charakteryzujących sytuację w dawnym zaborze niemieckim i w pobliżu największych aglomeracji miejskich.

4. Studium przypadku: koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna na przykładzie przygranicznej gminy Bartoszyce

4.1. Charakterystyka ludności miasta

Bartoszyce leżą w północnej części województwa olsztyńskiego, około 15 km na południe od granicy Polski z Rosją (Obwodem Kaliningradzkim). Są one ważnym ośrodkiem subregionalnym w północnej części Polski¹. Obok władz rejonowych administracji rządowej mieszczą się tam m.in.: sąd, szpital, komenda policji, komenda straży pożarnej, urząd skarbowy, rejon telekomunikacyjny i wiele innych instytucji o zasięgu ponadlokalnym. Ponadto miasto jest ważnym ośrodkiem szkolnictwa: obok 7 przedszkoli i 1 oddziału przedszkolnego oraz 8 szkół podstawowych w Bartoszycach są 4 zasadnicze szkoły zawodowe, 9 szkół średnich (w tym liceum ogólnokształcące) i szkoły policealne obsługujące również sąsiednie miasta i gminy wiejskie².

Bartoszyce liczą około 26 tys. mieszkańców. W ostatnich latach miasto wykazuje dosyć dużą dynamikę demograficzną i ma dodatni bilans migracyjny oraz dodatni współczynnik przyrostu naturalnego (Tabela 4.1). Jednocześnie spośród miast województwa olsztyńskiego Bartoszyce wyróżniają się dosyć znaczną nadwyżką kobiet nad mężczyznami, dużym bezrobociem, nieco gorszymi warunkami mieszkaniowymi oraz o wiele niższym wskaźnikiem liczby telefonów na 1000 mieszkańców. W porównaniu z innymi

¹Badania w Bartoszycach prowadził zespół pod kierunkiem Andrzeja Kowalczyka. W badaniach tych brali udział studenci 3 roku Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

²M.in. w związku z otwarciem nowoczesnego przejścia granicznego w Bezledach, Warmińsko-Olsztyńskie Centrum Szkolenia Zawodowego zorganizowało w Bartoszycach Policealne Studium Kupieckie, gdzie kształceni są specjaliści w zawodach technik-handlowiec i agent celny.

miastami województwa Bartoszyce mają nieco wyższy udział zatrudnionych w przemyśle (29,9% wobec 27,6%), handlu (10,4% i 10,3%) oraz usługach niematerialnych (39,2% i 38,0%).

Tabela 4.1.

Wskaźniki sytuacji społecznej w Bartoszycach na tle miast województwa olsztyńskiego

Wyszczególnienie	Bartoszyce	Województwo olsztyńskie	
		Ogółem	Miasta
Współczynnik urodzeń (w promilach)	12,0	13,9	11,6
Współczynnik zgonów (w promilach)	6,8	8,0	7,6
Współczynnik przyrostu naturalnego (w promilach)	5,3	5,9	4,0
Liczba kobiet na 100 mężczyzn	109,7	103,8	108,8
Liczba ludności w wieku nieprod/1000 osób w wieku produkcyjnym	718	725	678
Procentowy udział bezrobotnych w ludności w wieku produkcyjnym	24,0	23,6	20,1
Powierzchnia użytkowa mieszkań na 1 osobę	16,3	16,7	16,7
Liczba abonentów TV na 1000 mieszkańców	107,4	118,7	169,0

Źródło: *Samorząd terytorialny. Kadencja 1990–1994. Sejmik Samorządowy Województwa Olsztyńskiego, Wojewódzki Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn, maj 1994.*

Obok funkcji przemysłowo-administracyjnych, Bartoszyce pełnią funkcję miasta garnizonowego. Obecność wojska sięga czasów sprzed 1939 r. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, w ramach restrukturyzacji, niektóre jednostki zostały zredukowane lub rozwiązane, lecz obecnie miasto odzyskało rangę ważnego ośrodka garnizonowego.

4.2. Rola przejścia granicznego

Przygraniczne położenie Bartoszczy, a zwłaszcza otwarcie granic między Polską a Rosją, sprawiło, że w życiu społeczno-gospodarczym miasta coraz większą rolę odgrywa handel, transport i turystyka. Znalazło to odzwierciedlenie w znacznym przyroście liczby podmiotów gospodarczych zajmujących się handlem i gastronomią oraz obsługą ruchu turystycznego.

Korzystając z dogodnego położenia w pobliżu przejścia granicznego, władze Bartoszczy i miejscowi przedsiębiorcy starają się uczynić z miasta główny ośrodek handlu z obwodem kaliningradzkim. W mieście zaczęła działać Regionalna Komisja Olsztyńskiej Izby Przemysłowo-Handlowej (wiosną 1995 r. należały do niej 24 firmy, zatrudniające łącznie około 2 tys. pracowników i o obrotach sięgających w poprzednich latach 500 mld zł). W maju 1994 r. w Bartoszczach odbyły się Targi Regionalne Polski Północno-Wschodniej, a w końcu roku otwarto tzw. Centrum Reklamy i Handlu „Północ”, które w zamierzeniach ma specjalizować się w wymianie handlowej z Rosją (Centrum jest wspólnym przedsięwzięciem bartoszyckiej spółki z o.o. „Bartko” oraz Łódzkiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA). O coraz większej roli Bartoszczy jako ośrodka handlu z Rosją może świadczyć fakt, że w odbywających się w 1995 r. Międzynarodowych Targach Pogranicza wzięło udział 46 wystawców.

Wspomniane przejście graniczne w pobliżu Bartoszczy znajduje się w Bezledach³. Do lat dziewięćdziesiątych przejście w Bezledach było wykorzystywane tylko w nieznacznym stopniu i tak np. w 1980 r. skorzystało z niego jedynie 2132 osoby⁴. Gwałtowny jego rozwój nastąpił dopiero w ostatnich latach: w 1990 r. w Bezledach granicę przekroczyło 42 578 osób, w 1991 r. 117 563 osoby, a w 1992 r. już 613 640 osób. W następnych latach liczba przekraczających granicę jeszcze bardziej wzrosła: 868 306 osób w 1993 r. oraz 1 657 007 osób w 1994 r. Natomiast w pierwszym półroczu 1995 r. granicę w Bezledach przekroczyło 896 321 osób. Na podstawie danych z lat 1992–1994 można stwierdzić, że z przejścia korzystają przede wszystkim obywatele Polski (w 1992 r. 51%, w 1993 r. 64% i w 1994 r. 50%) oraz Rosji i Niemiec. W trakcie badań przeprowadzonych

³Przejście kolejowe w Głównie jest nieczynne dla komunikacji pasażerskiej i tylko w niewielkim stopniu jest wykorzystywane dla transportu towarowego ponadto oddalone jest od miasta o 17 km.

⁴Szczegółowa analiza ruchu granicznego między Polską a Rosją jest zawarta w pracy T. Komornickiego. Por. Komornicki T., 1994, *Powiązania transportowe Polski i obwodu kaliningradzkiego. Stan aktualny, wykorzystanie, perspektywy*, w: Stasiak A. (red.), „Problemy współpracy przygranicznej pomiędzy Polską i obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Podstawy Rozwoju Zachodnich i Wschodnich Obszarów Przygranicznych Polski”, Biuletyn nr 6, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, ss. 71–80.

na początku lata 1995 r. obywatele Polski stanowili 64% przekraczających granicę, obywatele Rosji było 26%, a Niemiec 6%, następni z kolei obywatele Kazachstanu i Litwy stanowili po około 1%.

Tabela 4.2.

Ruch graniczny na przejściu w Bezledach w okresie 28.6.–4.7.1995 r.

Przekraczający	Osoby	Sam. osobowe	Sam. ciężarowe	Autobusy
Ogółem	27727	7331	375	186
w tym: Polacy	17709	3379	191	68
% Polaków	63,9	46,1	50,9	36,6

Obywatele poszczególnych państw przekraczający granicę: Rosjanie — 7290, Niemcy — 1701, Kazachowie — 274, Litwini — 270, Ukraińcy — 139, Łotysze — 81, Białorusini — 63, Jugosłowianie — 51, Albańczycy — 36, Włosi — 28, Brytyjczycy — 21, Francuzi — 20, Amerykanie — 9, inni — 26 (w tym: obywatele Finlandii, Korei Pd., Czech, Holandii, Kanady, Norwegii, Uzbekistanu, Australii, Chorwacji, Irlandii Izraela, Kolumbii, Maroka, Szwajcarii). Źródło: Straż Graniczna, Bezledy.

Chociaż przejście w Bezledach jest jednym z trzech drogowych przejść granicznych między Polską a Rosją, to większość ruchu granicznego ze strony polskiej pochodzi z północno-wschodniej części kraju. Podczas pomiaru ruchu granicznego w dniu 4.7.1995 r. (w godz. 8:30–13:00) na 78 samochodów wjeżdżających do Polski z rejestracją polską, aż 71 (91%) było z województwa olsztyńskiego (2 były z województwa elbląskiego oraz po 1 z: białostockiego, gdańskiego, katowickiego, suwalskiego i tarnobrzeskiego). Natomiast wśród samochodów wyjeżdżających z Polski (ogółem 134) z województwa olsztyńskiego było 127 (94%) pojazdów (trzy samochody były z województwa suwalskiego, dwa z elbląskiego oraz po jednym z katowickiego i toruńskiego).

Jak wykazały przeprowadzone w Bartoszycach badania ankietowe⁵, bliskość granicy z obwodem kaliningradzkim jest silnie odczuwana przez

⁵W czerwcu-lipcu 1995 r. w Bartoszycach przeprowadzono badania ankietowe, w wyniku których uzyskano odpowiedzi od 299 respondentów.

Struktura badanej próby (n=299)

Wyszczególnienie	%	Wyszczególnienie	%
Wiek: 15–18 lat	2,3	Wykształcenie: wyższe	9,7
19–24	11,4	Płeć: kobiety	50,5
25–39	28,8	mężczyźni	49,5
40–49	36,5	Aktywność zawodowa: bezrobotni	16,1
60 i więcej lat	21,1	emeryci, renciści	30,8
Wykształcenie: podstawowe	24,7	pracujący, wojskowi	48,2
średnie	65,6	Brak danych	0,7

mieszkańców miasta. Dla 87% badanych osób bliskość granicy polsko-rosyjskiej jest dla Bartoszczyk korzystna (przeciwne zdania było 8% respondentów, a 5% nie potrafiło wyrazić swojego zdania). Głównym powodem zadowolenia z bliskości granicy jest rozwój w Bartoszczykach handlu (dwie trzecie odpowiedzi). Ponadto dla pytaných 10% osób bliskość sąsiedztwo granicy sprzyja rozwojowi turystyki, a 67% ankietowanych wiąże z obecnością granicy powstanie nowych miejsc pracy.

Aż 98% respondentów zgodziło się z oczywistym faktem, że do Bartoszczyk przyjeżdża dużo Rosjan, przy czym 59% badanych oceniło ich obecność jako korzystną dla miasta, chociaż równocześnie według 26% odpowiadających obecność obywateli rosyjskich jest niekorzystna dla Bartoszczyk, a 14% respondentów nie potrafiło jednoznacznie ocenić tego faktu lub uchyliło się od udzielenia odpowiedzi. Głównym powodem korzyści wynikających z przyjazdu do Bartoszczyk obywateli Rosji jest ożywienie handlu (dwie trzecie odpowiedzi).

Z badań ankietowych wynika, że kontakty mieszkańców Bartoszczyk z Rosją polegają nie tylko na przyjazdach Rosjan do miasta, ale również na wyjazdach mieszkańców Bartoszczyk do obwodu kaliningradzkiego, głównie w celach handlowych. Aż 80% respondentów uważa, że wyjazdy Bartoszczykan do Rosji są zjawiskiem częstym, a jedynie 4% wyraziło opinię przeciwną. Jednocześnie 45% respondentów przyznało się do odwiedzenia obwodu kaliningradzkiego; 10% badanych osób było w nim jeden raz, 19% ankietowanych było w obwodzie kaliningradzkim dwa, a 16% osób co najmniej trzy razy. Jednak mimo przygranicznego położenia i dużego napływu odwiedzających z pobliskiego obwodu kaliningradzkiego, jedynie co trzeci respondent uważa, że Bartoszczyce są miastem atrakcyjnym dla turystów, natomiast aż prawie 60% wyraziło opinię przeciwną. Głównymi powodami niskiej oceny atrakcyjności turystycznej miasta są: brak walorów turystycznych (45% odpowiedzi) i niewystarczające zagospodarowanie turystyczne (6% odpowiedzi)⁶.

Dla osób uważających, że miasto może być atrakcyjne dla turystów, głównymi czynnikami atrakcyjności Bartoszczyk są: duża powierzchnia terenów zielonych a także utrzymanie w mieście czystości i porządku (11%

⁶Latem 1995 r. w Bartoszczykach było 7 hoteli (dysponujący 60 miejscami Hotel Garnizonowy przestał być ogólnodostępny w 1994 r.) ze 115 miejscami noclegowymi. Liczba zakładów gastronomicznych wynosiła 30 (pomijając kioski typu „fast-food”), a podmiotów świadczących usługi turystyczne (zajmujących się organizacją wypoczynku, przewozem osób, informacją turystyczną itp.) było 11. Niektóre z nich, jak na przykład Agencja Turystyczno-Handlowo-Usługowa »FENIX«, specjalizują się w organizowaniu wyjazdów turystyczno-handlowych do obwodu kaliningradzkiego.

odpowiedzi), obecność walorów turystycznych, w tym zabytków (9% odpowiedzi), oraz bliskość granicy (3% odpowiedzi). Zdaniem mieszkańców, w celu podniesienia atrakcyjności miasta i przyciągnięcia turystów powinno się w pierwszej kolejności rozwinąć bazę turystyczno-rekreacyjną (66% respondentów), a przede wszystkim uporządkować tereny wokół zbiorników wód powierzchniowych. Ponadto powinno ulec ożywieniu życia kulturalnego miasta (23%), a także należałoby poprawić estetykę miasta i stan bezpieczeństwa (11% odpowiedzi) oraz rozwinąć infrastrukturę techniczną (8%).

Tak więc obecność przejścia granicznego w Bezledach, połączonego z Bartoszczykami drogą krajową nr 51, ma duży wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy miasta. W dalszej części niniejszego rozdziału starano się wykazać, w jakim stopniu bliskość granicy może wpływać na sytuację finansową władz lokalnych i rozwój miejscowej gospodarki, jak również (w sposób pośredni) na mobilizację społeczną w Bartoszczykach.

4.3. Sytuacja finansowa gminy

W strukturze dochodów gmin w Polsce dochody własne stanowiły w ostatnich latach blisko połowę, udziały w dochodach centralnych około jednej czwartej, natomiast subwencje nieco ponad 10%, a dotacje (celowe i na zadania zlecone) ok. 15%. W gminach wiejskich dochody własne stanowią z reguły mniejszy odsetek, wyjątkiem są niektóre gminy podmiejskie i gminy o funkcjach pozarolniczych: turystycznych lub przemysłowych, na których terenie znajdują się kopalnie, i/lub duże zakłady przemysłowe. Struktura dochodów Bartoszyce odbiega od tych wartości średnich (tabela 4.3).

Tabela 4.3.

Struktura dochodów gminy Bartoszyce w latach 1991–1995, w %

Kategorie dochodów	1991	1992	1993	1994	1995
Dochody własne	73,9	75,1	76,5	74,7	74,5
Dochody od osób praw. i fizycznych	53,0	50,9	58,7	59,7	62,7
Inne dochody	20,8	24,2	17,8	15,0	11,7
Dotacje celowe	11,0	20,8	20,9	22,5	22,5
Subwencje ogólne	15,5	4,1	2,6	2,8	3,0

Źródło: Urząd Miasta w Bartoszczykach (sprawozdania z wykonania budżetu w latach 1991, 1992, 1993 i 1994 oraz projekt budżetu na 1995 r.).

**Ogólna struktura dochodów w budżecie gminy Bartoszyce na tle
pobliskich miast województwa olsztyńskiego w 1993 r.**

Kategorie dochodów	Bartoszyce	Lidzbark Warmiński	Górowo Iławieckie	Województwo olsztyńskie	
				gminy miejskie	ogółem
Dochody własne	76,5	74,3	56,8	66,4	65,7
Dotacje celowe	20,9	23,0	40,9	14,9	16,2
Subwencje	2,6	2,7	2,3	18,7	18,1

Uwaga: w 1989 r. dochody własne stanowiły 39% budżetu miasta, a dotacje aż 60% (inne dochody niecały 1%). Strukturę dochodów w 1989 r. trudno jednak porównywać z następnymi latami z racji specyficznej sytuacji związanej z wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym.

W porównaniu z innymi miastami województwa olsztyńskiego struktura dochodów Bartoszyce przedstawiała się w 1993 r. następująco.

Porównując strukturę dochodów Bartoszyce ze strukturą dochodów w dwóch sąsiednich miastach (Lidzbark Warmiński, Górowo Iławieckie) oraz w gminach miejskich województwa olsztyńskiego można zauważyć wysoki udział dochodów własnych, co pośrednio świadczy o nienajgorszej sytuacji gospodarczej miasta. Wśród gmin miejskich wyższy udział dochodów własnych miały jedynie Iława, Lubawa i Szczytno.

Do postawienia powyższej hipotezy upoważnia struktura wewnętrzna wpływów składających się na dochody własne, na które w największym stopniu rzutują udział w podatku dochodowym oraz podatek od nieruchomości⁷.

Dającą się zaobserwować tendencję wzrostową roli wpływów z tytułu podatku od środków transportu oraz udziałów we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych można potraktować jako oznakę rozwoju gospodarczego, jak również wzrostu dochodów osobistych ludności.

Analizując strukturę wydatków można zauważyć, że przez cały okres 1991–1994 wydatki na działalność bieżącą stanowiły ponad 80% (82% w 1991 r., 81% w 1992 r., 86% w 1993 r. i 84% w 1994 r.). Dopiero w projekcie budżetu na 1995 r. udział wydatków bieżących uległ obniżeniu

⁷Analizę struktury wewnętrznej dochodów przeprowadzono dla okresu 1992–1995, tzn. od momentu wprowadzenia w życie ustawy o powszechnym podatku dochodowym od osób fizycznych.

Tabela 4.5.

**Główne źródła dochodów własnych w budżecie Bartoszyc w latach
1992–1995, w %**

Rodzaje dochodów	1992	1993	1994	1995
Podatek od nieruchomości	14,4	15,4	11,9	14,0
Podatek od środków transportu	3,1	3,5	3,7	4,1
Opłata skarbową	3,5	4,0	5,3	4,4
Udział w podatku dochodowym	27,6	33,7	36,0	37,5
Ogółem	48,5	56,6	56,8	60,1

Źródło: Urząd Miasta w Bartoszycach (sprawozdania z wykonania budżetu w latach 1992, 1993 i 1994 oraz projekt budżetu na 1995 r.).

Tabela 4.6.

**Główne działy wydatków w budżecie gminy Bartoszyce w latach
1991–1995, w %**

Kategorie wydatków	1991	1992	1993	1994	1995
Oświata i wychowanie	21,0	16,5	23,1	15,4	13,6
Opieka społeczna	11,0	27,3	30,3	27,6	23,3
Gospodarka komunalna	9,5	19,5	23,1	33,9	41,0

Źródło: Urząd Miasta w Bartoszycach (sprawozdania z wykonania budżetu w latach 1991, 1992, 1993 i 1994 oraz projekt budżetu na 1995 r.).

i został zaplanowany na 75%⁸. Główne rodzaje wydatków przedstawione zostały w tabeli 4.6.

W badanym okresie można zauważyć wyraźny wzrost wydatków na gospodarkę komunalną, co jest związane m.in. z wybudowaniem wysypiska i cmentarza oraz z będącą w trakcie realizacji budową systemu odprowadzania i oczyszczalni ścieków. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na wydawanie znacznych kwot na opiekę społeczną, co powodowane jest w dużej mierze wysokim bezrobociem. Dotacje celowe na opiekę społeczną zajmują również istotną pozycję w dochodach gminy (16–18% całości dochodów).

⁸Uchwała nr 44/VIII/95 Rady Miejskiej w Bartoszycach z dnia 22 lutego 1995 r.

4.4. Polityka władz miasta

W odróżnieniu od wielu innych miast w Polsce, w latach 1990–1995 władze lokalne w Bartoszycach nie były odwoływane i wybory w czerwcu 1994 r. przyniosły w dużym stopniu zwycięstwo lokalnym politykom, którzy już uprzednio sprawowali władzę w mieście. W związku z tym można uznać, że obecna polityka władz lokalnych jest w pewnym sensie kontynuacją działań z poprzedniej kadencji. W wyborach samorządowych w 1990 r. 14 mandatów obsadziły osoby wysunięte przez Komitety Obywatelskie, 8 mandatów przypadło osobom wysuniętym przez NSZZ „Solidarność”, a 6 obsadzili kandydaci niezależni. W 4 lata później kandydaci niezależni obsadzili 15 miejsc w radzie, a 13 mandatów przypadło kandydatom wysuniętym przez organizacje społeczne i ugrupowania polityczne.

Ważnym zdarzeniem dla aktywnej polityki miejskiej było zakończenie jesienią 1991 r. komunalizacji mienia i przejęcie w ten sposób przez miasto 330 ha nieruchomości. Spowodowało to, że jeszcze w tym samym roku w budżecie miasta szczególnie wysokie miejsce zajmowały dochody związane ze sprzedażą nieruchomości (około 15% dochodów). Obok działek budowlanych pod budownictwo mieszkaniowo-usługowe, sprzedany został budynek po żłobku (5% całości rocznych dochodów miasta) oraz budynek przedszkolny. W następnych latach władze miejskie również sprzedawały działki i obiekty, jednak już na mniejszą skalę. W 1994 r. wpływy z tego tytułu wynosiły ok. 10% całości dochodów, natomiast plan na 1995 r. zakładał, że wpływy związane ze sprzedażą nieruchomości wyniosą 7–8% dochodów. Sprzedane zostały m.in. budynki mieszkalne w pobliżu nowo wybudowanego szpitala: budynek o 60 lokalach sprzedano wojsku, a budynek o 105 mieszkaniach przekazano nieodpłatnie miejscowej spółdzielni mieszkaniowej.

Zdaniem władz miejskich głównymi sukcesami⁹ w kadencji 1990–1994 było:

- przekształcenie Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Działające w mieście Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej zostało zlikwidowane 1.1.1992 r. i jego funkcje przejęły: Spółka z o.o. „Bartko”, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej i Usług Komunalnych, który potem został podzielony na Zakład Gospodarki Lokalowej oraz Zakład Usług Komunalnych oraz Spółka z o.o. „COWiK”;
- oddanie do użytku cmentarza komunalnego przy ul. Leśnej;

⁹Wywiad z burmistrzem zamieszczony w „Wiadomościach Bartoszyckich”, nr 4/129 z maja-czerwca 1994 r.

- rozbudowa Szkoły Podstawowej nr 7 oraz przystąpienie do utworzenia Szkoły Podstawowej nr 8;
- oddanie do użytku po 10 latach budowy Szpitala Rejonowego im. Jana Pawła II na 229 łóżek;
- wybudowanie kolektora ściekowego „A”, budowa nowego i rekultywacja starego wysypiska śmieci, a także poprawienie stosunków wodnych w rejonie jeziora przy ul. Kętrzyńskiej¹⁰. W 1995 r. ukończony został I etap budowy wysypiska śmieci w Wysiecu. Mimo że obiekt leży na terenie gminy Bartoszyce i będzie prawdopodobnie wykorzystywany przez sąsiednie wsie, władze gminy nie partycypowały w kosztach inwestycji. Głównymi porażkami były natomiast:
- przedłużający się remont kapitalny (z rozbudową) restauracji „Hotelowej” (obiekt należał dawniej do „Mazur Touristu” i zaczął być remontowany w latach 1990–1991);
- niezabudowanie przez nowych właścicieli sprzedanych przez miasto działek przy ul. Ofiar Oświęcimia¹¹;
- dopuszczenie do likwidacji w 1990 r. Ośrodka Sportu i Rekreacji;
- zamknięcie kina „Muza”, będącego własnością „Neptun-Filmu”, które w latach 1990–1992 było administrowane, a następnie przekazane w dzierżawę osobie prywatnej, która wykorzystywała obiekt niezgodnie z życzeniami władz miejskich. Co prawda miasto nie mogło przejąć kina, ale właściciel obiecał, że obiekt będzie wydierżawiony osobie akceptowanej przez władze.
- dopuszczenie do upadku przedsiębiorstw budowlanych: Przedsiębiorstwa Budownictwa Rolniczego i „Bartbet” które zostały zlikwidowane w 1993 r. mimo podjęcia przez władze miasta działań na rzecz ich zachowania (poprzez zwolnienia z opłat i niektórych podatków). Tym samym w Bartoszycach, z dużych przedsiębiorstw budowlanych, pozostało tylko Bartoszyckie Przedsiębiorstwo Budowlane (BPB), spółka z o.o. Mimo kilku znaczących inwestycji, porównując Bartoszyce z innymi miastami województwa olsztyńskiego, można stwierdzić, że poza Górowem Iławeckim i Ostródą udział wydatków na inwestycje był stosunkowo niski. W 1993 r. w Bartoszycach inwestycje pochłonęły łącznie 14% wydatków (w latach 1991–92 powyżej 18%), podczas gdy np. w Iławie 24%, a w Lidzbarku Warmińskim 29%.

¹⁰Budowana przez MEGADEX oczyszczalnia ścieków (wartość inwestycji 45 mld starych złotych) ma być ukończona w 1997 r.

¹¹Zostały one sprzedane w 1991 r. i w trakcie badań latem 1995 r. były jeszcze nie zabudowane. Zgodnie z planem zabudowy, na tym terenie ma powstać nowe centrum handlowo-usługowe, a na pobliskim placu przy ul. Bohaterów Warszawy duży parking.

Jak wynika pośrednio z przytoczonej wyżej wypowiedzi burmistrza, obok gospodarki komunalnej, drugą priorytetową sferą działań władz Bartoszyce jest opieka społeczna. W 1993 r. wydatki w dziale „opieka społeczna” stanowiły w Bartoszycach blisko 30% wydatków, podczas gdy w Lidzbarku Warmińskim 24%, a średnio w miastach woj. olsztyńskiego 17%, natomiast kwota świadczeń przypadająca na 1 mieszkańca wynosiła 682 000 zł (I miejsce w województwie, średnio w miastach województwa kwota ta wynosiła 472 000 zł). Priorytetowe traktowanie opieki społecznej miało ścisły związek z wysokim bezrobociem. W ostatnich latach w Bartoszycach stopa bezrobocia wynosiła 24% (w gminie Bartoszyce aż 31%), podczas gdy średnio w miastach woj. olsztyńskiego bezrobocie sięgało 20% zaś w całym województwie 24%). W związku z bezrobociem w mieście działa Agencja Doraźnego Zatrudnienia (przy Polskim Komitecie Pomocy Społecznej) i Klub Pracy przy Rejonowym Urzędzie Pracy, jak również Stowarzyszenie Bezrobotnych. Należy jednak zaznaczyć, że faktyczne rozmiary bezrobocia mogą być znacznie mniejsze, gdyż wiele osób zarejestrowanych jako bezrobotne zajmują się pracą w „szarej strefie” jak np. handlem z obywatelami państw WNP czy dorywczą pracą w budownictwie itp. Z drugiej strony, tak wysokie wydatki na opiekę społeczną mogą być przejawem świadomej strategii władz lokalnych, polegającej na pozyskiwaniu w ten sposób aprobaty dosyć licznej grupy mieszkańców miasta.

Jednocześnie władze miasta starają się przejść do aktywnej polityki gospodarczej, czego wyrazem może być powołanie wiosną 1995 r. w strukturze urzędu miejskiego Wydziału Promocji i Spraw Społecznych (w miejsce Wydziału Handlu, Usług i Spraw Społecznych). Jego zadaniem ma być promocja gospodarcza m.in. poprzez stworzenie banku informacji o podmiotach działających na terenie miasta, a także aktywna walka z bezrobociem np. przez tworzenie tzw. inkubatorów przedsiębiorczości).

4.5. Ocena sytuacji gospodarczej w mieście

Jak już wspomniano, do 1989 r. dominującą funkcją w Bartoszycach był przemysł reprezentowany przede wszystkim przez Zakłady Przemysłu Odzieżowego „Morena”, Zakłady Urządzeń Mechaniczno-Elektrotechnicznych „Unitra-Zumet”, filię Warszawskiej Fabryki Pomp oraz zakłady przemysłu drzewnego. Ponadto w mieście działało kilka dużych przedsiębiorstw budowlanych: Bartoszyckie Przedsiębiorstwo Budowlane, Przedsiębiorstwo Budownictwa Rolniczego, Przedsiębiorstwo Produkcji Pomocniczej i Montażu Budownictwa Rolniczego „Bartbet”. Procesy transforma-

cji przyniosły w Bartoszycach duże zmiany, które z jednej strony zaznaczyły się poważnymi trudnościami w funkcjonowaniu państwowych zakładów przemysłowych i przedsiębiorstw budowlanych, a z drugiej strony dynamicznym rozwojem handlu i innych form działalności gospodarczej związanych z prywatną przedsiębiorczością. Największy zakład przemysłowy miasta „Morena” musiał zmniejszyć produkcję i zwolnić znaczną część pracowników (z 1300 do 200–500, w zależności od wielkości zamówień), kilka zakładów zostało sprywatyzowanych, a niektóre uległy likwidacji, jak np. dwa przedsiębiorstwa budowlane, których egzystencja była ściśle związana z okolicznymi PGR-ami, zlikwidowanymi w początkach lat dziewięćdziesiątych. Mimo trudności odczuwanych przez przemysł i budownictwo, a także przez państwowe rolnictwo i transport (głównie PKP), lata 1989–1994 przyniosły w Bartoszycach dynamiczny rozwój przedsiębiorczości prywatnej.

Tabela 4.7.

**Rozwój przedsiębiorczości prywatnej w Bartoszycach w latach 1989–94
(przedsiębiorstwa należące do osób fizycznych)**

Lata	Liczba przedsiębiorstw			Dynamika zmian (1989=100)		
	ogółem	produkcyjne	nieprodukcyjne	ogółem	produkcyjne	nieprodukcyjne
1989	362	146	216	100	100	100
1990	556	189	367	154	129	170
1991	831	250	581	230	171	269
1992	1056	315	741	292	216	343
1993	1144	324	820	316	222	380
1994	1351	368	983	373	252	455

Źródło: Urząd Miasta w Bartoszycach (rejestr osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą).

Okres 1989–1994 przyniósł wzrost liczby podmiotów gospodarczych niemal we wszystkich rodzajach działalności. Szczególnie duży, blisko 20-krotny, wzrost wystąpił w handlu, a także w gastronomii (czterokrotny), pojawił się także nowy rodzaj działalności — usługi niematerialne, którymi w 1989 r. nikt się nie zajmował, a w 1994 r. działalność taką zadeklarowało już 91 osób. Jednocześnie na podstawie danych o działalności gospodarczej osób fizycznych w latach 1989–1994 można zauważyć istotną zmianę w strukturze przedsiębiorstw. O ile w 1989 r. przedsiębiorstwa budowlane stanowiły 29%, firmy usługowe 23%, przedsiębiorstwa transportowe 16%,

a firmy prowadzące działalność handlowa 10% wszystkich zarejestrowanych podmiotów, o tyle w 1994 r. na pierwsze miejsce wysunął się handel (45%), a usługi spadły na drugie miejsce (16%). Natomiast relatywna degradacja dotknęła budownictwo i transport, gdyż przedsiębiorstwa prowadzące tego rodzaju działalność stanowiły po 7% liczby przedsiębiorstw należących do osób fizycznych. W przypadku budownictwa zmniejszeniu uległa również liczba zarejestrowanych podmiotów.

Tabela 4.8.

**Rozwój przedsiębiorczości prywatnej w Bartoszycach w latach 1989–94
według rodzaju działalności**

Rodzaj działalności	1989		1990	1991	1992	1993	1994	
	liczba	%					liczba	%
Wytwórczość	34	9,4	34	49	62	62	71	5,3
Usługi	83	22,9	126	155	197	185	213	15,8
Wytwórczość i usługi	29	8,0	29	46	52	77	84	6,2
Budownictwo	104	22,8	80	76	85	88	99	7,3
Transport	58	16,0	56	59	65	85	97	7,2
Handel	35	9,7	179	347	450	499	615	45,5
Gastronomia	19	5,2	37	57	74	73	75	5,6
Usługi komunalne	—	—	—	3	4	6	6	0,4
Usługi niematerialne	—	—	15	39	63	69	91	6,7
Ogółem	362	100,0	556	831	1056	1144	1351	100,0

Źródło: Urząd Miasta w Bartoszycach: rejestr osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą.

Analizując podane wyżej dane można zauważyć, że o ile w przypadku handlu, działalności produkcyjno-usługowej i usług niematerialnych przez cały badany okres liczba podmiotów gospodarczych zwiększała się, to jednak rozwój przedsiębiorczości prywatnej uległ dosyć znacznemu przyspieszeniu dopiero w ostatnich latach. Dotyczy to przede wszystkim działalności transportowej (od 1992 r.), jak również budownictwa i wytwórczości, które po kilkuletniej stagnacji zaczęły się ponownie rozwijać w 1994 r. Z kolei usługi gastronomiczne, dynamicznie rozwijające się w latach 1989–1991, od 1992 r. pozostają na takim samym poziomie, co może świadczyć o zaspokojeniu popytu na te usługi.

Miernikiem informującym szerzej o sytuacji sektora prywatnego w ujęciu dynamicznym jest wskaźnik stabilizacji W_s , który wyraża stosunek liczby

przedsiębiorstw zarejestrowanych w gminie w danym roku do liczby przedsiębiorstw, które zostały w tym samym okresie wyrejestrowane. Wartości wskaźnika powyżej 1,0 oznaczają nadwyżkę podmiotów zarejestrowanych w stosunku do podmiotów, które zostały wyrejestrowane. Wartości w przedziale 1,0–2,0 należy uznać za przejaw słabej koniunktury w odniesieniu do danego rodzaju działalności gospodarczej, wartości od 2,1 do 3,5 można uznać za dowód umiarkowanej koniunktury, wartości w przedziale 3,5–5,0 za objaw dobrej koniunktury, a wartości Ws powyżej 5,0 oznaczają występowanie bardzo dobrej koniunktury. Natomiast wartości Ws poniżej 1,0 są przejawem recesji¹².

Tabela 4.9.

Wskaźnik stabilizacji sektora prywatnego w Bartoszycach w latach 1989–1994

Rodzaj działalności	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wytwórczość	9,5	1,0	2,4	2,0	1,0	2,3
Usługi	12,8	2,3	1,7	2,8	0,8	2,2
Wytwórczość i usługi	15,5	1,0	3,8	2,6	1,8	1,4
Budownictwo	56,5	0,2	0,8	1,6	1,2	1,8
Transport	15,5	0,8	1,2	1,5	6,0	2,2
Handel	3,9	3,2	2,8	1,9	1,4	2,5
Gastronomia	10,5	3,6	3,5	2,3	0,9	1,2
Usługi niematerialne	—	16,0	4,3	3,4	1,4	3,4

Wskaźnik stabilizacji Ws : stosunek liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych do liczby przedsiębiorstw wyrejestrowanych w danym roku.

Uwaga: dla usług komunalnych Ws nie został obliczony ze względu na zbyt małą liczbę podmiotów gospodarczych.

Obliczono na podstawie rejestru osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą Urzędu Miasta w Bartoszycach.

Zgodnie z przyjętymi wyżej założeniami sytuację sektora prywatnego w Bartoszycach należy uznać za daleką od w pełni zadowalającej. Chociaż

¹²Dla gmin położonych w regionach o dużej aktywności gospodarczej graniczne wartości wskaźnika Ws są podwyższone. Por. A. Kowalczyk, W. Wilk, *Rola sektora prywatnego w gospodarce lokalnej w strefie podmiejskiej Warszawy — na przykładzie gmin Łomianki i Zielonka*, (w:) A. Mync, B. Jałowiecki (red.) *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, Biuletyn KPZK PAN, z. 168, Warszawa 1994, ss. 145–164.

liczba podmiotów gospodarczych zwiększyła się w okresie 1989–1994 ponad 3,5-krotnie to jednak wskaźnik stabilizacji mieści się na ogół w przedziale 2,0–3,0, co oznacza stosunkowo niewielką przewagę liczby przedsiębiorstw, które zostały zarejestrowane, w stosunku do liczby podmiotów, które wyrejestrowano. Powyższy wskaźnik należy jednak interpretować ostrożnie, ponieważ znaczna liczba podmiotów, które uległy wyrejestrowaniu, nie zakończyło bynajmniej działalności bankructwem. Często wyrejestrowanie związane było ze zmianą rodzaju działalności, jej przeniesieniem do innej gminy, zmianą statusu prawnego, lub też dość często przejściem do „szarej strefy”. Zatrudnienie w gospodarce nieformalnej ocenia się w Bartoszycach na ok. do 3500 osób.

Rozwój tej gospodarki związany jest w dużej mierze z bliskością granicy. W obiegowej opinii, obok handlu, który w dużej mierze jest związany z „szarą strefą”, wielu Rosjan przyjeżdżających do Polski podejmuje nielegalnie pracę zarobkową. Przeprowadzone badania nie potwierdzają tej opinii, gdyż tylko 7% ankietowanych odpowiedziało, że w mieście przypadki zatrudniania Rosjan są zjawiskiem częstym. Z kolei 30% respondentów stwierdziło że podejmowanie pracy przez obywateli rosyjskich jest rzadkim zjawiskiem. Trudno jednak na podstawie przeprowadzonych badań wyciągać dale idące wnioski o rozmiarach zatrudniania (na ogół nielegalnego) Rosjan przez polskich pracodawców, gdyż aż dwie trzecie badanych osób uchyliło się od odpowiedzi. Spośród osób, które stwierdziły, że zjawisko zatrudniania Rosjan ma miejsce, najwięcej zna przypadki podejmowania przez obywateli Rosji pracy fizycznej w budownictwie — 19% respondentów), a następnie w rzemiośle i usługach (3%) oraz w rolnictwie (2%).

Reasumując, można zauważyć, że najtrudniejszymi latami dla sektora prywatnego w Bartoszycach były lata 1990 r. i 1993 r. W 1994 r. dało się zauważyć pewne ożywienie prawie we wszystkich rodzajach działalności gospodarczej, łącznie z budownictwem, które wcześniej przeżywało największy kryzys. Poprawę sytuacji w budownictwie oraz w transporcie można wiązać z gwałtownie rosnącym ruchem granicznym w pobliskich Bezledach i rozwojem handlu. Związki między ruchem granicznym a handlem i transportem są oczywiste, natomiast poprawa koniunktury w budownictwie jest efektem wzrostu dochodów indywidualnych ludności i ogólnej poprawy koniunktury.

Obok rozwoju przedsiębiorstw będących własnością osób fizycznych, w Bartoszycach rozwijają się również przedsiębiorstwa o charakterze spółek handlowych, spółki *joint-venture* itp. W trakcie badań (latem 1995 r.), w dziewięciu przedsiębiorstwach przeprowadzono pogłębione

Koniunktura w poszczególnych rodzajach działalności sektora prywatnego w Bartoszycach w latach 1989–1994 mierzona wskaźnikiem stabilizacji

Rodzaj działalności	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wytwórczość	5	2	3	3	2	3
Usługi	5	3	2	3	1	3
Wytwórczość i usługi	5	2	4	3	2	2
Budownictwo	5	1	1	2	2	2
Transport	5	1	2	2	5	3
Handel	4	3	3	2	2	3
Gastronomia	5	4	3	3	1	3
Usługi niematerialne	—	5	4	3	1	3

Koniunktura: 5 — bardzo dobra, 4 — dobra, 3 — umiarkowana, 2 — słaba, 1 — stagnacja lub recesja.

wywiady z przedstawicielami kierownictwa¹³. Wspólną cechą większości badanych przedsiębiorstw (5 z 9) jest duży udział produkcji eksportowej w produkcji globalnej: „Micronik” — 90%, „Unitra-Zumet” i „Morena” po 80%, „Mazurskie Meble — International” — 70%, oraz „Bartko” — 30%). Głównymi rynkami zbytu są Niemcy, kraje skandynawskie, Austria i Rosja. I tak np. przedsiębiorstwo państwowe „Unitra-Zumet” zajmuje się przede wszystkim produkcją sprzętu do odbioru telewizji satelitarnej. Nie mogąc uzyskać pozycji na rynkach zachodnich, firma ta produkuje na zamówienie renomowanej na świecie firmy japońskiej „Crown”. Z kolei Spółka z o.o. „Bartko” eksportuje do Rosji przede wszystkim usługi budowlane. Niektóre z objętych badaniami firm wykazują nienajgorszą kondycję, o czym mogą świadczyć planowane przez nie inwestycje. „Mazurskie Meble International” zamierza poddać modernizacji lakiernię i ograniczyć emisję zanieczyszczeń, „Micronik” ma przeprowadzić remont hali produk-

¹³Badania w przedsiębiorstwach prowadził W. Dziemianowicz. Wywiady zostały przeprowadzone w następujących przedsiębiorstwach: Bartoszycka Spółdzielnia Spożywców „Społem”, „Polbruk” (produkcja kostki brukowej, przedsiębiorstwo prywatne), „Semax” (produkcja tekstur falistych, przedsiębiorstwo prywatne), „Micronik” (montowanie komputerów, spółka z kapitałem zagranicznym), „Bartko” (prywatne przedsiębiorstwo wielobranżowe), „Stanbet” (działalność budowlano-handlowa, przedsiębiorstwo prywatne), „Morena” (zakłady odzieżowe, przedsiębiorstwo państwowe), „Mazurskie Meble International” (przemysł meblarski, przedsiębiorstwo prywatne z udziałem kapitału zagranicznego) i „Unitra-Zumet” (sprzęt elektroniczny, przedsiębiorstwo państwowe).

cyjnej i rozszerzyć swoją ofertę, BSS „Społem” planuje otworzyć nowe placówki handlowe poza Bartoszczami (w Sępopolu), „Semax” ma zamiar powiększyć park maszynowy, a „Stanbet” nabyć budynki administracyjne i magazynowe.

Jednym z głównych problemów poruszanych podczas wywiadów z przedstawicielami przedsiębiorstw była ocena warunków w jakich przyszło im działać. Rozmówcy zwracali przede wszystkim uwagę na następujące bariery w prowadzonej przez nich działalności:

- związane z ogólną sytuacją w gospodarce polskiej: brak kapitału inwestycyjnego, wysokie oprocentowanie kredytów bankowych, niespójne i niestabilne przepisy prawa, zbyt wysokie stawki podatku od wartości dodanej (VAT) i rosnące ceny;
- związane ze specyfiką przedsiębiorstwa: przestarzały park maszynowy, peryferyjne położenie Bartoszczy w stosunku do dostawców z głębi Polski, zerwanie związków z dostawcami i odbiorcami z terenów byłego ZSRR, brak niektórych półproduktów na polskim rynku, nieregularność zamówień na wytwarzane produkty;
- związane z cechami regionu: duże bezrobocie przy jednoczesnym braku wykwalifikowanych pracowników w niektórych specjalnościach (np. elektroników, konstruktorów), silna konkurencja ze strony „szarej strefy”, ogólnie niski poziom zamożności regionu i związany z tym brak popytu na wytwarzane produkty i usługi.

Oceniając przygraniczne położenie Bartoszczy rozmówcy zwracali na ogół uwagę na fakt, że bliskość granicy i czerpane z tego powodu przez mieszkańców miasta korzyści finansowe rzutują pośrednio na kondycję przedsiębiorstw, gdyż pozwalają mieszkańcom Bartoszczy na zakup towarów i usług oferowanych przez dane przedsiębiorstwo. W przypadku przedsiębiorstwa „Bartko” przygraniczne położenie pozwoliło na rozwinięcie eksportu usług budowlanych. Kierownictwo spółki jest zadowolone ze współpracy z partnerami rosyjskimi, chociaż inne z przebadanych przedsiębiorstw miało bardzo złe doświadczenia z wymiany handlowej z Rosją, gdyż nie otrzymało należności za sprzedane produkty bądź wykonane usługi.

Kolejnym tematem poruszonym w wywiadach była kwestia współpracy badanych przedsiębiorstw z władzami miasta. Jedynie trzech rozmówców wyraziło w pełni zadowolenie z kontaktów z administracją samorządową, natomiast przedstawiciel jednej firmy był wyraźnie niezadowolony.

Przedstawiciele bartoszczyckich przedsiębiorstw są na ogół (7 na 9) optymistami, co do przyszłości miejscowej gospodarki. Szczególnie duże nadzieje są związane z otwartą w czerwcu 1995 r. stacją przeładunkową w odległym o 6 km od granicy Głomnie, która została wydzierżawiona przez

Spółkę z o.o. „Glob-Bart”. Ma ona ma usprawnić wymianę handlową z Rosją. Chociaż stacja w Głomnie ma mieć zdolność przeładunkową 400–500 tys. ton rocznie, to w razie potrzeby może ona być wspomagana przez stację w samych Bartoszytach, dokąd doprowadzona jest szeroko-torowa linia kolejowa. Optymizm rozmówców wynika również z pewnych cech lokalnego rynku pracy, a mianowicie kształceniem w Bartoszytach wykwalifikowanych pracowników dla przemysłu odzieżowego i budownictwa. Jednocześnie, obok funkcji handlowych, przyszłość miasta widzą oni w rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego oraz rozwoju turystyki m.in. związanej z przyjazdem turystów z Niemiec w ramach tzw. „turystyki sentymentalnej”. Obok malowniczej doliny Łyny, głównymi walorami turystycznymi regionu są liczne pałace i wiejskie rezydencje oraz stadnina koni w niedalekich Liskach.

W trakcie badań przeprowadzono również wywiad z przedstawicielami Regionalnej Komisji Olsztyńskiej Izby Przemysłowo-Handlowej, która m.in. patronuje działaniom mającym na celu wykorzystanie stacji kolejowej w Głomnie. Obok bieżących działań promocyjnych, jej celem jest również zorganizowanie centrum informacyjnego o podmiotach gospodarczych działających w regionie (ma ono być utworzone ze środków programu PHARE-STRUDER. Zdaniem przedstawicieli Izby głównymi ograniczeniami w rozwoju gospodarczym Bartoszyce są:

- brak odpowiednich kadr zarządzających;
- mała aktywność władz miejskich w promowaniu Bartoszyce, jej niechętny stosunek wobec niektórych inicjatyw miejscowych przedsiębiorców (np. nie udostępnianie powierzchni magazynowych będących w posiadaniu miasta) i brak odpowiedniej wiedzy u niektórych jej przedstawicieli;
- brak odpowiedniej infrastruktury;
- przeznaczanie przez niektórych przedsiębiorców zbyt dużych środków na konsumpcję, a nie na inwestycje.

Część z barier podanych przez przedstawicieli Izby pokrywa się z ograniczeniami, o których informowali przedstawiciele firm bartoszyckich, natomiast osobną sprawą są zarzuty wysuwane pod adresem władz miejskich. Zakładając, że mogą one być w pewnym stopniu słuszne, należy pamiętać, że w wyborach lokalnych w 1994 r. była odrębna lista kandydatów Izby Przemysłowo-Handlowej, którzy jednak nie zdobyli zaufania wyborców. Należy przyjąć, że krytyczne uwagi przedstawicieli Izby wobec władz lokalnych mogą być spowodowane porażką ich kandydatów w wyborach samorządowych.

4.6. Ocena warunków życia w mieście w świetle wypowiedzi mieszkańców

Mimo znacznego ożywienia gospodarczego i wzrostu aktywności społecznej mieszkańcy miasta mają wiele problemów. Spośród ankietowanych osób tylko $\frac{1}{3}$ respondentów uznała że obecnie w Bartoszczach żyje się lepiej niż przed 1989 r., natomiast blisko połowa stwierdziła, że nie nastąpiła znacząca poprawa. Co piąty badany nie miał zdania w tej kwestii. Najczęściej podawanymi powodami negatywnej oceny było bezrobocie (33% respondentów) oraz wysokie koszty utrzymania i trudności mieszkaniowe (17%). Natomiast jedynie 4 osoby stwierdziły, że u podstaw ich negatywnej oceny leży wzrost patologii społecznych i brak perspektyw. Z kolei najczęściej podawanym powodem oceny pozytywnej było zadowolenie z poprawy stanu zaopatrzenia w sklepach, rozwoju usług i infrastruktury miejskiej. Tego zdania był co dziewiąty ankietowany.

Jednocześnie w ocenie mieszkańców warunki życia są w mieście lepsze niż w pobliskich ośrodkach podobnej wielkości. Poza Bartoszczami, najwyżej oceniony został Lidzbark Warmiński, Węgorzewo, Dobre Miasto i Kętrzyn, przy czym w przypadku Węgorzewa nieco ponad połowa pytanym uchyliła się od odpowiedzi, co może świadczyć o słabej znajomości tego miasta przez mieszkańców Bartoszcz.

Tabela 4.11.

Ocena warunków życia w Bartoszczach w porównaniu z pobliskimi miastami

Miasta	Poziom życia w Bartoszczach			Brak odpowiedzi	Stosunek ocen pozytywnych do negatywnych
	Lepszy	Gorszy	Taki sam		
Braniewo	16,1	8,0	21,7	54,2	2,0:1
Dobre Miasto	20,4	15,7	18,1	45,8	1,3:1
Giżycko	29,1	18,7	10,4	41,8	1,6:1
Kętrzyn	22,1	16,7	21,7	39,8	1,3:1
Lidzbark Warm.	22,4	19,1	25,8	32,8	1,2:1
Morąg	17,7	10,4	18,7	53,2	1,7:1
Węgorzewo	18,4	15,4	14,7	51,5	1,2:1

Źródło: badania ankietowe (lato 1995).

Analizując stosunek ocen pozytywnych (na korzyść Bartoszcz) do ocen negatywnych, można zauważyć, że najwyżej oceniany jest Lidzbark Warmiński i Węgorzewo. O ile wysoka ocena Węgorzewa jest wynikiem braku

znajomości miasta i jego problemów, to w przypadku Lidzbarka Warmińskiego sytuacja jest inna. Mieszkańcy Bartoszczyk bardzo często odwiedzają pobliski Lidzbark Warmiński i należy przyjąć że nieźle znają to miasto.

4.7. Ocena mobilizacji społecznej w mieście

Zarówno wyniki badań ankietowych, jak i wywiady z przedstawicielami władz i lokalnymi ekspertami wskazują, że mieszkańcy Bartoszczyk wykazują relatywnie wysoki stopień integracji społecznej. Było to np. widoczne latem, kiedy mieszkańcy Bartoszczyk bardzo silnie poparli władze lokalne występujące o stworzenie w mieście rejonu administracji rządowej, ponieważ zgodnie z projektem URM, Bartoszczyk miały należeć do rejonu z siedzibą w Lidzbarku Warmińskim¹⁴. Przykładów mobilizacji społecznej było w ostatnich latach znacznie więcej. I tak np. w 1990 r. została utworzona lokalna telewizja kablowa „Bart-Sat”, która w 1991 r. rozpoczęła transmisję, docierając do 25–30% mieszkańców miasta. Wśród 15 programów (w tym 6 polskich) jest program lokalny, a także lokalna telegazeta. W lokalnym programie „Bart-News” zamieszczane są bieżące informacje na temat miasta, jak również organizowane są spotkania z przedstawicielami władz, policją itd., oraz ekspertami zajmującymi się zwalczaniem alkoholizmu, narkomanii, animatorami kultury itd.). Początkowo program lokalny był emitowany raz w miesiącu, a obecnie raz na dwa tygodnie (latem od 20 do 23, a w pozostałych porach roku w godzinach 17–20). Natomiast telegazeta jest nadawana przez 24 godziny i dużo w niej miejsca zajmują reklamy. W telewizji lokalnej jest zatrudnionych sześć osób¹⁵. W niedalekiej przyszłości w Bartoszczykach ma powstać prywatne radio lokalne (wniosek o wydanie koncesji został złożony). Początkowo ma ono nadawać program przez 16 godzin na dobę (docelowo 24 godziny) i ma mieć zasięg 40 km.

Innym przykładem może być prasa lokalna. „Wiadomości Bartoszczyk” zaczęły się ukazywać jeszcze w latach pięćdziesiątych, ale po niedługim czasie wydawanie ich zostało zawieszone. W 1989 r. gazeta została reaktywowana, ale wkrótce znowu przestała wychodzić, aby po raz trzeci ukazać się w 1990 r. Ponadto w latach pięćdziesiątych zaczęły wychodzić „Nowiny

¹⁴Dodatkowym motywem „bitwy o rejon” były utrzymujące się do dzisiaj animozje między mieszkańcami Bartoszczyk i Lidzbarku Warmińskiego. Niektóre osoby w Bartoszczykach traktują pobliski Lidzbark Warmiński jako rywala i konkurenta nie tylko w rozgrywkach sportowych, ale również w pozyskiwaniu inwestorów z zewnątrz.

¹⁵Na terenie miasta działa również telewizja kablowa „Vectra” (jej siedziba mieści się w Gdańsku), która jednak nie nadaje programu lokalnego.

Północne”, które również po pewnym czasie przestały się ukazywać. W latach dziewięćdziesiątych, obok „Wiadomości Bartoszyckich”, przez pewien czas był wydawany „Tygodnik Bartoszycki”, który jednak przestał się ukazywać wiosną 1994 r. Problematyce Bartoszyce poświęcona była również wkładka lokalnej gazety wychodzącej dawniej w Braniewie. O wysokim poziomie lokalnej gazety może świadczyć fakt, że w 1994 r. „Wiadomości Bartoszyckie” otrzymały wyróżnienie na Ogólnopolskim Konkursie Gazet Lokalnych.

Kolejnymi przykładami może być działalność domów kultury: Młodzieżowego Domu Kultury i Bartoszyckiego Dom Kultury¹⁶ oraz Garnizonowego Klubu Wojskowego, a także zorganizowanej przez młodzież grupy „Tratwa”. Program Aktywizacji Środowisk Młodzieżowych „Tratwa” skupia kilkanaście młodych osób. Jego idea pojawiła się w 1993 r. w Olsztynie i została zainicjowana osoby związane z Regionalnym Ośrodkiem Kultury. W Bartoszycach „Tratwa” ma charakter ruchu ekologicznego, zajmując się m.in. propagowaniem pacyfizmu, zapobieganiem narkomanii itp. Ponadto jej członkowie aktywnie działają na rzecz ochrony praw zwierząt, protestując m.in. przeciwko występom cyrku. Informacje na temat założeń „Tratwy”, jak również opisy jej działalności są zamieszczane w specjalnej stałej rubryce w „Wiadomościach Bartoszyckich”. Ruch ma wsparcie ze strony Bartoszyckiego Domu Kultury. Przykładem aktywności społecznej może być również powołanie liczącego 275 członków (w 1992 r. — 220) Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Mniejszości Niemieckiej Bartoszyce i Okolic, którego aktywność, w związku z rozwojem współpracy z Nienburgiem w Dolnej Saksonii¹⁷ może w przyszłości ulec zwiększeniu. Przejawami dużej aktywności społecznej w mieście może być również organizowanie w czerwcu zarówno przy współudziale władz lokalnych i organizacji społecznych, jak również wielu prywatnych przedsiębiorców tzw. „Międzynarodowych Dni Regionu”.

Miernikiem mobilizacji społecznej w Bartoszycach może być aktywność polityczna mieszkańców wyrażona udziałem w wyborach samorządowych. Ponad połowa ankietowanych deklarowała udział w ostatnich wyborach samorządowych w 1994 r., chociaż zaledwie 1/3 zna nazwisko radnego repre-

¹⁶Między wspomnianymi domami kultury istnieje coś w rodzaju rywalizacji i z przeprowadzonych badań wynika, że każdy z nich ma swoich zagorzałych zwolenników i przeciwników.

¹⁷Współpraca z Nienburgiem zaczęła się w latach siedemdziesiątych. Jej animatorem był mąż jednej z byłych mieszanek Bartoszyce. Współpraca obejmuje głównie wymianę kulturalną. Ponadto w planach władz miasta jest podjęciem współpracy regionem Bretanii (Francja).

zentującego okrąg właściwy dla swojego miejsca zamieszkania)¹⁸. Jak już wspomniano, podczas ostatnich wyborów lokalnych mieszkańcy Bartoszczy wybrali 28 radnych, z których piętnastu zgłosiło się jako kandydaci niezależni, pięciu reprezentowało Sojusz dla Bartoszczy, trzech Izbę Przemysłowo — Handlową i po jednym: Samorządowe Forum Prawicy, Związek Nauczycielstwa Polskiego, Polskie Stronnictwo Ludowe, Cech Rzemiosł Różnych i Związek Harcerstwa Polskiego. W wyborach kandydowało 141 osób reprezentujących: Izbę Przemysłowo-Handlową — 21 osób, Samorządowe Forum Prawicy — 20 osób, Sojusz dla Bartoszczy — 17 osób, Związek Nauczycielstwa Polskiego — 9 osób, Polskie Stronnictwo Ludowe — 7 osób, Cech Rzemiosł Różnych — 4 osoby, Związek Harcerstwa Polskiego — 2 osoby, kandydaci niezależni — 65 osób.

Wśród kandydatów 16 osób było radnymi w kadencji 1990–1994, a kolejne 26 kandydowało podczas poprzednich wyborów. Mieszkańcy Bartoszczy wybrali pięć osób, które były radnymi w poprzedniej kadencji oraz osiem osób z grona kandydatów ubiegających się o mandat w 1990 r. Jednocześnie nie zostało wybranych pięciu dotychczasowych radnych startujących jako niezależni, trzech kandydatów ubiegających się o mandat z listy Samorządowego Forum Prawicy i dwóch wysuniętych przez Izbę Przemysłowo-Handlową. Największymi przegranymi wyborów było Samorządowe Forum Prawicy (w 7, na 28 okręgów, jego kandydaci byli na ostatnim miejscu) i Izba Przemysłowo-Handlowa (jej kandydaci zajęli ostatnie miejsce w 4 okręgach).

Analiza programów wyborczych poszczególnych ugrupowań upoważnia do wysunięcia wniosku, że w wyborach lokalnych w 1994 r. w Bartoszczy zwyciężyła opcja centrolewicowa, natomiast przegrali kandydaci głoszący hasła liberalne oraz populistyczne z silnym zabarwieniem pravicowym.

Spora część obywateli czuje się w pewnym stopniu współgospodarzem własnego miasta, ponieważ blisko połowa respondentów stwierdziła, że władze lokalne liczą się z opinią zwykłych obywateli. Jednocześnie jednak ponad jedna trzecia uważa, że władze nie liczą się ze zdaniem obywateli.

Ten dwoisty stosunek do władz lokalnych dał się również zauważyć w odpowiedziach udzielanych na pytanie o czyje interesy dbają przede wszystkim władze miasta. Podczas gdy 28% respondentów stwierdziło, że władze mają na uwadze przede wszystkim interesy wszystkich obywateli, 33% podało, że ich zdaniem władze dbają głównie o własny interes. Także jedna trzecia respondentów stwierdziła, że władze miasta dbają przede wszystkim

¹⁸Frekwencja w wyborach lokalnych w Bartoszczy wg danych komisji wyborczych wynosiła jedynie 27%, toteż należy być nastawionym sceptycznie odnośnie do deklaracji dużej aktywności politycznej respondentów.

Czy władze gminy liczą się z opiniami mieszkańców

Odpowiedź	%
Tak, liczą się zawsze	10,4
Tak, liczą się, ale tylko przed wyborami	6,4
Na ogół się liczą	39,1
Na ogół się nie liczą	23,4
W ogóle się nie liczą	12,0
Trudno powiedzieć	1,0

o interesy wybranych grup obywateli, w tym 16% respondentów podało, że są nimi bogaci mieszkańcy miasta, a także inteligencja, kler oraz osoby na wysokich stanowiskach. Jednocześnie 38% nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

Jak wcześniej wspomniano, w radzie miejskiej w Bartoszycach dominują radni startujący w wyborach jako niezależni. W związku z tym nie może budzić zdziwienia fakt, że ogromna większość ankietowanych (87%) nie potrafi wskazać, jakie ugrupowania polityczne sprawują władzę w Bartoszycach. Pozostali (10%) wskazują lewicę, a tylko nieliczni uważają, że miastem rządzą ugrupowania prawicowe (2%) oraz struktury mafijne (1%).

Kolejnym tematem objętym badaniami była ocena przez respondentów sposobu sprawowania władzy w mieście. Odpowiadając na pytanie dotyczące osób (grup) mających największy wpływ na decyzje podejmowane przez radę miejską, większość respondentów podało, że decyzje zależą przede wszystkim od burmistrza (38% odpowiedzi) oraz radnych (36% odpowiedzi). Znacznie mniej (11%) stwierdziło, że na podejmowane decyzje mają wpływ najbogatsi przedsiębiorcy oraz duchowieństwo (5%) oraz dawna elita władzy (1%).

Mieszkańcy Bartoszyca zdają sobie sprawę z faktu odejścia w Polsce od zcentralizowanego systemu funkcjonowania władz lokalnych, ponieważ tylko kilka osób stwierdziło, że na decyzje rady miejskiej największy wpływ mają władze wojewódzkie, a jedynie jedna osoba wyraziła przekonanie, że o działaniach władz miasta decydują władze centralne w Warszawie. Z kolei jest rzeczą interesującą, że nikt spośród respondentów nie wybrał opcji, że *największy wpływ na decyzje podejmowane przez radę gminy mają zwykli obywatele*.

Mieszkańcy Bartoszyca na ogół pozytywnie oceniają władze lokalne. Porównując działalność obecnych władz miasta w porównaniu z sytuacją sprzed 1989 r. znacznie więcej osób (40%) wyraziło oceny pozytywne niż negatywne (24%). Jednocześnie co piąty badany (21%) uważa, że w ostatnich latach nie zaszły istotne zmiany w działalności urzędu miasta, 14% nie miało zdania.

Tabela 4.13.

Ogólna ocena działalności władz miejskich w porównaniu z sytuacją sprzed 1989 r.

Ocena działalności	%
Znacznie się polepszyła	14,7
Trochę się polepszyła	25,4
Nie uległa zmianie	21,7
Trochę się pogorszyła	17,4
Znacznie się pogorszyła	6,7

Źródło: badania ankietowe (lato 1995).

Szczególnie wysoko mieszkańcy Bartoszyca oceniają działania władz w zakresie gospodarki komunalnej: dbałości o czystość i estetykę miasta, oczyszczanie ścieków oraz zaopatrzenie w wodę. Wysoka ocena tej właśnie sfery działalności władz miejskich jest uzasadniona, biorąc pod uwagę inwestycje, jakie zostały podjęte w zakresie gospodarki wodnej, ochrony środowiska oraz utrzymania zieleni. Z kolei najczęściej zastrzeżeń budziły działania władz na rzecz poprawy sytuacji w oświacie i na rzecz aktywizacji miejscowej gospodarki. Komentując wypowiedzi respondentów należy zauważyć, że znaczny odsetek ocen negatywnych w tych sferach (po ok. 40%) dotyczy raczej oceny polityki państwa niż władz lokalnych. W Bartoszycach w 1995 r. szkoły pozostawały nadal w gestii kuratorium. Trudno także czynić je odpowiedzialnym za trudności finansowe czy upadek dużych przedsiębiorstw państwowych.

Reasumując można stwierdzić, że zarówno liczne inicjatywy społeczne, które pojawiły się w Bartoszycach w ostatnich latach, a także opinie mieszkańców wyrażone w badaniach ankietowych świadczą, że **mieszkańców miasta cechuje znaczny stopień integracji, a ich ocena działalności władz samorządowych jest raczej pozytywna.**

Ocena działalności władz lokalnych w porównaniu z sytuacją sprzed 1989 r. w wybranych dziedzinach

Zadania gminy	Ocena dodatnia	Ocena ujemna	Bez zmian	Brak opinii
Obsługa obywateli w urzędzie	38,8	13,7	31,1	16,4
Dbalność o czystość i estetykę miasta	82,6	7,0	9,4	1,0
Dbalność o oświatę	16,1	41,8	17,4	24,7
Dbalność o kulturę	37,8	28,4	20,7	13,0
Dbalność o zaopatrzenie w wodę	49,2	1,7	46,8	2,3
Dbalność o oczyszczalnię ścieków	53,5	7,7	30,1	8,7
Dbalność o rozwój turystyki	37,5	18,1	29,8	14,7
Dbalność o rozwój gospodarczy	35,4	36,8	15,7	12,0

Źródło: badania ankietowe (lato 1995).

4.8. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację społeczno-gospodarczą w mieście i jego najbliższej okolicy, można zauważyć, że ma ono znaczne perspektywy rozwojowe, chociaż nie brak również pewnych zagrożeń. Wydaje się, że wśród szans największe znaczenie dla przyszłości miasta mają:

- poprawa lub utrzymanie się obecnej sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej w Rosji, a zwłaszcza w obwodzie kaliningradzkim;
- ograniczenie bezrobocia, a zwłaszcza powodzenie działań mających na celu przekwalifikowanie osób pozostających bez pracy pod kątem potrzeb lokalnej gospodarki;
- reorganizacja miejscowego szkolnictwa ponadpodstawowego i dostosowanie jego struktury do nowych wymogów miejscowego rynku pracy jak np. kształcenie specjalistów w zakresie zarządzania, obsługi ruchu turystycznego, administracji samorządowej itp.;
- rozbudowa zespołu stacji przeładunkowej Głomno–Bartoszyce;

- przebudowa drogi krajowej nr 51 w celu jej lepszego dostosowania dla zwiększonego ruchu wszelkich pojazdów oraz ruchu samochodów ciężarowych o dużych gabarytach;
- rozwój funkcji turystycznych — Bartoszyce mogłyby pełnić głównie rolę ośrodka tranzytowego na szlaku do Rosji lub obsługiwały turystów odwiedzających region Bartoszyce — Lidzbark Warmiński — Kętrzyn);
- umocnienie funkcji administracyjnych przez ulokowanie w mieście siedziby przyszłych władz powiatowych oraz wojskowych, co może mieć pośrednio istotny wpływ na budżet lokalny dzięki zamówieniom wojskowym, płacom kadry, nowym miejscom pracy dla pracowników cywilnych, pobudzeniu handlu itp.

Nie należy jednak zapominać, że rozwój gospodarki lokalnej może być zagrożony przez wiele wydarzeń, z których najważniejszymi wydają się:

- pogłębienie się chaosu politycznego w Rosji, który może np. przejawić się zamknięciem granicy z Polską¹⁹;
- zwiększenie się bezrobocia w mieście i regionie, co może wpłynąć na obniżenie się poziomu życia mieszkańców i zmniejszony popyt na towary i usługi, w tej sytuacji dochody gminy ulegną zmniejszeniu, a wydatki, na opiekę społeczną wzrosną;
- zmodernizowanie przejścia granicznego w Gronowie, rozbudowa szosy Elbląg–Kaliningrad (przejście Grzechotki II) i otwarcie przejścia w Toprznach, co w oczywisty sposób spowoduje zmniejszenie ruchu granicznego w Bezledach i osłabi atrakcyjność Bartoszyce, jako miasta przygranicznego;
- nadmierna rywalizacja między gminą Bartoszyce a miastem Bartoszyce;
- pojawienie się silnych konfliktów we władzach miasta lub na styku władze — obywatele, albo władze — przedsiębiorcy. Już obecnie można obserwować pewien konflikt pomiędzy władzami miasta a Izłą Przemysłowo-Handlową, jak również bardzo silną pozycją w mieście, może nawet nadmiernie, spółki „Bartko”.

Z racji swojego położenia, Bartoszyce muszą, w pewnym przynajmniej stopniu, wiązać swoją przyszłość z pobliską granicą. Jednak równocze-

¹⁹Np. w 1994 r. mer Bagrationowska wydał zarządzenie, na mocy którego przed wjazdem do strefy granicznej samochody zmierzające w kierunku Polski powinny zatrzymać się na parkingu położonym 7 km od granicy. Miało ono wyraźnie dyskryminujący charakter, gdyż obywatele polscy byli zobowiązani do uiszczenia opłaty parkingowej w wysokości około 12 USD (samochody osobowe) i 40 USD (samochody ciężarowe), podczas gdy dla obywateli Rosji czy Niemiec opłata parkingowa wynosiła równowartość 2 USD. Wskutek gwałtownej interwencji strony polskiej zarządzenie to zostało szybko cofnięte, ale jego utrzymanie przez dłuższy czas mogłoby mieć poważne konsekwencje dla gospodarki bartoszyckiej.

śnie, dla uniknięcia ewentualnych skutków perturbacji politycznych w obwodzie kaliningradzkim, należy dywersyfikować działalność gospodarczą. Miejscowi przedsiębiorcy, powinni szukać nowych rynków zbytu, natomiast władze gminy powinny przyciągać inwestorów spoza regionu, a także dbać o rozwój funkcji turystycznych.

5. Związki komunalne jako forma inicjatyw lokalnych

5.1. Wprowadzenie

Inicjatywy lokalne są jednym z ważniejszych czynników rozwoju lokalnego i w znacznym stopniu przyczyniają się do wzrostu koniunktury w gminach. Są jednocześnie ważną formą aktywizacji miejscowej społeczności. Pojęcie „inicjatywa lokalna” nie jest w literaturze przedmiotu jednoznaczne. Jedną z definicji inicjatywy lokalnej przedstawia Grażyna Gęsicka¹. Definicja ta została sformułowana w celu utworzenia banku danych o inicjatywach lokalnych.

Inicjatywa lokalna jest instytucją w sensie socjologicznym, tzn. obejmuje określoną grupę osób, których działanie rządzi się określonymi celami i zasadami. Jest to działanie:

- *na rzecz zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej jako całości; Dotyczyć ono może określonej(ych) grupy, ale w intencji prowadzić ma do korzystnych skutków dla szerszej społeczności. Ten ‘szerszy’ aspekt i efekty inicjatywy muszą być uświadamiane i explicite deklarowane przez inicjatorów i wykonawców;*
- *w które angażuje się więcej niż jeden podmiot, i którego celem jest partnerskie rozwiązywanie problemów i realizowanie zadań.*

Za inicjatywę uznać można działanie inicjowane przez jeden podmiot, o ile w jego wyrażnie deklarowanej intencji leży skupienie wokół założonego celu większej liczby uczestników lokalnych i poza lokalnych.

- *Inicjatywą lokalną są wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia, których celem jest zaspokajanie potrzeb publicznych (potrzeb społeczności lokalnej lub jej*

¹*Inicjatywy lokalne — polskie doświadczenia* pod redakcją: J. Drażkiewicz, G. Gęsicka, J. Szczucki. Fundusz Współpracy 1995.

części) poprzez tworzenie nowych instytucji, instrumentów i mechanizmów oraz uruchamianie inwestycji.

- *Inicjatywą jest przedsięwzięcie, które osiągnęło przynajmniej fazę projektu przedstawionego publicznie, bądź jest bardziej zaawansowane w realizacji.*
- *Inicjatywą w tym rozumieniu nie są przedsięwzięcia podejmowane wyłącznie dla celów komercyjnych i/lub nie związane z zaspokajaniem potrzeb publicznych.*

W takim rozumieniu inicjatywy lokalnej jej szczególnie ważnym przykładem są międzygminne związki komunalne. Istotą związku międzygminnego jest działanie na rzecz zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej jako całości. Związek międzygminny jest również formą działania polegającą na współpracy w którą angażuje się więcej niż jeden podmiot, i którego celem jest partnerskie rozwiązywanie problemów i realizowanie zadań.

5.2. Inicjatywy lokalne

Po roku 1989 zaczęły powstawać w Polsce dogodne warunki dla rozwoju inicjatyw lokalnych. Z jednej strony wprowadzono nowe przepisy o samorządzie terytorialnym oraz pojawiły się liczne programy (przede wszystkim PHARE), które pomagają społecznościom lokalnym skupić się wokół rozwiązania własnych problemów, a z drugiej strony obserwować można coraz częstsze, oddolne próby przezwycięzania trudności tkwiących w skali lokalnej. Przykładem takich działań są m.in. inicjatywy lokalne w celu łagodzenia bądź rozwiązywania problemów bezrobocia wspomagane przez Program PHARE oraz komitety lokalne na rzecz budowy wodociągu.

Inicjatywy lokalne są zjawiskiem dynamicznym. Często powstają dla zrealizowania konkretnego celu i po osiągnięciu go przestają istnieć. Dlatego zbieranie informacji o inicjatywach lokalnych wymaga ciągłej weryfikacji danych.

Istnieją trzy ważne źródła informacji o inicjatywach lokalnych, które ze względu na swój charakter zasługują na uwagę:

- bank informacji o organizacjach poza rządowych w Polsce (Fundusz Współpracy);
- baza danych o inicjatywach lokalnych (Program Inicjatyw Lokalnych (PIL-PHARE));
- rejestr związków międzygminnych (Urząd Rady Ministrów).

Wymienione wyżej bazy danych różnią się od siebie zakresem posiadanych informacji i nawzajem się uzupełniają. Najszerszy zakres danych posiada bank informacji o instytucjach pozarządowych, w którym znajdują

się, obok danych o instytucjach niezarobkowych (*nonprofit*) jak np. biblioteki publiczne, informacje o inicjatywach lokalnych, jak np. Fundacja Ochrony Środowiska i Inwestycji Gminy Kobyla Góra, która ma za zadanie przygotowanie dokumentacji technicznej dla oczyszczalni i rozpoczęcie jej budowy. W banku tym znajdują się w sumie informacje o przeszło 4000 organizacji pozarządowych, z których ponad 500 zalicza rozwój regionalny i lokalny do swoich zadań priorytetowych. Baza danych o inicjatywach lokalnych PIL jest zbiorem informacji o przedsięwzięciach zdefiniowanych wyżej jako ściśle lokalne. Natomiast najwęższym zbiorem danych jest rejestr związków międzygminnych URM, który jak wynika z nazwy posiada informacje tylko o pewnej grupie inicjatyw lokalnych². Przyjrzymy się im nieco bliżej.

5.3. Związki międzygminne w Polsce

Związki międzygminne (komunalne) są zakładane na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym³. Ustawa określa związek komunalny jako narzędzie służące wykonywaniu zadań publicznych gmin, które może powstać poprzez uchwały rad zainteresowanych gmin, przy czym gmina zobowiązana jest poinformować sejmik samorządowy oraz wojewodę o zamiarze przystąpienia do związku. Związek komunalny posiada osobowość prawną i wykonuje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie i/lub burmistrzowie gmin uczestniczących w związku⁴. Natomiast organem wykonawczym jest zarząd związku, który jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku. Ustawa przewiduje możliwość wyboru członków zarządu spoza zgromadzenia, ale w liczbie nie przekraczającej $\frac{1}{3}$ składu zarządu związku.

Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu gminy. Statut związku powinien zawierać: nazwę i siedzibę związku; uczestników i czas trwania związku; zadania związku; organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania; zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku; zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania

²Pewnego uzupełnienia wiedzy o inicjatywach lokalnych dostarczyła ankieta Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

³Dziennik Ustaw nr 16, poz. 95.

⁴Jednak za zgodą rady gmina może być reprezentowana w związku przez innego członka organu gminy.

strat; zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych; zasady likwidacji związku, oraz inne zasady określające współdziałanie.

Ustawa mówi, że do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organy wykonawcze jednostek pomocniczych (sołectw, dzielnic miejskich, osiedli), oraz organy jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw⁵.

Przytoczone powyżej przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, dotyczące związków komunalnych, dają związkom szerokie możliwości działania, nakładając ograniczenie w formie konieczności przyjęcia statusu związku przez rady gmin chcących w nim uczestniczyć bezwzględnie większością głosów. Na uwagę zasługuje dowolność przystępowania i zakładania związków, przy czym ponoszą one odpowiedzialność za realizowane przez siebie zadania.

Omawiana wyżej ustawa stanowi, że rejestr związków prowadzi Urząd Rady Ministrów. W celu przeprowadzenia badań ankietowych w związkach komunalnych EUROREG skorzystał z rejestru związków komunalnych znajdującego się w URM Dane o związkach komunalnych znajdujące się w URM są bardzo skąpe i zawierają następujące informacje⁶: nazwę związku, gminy wchodzące w skład związku, siedzibę związku (nazwa gminy bez adresu) oraz zakres działalności związku.

Pomimo niewielu informacji dotyczących związków międzygminnych zawartych w wykazie⁷ jego zaletą jest możliwość przestrzennej analizy badanego zjawiska.

Przestrzenny rozkład związków międzygminnych⁸ przedstawia ryc. 16. Z ogólnej liczby 137 związków międzygminnych najczęściej znajdowało się w województwie katowickim (14) i kieleckim (12). Po 6 związków działało w województwach: jeleniogórskim, opolskim i toruńskim a po 5 w województwach: bielskim, konińskim, legnickim, nowosądeckim oraz sieradzkim. Tylko jeden związek międzygminny znajdował się na obszarze województw: zielonogórskiego, zamojskiego, tarnobrzeskiego i przemyskiego, natomiast w województwach: białkopodlaskim, białostockim i lubelskim nie było żadnego związku. Na mapie wyraźnie wyróżnia się **zachodnia**

⁵Gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa, i zawierać umowy z innymi podmiotami.

⁶Według stanu na 31 stycznia 1995 r.

⁷Dokładna nazwa cytowanego w opracowaniu wykazu związków brzmi: „Wykaz związków międzygminnych (związków komunalnych) w poszczególnych województwach, z zakresem ich działalności”.

⁸W przypadku związków skupiających gminy z więcej niż jednego województwa obecność związku odnotowana jest w więcej niż jednym województwie.

część Polski, gdzie wyjątkowo duża liczba gmin należy do związków. Największy zasięg (4 województwa) ma Związek Gmin Zachodnich. W województwach „Ściany Wschodniej” przynależność do związków gminnych jest znacznie słabsza. Wyjątek stanowi tu tylko województwo przemyskie, w którym większość gmin jest członkami związków. Łącznie do związków międzygminnych należało 955 gmin, a więc ponad jedna trzecia ogólnej liczby gmin w Polsce.

Związki międzygminne najczęściej działają w sferze gospodarki komunalnej zajmując się zaopatrzeniem w wodę, gospodarką ściekami, utylizacją odpadów komunalnych oraz ochroną środowiska. Nieco rzadziej wymieniane są takie działania związków, jak: planowanie inwestycyjne, eksploatacja urządzeń kanalizacyjnych, turystyka, rekreacja, sport, telefonizacja, oświata, kultura oraz gazyfikacja. Zdecydowanie najrzadziej podejmowane są przez związki międzygminne działania z zakresu: zbiorowego transportu lokalnego, rolnictwa, budownictwa, ciepłownictwa, ochrony zdrowia i innych. Zakres działalności związków międzygminnych przedstawiono w tabeli 5.1.

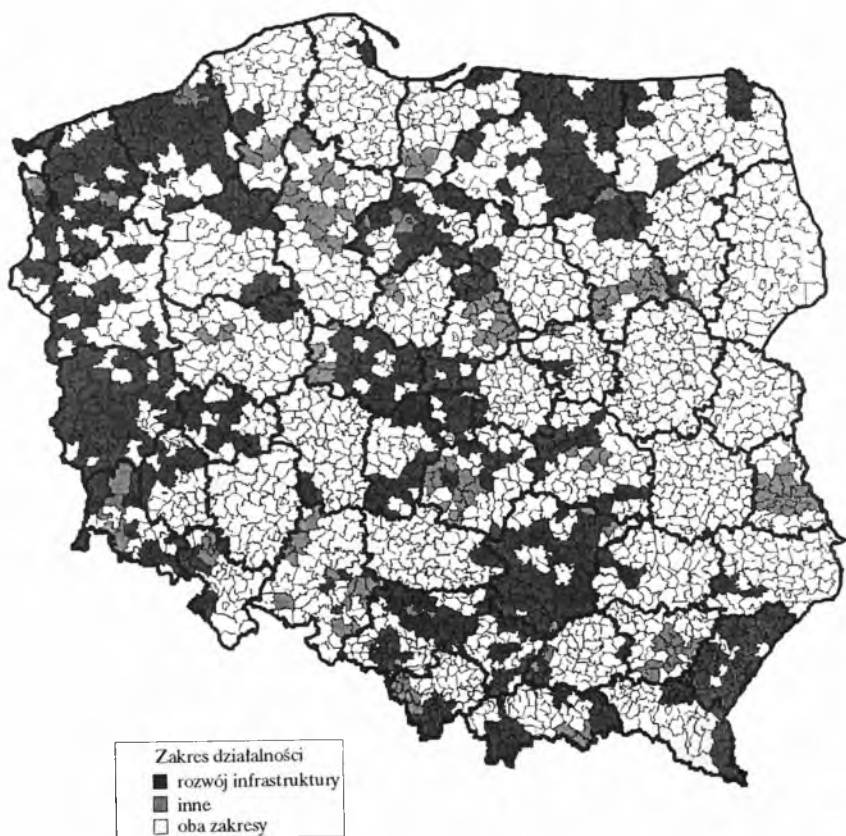
5.4. Funkcjonowanie związków międzygminnych⁹

Ankiety rozesłano do wszystkich (137) zarejestrowanych w URM związków międzygminnych. Na ankietę odpowiedziało łącznie 35 związków. Trzeba jednak zauważyć, że część związków mogła zaprzestać działalności, a część mogła nie otrzymać kwestionariusza, ponieważ URM nie dysponuje dokładnymi adresami związków i ankietą była wysyłana na adres urzędu gminy — siedziby związku, skąd nie zawsze trafiała do adresata (poczta zwróciła kilka przesyłek).

Najwięcej badanych związków — jedna trzecia — powstało w 1991 r., a więc w rok po wprowadzeniu ustawy o samorządzie terytorialnym oraz w 1994 r. (jedna czwarta). W pozostałych latach liczba powstających związków była mniejsza.

Najczęściej pomysłodawcami powstania związku byli członkowie zarządu gmin oraz radni i wojewodowie. W przypadku innych pomysłodawców założenia związku najczęściej wymieniani byli burmistrzowie lub wójtowie gmin lub ich grupy. Dwukrotnie wspomniano o sejmiku samo-

⁹ Badanie ankietowe związków międzygminnych zostało przeprowadzone w ramach międzynarodowego programu nt. instytucjonalnego zaplecza rozwoju regionalnego (Niemcy, Polska, Węgry, Wielka Brytania), finansowanego przez program ACE ze środków Komisji Europejskiej.



Ryc. 16. Przestrzenny rozkład związków międzygminnych

**Zakresy działalności związków międzygminnych
według częstości wskazań**

Zakres działalności	% związków wskazujących dany zakres działalności*
Usuwanie i oczyszczanie ścieków	35,0
Eksploatacja wodociągów	28,5
Utylizacja odpadów komunalnych	23,4
Ochrona powietrza lub krajobrazu	21,2
Budowa wysypisk	20,4
Budowa urządzeń sanitarnych	18,2
Budowa wodociągów, studni publicznych	16,8
Planowanie inwestycyjne	16,1
Eksploatacja urządzeń kanalizacyjnych	16,1
Turystyka, rekreacja, sport	15,3
Telefonizacja	13,1
Oświata, kultura	12,4
Gazyfikacja	10,9
Zbiorowy transport lokalny	9,5
Rolnictwo	8,0
Budownictwo	6,6
Ciepłownictwo	5,8
Ochrona zdrowia	5,8
Brak zadań z zakresu infrastruktury	5,8
Zadania społeczne lub socjalne	4,4
Współpraca zagraniczna	3,6
Regulacja stosunków wodnych	1,5
Inne	14,6

*Nie sumuje się do 100%, ponieważ prawie wszystkie związki wskazywały więcej niż jeden zakres działalności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URM.

rządowym lub jego delegatach, a pojedynczo o innych instytucjach: Wojewódzkim Zakładzie Usług Wodociagowych i Fundacji Inicjatyw Lokalnych.

Proces tworzenia związków odbywał się często przy współudziale instytucji z zewnątrz. Wśród instytucji wspomagających wymieniano: Fundację

Tabela 5.2.

Rok powstania związku

Rok	%
1990	5
1991	31
1992	18
1993	12
1994	23
1995	11
Razem	100

Tabela 5.3.

Czym pomysłem było stworzenie związku?

	% odpowiedzi
Członków zarządu gminy	28
Radnych	25
Wojewody	23
Innych osób	15
Grupy przedsiębiorców	6
Grupy mieszkańców	3
Razem	100

Rozwoju Demokracji Lokalnej, firmę konsultingową „Polinwest”, Pełnomocnika Rządu d.s. Samorządu Terytorialnego, oraz zespół pracowników Akademii Ekonomicznej w Katowicach, a w jednym przypadku EURO-REG.

Wśród problemów pojawiających się przy tworzeniu związku najczęściej wymieniano przeszkody formalne. Wśród nich najpoważniejszym było opracowanie statutu. Szereg respondentów wspominało także o trudnościach formalnych przy rejestracji związku, która niejednokrotnie znacznie się przeciągała np. ze względu na nieporozumienia dotyczące sformułowań w statutach. Często wymienianym problemem były również trudności w przekonaniu do inicjatywy gmin — potencjalnych członków związku. Wspominano także o problemach związanych z brakiem wzorców postępowania (szczególnie w przypadku związków zakładanych w latach 1990

i 1991) oraz trudnościach w osiągnięciu zgody wśród członków co do głównych celów działania.

W pierwszym okresie działania związku napotykały problemy organizacyjne. Były to z jednej strony kwestie związane z dopełnieniem wymogów formalnych (np. zebranie dokumentów, uzyskanie pozwoleń). Z drugiej zaś trudności w porozumieniu się na temat finansowania związku, wkładu majątkowego poszczególnych członków itp. W pierwszym okresie działalności związku potykały też o przeszkody prawne. Były to bądź problemy związane z obowiązującym ustawodawstwem bądź też z interpretacją i przestrzeganiem własnych statutów. Do istotnych przeszkód należał także niedostatek środków finansowych.

Ocena współpracy z różnymi instytucjami i przedsiębiorstwami jest zróżnicowana. Związki najlepiej oceniają współpracę z urzędem wojewódzkim oraz radami gmin — członków zarządu. Wysoko oceniana jest również współpraca z bankami. Podzielone są opinie na temat współpracy z przedsiębiorstwami państwowymi i prywatnymi, najczęściej jednak współpracy takiej nie ma wcale. Podobna sytuacja powtarza się w przypadku pozostałych instytucji. Na podkreślenie zasługuje fakt, że ponad dwie trzecie związków nie nawiązuje współpracy z miejscowymi agencjami rozwoju regionalnego.

Tabela 5.4.

Ocena współpracy związków z ich instytucjonalnym otoczeniem, w %

Instytucje	bardzo dobrze	dobrze	średnio	źle	brak współpracy
Rady gmin	54	39	3	—	3
Urząd wojewódzki	26	47	21	—	6
Uczelnie wyższe, placówki naukowe	19	13	23	3	42
Banki	15	45	6	—	33
Firmy konsultingowe i doradcze	10	20	13	—	57
Prywatni przedsiębiorcy	7	30	20	—	43
Duże państwowe zakłady	6	16	19	3	56
Miejscowa agencja rozwoju regionalnego	4	18	11	4	64

Z nadesłanych ankiet wynika, że członkowie związku są zgodni zarówno co do pożądanych kierunków działalności (94% odpowiedzi) jak i sposobu tworzenia funduszy związku (90% odpowiedzi). W znacznej większości związki posiadają roczny plan działalności (88%) oraz roczny plan finansowy (94).

Stopień samodzielności związków oceniany jest pozytywnie. Posiadanie pełnej samodzielności deklarowało 31%, znaczną autonomię, z wyjątkiem kontroli wydatkowania środków przez dysponentów finansujących określony zakres działalności, (31%). Zarządy oraz rady gmin — członków związku stosunkowo rzadko je kontrolują (odpowiednio 23% i 14%). Generalnie rzecz biorąc większość związków uważa, że stopień ich samodzielności jest właściwy (29% odpowiedzi — tak i 69% — raczej tak).

Wśród barier ograniczających działalność związku najczęściej wymieniana jest szczupłość środków finansowych. Związki upatrują źródeł swoich trudności raczej w zjawiskach ogólnokrajowych i zewnętrznych jak np.: w braku pomocy z zewnątrz, niewłaściwych przepisach, nieodpowiednim podziale terytorialnym kraju oraz złej polityce regionalnej państwa.

Tabela 5.5.

Ograniczenia działalności związków, w %

Rodzaje ograniczeń	bardzo silne	silne	słabe	bardzo słabe	nieistotne
Szczupłość środków finansowych	63	32	3	3	—
Brak pomocy z zewnątrz	28	46	18	7	—
Niewłaściwe przepisy/system prawny	28	43	25	—	4
Niewłaściwy podział terytorialny kraju	19	8	11	4	58
Zła polityka regionalna państwa lub jej brak	18	54	18	—	11
Brak aktywności miejscowego środowiska	8	19	35	8	31
Brak koncepcji sensownej działalności	4	19	11	23	42
Brak personelu o właściwych kwalifikacjach	4	15	31	23	27
Brak porozumienia gmin członkowskich	4	22	18	15	41
Trudna współpraca z władzami wojewódzkimi	—	15	31	19	35
Zbyt mała samodzielność zarządu	—	15	22	26	37
Trudna współpraca z administracją rejonową	—	12	28	16	44

Związki dość krytycznie oceniają efekty swojej działalności. Wprawdzie co dziesiąty wyraźnie deklaruje wpływ na poprawę sytuacji gospodarczej gmin a co czwarty jest zdania, że raczej wpłynęło na tę sytuację, to większość związków wyraża przeciwną opinię (odpowiedzi raczej nie — 43% i nie — 23%).

Przykłady trwałego wpływu związku na poprawę sytuacji gospodarczej gmin były dość ogólnikowe, wymieniano np. poprawę komunikacji, zaopatrzenia w wodę i w gaz, zaś związek zajmujący się turystyką przypisywał sobie zasługę w przyciągnięciu większej ilości turystów na swój teren.

Najczęściej wymienianą przyczyną braku bardziej wymiernych skutków działalności związków był zbyt krótki okres działalności. Wskazy-

wano także na ograniczone środki finansowe. Część respondentów zamieściła uwagi samokrytyczne. Pisano o braku zaangażowania w działalność związku czy też braku jasno wyrażnie określonego celu jego działania. Wspomniano nawet o braku kompetencji oraz braku organu wykonawczego. Pojawiła się także uwaga, iż poprawa sytuacji gospodarczej gmin nie jest bezpośrednim celem działania związku. Tak było w przypadku związku o charakterze proekologicznym.

Wśród najczęściej wymienianych sukcesów związków dominowały informacje o realizacji celów statutowych, np. budowy wodociągu, gazociągu czy sieci telefonicznej. Pojawiły się także informacje o sukcesie w zapewnieniu środków na działalność. Częstokroć za sukces uważano już samo utworzenie związku i jego utrzymanie przy życiu przez kilka lat.

Wśród największych porażek wymieniano niezrealizowane statutowe zamierzenia. Pojawiły się także przykłady nierozpoczęcia nawet realizacji zaplanowanych zamierzeń. Wskazywano kilkakrotnie na porażki instytucjonalne, np. brak możliwości porozumienia się z instytucjami partnerskimi czy też fiasko starań o uzyskanie środków finansowych. Dwukrotnie powtórzyła się informacja o wystąpieniu gmin ze związków.

Wśród wyraźnie samokrytycznych uwag wymieniano brak sprawności działania, skuteczności w egzekwowaniu należności od członków czy też niedopracowanie się spójnej koncepcji współpracy. Wspominano także o niepowodzeniu uaktywniania władz gminnych oraz niewłaściwej realizacji zamierzonych inwestycji (przestarzała technologia).

Wśród kierunków działań na przyszłość wymienia się najczęściej szczegółowe nazwy inwestycji mieszczących się w celach statutowych. Wymienia się np. zamierzenia budowy nowego wodociągu, gazociągu, oczyszczalni, wysypiska czy sieci telefonicznej.

Część respondentów dopiero planuje przygotowanie szczegółowych planów działalności na przyszłość. Niektórzy respondenci zamierzają utworzyć nowe podmioty prawne (np. spółki) w celu realizacji swoich zamierzeń. W jednym przypadku wspomniano nawet o planach budowy nowego „trans-regionalnego” związku międzygminnego.

Wiele związków nie jest w stanie wskazać precyzyjnie swych przyszłych źródeł finansowania. Wymieniano nawet „wszelkie możliwe źródła”. Niektóre gminy wskazywały na składki oraz na dochody z własnej działalności gospodarczej (np. opłaty za wodę, bilety autobusowe itp.) jako na główne źródła finansowania przyszłej działalności. Liczono również na dotacje z urzędów wojewódzkich i różnych instytucji (np. fundacji, Agencji Rozwoju Wsi Polskiej, Telekomunikacji itp.). Wspomniano o źródłach zagranicznych. Kilkakrotnie wzmiankowano kredyty.

Wybrane źródła finansowania związków od 1989 roku

Zródła finansowania	%
Składki gmin	48
Dochody związku	41
Dotacje	26
Kredyt	11
Urząd wojewódzki	9
Nie wiadomo	26

Nie sumuje się do 100%, ponieważ związki wskazywały więcej niż jedno źródło.

5.5. Wybrane przykłady związków gmin

Turystyczny Związek Gmin Świętokrzyskich

W skład związku wchodzi 17 gmin z województw kieleckiego i tarnobrzskiego. Związek powstał w listopadzie 1991 r. w wyniku realizacji pomysłu Sejmiku Samorządowego Województwa Kieleckiego. Idea powstania związku wiązała się z wizją możliwości rozwoju agroturystyki na obszarze związku. Nie wszyscy radni gmin — potencjalnych członków związku dali się od razu przekonać do tego pomysłu, jak i do potrzeby współdziałania gmin w tym kierunku.

W pierwszym roku działalności sejmik dofinansował działalność związku w wysokości prawie 40% składek gmin. W 1994 r. działalność związku dofinansował UKFiT.

Związek prowadzi bardzo aktywną współpracę z instytucjami i firmami. Dobrze oceniana jest współpraca z Urzędem Kultury Fizycznej i Turystyki oraz z Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, natomiast słabo oceniana jest współpraca z urzędami wojewódzkimi, uczelniami wyższymi i placówkami naukowymi oraz firmami konsultingowymi i doradczymi. Współpraca z przedsiębiorstwami prywatnymi i radami gmin — członków związku oceniana jest niejednoznacznie. Związek nie współpracuje ani z przedsiębiorstwami państwowymi, ani nie bierze kredytów z banków. Podobnie jak większość badanych związków tak i ten nie współdziała z agencjami rozwoju regionalnego.

W związku istnieją sprzeczności interesów gmin oraz różnice poglądów na temat pożądaných kierunków działalności. Pojawiają się np. żądania zmiany struktury związku i jego działalności, występują też różnice w poglądach na temat formy wydawnictw i zasad promocji.

Wprawdzie kierownictwo związku twierdzi, że raczej nie wpłynęło na poprawę sytuacji gospodarczej gmin, to jednak może on odnotować pewne sukcesy. Związek uzyskał nagrodę UKFiT za najciekawszą inicjatywę tworzącą nowoczesną ofertę turystyczną w Polsce w 1994 roku. Opracował „Ogólnopolski Informator Turystyczny” INFOTUR. Nastąpił także rozwój agroturystyki. Należy także podkreślić inicjatywy związku zmierzające, przez współpracę z kieleckimi parlamentarzystami, do zmiany przepisów hamujących rozwój agroturystyki. Związek opublikował wiele wydawnictw, a jedna z jego publikacji uzyskała I nagrodę na wystawie „Toursalon” ’95.

Zarząd Związku pragnie w przyszłości nadal wpływać na rozwój agroturystyki w swoim regionie. Jednak w tym celu musi, jak sam to określa, otworzyć centrum informacji turystycznej czego, ze względu na brak odpowiedniego lokalu, nie się dokonać.

Turystyczny Związek Gmin Świętokrzyskich jest przykładem inicjatywy powstałej na szczeblu wojewódzkim i mimo niejednomysłności jego członków osiąga pewne sukcesy.

Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Strzelcach Wielkich

Związek powstał w grudniu 1991 r. Obecnie w jego skład wchodzi 8 miast i gmin w rejonie Gostynina. Związek powstał z inicjatywy obecnych członków zarządu, jednak pośrednią przyczyną było rozwiązanie Wojewódzkiego Zakładu Usług Wodnych w Lesznie i pojawienie się możliwości przejęcia jego majątku przez gminy.

Głównym celem związku jest eksploatacja urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowych urządzeń kanalizacyjnych. W obecnej chwili związek obsługuje 14 stacji i jedną przepompownię, z których wodę otrzymują 103 miejscowości i ponad 5,5 tys. odbiorców.

Za największe trudności w tworzeniu związku uznano brak wzorców działania, a w trakcie pierwszego roku funkcjonowania brak funduszy. W obecnej chwili związek wymienia doświadczenia z innymi związkami tego typu w kraju. Bardzo dobrze ocenia współpracę z urzędem wojewódzkim i radami gmin — członków związku. Ze względu na swój charakter współpracuje on również z przedsiębiorstwami prywatnymi i państwowymi oraz z bankami. Współpraca ta jest oceniana pozytywnie. Słabo natomiast

układa się współpraca z firmami konsultingowymi i doradczymi, a z agencją rozwoju regionalnego i uczelniami wyższymi i placówkami naukowymi współpracy nie ma wcale.

Związek uważa, że trwale wpływa na poprawę sytuacji gospodarczej gmin poprzez fachową eksploatację urządzeń i zmniejszenie kosztów ponoszonych przez gminy będące członkami Związku.

Za swój największy sukces związek uznaje utworzenie zakładu zajmującego się eksploatacją wodociągów i zabezpieczeniem dostawy wody. Podkreślane są też inwestycje w celu poprawy stanu technicznego i estetyki obsługiwanych obiektów. Największą porażką związku było wystąpienie z niego jednej z gmin.

W najbliższym czasie przejmowane będą powstające oczyszczalnie ścieków i sieć kanalizacji. Zarząd pragnie także stale modernizować urządzenia i obiekty.

Jest to przykład udanego związku, chociaż utworzenie zakładu wodociągowego wiązało się z pewnym ryzykiem ze względu na brak środków finansowych oraz odpowiedniego doświadczenia i wzorców. Jednak obecnie dzięki współdziałaniu gmin większość trudności została przezwyciężona.

5.6. Podsumowanie

Związki międzygminne wydają się trwałym elementem zarówno społecznego jak gospodarczego środowiska lokalnego. Charakter i zakres działalności związków uzależniony jest oczywiście od problemów z jakimi spotykają się same gminy.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że część związków może pochwalić się wpływem swojej działalności na poprawę warunków gospodarczych w gminach, mimo trudności polegających na nie zawsze bezkonfliktowej współpracy między gminami — członkami związków. Wprawdzie związki narzekają na sytuację ogólnokrajową i brak pomocy z zewnątrz, a przede wszystkim na brak środków finansowych, to jednak pocieszający jest fakt, że trudności, jakie napotyka, zostają jednak przezwyciężane.

ANEKS 1. Strategia rozwoju gminy¹

1. Planowanie rozwoju

Z badań ankietowych prowadzonych w ramach programu badawczego „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach” wynika, że mniej niż jedna trzecia polskich gmin ma opracowany program rozwoju — mimo tego, że prawie wszystkie gminy sporządziły plan przestrzennego zagospodarowania.

Te rozbieżności są zarówno interesujące, jak i niepokojące. Po pierwsze, wskazuje ona na to, iż plan przestrzennego zagospodarowania jest prawdopodobnie dokumentem łatwiejszym do opracowania, niż program rozwoju. Po wtóre, wynika z tej rozbieżności, iż gmin chętniej przystępują do sporządzenia dokumentu odnoszącego się do swej przyszłości, jeżeli są do tego zmuszone przez przepisy, niż w celu skonkretyzowania swej wizji przyszłości i uporządkowania własnych działań rozwojowych.

Po trzecie wreszcie — i jest to konstatacja najważniejsza — taka dysproporcja ujawnia istotną nieprawidłowość w podejściu władz gminnych do podejmowania działań na rzecz rozwoju. Plan przestrzennego zagospodarowania powinien być traktowany jako opracowanie *pochodne* względem programu rozwoju, będące jego co prawda integralną, lecz jedynie częścią. Program rozwoju odpowiada na kilka wzajemnie powiązanych pytań, kluczowych dla kształtowania przyszłości danego układu terytorialnego: *co? kiedy? jak? za co?* — natomiast plan przestrzennego zagospodarowania odnosi się tylko do pytania *gdzie?* Tak więc fakt, iż gmina ma

¹ W niniejszym tekście wykorzystano ekspertyzę wykonaną w 1995 r. przez Grzegorza Gorzelaka dla KBN pt. „Strategia restrukturyzacji regionu. Zarys programu modelowego” oraz ćwiczenia, które prowadzi on w trakcie szkoleń „Rozwój regionalny: od celów do strategii i administracji — przykłady z Unii Europejskiej i programu PHARE”, organizowanych przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego. W opracowaniu wykorzystano także pewne sugestie autorstwa Pawła Swianiewicza.

plan przestrzennego zagospodarowania bez posiadania programu rozwoju może świadczyć o tym, że plan ten jest wyrwany z kontekstu społeczno-gospodarczego, że jest to plan mało realny, który został opracowany jedynie w celu spełnienia wymogów formalnych, nie zaś po to, by być podstawową pomocą władz gminnych i jednocześnie dokumentem mobilizującym społeczność gminy do wspólnych działań na rzecz przyszłości.

Planowanie rozwoju jest podstawową działalnością każdej władzy, w tym także oczywiście władzy publicznej. Planują wielkie korporacje, planują właściciele niewielkich firm produkcyjnych i usługowych. Niestety, negatywne doświadczenia tzw. „planowania socjalistycznego” zdyskredytowały w krajach post-socjalistycznych planowanie jako takie, z ogromną stratą dla procesów transformacji i restrukturyzacji. Szczególne straty wiążą się z zaniechaniem długofalowego planowania strategicznego.

Bliższe zastanowienie wskazuje, że jest znacznie więcej podobieństw procesu planistycznego w organizacjach gospodarczych i jednostkach terytorialnych, niż mogłoby to się wydawać na pierwszy rzut oka:

1. W obu przypadkach występuje problem horyzontu planu rozwoju — im dłuższy ów horyzont, tym większa staje się rola bieżących korzyści, a maleje znaczenie stworzenia trwałych podstaw dla długotrwałego rozwoju. W miarę realizacji strategii wysiłki podejmowane wcześniej będą przynosić coraz to większe efekty (*por. ćwiczenie 1*).

W ankiecie nt. koniunktury gmin zdecydowana większość odpowiadających (85%) opowiedziała się za podejmowaniem działań na rzecz przyszłego rozwoju, a jedynie niecałe 10% wskazało na konieczność zaspokajania potrzeb bieżących. Być może samo pytanie nie było sformułowane w wystarczająco kontrastywny sposób, bowiem nie była w nim zawarta formuła: „przyszły rozwój *nawet kosztem* zaspokojenia bieżących potrzeb”. Nawet jednak zakładając, że odsetek odpowiedzi wskazujących na orientację pro-rozwojową byłby nieco niższy, to i tak większość polskich gmin uznaje inwestowanie na rzecz przyszłości za swój najważniejszy cel. Potrzeba opracowania realistycznego programu rozwoju staje się więc tym istotniejsza.

2. W obu przypadkach mamy do czynienia z podobieństwem relacji podmiotu planistycznego do otoczenia. Dla jednostek słabych otoczenie jest jednym z podstawowych wyznaczników treści planu, podczas gdy jednostki mocne mogą próbować kształtować je zgodnie ze swymi potrzebami. Owo aktywne, kreatywne podejście do otoczenia danego układu jest podejściem nowym, będącym jednym z wyznaczników nowoczesnego zarządzania rozwojem. Mimo tego, że oczywiście wielkie jednostki łatwiej mogą wpływać na otoczenie niż jednostki małe

i słabe, to nawet te ostatnie — szczególnie wtedy, gdy występują łącznie, np. jako związek lub porozumienie, również mogą starać się kształtować „świat zewnętrzny” (lub przynajmniej jego elementy) zgodnie ze swymi potrzebami.

Jest jasne, że planowanie rozwoju terytorialnych układów społeczno-gospodarczych, zarządzanych przez władze publiczne, różni się w pewnych aspektach od programowania rozwoju jednostek gospodarczych. Następujące różnice wydają się najważniejsze:

1. W organizacji gospodarczych proces planistyczny jest z reguły prowadzony przez właścicieli lub przez osoby przez nich mianowane — podczas gdy w jednostkach terytorialnych plany rozwoju są opracowywane przez ciała przedstawicielskie, reprezentujące „właścicieli” (w tym przypadku — mieszkańców). W konsekwencji, ewentualne ujemne skutki błędów i niewłaściwych decyzji planistycznych w znacznie bardziej bezpośredni sposób dotyczą tych, którzy błędów tych dokonują w przypadku organizacji gospodarczych, niż jednostek terytorialnych (firma może zbankrutować — gmina czy region nie). „Przeżycie” społeczno-gospodarczych układów terytorialnych jest niejako „gwarantowane” przez państwo (choć i w przypadku niektórych wielkich organizacji gospodarczych gwarancje takie również mają miejsce, lecz ich zakres jest znacznie bardziej ograniczony).
2. Ciała przedstawicielskie w jednostkach terytorialnych są z reguły wyłaniane w drodze stosowania procedur demokratycznych, podczas gdy w organizacjach gospodarczych procedury takie są stosowane w zdecydowanie mniejszym zakresie (choć współczesna tendencja do spłaszczania struktury zarządzania oraz do decentralizacji samego procesu zarządzania prowadzi niewątpliwie do jej „demokratyzacji” nawet w jednostkach gospodarczych).

2. Nowe uwarunkowania rozwoju²

Prace nad strategiami rozwoju tych jednostek muszą być prowadzone w sytuacji nowych relacji, które wytworzyły się w gospodarce światowej między kapitałem a układami terytorialnymi. Dwie tendencje są najistotniejsze. Po pierwsze, rośnie udział przemysłów o *lokalizacji niezwiązanej* i postępuje uniezależnianie się przemysłów przetwórczych od lokalnej

² Szerzej na ten temat w pracy G. Gorzelaka *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, EUROREG-UNESCO, Warszawa 1995.

bazy surowcowej oraz szerzej — od zasobów lokalnych. Po wtóre, zwiększa się rola czynników *pozakosztowych*, a ograniczeniu ulega znaczenie tych czynników lokalizacji, które określają nakłady na koszty produkcji wraz z kosztami zakupu i dystrybucji. Przejawia się to w zmienianiu się proporcji na rzecz *subiektywnych* (jakościowych) czynników lokalizacji kosztem znaczenia czynników obiektywnych (ilościowych).

Globalizacja procesów gospodarczych spowodowała znaczną swobodę w przemieszczaniu się kapitału. Kapitał ten szuka najkorzystniejszej lokalizacji, stwarzającej najlepsze możliwości dla długofalowego rozwoju danego przedsięwzięcia. Jednak to nie kapitał konkuruje o miejsca, w których może się ulokować. *To miasta, gminy, regiony, kraje — i to z całego prawie świata — prowadzą ostrą walkę konkurencyjną o nowe inwestycje.* Angażują w nią wiele wysiłku oraz pieniędzy na profesjonalne strategie promocyjne, uprawiają *lobbying* w układach rządowych i w kołach gospodarczych, inwestują w swą infrastrukturę, w kapitał ludzki itp.

Konkurencyjność układów terytorialnych na światowym rynku kapitału i inwestycji jest więc wyznaczana przez cały zespół czynników. Trzy czynniki uznawane są za kluczowe dla atrakcyjności danego układu terytorialnego. Są nimi szeroko rozumiana infrastruktura, innowacyjność oraz jakość zasobów ludzkich, w tym nastawienie najważniejszych *aktorów lokalnych* do działalności gospodarczej, która może — lecz nie musi — być zlokalizowana na danym terenie.

Dość wolne tempo zmian czynników powoduje, że strategie rozwoju układów terytorialnych powinny operować horyzontem *10–15 lat*. Jest to jednocześnie ten przedział czasu, który jest w miarę „przewidywalny”, a wystarczająco odległy, by można było przedstawić zarys głębokich zmian strukturalnych.

3. Strategia rozwoju gminy

Prezentowana poniżej propozycja metodyczna budowy strategii gminy jest na tyle *ogólna*, by mogła być stosowana do programów rozwoju i restrukturyzacji różnego typu układów lokalnych, a także regionów. Ogólność ta pozwala jednak na zastosowanie proponowanej drogi postępowania w różnych typach jednostek terytorialnych.

Budowa strategii rozwoju jest procesem *iteracyjnym*, tzn. występującym w nim „powroty” do etapów wcześniejszych. Umożliwia to stałą weryfikację powziętych założeń, w szczególności zaś konkretyzację wstępnych

celów rozwoju, „przykrojenie” ich do realnych możliwości, jak również wprowadzanie zmian na podstawie pogłębionych analiz.

Na końcu niniejszego tekstu zamieszczono zestaw ćwiczeń, których wykonanie może okazać się przydatne przy opracowaniu strategii. Ćwiczenia te mają postać formularzy (ankietek) do wypełnienia. Oczywiście, do propozycji tych należy podejść elastycznie, jako do jednej z możliwych dróg postępowania w określaniu cech społeczno-gospodarczych gminy i ocenie jej potencjału dla rozwoju.

3.1. Cele strategiczne

W najogólniejszym ujęciu, wynikającym z generalnych prawidłowości rozwoju dokonującego się w nowych, opisanych wyżej warunkach gospodarowania w układach terytorialnych, główne cele strategii rozwoju gminy można sformułować następująco:

1. Tworzenie *wysokiej jakości miejsc pracy*, co, z jednej strony, stwarza korzystny klimat gospodarczy, a więc przyczynia się do dynamizacji rozwoju, z drugiej zaś bezpośrednio prowadzi do pełniejszego zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Nowo tworzone miejsca pracy powinny uwzględniać zarówno specyficzne cechy danej społeczności lokalnej.
2. Uzyskanie *stabilności gospodarczej*. Będzie to możliwe, jeżeli w strukturze gospodarczej gminy dziedziny o stabilnym popycie krajowym i zagranicznym oraz wysokiej dynamice wzrostu uzyskają znaczącą pozycję. Stworzenie *zróżnicowanej bazy ekonomicznej gminy*, odpornej na zakłócenia w niektórych sektorach czy dziedzinach gospodarowania, jest również ważnym czynnikiem stabilizującym rozwój.
3. Wzmacnianie *endogennych czynników rozwoju* i uniezależnianie się od czynników zewnętrznych, których decyzje mogą w znaczący sposób wpływać na sytuację gospodarczą gminy (implikacją tego celu jest dyrektywa, iż już w trakcie budowy strategii należy liczyć głównie na własne możliwości, nie zaś na często słabo określoną pomoc z zewnątrz³).

W rysowaniu pożądanego stanu docelowego gminy szczególną rolę powinno odgrywać określenie tych elementów gospodarki gminy, w których może ona stać się *względnie konkurencyjna* w układzie krajowym i zagranicznym. Zarys stanu docelowego powinien zawierać pewien zestaw *szans*, jakie mogą stać przed daną gminą jak również miejscowych warunków, które należy spełnić, by szanse te mogły zostać wykorzystane.

³Por. na ten temat spór o strategię rozwoju regionu, opisany w B. Jałowiecki, G. Gorzelak (red.) *Strategie rozwoju regionalnego województwa wrocławskiego*, EUROREG, t. 15(48), Warszawa 1995.

Wśród wstępnych hipotez co do celów rozwoju należy wskazać na rolę *czynników endo- i egzogennych rozwoju lokalnego i regionalnego*. Można postawić tezę, że znaczna większość układów terytorialnych Polski będzie rozwijać się głównie w oparciu o endogenne czynniki rozwoju. Wynika to z faktu, iż zakres bezpośredniej ingerencji państwa w sferę gospodarki będzie stopniowo malał, co będzie przejawiało się w ograniczaniu roli państwa jako właściciela majątku produkcyjnego, pracodawcy, inwestora. Również pośrednie oddziaływanie państwa na procesy rozwoju — w tym rozwoju lokalnego — będzie stopniowo przesunąć się ku wpływaniu na decyzje autonomicznych podmiotów gospodarczych i samorządowych władz lokalnych, a w przyszłości także regionalnych.

Strategie rozwoju układów terytorialnych tylko w niektórych przypadkach będą więc mogły zakładać, że rozwój ten będzie dokonywać się dzięki bezpośredniej ingerencji państwa. Tak może dziać się w przypadku budowy wielkich, lecz nielicznych przedsięwzięć infrastrukturalnych (autostrady, kolej TGV, zapory itp. — programy i harmonogramy ich budowy powinny być jedną z części diagnozy otoczenia gminy) rekonstrukcji podstawowych gałęzi przemysłu (górnictwa, hutnictwa) itp. — choć, jak wskazuje zarówno praktyka polska, jak i zagraniczna, ze skutkami rekonstrukcji przemysłu i tak muszą borykać się same układy lokalne i regionalne.

Nie należy więc uzależniać programów rozwoju gminy czy regionu od dostępności środków zewnętrznych, które „przyłyną” jako „należne” danemu układowi terytorialnemu. Programy te powinny opierać się na identyfikacji czynników pobudzających wzrost gospodarczy i zmiany strukturalne oraz na pomysłach jak najbardziej efektywnego wykorzystania tych czynników.

Za szczególnie istotny element strategii rozwoju gminy należy uznać *wspomaganie instytucjonalnego zaplecza gospodarki* (w tym zaś korzystne oddziaływanie na kapitał ludzki gminy, estetyzacja miast i ośrodków rekreacyjnych; promocja i marketing, *public-private partnerships*; współpraca międzygminna itp.). *Promocja walorów gminy powinna stać się jednym z najbardziej efektywnych instrumentów rozwoju*.

Jednym z głównych aspektów proponowanej strategii powinny być sugestie dotyczące metod promowania przedsiębiorczości lokalnej. Za szczególnie skuteczny sposób przełamywania barier rozwoju przedsiębiorczości jest poprawa stanu *lokalnej infrastruktury technicznej* (inwestycje w rozwój telekomunikacji, dróg, sieci elektrycznej, gazowej, wodociągowej, oczyszczalni). Mimo znacznego regionalnego zróżnicowania wyposażenia w infrastrukturę, żaden region w Polsce nie charakteryzuje się wystarczająco

dobrym jej stanem. Strategia rozwoju powinna więc wskazać na priorytetowe przedsięwzięcia w tym zakresie.

Budowa *strategii rozwoju* sprowadza się do odpowiedzi na trzy podstawowe pytania, występujące we wzajemnym powiązaniu sekwencyjnym (należy pamiętać jednak, że — jak wspomniano — nie jest to sekwencja „jednorazowa”, lecz proces iteracyjny):

1. W jakim punkcie na ścieżce rozwoju znajduje się gmina? Jest to faza *diagnostyczna*.
2. Gdzie chcielibyśmy aby się on znalazł w określonym momencie (np. za dziesięć lat)? W fazie tej zostaje zarysowany *stan docelowy*.
3. W jaki sposób osiągnąć pożądaný stan? Jest to właściwa strategia rozwoju, która powinna zawierać opis poszczególnych *stanów pośrednich*, *środki ich osiągania* oraz wskazanie na punkty w czasie, w których powinny one wystąpić.

3.2. Diagnoza

Celem fazy diagnostycznej jest przedstawienie *dynamicznego bilansu korzystnych i niekorzystnych cech gminy* i na tym tle identyfikacja jej głównych „przewag konkurencyjnych” oraz barier przeszkadzających w ich pełnym rozwinięciu i wykorzystaniu.

Pierwszym etapem jest określenie *struktura danego układu terytorialnego*: dominanty jego bazy przyrodniczej i gospodarczej, infrastruktura techniczno-ekonomiczna, typ specjalizacji, jakość i efektywność zasobów ludzkich; stopień wewnętrznej spójności różnych podsystemów i ich podatności na wpływy zewnętrzne, wewnętrzna spójność funkcjonalno-przestrzenna gminy (*por. ćwiczenie 2*).

Owa „diagnoza opisowa” powinna być oparta na analizie trendów za ostatni okres — w większości przypadków może to być ok. 10 lat, choć, w sytuacji przerwania tych trendów (co miało miejsce w Polsce po 1989 r.) być może musi wystarczyć 5–6 lat (ta część diagnozy jest zawarta w pierwszej kolumnie ćwiczenia 2).

Badania powinny scharakteryzować poszczególne elementy struktury systemu społeczno-gospodarczego gminy, ze wskazaniem na ich zdolności do rozwoju w zmieniającym się środowisku krajowym i zagranicznym. Są to niejako „rutynowe” badania struktur jednostek terytorialnych, nie ma więc potrzeby bliżej wnikać w ich zakres. Ważne jest to, by były to badania ściśle zgodne z celami prac diagnostycznych, nie zaś bardzo szczegółowa charakterystyka wszystkich elementów struktury społeczno-gospodarczej gminy. Można wskazać następujące dziedziny, które powinny być zdiagnozowane w pierwszej kolejności:

1. **Demografia:** struktura wieku ludności, struktura społeczno-zawodowa, struktura wykształcenia, struktura zatrudnienia, dochody ludności: tendencje za ostatnie 10 lat.
2. **Rynek pracy:** zatrudnienie w podziale na działy i gałęzie gospodarki, bezrobocie i niepełne zatrudnienie według rodzaju ostatniego miejsca pracy i wykształcenia: zmiany tych kategorii w ciągu ostatnich pięciu lat.
3. **Charakterystyka gospodarki:** opis bazy ekonomicznej gminy, jej walory i słabości w zmieniających się warunkach gospodarowania. Wyróżnienie słabych i silnych sektorów gospodarki gminy, w ujęciu dynamicznym.
4. **Warunki naturalne, ocena watorów lokalizacyjnych:** dostępne zasoby naturalne w powiązaniu z lokalną bazą ekonomiczną. Stan środowiska naturalnego, główni emitenci zanieczyszczeń na terenie gminy i w okolicy; możliwości poprawy stanu środowiska, ewentualne konflikty z działalnością gospodarczą. Dostępność terenu dla nowej działalności gospodarczej oraz dla infrastruktury i mieszkalnictwa. Wyposażenie w infrastrukturę, jej funkcjonowanie i zgodność z bazą gospodarczą. Możliwości budowy nowych mieszkań. Możliwości rozwoju turystyki, istniejąca baza turystyczna.
5. **Infrastruktura społeczna:** szkolnictwo, nauka, ochrona zdrowia, wypoczynek i rekreacja, kultura.

Diagnoza ta powinna być jednocześnie *diagnozą prospektywną*, tzn. powinna wskazywać na dwa stany przyszłe:

- a) stan, który (prawdopodobnie) wystąpi, jeżeli sytuację pozostawimy samą sobie, tzn. jeżeli nie podejmiemy świadomych działań zmierzających do zmiany sytuacji w jej „naturalnym” rozwoju. Jest to *ekstrapolacja trendów* zaobserwowanych w ciągu ostatniego okresu (druga kolumna w ćwiczeniu 2);
- b) stan, jaki chcielibyśmy osiągnąć — jest to więc pierwsza próba zarysowania strategicznej „*wizji*”, określenia naszych pragnień i dążeń. Oczywiście, „*wizja*” ta będzie jeszcze konkretyzowana na podstawie pogłębionych analiz naszej gminy oraz jej otoczenia (jest to trzecia kolumna ćwiczenia 2).

Mówiąc najkrócej — strategia to „zapełnianie luki” między kolumną drugą i trzecią, takie oddziaływanie na poszczególne elementy społeczno-gospodarczej struktury gminy, by stan „prawdopodobny” przekształcić w stan „pożądany”.

Na podstawie tak zestawionych informacji (ich zakres powinien być, oczywiście, dostosowany do lokalnej specyfiki, sam zestaw informacji powinien być wynikiem dość uważnej selekcji, a poszczególne wskaźniki po-

winny być wzajemnie porównywalne) należy sporządzić ogólną ocenę danego gminy z punktu widzenia jej *walorów jako środowiska dla nowej działalności gospodarczej*. Należy starać się określić, jaki może być „popyt” na walory gminy⁴. Służyć temu powinien bilans cech korzystnych i niekorzystnych danego układu lokalnego. Pomocna w tym względzie może być próba spojrzenia na rzeczywistość lokalną niejako „z zewnątrz”, oczami potencjalnego inwestora, który analizuje miejscowe warunki gospodarowania z punktu widzenia swoich preferencji. Z drugiej jednak strony, to spojrzenie zewnętrzne nie powinno przesłonić własnych preferencji społeczności lokalnej, które w wielu przypadkach mogą być sprzeczne z oczekiwaniami potencjalnych, zewnętrznych użytkowników walorów i zasobów danego układu lokalnego.

Szczególne znaczenie należy przydać analizie *poziomu i struktury kwalifikacji kadr*, w tym kadr najwyższej kwalifikowanych. Analiza ta powinna być skorelowana z rozpoznaniem wydajności obecnych instytucji edukacyjnych (publicznych i prywatnych, działających w pełnym wymiarze i prowadzących oceną ich zdolności do dostosowania się do nowych potrzeb występujących na rynku pracy.

Istotnym elementem badań jest identyfikacja głównych ogniw układu gospodarczego — największych przedsiębiorstw państwowych i prywatnych, w tym zagranicznych, oraz diagnoza ich zdolności do rozwoju. W diagnozie tej ważną rolę powinna odrywać analiza przekształceń organizacyjnych oraz postępu w sferze zarządzania w przedsiębiorstwach kluczowych dla gospodarki gminy.

Po dokonaniu diagnozy opisowej, donoszącej się do trendów ostatniego okresu oraz możliwych kierunków rozwoju w przyszłości, możemy przystąpić do dokonywania analiz bardziej pogłębionych, w których będą zawarte *oceny* istniejącej sytuacji i bardziej realistyczne podejście do *możliwości oddziaływania* na rzeczywistość gminy (*ćwiczenie 3*). Ćwiczenie to wskazuje na te dziedziny, które powinny być poddane ocenie — tu zajmiemy się jedynie najważniejszymi z nich.

Jednym z najbardziej istotnych zagadnień jest określenie miejsca gminy w szeroko rozumianym, zmieniającym się *otoczeniu*. Głównymi elementami

⁴Jest to słowo, które jest stanowczo zbyt rzadko używane w pracach nad rozwojem lokalnym i regionalnym. Transformacja post-socjalistyczna to przejście od gospodarki „ograniczonej od strony podaży” do gospodarki „ograniczonej od strony popytu”, że odwołam się do sformułowań zaproponowanych przez Janosza Kornai’a. Oczywiście, rynek nie rozwiąże wszystkich problemów, szczególnie problemów społecznych, lecz niedostrzeganie, że rola dostosowania popytowego — kosztem podażowego — radykalnie się zwiększyła w stosunku do stanu sprzed 1990 r. prowadzi do istotnych błędów poznawczych i nikłej skuteczności oddziaływań na nową rzeczywistość.

otoczenia gminy jest są gminy i regiony sąsiednie (krajowe i zagraniczne w przypadku gmin nadgranicznych), gospodarka narodowa, gospodarka światowa, główni krajowi i zagraniczni kontrahenci najważniejszych w gminie przedsiębiorstw, gminy i regiony konkurujące o kapitał i inwestycje, krajowy układ administracyjno-polityczny.

Prace zmierzające do opracowania strategii rozwoju gminy powinny zidentyfikować elementy jej otoczenia, określić powiązania gminy z otoczeniem, w tym „czułość” gminy na wpływy poszczególnych elementów otoczenia (ewentualnie także zidentyfikować istotne wpływy gminy na otoczenie, jeżeli takie mogą mieć miejsce).

Istotnym elementem badań jest określenie położenia gminy w stosunku do głównych węzłów regionalnego, a być może także krajowego i międzynarodowego systemu osadniczego i wyznaczonym przez niego układzie ciężarów. Jeżeli dana gmina znajduje się w pobliżu jednego z węzłów tego układu, należy określić oddziaływanie tego węzła na strukturę gospodarczo-społeczną gminy (np. dojazdy do pracy, migracje, zaplecze rolnicze, bliskość usług handlowych, obsługa transportowa i komunikacyjna itp.). Analizy te powinny być prowadzone w dłuższym horyzoncie czasowym, np. za ostatnie kilka dekad oraz na następne dwa dziesięciolecia (układ osadniczy zmienia się bardzo wolno, stąd znaczna pewność przewidywań).

Na podstawie przewidywanych tendencji przemian ogólnokrajowego układu osadniczego — w jej uwarunkowaniach międzynarodowych — należy podjąć próbę określenia zmian roli gminy w regionalnym i ewentualnie krajowym układzie osadniczym (np. postępująca peryferyzacja gminy; jej umiędzynarodowienie w wyniku rozwijającej się współpracy transgranicznej; wzrost znaczenia w wyniku rozwoju funkcji centralnych w pobliskim mieście itp.).

Należy określić położenie gminy względem głównych — obecnych i przyszłych — korytarzy transportowych, rozpatrywanych na szerszym tle międzyregionalnych, krajowych — a być może nawet europejskich — powiązań oraz wskazać na dominujący typ przepływów towarowych i osobowych tymi korytarzami obecnie i w przyszłości.

Należy określić miejsce gminy w gospodarce regionu, a w przypadku niektórych gmin także w gospodarce kraju, czyli wskazać na stopień rozwoju gospodarczego w porównaniu ze średnią regionalną (czasem nawet krajową), określić dynamikę rozwoju w ciągu ostatniego okresu na tle dynamiki regionalnej (krajowej), jak również określić znaczenie produkcji gminy dla gospodarki regionu (kraj). Należy również określić przewidywane tempo wzrostu gospodarki regionalnej (narodowej) i jej główne

proporcje oraz wskazać na tym tle miejsce gminy w regionie (kraju) w horyzoncie budowanej strategii.

Na podstawie prognozy zmian na krajowym i światowym rynku produktów i usług ważnych w gospodarce gminy należy realistycznie określić przyszłe tendencje w produkcji (rozumianej jako wytwarzanie dóbr i usług) o podstawowym znaczeniu dla gminy (zewnętrzną koniunkturę dla gospodarki gminy). Porównanie tych tendencji z obecną strukturą gospodarczą gminy wskaże na kierunki rozwoju gospodarki gminy i wyznaczy zakres i głębokość koniecznych zmian strukturalnych.

Analizy otoczenia gminy powinny łączyć warstwę diagnostyczną i prognostyczną, tzn. powinny dostarczyć zarówno opisu stanu obecnego, jak i przewidywanych zmian otoczenia i jej relacji z regionem.

Niezwykle ważne są lokalne *instytucje publiczne i prywatne*, ich kompetencje oraz wzajemne relacje. Dwa typy instytucji powinny być poddane badaniom: władze samorządowe oraz instytucje szeroko rozumianej obsługi biznesu.

Badania powinny zewidencjonować najważniejsze inicjatywy lokalne podjęte lub promowane przez władze samorządowe. Diagnoza powinna również ocenić jakość współpracy władz wojewódzkich z samorządami lokalnymi.

Niedorozwój *instytucji działających w szerokim kontekście gospodarczym* (infrastruktura finansowo-biznesowa, agencje rozwoju regionalnego, instytucje szkoleniowe, instytucje doradcze i wspomagające działalność gospodarczą jest w Polsce powszechny, występuje nawet w największych aglomeracjach miejskich. Diagnoza powinna ocenić aktywność istniejącego zaplecza instytucjonalnego, jej powiązania z układem gospodarczym oraz z władzami publicznymi (centralnymi, regionalnymi i samorządowymi).

Układ instytucjonalny gminy powinien być rozpatrywany przy przyjęciu jasnych założeń co do jej relacji z szerszym otoczeniem instytucjonalnym. Relacje te powinny być analizowane z punktu widzenia kluczowych dla rozwoju gminy zagadnień, takich np. jak finansowane z zagranicy programy restrukturyzacji regionalnej i lokalnej (w tym głównie wspomagane przez Unię Europejską), polityka samorządowa rządu, programy restrukturyzacji najważniejszych działów gospodarki, działalność kapitału zagranicznego (w tym korporacji transnarodowych), zakładów filialnych (*branch plants*) zlokalizowanych na danym terenie itp.

Pogłębiona diagnoza powinna wziąć pod uwagę dominujące w gminie *postawy społeczne* w stosunku do przedsiębiorczości, konkurencji, mechanizmów rynkowych, zmian strukturalnych, postawy względem współdziałania mieszkańców na rzecz rozwoju gminy (np. estetyzacji otoczenia),

podatności na inicjatywy władz gminnych itp., a także ich zróżnicowanie wśród najważniejszych grup społeczno-zawodowych. Analizy te powinny pozwolić na określenie stopnia społecznego przyzwolenia na przemiany strukturalne oraz powinny umożliwić identyfikację tych części zbiorowości lokalnej, które na przemianach tych będą korzystać, a więc będą je wspierać.

Zakończenie *Ćwiczenia 3* wskazuje na istotę *iteracyjnego podejścia* do budowy strategii rozwoju gminy. Pogłębiona analiza diagnostyczna pozwala na *weryfikację pierwszej wizji rozwoju gminy*, na bardziej realistyczne nakreślenie celów tego rozwoju. Krok ten umożliwia następnie zarysowanie ścieżki dojścia do stanu pożądanego, czyli zbudowanie konkretnych programów działań, w wyniku których będą osiągnane poszczególne cele.

3.3. Ścieżka dojścia — programy

Program opracowywania strategii powinien uwzględniać sposób dochodzenia do stanu docelowego, a więc powinien zawierać sugestie nt. zakresu i sekwencji działań różnych instytucji regionalnych, w tym zaś głównie władz publicznych. Faza ta powinna określić zestaw przedsięwzięć kluczowych z punktu widzenia strategii gminy (celów niższego szczebla). Strategia powinna zawierać ustalenia, które cele dadzą się zrealizować dzięki bardziej racjonalnemu wykorzystaniu potencjału już istniejącego, a które wymagają podjęcia nowych inwestycji lub nowych działań o charakterze organizacyjnym.

„Produktem” końcowym strategii jest opracowanie zestawu konkretnych programów, opisujących praktyczne działania, które powinny być podjęte przez właściwe instytucje czy organizacje. Program takie powinny zawierać (por. *ćwiczenie 4*):

- wskazanie osoby bądź instytucji odpowiedzialnej,
- wskazanie źródeł finansowania,
- dyskusję ewentualnych rozwiązań alternatywnych,
- w przypadku działania o charakterze inwestycyjnym sporządzenie studium podstawowego do biznes planu (*feasibility study*),
- wskazanie na relację między celami strategii a realizacją danego przedsięwzięcia. Spodziewane korzyści powinny być przedstawione w perspektywach krótko i długofalowej.

Nie jest możliwe opracowanie strategii, która miałaby szanse powodzenia, całkowicie poza środowiskiem lokalnym i regionalnym, w sposób niejako narzucony z zewnątrz. W każdej fazie budowy strategii rozwoju układu regionalnego przedstawiciele *władz i elit regionalnych* powinni brać

czynny udział, konsultując ustalenia poszczególnych faz analiz. W etapie końcowym zaproponowana strategia powinna uzyskać — po fazie dogłębnych dyskusji — akceptację miejscowych czynników władzy oraz przedstawicieli miejscowego sektora gospodarczego.

W tym celu należy zapewnić, by we wszystkich fazach prac, szczególnie zaś w fazie końcowej, w której interakcja władz regionalnych i lokalnych z zespołem badawczym jest najbardziej pożądana, w budowaniu strategii uczestniczyli przedstawiciele szeroko rozumianych elit lokalnych, a szczególnie zaś reprezentanci miejscowego sektora biznesu. Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych jednoznacznie wskazują, iż jedynie współdziałanie władz lokalnych z administracją publiczną wyższego szczebla (regionalną i — jeśli trzeba i można — z centralną), miejscowych przedsiębiorców oraz możliwie szerokich rzesz społeczności lokalnej stwarza warunki dla końcowego sukcesu. Zadaniem władz lokalnych jest więc integrowanie miejscowego środowiska biznesowego z celami rozwoju gminy, uzyskiwanie jego poparcia dla opracowywanej strategii, jak również aktywnego wsparcia w trakcie jej realizacji.

3.4. Metodyka i organizacja prac

W trakcie opracowywania strategii rozwoju gminy czy regionu należy stosować zróżnicowane narzędzia, właściwe dla zróżnicowanej problematyki objętej analizami i badaniami, takich jak ankiety, analizy statystyczne, bazy danych przestrzennych itp. Przykładowy zestaw narzędzi badawczych jest prezentowany poniżej:

- analizy danych statystycznych i zastanych materiałów źródłowych;
- ankieta pocztowa, rozesłana do wybranych przedsiębiorstw i instytucji;
- wywiady z przedstawicielami sfer gospodarczych, politycznych, kulturalnych itp. województwa;
- sondaż opinii społecznej na temat kierunków restrukturyzacji;
- dyskusje i seminaria z regionalnymi aktorami na temat proponowanych strategii rozwoju i możliwości rozwiązania istniejących problemów;

Pożądane jest, by prace na strategią restrukturyzacji gminy były prowadzone w *trzech etapach*:

1. Raport o stanie gminy. Raport ten powinien być przedyskutowany z władzami gminy i wybranymi aktorami lokalnymi.
2. Określenie głównych założeń strategii, co powinno nastąpić po przedyskutowaniu wyników fazy diagnostycznej.
3. Opracowanie strategii i wynikających z niej szczegółowych programów działań.

Należy przewidywać, że łączny czas opracowania strategii i wynikających z niej programów nie powinien być dłuższy niż 10–12 miesięcy. W opracowywaniu strategii można skorzystać z pomocy *wielodyscyplinarnego* zespołu konsultacyjnego, w których będą z sobą współpracować ekonomiści, socjologowie, prawnicy, ale także, w miarę konieczności (co będzie wynikać ze specyfiki danego gminy), przedstawiciele wąskich specjalności. Zespół badawczy powinien mieć już pewne doświadczenia w praktycznych zastosowaniach swego dorobku teoretycznego.

Ćwiczenia dla tworzenia strategii rozwoju gminy

ĆWICZENIE I: Cele strategiczne

1. Cele strategiczne: przybliżenie pierwsze
wzrost gospodarczy ☐ zaspokajanie potrzeb ☐
2. Horyzont strategii
horyzonty czasowe strategii: 5 lat ☐ 10 lat ☐ 15+ lat ☐
3. Cele strategiczne: przybliżenie drugie

cele strategiczne	horyzont czasowy		
	5 lat	10 lat	15+ lat
wzrost gospodarczy			
zaspokajanie potrzeb			

4. Jaki horyzont?
5. Jakie cele strategiczne?
-

ĆWICZENIE II: Stan obecny, przyszłość i jej wizja

Wczoraj — Dziś (trendy za 10 lat)	Dziś-jutro (ekstrapolacja)	Jutro (wizja)
1. Społeczeństwo		
1.1. Struktura wieku		
1.2. Migracje		
1.3. Sieć osadnicza		
1.4. Struktura społeczno- -zawodowa		
1.4. Struktura wykształcenia		
1.5. Postawy i wartości		
1.6. Dochody ludności, za- możność, zróżnicowania		
1.7. Patologie społeczne		
2. Rynek pracy		
1.1. Struktura działowo-gałę- ziowa		
1.2. Struktura wg wykształce- nia		
1.3. Ruch zatrudnionych		
1.4. Bezrobocie i niepełne zatrudnienie		
1.5. Różnice przestrzenne		
3. Gospodarka		
3.1. Struktura działowo-gałę- ziowa		
3.2. Struktura własności		
3.3. Stopień nowoczesności		
3.4. Zaplecze naukowo-ba- dawcze		
3.5. Związki gospodarki z na- uką		
3.6. Powiązania krajowe i za- graniczne		
3.7. Procesy inwestycyjne		
3.8. Dostępność kapitału		
3.9. Baza podatkowa		
4. Warunki naturalne		
4.1. Zasoby naturalne		
4.2. Stan środowiska natural- nego		
4.3. Główni emitenci zanie- czyszczeń		
4.4. Urządzenia oczyszczają- jące		

Wczoraj — Dziś (trendy za 10 lat)	Dziś-jutro (ekstrapolacja)	Jutro (wizja)
5. Infrastruktura techniczna		
5.1. Sieć transportowa		
5.2. Sieć telekomunikacyjna		
5.3. Sieć energetyczna		
5.4. Sieć gazowa		
6. Infrastruktura społeczna		
6.1. Edukacja		
6.2. Nauka		
6.3. Ochrona zdrowia		
6.4. Wypoczynek i rekreacja		
6.5. Kultura		
7. Instytucje		
7.1. Władze publiczne		
7.2. Administracja rządowa		
7.3. Obsługa biznesu		
7.4. Partie polityczne		
7.5. Towarzystwa kulturalne i naukowe		
7.6. Organizacje społeczne i stowarzyszenia		
7.7. Związki zawodowe		
7.8. Media		

ĆWICZENIE III: Ocena, kierunki działania

1. Otoczenie i jego wpływ na rozwój regionu w horyzoncie strategii

	bardzo korzyst- ny	korzyst- ny	obojęt- ny	nieko- rzystny	bardzo nie- korz.	tenden- cja zmian +/0/-	możli- wość oddzia- ływania +/0/-
a) sąsiednie polskie regiony	☐	☐	☐	☐	☐		
b) sąsiednie regiony zagraniczne	☐	☐	☐	☐	☐		
c) makroukład regionalny kraju	☐	☐	☐	☐	☐		
d) makroukład kontynentu	☐	☐	☐	☐	☐		
e) inne — jakie?	☐	☐	☐	☐	☐		

Jeśli możemy wyeliminować niekorzystne oddziaływanie otoczenia, to jak?

2. Cechy gospodarki regionu w horyzoncie czasowym strategii i ich wpływ na rozwój regionu

	bardzo ko- rzystny	korzyst- ny	obojęt- ny	nieko- rzystny	bardzo nie- korz.	tenden- cja zmian +/0/-	możli- wość oddzia- ływania +/0/-
a) zasoby naturalne	☐	☐	☐	☐	☐		
b) środowisko naturalne	☐	☐	☐	☐	☐		
c) procesy demograficzne	☐	☐	☐	☐	☐		
d) ilość zasobów pracy	☐	☐	☐	☐	☐		
e) jakość zasobów pracy	☐	☐	☐	☐	☐		
f) przemysł	☐	☐	☐	☐	☐		
g) rolnictwo	☐	☐	☐	☐	☐		
h) budownictwo	☐	☐	☐	☐	☐		
i) transport	☐	☐	☐	☐	☐		
j) usługi	☐	☐	☐	☐	☐		
k) turystyka	☐	☐	☐	☐	☐		
l) infrastruktura techniczna	☐	☐	☐	☐	☐		
m) infrastruktura społeczna	☐	☐	☐	☐	☐		
n) inne — jakie?	☐	☐	☐	☐	☐		

Jeśli możemy wyeliminować niekorzystne cechy gospodarki, to jak? ..

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. Struktura przestrzenna regionu w horyzoncie czasowym strategii i jej wpływ na rozwój regionu

	bardzo ko- rzystny	ko- rzystny	obojęt- ny	nieko- rzystny	bardzo nie- korz.	tenden- cja zmian +/0/-	możli- wość oddzia- ływania +/0/-
a) położenie	☐	☐	☐	☐	☐		
b) sieć osadnicza	☐	☐	☐	☐	☐		
c) zróżnicowania przestrzenne	☐	☐	☐	☐	☐		
d) dostępność terenów	☐	☐	☐	☐	☐		
e) estetyka krajobrazu	☐	☐	☐	☐	☐		
f) relacje przestrzenne	☐	☐	☐	☐	☐		

Jeśli możemy wyeliminować niekorzystne cechy struktury przestrzennej, to jak? ..

.....

.....

.....

.....

.....

4. Instytucje i ich wpływ na rozwój regionu:

	bardzo ko- rzystny	ko- rzystny	obojęt- ny	nieko- rzystny	bardzo nie- korz.	tenden- cja zmian +/0/-	możli- wość oddzia- ływania +/0/-
a) władze centralne	☐	☐	☐	☐	☐		
b) władze wojewódzkie	☐	☐	☐	☐	☐		
c) władze lokalne	☐	☐	☐	☐	☐		
d) administracja rządowa I	☐	☐	☐	☐	☐		
e) administracja rządowa II	☐	☐	☐	☐	☐		
f) administracja rządowa III	☐	☐	☐	☐	☐		

g) obsługa biznesu	☐	☐	☐	☐	☐
h) agencje, izby hand.-przem.	☐	☐	☐	☐	☐
i) firmy doradcze	☐	☐	☐	☐	☐
j) zaplecze szkoleniowe	☐	☐	☐	☐	☐
k) zaplecze nauk.-bad.	☐	☐	☐	☐	☐
l) partie polityczne	☐	☐	☐	☐	☐
m) związki zawodowe	☐	☐	☐	☐	☐
n) inne — jakie?	☐	☐	☐	☐	☐

Jeśli możemy wyeliminować niekorzystne oddziaływanie instytucji, to jak?

5. Postawy społeczne, klimat społeczny, grupy interesów, profile polityczne regionu

	ocena:				
	dodat- nia	ujemna	„mie- szana	tenden- cja zmian +/0/-	możli- wość oddzia- ływania +/0/-
a) stosunek do przedsiębiorczości	☐	☐	☐		
b) stosunek do inicjatyw władz	☐	☐	☐		
c) zintegrowanie społeczności lokalnych	☐	☐	☐		
d) identyfikacja z regionem	☐	☐	☐		
e) dbałość o estetykę otoczenia	☐	☐	☐		
f) umiejętności współdziałania	☐	☐	☐		
g) umiejętności organizacyjne	☐	☐	☐		
h) pracowitość, wytrwałość	☐	☐	☐		
i) uczciwość, praworządność	☐	☐	☐		
j) stopień zgodności wśród elit	☐	☐	☐		
j) patologie społeczne	☐	☐	☐		
k) inne cechy — jakie?	☐	☐	☐		

Jeśli możemy wyeliminować niekorzystne cechy miejscowego społeczeństwa, to jak?

.....

6. Podsumowanie I: walory lokalizacyjne regionu, „klimat dla biznesu”, konkurencyjność regionu w ujęciu dynamicznym

- | | |
|---|--|
| a) jakie cechy regionu zwiększają | b) jakie zmniejszają? |
| jego atrakcyjność dla inwestorów (wg hierarchii ważności) | |
| 1 | 1 |
| 2 | 2 |
| 3 | 3 |
| 4 | 4 |
| 5 | 5 |
| c) które z dodatnich cech możemy wzmocnić? | d) które z ujemnych cech możemy osłabić? |
| 1 | 1 |
| 2 | 2 |
| 3 | 3 |
| 4 | 4 |
| 5 | 5 |

7. Podsumowanie II: warunki życia w regionie w ujęciu dynamicznym

- | | |
|--|--|
| a) jakie cechy regionu zwiększają | b) jakie zmniejszają? |
| jego atrakcyjność dla mieszkańców (wg hierarchii ważności) | |
| 1 | 1 |
| 2 | 2 |
| 3 | 3 |
| 4 | 4 |
| 5 | 5 |
| c) które z dodatnich cech możemy wzmocnić? | d) które z ujemnych cech możemy osłabić? |
| 1 | 1 |
| 2 | 2 |
| 3 | 3 |
| 4 | 4 |
| 5 | 5 |

***Wróć do ćwiczenia II: zweryfikuj swą pierwszą wizję!**

ĆWICZENIE IV: Strategia → Programy działań

Dla każdego z priorytetów wymienionych w punktach 6(a)(b) i 7(a)(b) ćwiczenia III wskaż na przedsięwzięcia, które należy podjąć, by zrealizować wymienione tam zamierzenia (każde przedsięwzięcie na osobnej, załączonej karcie).

KARTA PROGRAMU DZIAŁAŃ

1. Nazwa programu:

2. Służy do realizacji priorytetu

3. Instytucje odpowiedzialne

Instytucja wiodąca

Instytucje współpracujące (a)

(b)

(c)

(d)

4. Osoby odpowiedzialne

W instytucji wiodącej

W Instytucjach współpracujących (a)

(b)

(c)

(d)

5. Źródła finansowania

	wielkość środków	okres
źródło 1		
źródło 2		
źródło 3		
źródło 4		

6. Mierniki oceny

	dziś	etap I	etap II	cel
Miernik 1	...			..
Miernik 2	...			..
Miernik 3	...			..
Miernik 4	...			..
Miernik 5	...			..
Miernik 6	...			..
Miernik 7	...			..
*				
Miernik n	...			..

ANEKS 2. Kwestionariusz ankiety

Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju
Regionalnego i Lokalnego
00-927 Warszawa, ul. Krakowskie
Przedmieście 30
Fax: (22) 26 16 54, Tel: (22) 26 21 68

KWESTIONARIUSZ ANKIETY „KONIUNKTURA GMIN — 1995”

Nazwa gminy Nazwa województwa

1. Prosimy określić, jaki jest charakter gospodarczy gminy?

/prosimy wpisać właściwą odpowiedź/
.....

/np. rolniczy, przemysłowo-rolniczy, turystyczny itp./

2. Ile prywatnych podmiotów gospodarczych w 1994 r.?

/prosimy wpisać odpowiednią liczbę/
zostało zarejestrowanych zostało wyrejestrowanych

3. Czy na obszarze gminy funkcjonuje(a) przedsiębiorstwo(a) z kapitałem zagranicznym? /prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/ TAK NIE

4. Jeżeli TAK, to ile zatrudniały pracowników?

w 1993: 1994: 1995:

/prosimy wpisać odpowiednie liczby/

5. Jaki% nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji został skomunalizowany

/prosimy wpisać procent/

6. Czy gmina ma zatwierdzony program rozwoju?

/prosimy zakreślić właściwe odpowiedzi/

TAK NIE

7. Czy gmina ma zatwierdzony plan zagospodarowania przestrzennego?

TAK NIE

8. Czy zarząd prowadzi promocję gminy?

TAK NIE

9. Jeżeli TAK, to /prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/

- wydaje foldery (informatory)
 przygotował film video
 bierze udział w targach
 współpracuje z firmami doradczymi
 współpracuje z ośrodkami naukowymi
 reklamuje się w środkach przekazu inaczej, jak?
- 10. Czy zarząd stosuje ułatwienia i zachęty, aby przyciągnąć inwestorów?**
 TAK NIE
- 11. Jeżeli TAK, to jakie?**
 /prosimy wpisać rodzaje zachęt/
- 12. Jakie inwestycje są obecnie realizowane przez gminę?**
 /prosimy wymienić pięć najważniejszych inwestycji, podać sumę kosztorysową w starych zł oraz datę ich rozpoczęcia/
 1.
 2.
 3.
 4.
 5.
- 13. Jakie jeszcze inwestycje są potrzebne w pierwszej kolejności?**
 /prosimy wymienić trzy/
 1.
 2.
 3.
- 14. Czy gmina byłaby gotowa zaciągnąć na inwestycje kredyt komercyjny?**
 TAK NIE
- 15. Prosimy o podanie cen wody:**
 dla gospodarstw domowych zł/m³
 dla przedsiębiorstw zł/m³
- 16. Która z poniższych opinii wydaje się bardziej trafna?**
 /prosimy wybrać jedną odpowiedź/
 Zarząd powinien troszczyć się głównie o zaspokojenie potrzeb bieżących ludności
 Zarząd powinien przede wszystkim inwestować, aby następnie lepiej zaspokajać potrzeby
- 17. Jak układa się współpraca z administracją rządową?**
 /prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/
 dobrze średnio źle
- 18. Które z poniższych uregulowań prawnych należy przede wszystkim wprowadzić?** /prosimy zakreślić właściwe odpowiedzi/
 należy zmienić system finansowania gmin

należy zwiększyć kompetencje gminy
 należy zmniejszyć kompetencje gminy
 należy zwiększyć kompetencje zarządu
 nic nie należy zmieniać

19. Czy należy wprowadzić powiaty samorządowe?

/prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/

TAK NIE

20. Czy należy zmniejszyć liczbę województw?

/prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/

TAK NIE

21. Czy należy zwiększyć kompetencje wojewody?

/prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/

TAK NIE

22. Czy gmina ma jakieś kontakty zagraniczne?

/prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/

TAK NIE

23. Jeżeli TAK, to na czym one polegają?

.....

Czy w gminie istnieje(a) środki komunikacji?

/prosimy zakreślić właściwą(e) odpowiedź(i)/

24. gazeta(y) lokalna(e)

TAK NIE

25. radio lokalne

TAK NIE

26. telewizja lokalna

TAK NIE

27. Jeżeli TAK, to które z nich gmina subsydiuje?

.....
 /prosimy wpisać właściwą odpowiedź/

28. Które instytucje, z wymienionych niżej, funkcjonują w gminie?

/prosimy zakreślić i/lub wpisać właściwe odpowiedzi/

Unia Wolności	PSL	„Solidarność” RI
SdRP	NSZZ „Solidarność”	Ochotnicza Straż Pożarna
Unia Pracy	OPZZ	Klub sportowy
Inne partie polityczne:	Inne organizacje gospodarcze:	Inne organizacje społeczne:
.....		
.....		
.....		

29. Czy, ogólnie rzecz biorąc, dla gminy 1995 rok w porównaniu z 1994 rokiem będzie: /prosimy zakreślić właściwą odpowiedź/

lepszzy taki sam gorszy trudno powiedzieć

30. Prosimy wymienić największy sukces gminy od wyborów w 1990 r.

.....

DZIEKUJEMY ZA POMOC W BADANIACH NAUKOWYCH

Spis tabel

Tabela 1.1.	Budżety ankietowanych gmin na tle sytuacji finansowej pozostałych jednostek samorządowych	14
Tabela 1.2.	Samoidentyfikacja gmin ze względu na ich strukturę gospodarczą	15
Tabela 1.3.	Formy promocji gminy	16
Tabela 1.4.	Lokalne środki masowego przekazu	17
Tabela 1.5.	Kontakty zagraniczne gmin	17
Tabela 1.6.	Zachęty dla inwestorów stosowane przez gminy	17
Tabela 1.7.	Współzależność między występowaniem w gminie przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym a prowadzeniem promocji gminy	18
Tabela 1.8.	Współzależność między występowaniem w gminie przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym a stosowaniem zachęt przez gminę	19
Tabela 1.9.	Opinie gmin o organizacji terytorialnej kraju	20
Tabela 1.10.	Opinie gmin o współpracy z administracją rządową	20
Tabela 1.11.	Opinie gmin o przyszłości	21
Tabela 1.12.	Relacja między wysiłkami gmin a ich spojrzeniem w przyszłość	22
Tabela 2.1.	Postawy polityczne wyrażone w wyborach prezydenckich w 1995 r. przez mieszkańców badanych gmin	31
Tabela 2.2.	Budżety gmin w zależności od położenia regionalnego (w tys. starych zł <i>per capita</i>)	34
Tabela 2.3.	Syntetyczne wskaźniki aktywności społeczno-gospodarczej w układzie regionalnym	36
Tabela 2.4.	Status administracyjny gmin według regionów historycznych	37
Tabela 2.5.	Samoidentyfikacja typu gminy według regionów historycznych	38

Tabele 2.6–2.8. Aktywność w gminie według regionów historycznych .	38
Tabela 2.9. Środki masowego przekazu w gminie według regionów historycznych	40
Tabela 2.10. Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym w gminie według regionów historycznych	43
Tabela 2.11. Współpraca zagraniczna gminy według regionów historycznych	43
Tabela 2.12. Program rozwoju gminy według regionów historycznych	46
Tabela 2.13. Promocja gminy według regionów historycznych	49
Tabela 2.14. Zachęty dla inwestorów stosowane przez gminy według regionów historycznych	51
Tabela 2.15. Czy gmina wzięłaby kredyt komercyjny?Odpowiedzi według regionów historycznych	51
Tabela 2.16. Ruch przedsiębiorstw w 1994 r. według regionów historycznych	52
Tabela 2.17. Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarczego gmin według regionów historycznych	52
Tabela 2.18. Preferencje zaspokajania potrzeb według regionów historycznych	53
Tabela 2.19. Największy sukces gmin od 1990 r. według regionów historycznych	53
Tabela 2.20. Wskaźnik optymizmu zarządów gmin według regionów historycznych	54
Tabela 2.21. Najważniejsze potrzeby inwestycyjne według regionów historycznych	54
Tabela 2.22. Czy w Polsce powinny być powiaty?Odpowiedzi według regionów historycznych	55
Tabela 2.23. Niektóre wskaźniki aktywności gmin ziem zachodnich i północnych na tle gmin pozostałych obszarów Polski ..	56
Tabela 2.24. Aktywność polityczna w gminach według statusu administracyjnego	59
Tabela 2.25. Środki masowego przekazu według statusu administracyjnego	60
Tabela 2.26. Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym a status administracyjny gminy	60
Tabela 2.27. Współpraca zagraniczna według statusu administracyjnego	61
Tabela 2.28. Promocja według statusu administracyjnego gmin	61
Tabela 2.29. Ułatwienia dla inwestorów według statusu administracyjnego gminy	62

Tabela 2.30. Ruch przedsiębiorstw w gminie w 1994 r. według statusu administracyjnego gmin	62
Tabela 2.31. Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarczego gmin według podziału na miasto i wieś	62
Tabela 2.32. Wskaźnik optymizmu według statusu administracyjnego gminy	63
Tabela 2.33. Największy sukces gminy od 1990 r. według statusu administracyjnego gminy	63
Tabela 2.34. Poglądy na reformę struktury terytorialnej kraju według statusu administracyjnego gminy	63
Tabela 2.35. Aktywność społeczno-polityczna gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej	73
Tabela 2.36. Środki masowego przekazu gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej	74
Tabela 2.37. Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej	74
Tabela 2.38. Współpraca zagraniczna gmin a poziom ich atrakcyjności turystyczne	75
Tabela 2.39. Promocja gmin a poziom ich atrakcyjności turystycznej ..	75
Tabela 2.40. Inne cechy różnicujące gminy wiejskie a poziom ich atrakcyjności turystycznej	76
Tabela 2.41. Status administracyjny gminy a położenie w aglomeracji ..	78
Tabela 2.42. Położenie gmin wiejskich w zasięgu aglomeracji a poziom ich atrakcyjności turystycznej	78
Tabela 2.43. Samoidentyfikacja gminy a położenie w aglomeracji	78
Tabela 2.44. Obecność przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym a położenie w aglomeracji	79
Tabela 2.45. Ruch przedsiębiorstw w gminie w 1994 r. w zależności od położenia w aglomeracji	79
Tabela 2.46. Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarczego gmin według położenia w aglomeracji	80
Tabela 2.47. Promocja gminy a położenie w aglomeracji	80
Tabela 3.1. Zmiany koniunktury w gminach w świetle budżetów samorządowych	85
Tabela 4.1. Wskaźniki sytuacji społecznej w Bartoszycach na tle miast województwa olsztyńskiego	88
Tabela 4.2. Ruch graniczny na przejściu w Bezledach w okresie 28.6.–4.7.1995	90
Tabela 4.3. Struktura dochodów gminy Bartoszyce w latach 1991–1995	92

Tabela 4.4.	Ogólna struktura dochodów w budżecie gminy Bartoszyce na tle pobliskich miast województwa olsztyńskiego w 1993 r.	93
Tabela 4.5.	Główne źródła dochodów w budżecie Bartoszyce w latach 1992–1995	94
Tabela 4.6.	Główne działy wydatków w budżecie gminy Bartoszyce w latach 1991–1995	94
Tabela 4.7.	Rozwój przedsiębiorczości prywatnej w Bartoszycach w latach 1989–94 (przedsiębiorstwa należące do osób fizycznych)	98
Tabela 4.8.	Rozwój przedsiębiorczości prywatnej w Bartoszycach w latach 1989–94 według rodzaju działalności	99
Tabela 4.9.	Wskaźnik stabilizacji sektora prywatnego w Bartoszycach w latach 1989–1994	100
Tabela 4.10.	Koniunktura w poszczególnych rodzajach działalności sektora prywatnego w Bartoszycach w latach 1989–94 mierzona wskaźnikiem stabilizacji	102
Tabela 4.11.	Ocena warunków życia w Bartoszycach w porównaniu z pobliskimi miastami	105
Tabela 4.12.	Czy władze gminy liczą się z opiniami mieszkańców	109
Tabela 4.13.	Ogólna ocena działalności władz miejskich w porównaniu z sytuacją przed 1989	110
Tabela 4.14.	Ocena działalności władz lokalnych w porównaniu z sytuacją sprzed 1989 r. w wybranych dziedzinach	111
Tabela 5.1.	Zakresy działalności związków międzygminnych według częstości wskazań	121
Tabela 5.2.	Rok powstania związku	122
Tabela 5.3.	Czym pomysłem było stworzenie związku?	122
Tabela 5.4.	Współpraca związku z ich instytucjonalnym otoczeniem	123
Tabela 5.5.	Ograniczenia działalności związków	124
Tabela 5.6.	Wybrane źródła finansowania związków od 1989 roku ..	126

Spis rycin

Ryc. 1. Gminy, które odpowiedziały na ankietę	9
Ryc. 2. Położenie gmin w regionach historycznych	25
Ryc. 3. Położenie gmin należących do badanych aglomeracji	26
Ryc. 4. Rozkład głosów oddanych na Tadeusza Mazowieckiego w I turze wyborów prezydenckich w 1990 r.	32
Ryc. 5. Gminy, w których publikowana jest gazeta lokalna	41
Ryc. 6. Gminy, w których działają przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym	42
Ryc. 7. Gminy, które utrzymują zagraniczne kontakty gospodarcze ..	44
Ryc. 8. Gminy, które utrzymują zagraniczne kontakty kulturalne ...	45
Ryc. 9. Gminy reklamujące się w środkach masowego przekazu	47
Ryc. 10. Gminy biorące udział w targach	48
Ryc. 11. Gminy stosujące zachęty dla inwestorów	50
Ryc. 12. Stopień zasiedziałości mieszkańców	58
Ryc. 13. Atrakcyjność środowiska przyrodniczego — wskaźnik według gmin	65
Ryc. 14. Atrakcyjność środowiska kulturowego — wskaźnik według gmin	67
Ryc. 15. Atrakcyjność turystyczna — wskaźnik syntetyczny według gmin	71
Ryc. 16. Związki międzygminne w Polsce	120

