

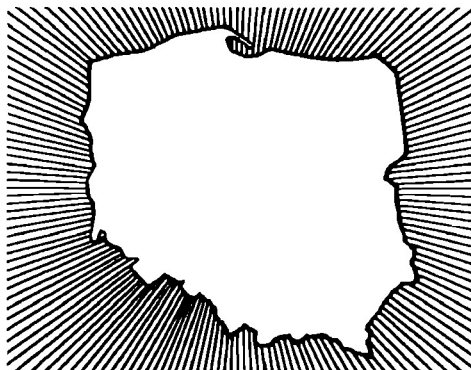
UNIwersytet Warszawski

18 (51)

Europejski Instytut

Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

**STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE**



Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96

Redakcja naukowa:

Grzegorz Gorzelak

Bohdan Jałowiecki

Warszawa 1997

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

18 (51)

Koniunktura gospodarcza
i mobilizacja społeczna
w gminach '96

Raport z II etapu badań

Redakcja naukowa:
Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki

Warszawa 1997

WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

Dyrektor Instytutu: Grzegorz Gorzelak
Zastępca Dyrektora: Janusz Hryniewicz

ISBN 83-905393-2-2

©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.

Redaktor: Mariusz Drzazgowski

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

Wprowadzenie	5
Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki: Wyniki badania ankietowego gmin '96	9
1. Koniunktura gospodarcza w gminach	9
1.1. Lokalne rynki pracy	9
1.2. Ruch przedsiębiorstw	12
1.3. Inwestycje, środki pozabudżetowe	13
1.4. Szara strefa	14
1.5. Atrakcyjność gmin w ich samoocenie	15
1.6. Stopień optymizmu władz gmin	17
1.7. Koniunktura gospodarcza w gminach — podsumowanie ..	18
2. Bariery rozwoju lokalnego	19
2.1. Bariery zewnętrzne	19
2.2. Bariery wewnętrzne	21
2.3. Stabilność władz lokalnych	27
3. Polityka lokalna i mobilizacja społeczna	28
Zyta Gilowska: Finansowe bariery rozwoju lokalnego	34
1. Nieustabilizowany system dochodów gmin	34
1.1. Spór o podział dochodów publicznych	35
1.2. Samodzielność finansowa gmin	36
1.3. Elastyczność systemu dochodów gmin	40
2. Możliwe do rozwiązania problemy szczegółowe	43
3. Finansowanie szkół podstawowych	44
3.1. Finansowanie zadań zleconych	45
3.2. Dofinansowywanie zadań własnych	48
Bohdan Jałowiecki: Liderzy rozwoju lokalnego	51

Andrzej Kowalczyk: Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego: raport z badań empirycznych w Zgorzelcu	63
1. Wprowadzenie	63
2. Współpraca transgraniczna Zgorzelca z Görlitz	66
3. Rozwój gospodarczy Zgorzelca w latach 1989–95	69
3.1. Rozwój przedsiębiorczości prywatnej	69
3.2. Sytuacja finansowa miasta	72
4. Ocena szans Zgorzelca	74
5. Literatura	79
6. Aneks	80
 Grzegorz Gorzelak: Rozwój lokalny: szanse i zagrożenia (na przykładach z USA)	83
Wstęp	83
1. Osiemdziesiąt (zmarowanych?) milionów: Pikeville	86
2. LENOWISCO — czy można przełamać peryferyjne położenie?	91
3. <i>Business climate</i> : sukces Greenville, Południowa Karolina	94
4. Od mili dziesięciocentówek do sukcesu gospodarczego — Hazleton, Pensylwania	97
5. Wnioski	102
Literatura cytowana	103
 Stefan Starczewski, Barbara Weber: Małe ojczyzny — tradycja dla przyszłości	104
Wprowadzenie	104
1. Podstawowe założenia programu	105
2. Środowiska	106
3. Projekty	106
4. Autorzy	109
5. Stosunek władz lokalnych do projektów	110
6. Uwagi końcowe	110
 Maria Weber: Klub Sukcesu Lokalnego	112
 Aneks — kwestionariusz ankiety: „Koniunktura gmin — 1996”	116

WPROWADZENIE

W 1996 r. minęło dziesięć lat od podjęcia przez zespół Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego badań nad Polską Lokalną. W ciągu kilku lat interdyscyplinarne zespoły z wielu ośrodków naukowych kraju zrealizowały dziesiątki studiów terenowych w polskich gminach, wskazując na istniejący tam „uśpiony potencjał”. Prace opublikowane w tym programie były swojego rodzaju intelektualną podstawą tworzącego się po upadku realnego socjalizmu samorządu terytorialnego. Wspomniane badania zakończyły się w 1990 r. i, niestety, z przyczyn od Instytutu niezależnych nie mogły być kontynuowane. Zespołowi Instytutu udało się, chociaż w znacznie skromniejszym zakresie, wrócić do przerwanych badań dopiero w 1995 r. i zrealizować program pt. „Koniunktura gospodarcza w gminach i mobilizacja społeczna mieszkańców”, którego pierwszy etap został przedstawiony w raporcie opublikowanym w początkach 1996 r. w tomie 16(49) serii EUROREG. Obecnie prezentujemy raport z drugiego etapu badań, przypominając równocześnie poprzednie badania Polski Lokalnej.

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

Są one ważne także dlatego, że w gminach zaspokajane są najbardziej podstawowe potrzeby społeczne. Od tego, jak funkcjonują w gminie placówki służby zdrowia i oświaty, jakie znaczenie przywiązuje się do upowszechniania kultury i sportu, jak dba się o estetykę otoczenia, zależeć będzie przyszłość społeczeństwa, ponieważ działania lokalne mają w tym

przypadku skutki globalne. Gminy dysponują poważnymi środkami i realizują sporą część budżetu państwa. Jest ona procentowo znacznie większa, jeżeli od wydatków państwa odliczyć kwoty przeznaczone na obsługę długu zagranicznego i krajowego oraz na emerytury, które to wydatki stanowią negatywną spuściznę poprzedniego systemu.

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

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

Polski sukces ma oblicze lokalne i przekłada się na setki oczyszczalni ścieków, tysiące kilometrów rur wodociagowych i kanalizacyjnych, kabli telefonicznych, nowych ulic i chodników. Polski sukces to dziesiątki tysięcy miejsc pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach, to umiejętność zachęcenia do inwestycji krajowych i zagranicznych przedsiębiorców. Polski sukces to także zmieniający się obraz wielu miast i miasteczek. Staramy się pokazać ten sukces nie tylko w wymiarze statystycznym, ale także w miarę niewielkich możliwości przedstawić liderów lokalnego rozwoju.

Niniejszą książkę otwiera raport przedstawiający wyniki drugiego badania ankietowego nt. koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej, skierowanego do władz samorządowych gmin (miejjskich, wiejskich i miejsko-wiejskich), w których liczba ludności nie przekracza 50 tys.¹

Badanie tegoroczne częściowo nawiązuje do tematyki poprzedniej ankiety, częściowo zaś jest poświęcone zagadnieniom nowym. Celem badania zeszłorocznego było dokonanie wstępnego rozpoznania aktywności samorządów terytorialnych w sferze promowania i wspomaganie lokalnego rozwoju gospodarczego. Uzyskane wyniki dostarczyły nowej wiedzy o poziomie tej aktywności oraz o jej zróżnicowaniu w zależności od położenie

¹Wyniki badania zeszłorocznego zostały opublikowane jako pozycja 49(16) serii EURO-REG.

gmin w wielkich regionach historycznych², od bliskości dużych aglomeracji miejskich, od statusu administracyjnego (gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie) oraz od atrakcyjności turystycznej.

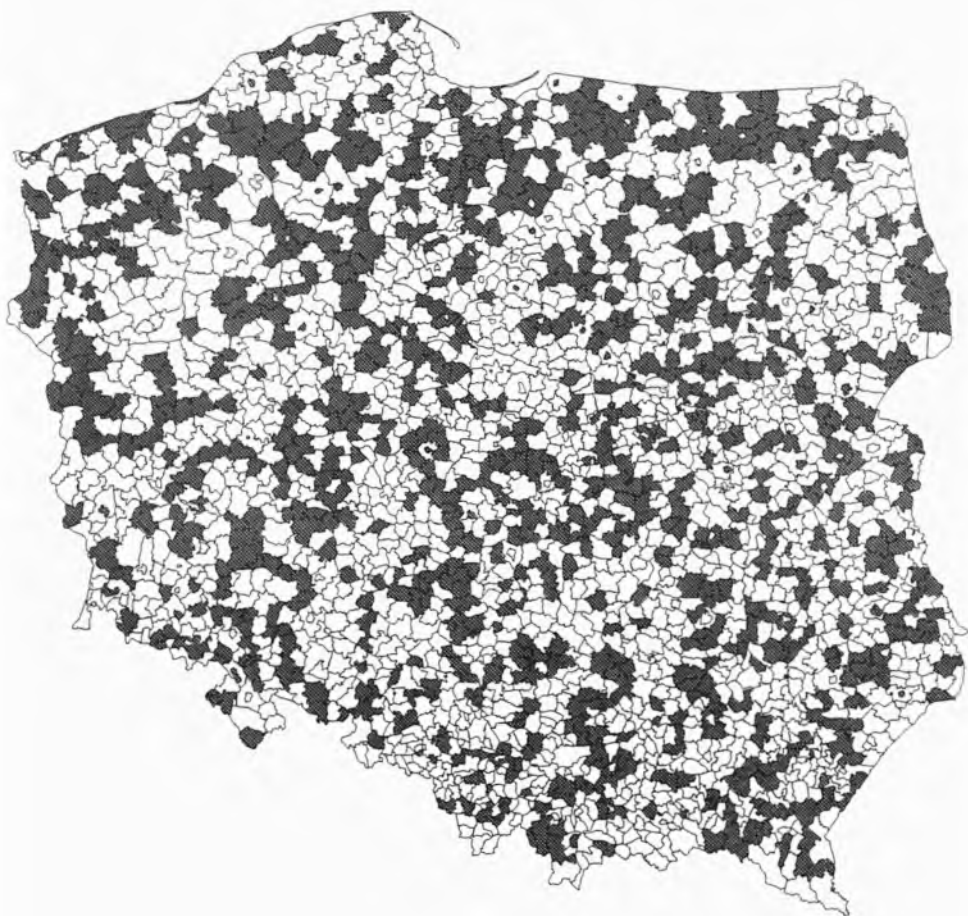
Przedstawione tu wyniki zawierają materiał porównawczy w stosunku do poprzedniego roku w odniesieniu do niektórych wskaźników koniunktury gospodarczej w gminie, co pozwala na przedstawienie dynamiki procesów ekonomicznych w skali lokalnej. Nowe tematy to trudności w funkcjonowaniu samorządów lokalnych oraz ich priorytety rozwojowe. Ponadto badania dotyczą preferencji działaczy samorządowych odnośnie do sposobu wyłaniania burmistrzów i wójtów, relacji procesów na krajowej scenie politycznej do sytuacji w gminie itp.

W 1996 roku otrzymano 819 odpowiedzi na ankietę pocztową, co jest liczbą nieco mniejszą niż w roku poprzednim (1034 odpowiedzi). Jednakże do tych gmin, które ankietę poprzednią otrzymały, lecz nie udzieliły na nią odpowiedzi, przestaliśmy ją powtórnie wraz z ankietą tegoroczną, udało nam się uzupełnić bazę danych za 1995 rok. Pozwoli to na pełniejsze podsumowanie badań trzyletnich w przyszłym roku.

W poprzednim raporcie zaprezentowaliśmy studium przygranicznej gminy Bartoszyce. W tym tomie zamieszczamy portret innych gmin podobnego typu. Uważamy, że tego rodzaju studia przypadków dobrze uzupełniają statystyczny obraz polskich gmin. Oczywiście przygraniczne gminy nie są przykładami typowymi, ale dlatego właśnie zostały wybrane. Mając do dyspozycji bardzo małe środki finansowe, postanowiono z jednej strony pokazać zagregowany statystycznie obraz Polski Lokalnej, a z drugiej strony pewne specyficzne miejsca. Oczywiście, byłoby lepiej, gdyby istniały możliwości poszerzenia badań o inne typy gmin, np. o miejscowości położone w pobliżu dużych aglomeracji miejskich, o gminy turystyczne, postpegeerowskie itp.

Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego zawsze starał się wiązać działalność badawczą z innowacjami w sferze praktyki społecznej. W swoim czasie byliśmy inicjatorami konkursu „Gmina 2000” oraz powstania związku gmin Kotliny Kłodzkiej „Turystyczna Szóstka”. Badania koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej w gminach nasunęły pomysł powołania „Klubu Sukcesu Lokalnego” grupującego bur-

²Stosowane dalej nazwy regionów historycznych nawiązują do konwencji przyjętej w poprzednim badaniu. Mają one 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. Ziemia 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. 1. Gminy, które odpowiedziały na ankietę „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach 1996”

mistrzów i wójtów mających na swoim koncie wybitne osiągnięcia w dziedzinie rozwoju lokalnego. W tomie tym przedstawiamy wstępne informacje o członkach—założycielach Klubu i jego celach, jak również zamieszczamy prezentacje dwóch gmin dokonane przez ich burmistrzów—członków Klubu.

Prezentowany tom uzupełnia teksty odnoszące się do bardziej ogólnych zagadnień rozwoju lokalnego, a także omówienie doświadczeń niektórych lokalnych układów z Appalachów — „problemowego” regionu Stanów Zjednoczonych.

WYNIKI BADANIA ANKIETOWEGO GMIN '96

1. Koniunktura gospodarcza w gminach

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

Wyniki badania ankietowego zostaną przedstawione w dwóch głównych ujęciach zróżnicowań przestrzennych: w przekroju wielkich regionów oraz w podziale na wieś i miasto. O ile w pierwszym przypadku braliśmy pod uwagę wszystkie zmienne, nawet te, których wartości nie różniły się w poszczególnych zaborach, o tyle w przypadku podziału na miasto i wieś charakteryzujemy tylko te zmienne, które różnią się w gminach wiejskich i miejskich. W 1996 r. zrezygnowaliśmy z wyodrębnienia gmin turystycznych oraz gmin położonych w pobliżu aglomeracji miejskich, z wyjątkiem kilku różnicujących wskaźników. Natomiast pozostałe cechy jedynie w minimalnym stopniu różnicują odpowiedzi na ankietę.

1.1. Lokalne rynki pracy

W 1996 r. liczba miejsc pracy wzrosła przeciętnie więcej niż w co trzeciej badanej gminie, z tym że wzrost ten był nierównomierny (por. tabl. 1a). Najwięcej gmin, w których nastąpił ogólny wzrost miejsc pracy było w Wielkopolsce (prawie połowa gmin) i na Ziemiach Zachodnich (nieco mniej niż

w Wielkopolsce). Najniższy przyrost miejsc pracy wystąpił w gminach Kongresówki i Galicji. Nie były to szczególnie duże przyrosty (w granicach 10%), ale spotkać można było też takie gminy, w jakich liczba miejsc pracy wzrosła ponad 20%. Najwięcej takich miejscowości znalazło się w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich. W około $\frac{1}{3}$ gmin liczba miejsc pracy w porównaniu do 1995 r. pozostała bez zmian, a w ok. $\frac{1}{4}$ nastąpił spadek. We wszystkich regionach, z wyjątkiem Wielkopolski, gdzie spadek nastąpił w co piątą gminie, liczba miejsc pracy zmniejszyła się mniej więcej w co czwartą gminie.

Tabela 1a.

Odpowiedzi na pytanie, o ile wzrosła liczba miejsc pracy w gminie w porównaniu z 1995 r., wg regionów historycznych, w procentach

Wzrost/spadek	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemia Zachodnie	Ogółem
ponad 20%	2,0	2,1	6,9	4,7	3,4
od 10 do 19%	9,8	7,4	8,8	9,5	9,3
od 1 do 9%	20,7	30,9	33,3	31,3	26,6
Ogółem wzrost	32,5	40,4	49,0	45,5	39,3
Bez zmian	41,4	34,0	31,4	29,4	35,8
Ogółem spadek	26,0	25,5	19,6	25,0	24,9
ponad -20%	3,7	2,1	1,0	4,7	3,4
od -19% do -10%	6,9	6,4	3,9	8,5	6,9
od -9 do -1%	15,4	17,0	14,7	11,8	14,6
% gmin, w których są prace interwencyjne	91,4	88,5	92,7	91,6	91,3

Podsumowując analizę regionalnego zróżnicowania tego wskaźnika można zauważyć, że ogólnie liczba miejsc pracy w gminach do 50 000 mieszkańców nieco się zwiększyła — najbardziej w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich. Przestrzenny rozkład dynamiki liczby miejsc pracy jest zgodny z regionalnym zróżnicowaniem procesów transformacji w skali ogólnokrajowej. Wszystkie studia poświęcone tej tematyce jednoznacznie wskazują, że procesy te przebiegają szczególnie korzystnie w regionach zachodnich oraz w Wielkopolsce, a te województwa centralne oraz wschodnie, w których nie ma wielkiego miasta, na transformacji korzystają znacznie mniej.

Jak można się było spodziewać, koniunktura mierzona dynamiką liczby miejsc pracy w gminach miejskich jest wyraźnie lepsza niż w wiejskich. O ile w pierwszym przypadku ponad połowa gmin zanotowała przyrost miejsc pracy, o tyle w drugim wzrost taki nastąpił mniej więcej w co trzeciej gminie. Dynamika zmian jest ponadto większa w miastach niż na wsi, gdzie

Tabela 1b.

Odpowiedzi na pytanie, o ile wzrosła liczba miejsc pracy w gminie w porównaniu z 1995 r., w podziale na gminy wiejskie i miejskie, w procentach

Wzrost/spadek	Gminy wiejskie	Gminy miejskie
ponad 20%	1,2	8,2
od 10 do 19%	8,4	11,5
od 1 do 9%	24,6	30,9
Ogółem wzrost	34,2	50,6
Bez zmian	41,1	24,3
Ogółem spadek	24,7	25,2
ponad -20%	3,9	2,5
od -19 do -10%	7,2	6,2
od -9 do -1%	13,6	16,5

w $\frac{2}{5}$ gmin sytuacja pozostawała bez zmian, natomiast w gminach miejskich nic się pod tym względem nie zmieniło jedynie w co czwartej gminie. Wreszcie w obu typach gmin mniej więcej w tej samej liczbie jednostek zanotowano spadek miejsc pracy.

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

Tabela 2.

Bezrobocie w gminach wg regionów historycznych (przeciętne w gminie)

Rodzaje gmin	Liczba bezrobotnych	Stopa bezrobocia (w procentach)	Liczba bezrobotnych bez zasiłku	Liczba osób korzystających z pomocy społecznej
Kongresówka	703	13,6	314	557
Galicja	859	14,7	371	840
Wielkopolska	980	16,0	362	1140
Ziemie Zachodnie	976	21,6	398	1016
Ogółem	836	16,3	351	796

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

Tabela 3.

Przewidywania co do wielkości bezrobocia w 1996 r. w porównaniu z 1995 r. w gminach wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	Bezrobocie		
	będzie większe	będzie mniejsze	będzie takie samo
Kongresówka	38,9	15,3	45,5
Galicja	48,0	11,8	40,2
Wielkopolska	24,8	21,1	54,1
Ziemie Zachodnie	20,5	24,7	54,8
Gminy wiejskie	35,5	13,6	50,9
Gminy wiejskie	28,2	27,4	44,4
Ogółem	32,2	18,2	48,5

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

1.2. Ruch przedsiębiorstw

Średnie saldo przyrostu liczby przedsiębiorstw w gminach w 1996 r. w porównaniu do 1995 r. nieco się zmniejszyło. Jeżeli w 1995 r. wynosiło przeciętnie w badanych gminach 61 przedsiębiorstw, to w 1996 r. 42. Spadek nastąpił we wszystkich regionach (por. tablica 4). Bardziej szczegółowe porównanie przedstawia się następująco (w nawiasach saldo z 1995 r.):

Kongresówka — 27 (51), Galicja — 54 (56), Wielkopolska — 60 (70), Ziemie Zachodnie — 50 (76). Jedynie w Galicji praktycznie saldo pozostało na niezmienionym poziomie. Spadek salda przyrostu nowych przedsiębiorstw nie określa nam jednoznacznie spadku koniunktury, ponieważ liczba przedsiębiorstw nadal rośnie, a poza tym niektóre z nich mogą się umacniać i stabilizować, więc ruch jest siłą rzeczy mniejszy. Ponadto szczególnie istotny jest przyrost liczby przedsiębiorstw większych (powyżej 6 zatrudnionych), który także ma miejsce. Niestety nie można określić zmian przyrostów liczby przedsiębiorstw wg. wielkości w stosunku do roku poprzedniego, ponieważ informacja ta została wprowadzona do ankiety dopiero w 1996 r.

Tabela 4.

Ruch przedsiębiorstw w gminach regionów historycznych i typów gmin, przeciętne w gminie

Rodzaje gmin	Zarejestrowano			Wyrejestrowano	Saldo
	do 5 osób	6 i więcej osób	Ogółem		
Kongresówka	68	3	71	44	27
Galicja	105	10	115	61	54
Wielkopolska	107	9	116	56	60
Ziemie Zachodnie	103	7	110	60	50
Gminy wiejskie	49	3	52	28	34
Gminy miejskie	169	12	181	110	71
Ogółem	88	6	94	52	42

Ruch liczby przedsiębiorstw kształtuje się znacznie bardziej korzystnie w gminach miejskich, niż wiejskich — więc nie jest wykluczone, że różnice międzyregionalne w pewnej części wynikają z różnic stopnia urbanizacji między poszczególnymi regionami historycznymi.

1.3. Inwestycje, środki pozabudżetowe

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

Znaczna większość gmin uzyskuje zasilenie pozabudżetowe (tabela 6). Najwięcej takich gmin jest w Galicji, najmniej zaś w Kongresówce — różnica jest dość znaczna, bo wynosi 10 punktów. Większość gmin uzyskuje zasilenie ze źródeł polskich, jednakże relatywnie spory jest odsetek gmin

Tabela 5.

Odpowiedzi na pytanie o wielkość środków przeznaczonych na inwestycje w 1996 r.
w porównaniu z 1995 r., wg regionów historycznych

Rodzaje gmin	Więcej	Mniej	Tyle samo
Kongresówka	56,6	21,6	21,4
Galicja	66,3	14,9	18,8
Wielkopolska	58,3	22,2	19,5
Ziemie Zachodnie	64,2	19,7	15,7
Ogółem	60,2	20,3	19,5

uzyskujących środki zagraniczne. Najwięcej gmin uzyskujących środki z zagranicy leży na Ziemach Zachodnich — prawie co trzecia. W pozostałych regionach mniej więcej co piąta. Gminy miejskie częściej niż wiejskie korzystają z zasilania pozabudżetowego — różnica ta powiększa się w przypadku łącznego zasilania ze źródeł krajowych i zagranicznych, z czego ogółem korzysta 11% gmin wiejskich i 22% miejskich.

Tabela 6.

Odpowiedzi na pytanie czy gmina miała, i w jakiej formie, zasilanie pozabudżetowe,
wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

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

1.4. Szara strefa

Szacunki zasięgu „szarej strefy” zamykają się w granicach 15–25% PKB. Należy zgodzić się z poglądem, że mimo iż istnienie nielegalnej gospodarki jest niewątpliwie zjawiskiem niekorzystnym, nadmiernie gorliwe próby jej radykalnego ograniczenia przyniosłyby więcej strat niż korzyści. Prawdziwe jest również stwierdzenie, że istnienie szarej strefy w znacznej części jest „wymuszone” nadmiernym fiskalizmem, niestabilnymi i niewłaściwymi przepisami oraz niesprawnością administracji publicznej.

Zadając pytanie o głębokość szarej strefy, wychodziliśmy z założenia, że władze gmin mają dość dobre rozeznanie w tej mierze. Okazuje się, że we wszystkich badanych gminach zatrudnienie w „szarej strefie” występuje na dość znaczną skalę. Mniej więcej $\frac{2}{3}$ gmin deklaruje, że poza oficjalną gospodarką pracuje do 10% zawodowo czynnych, a respondenci w pozostałych gminach szacują, że odsetek pracujących „na czarno” jest jeszcze większy. Najwięcej gmin, w których szacunki te wskazują wielkości najwyższe, występuje w Kongresówce i w Galicji, ale różnice regionalne nie są duże. Porównanie tych szacunków z danymi dotyczącymi bezrobocia wskazuje, że w rzeczywistości w badanych przez nas gminach bez pracy pozostaje bardzo niewielki odsetek siły roboczej.

Tabela 7.

Odpowiedzi na pytanie o szacunkowy odsetek osób zatrudnionych jest w „szarej strefie” w stosunku do ogółu zawodowo czynnych, wg regionów historycznych, w procentach

Rodzaje gmin	Szacunkowy odsetek pracujących w szarej strefie				
	0-5	6-10	11-15	16-20	>20
Kongresówka	39,2	24,0	9,6	13,5	13,7
Galicja	33,2	33,2	7,5	7,6	18,5
Wielkopolska	37,0	30,0	10,0	10,0	13,0
Ziemia Zachodnie	30,5	34,0	13,5	6,4	15,6
Ogółem	34,5	27,9	10,3	10,3	17,0

1.5. Atrakcyjność gmin w ich samoocenie

Od pewnego czasu karierę robi pojęcie *business climate* — „klimat dla biznesu” — ogólnej charakterystyki danego układu terytorialnego jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (poświęcamy mu więcej miejsca w rozdziale omawiającym doświadczenia amerykańskie). Interesujące było sprawdzenie, jak gminy oceniają swoje walory jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i jako miejsce zamieszkania.

Władze około co trzeciej gminy sądzą, że jest ona atrakcyjna jako miejsce zamieszkania. Opinie te różnicują się regionalnie. Najlepiej oceniane są gminy w Galicji i na Ziemiach Zachodnich, wyraźnie najgorzej w Kongresówce, gdzie zaledwie co czwarty respondent uważa swoją miejscowość za atrakcyjną. Samoocena gmin pod względem atrakcyjności jako miejsca zamieszkania różni się stosunkowo niewiele w przekroju wieś-miasto, z tym że gminy miejskie oceniają się nieco bardziej korzystnie.

Przedstawiciele władz samorządowych wyraźnie niżej oceniali swoje gminy pod względem atrakcyjności jako miejsca działalności gospodarczej.

Tabela 8.

Odpowiedzi na pytanie, czy gmina jest atrakcyjna jako miejsce zamieszkania, według regionów historycznych i typów gmin, w procentach

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

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

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

Tabela 9.

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

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

Oceny atrakcyjności gmin różnicują się także w zależności od ich położenia względem aglomeracji miejskich. Przedstawiciele gmin położonych w pobliżu aglomeracji ocenili swoje miejscowości jako bardziej atrakcyjne.

Jako bardzo atrakcyjne miejsce zamieszkania określiło swoje gminy 50% respondentów z miejscowości w strefie oddziaływania aglomeracji, w porównaniu do 28% spoza aglomeracji. Odpowiednio, jako bardzo atrakcyjne miejsce działalności gospodarczej określiło swoje miejscowości 43% gmin w pobliżu aglomeracji i tylko 19% z innych obszarów. Tak więc niewątpliwie bliskość dużej aglomeracji miejskiej wpływa również wyraźnie na ocenę atrakcyjności gmin.

1.6. Stopień optymizmu władz gmin

Istotnym wskaźnikiem koniunktury jest ocena przyszłości. W obu ankietach postawiono pytanie, czy następny rok będzie lepszy — gorszy — taki sam jak bieżący. W poprzednim badaniu stwierdziliśmy, że istnieje — co prawda słaba — dodatnia zależność między stopniem optymizmu władz gmin a ich aktywnością na rzecz promowania rozwoju lokalnego.

Wskaźnik optymizmu w 1996 r. był nieco wyższy niż w 1995 r., ponieważ poprzednio jedynie 18% respondentów stwierdziło, że następny rok będzie dla gminy lepszy, podczas gdy obecnie 22%. Najbardziej wzrósł wskaźnik optymizmu w Galicji, o 14 punktów — co jest wzrostem znacznym, bo udział gmin „optymistycznych” wzrósł dwukrotnie — a następnie na Ziemiach Zachodnich o 6 punktów i w Wielkopolsce o 5 punktów. Wyjątkiem pod tym względem była Kongresówka, gdzie wskaźnik optymizmu spadł o 1 punkt. Także więcej gmin niż w poprzednim roku twierdziło, że rok następny będzie taki sam, a mniej (o 6 punktów), że będzie gorszy.

Tabela 10.

Odpowiedzi na pytanie, jaki będzie 1996 r. w porównaniu z 1995 r., wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	lepszy	taki sam	gorszy	trudno powiedzieć
Kongresówka	17,5	27,4	26,1	29,0
Galicja	28,8	25,0	21,2	25,0
Wielkopolska	22,5	20,7	26,1	30,6
Ziemie Zachodnie	26,0	24,2	17,5	31,4
Gminy wiejskie	20,8	26,2	29,1	23,9
Gminy miejskie	25,3	23,4	29,7	21,6
Ogółem	22,2	25,3	23,2	29,3

Gminy miejskie cechuje nieco większy optymizm co do perspektyw 1996 r. Nieco więcej ankietowanych uważa, że rok ten będzie lepszy niż

poprzedni. Jednakże równocześnie niemal identyczna liczba respondentów uważa, że rok 1996 r. będzie gorszy.

1.7. Koniunktura gospodarcza w gminach — podsumowanie

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

Tabela 11.

Miejsce gmin w hierarchii wskaźników koniunktury w gminach wg regionów historycznych

Rodzaje gmin	Przyrost liczby miejsc pracy	Przyrost liczby przedsiębiorstw	Wzrost inwestycji	Prognoza bezrobocia	Wskaźnik optymizmu	Średnia pozycja
Kongresówka	4	4	4	3	4	3,80
Galicja	3	2	1	4	1	2,20
Wielkopolska	1	1	3	2	3	2,00
Ziemie Zachodnie	2	3	2	1	2	2,00

Uwaga: im wartość wskaźnika niższa, tym sytuacja lepsza.

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

2. Bariery rozwoju lokalnego

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

2.1. Bariery zewnętrzne

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

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

Tabela 12.

Odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób sytuacja polityczna w kraju wpływa na funkcjonowanie gminy, wg regionów historycznych, w procentach

Rodzaje gmin	W ogóle nie wpływa	Silnie wpływa	Słabo wpływa	Trudno powiedzieć
Kongresówka	19,3	10,9	59,5	10,3
Galicja	14,7	6,9	68,6	9,8
Wielkopolska	19,8	7,2	52,3	20,7
Ziemie Zachodnie	18,3	13,3	55,0	—
Ogółem	18,6	10,5	58,4	12,6

Kolejne pytanie dotyczyło aktualnego podziału terytorialnego — ponieważ istnieje hipoteza, że ogranicza on działalność władz lokalnych (w po-

przednim badaniu ok. 60% gmin wskazywało na potrzebę wprowadzenia powiatów i większych województw). Ogółem hipotezę tę popiera tylko co czwarta gmina, jedynie w Wielkopolsce odsetek gmin wyrażających opinię, że podział terytorialny ogranicza działalność władz lokalnych, jest nawet mniejszy. Natomiast więcej niż co trzecia gmina uważa, że podział terytorialny nie ma żadnego znaczenia w ich funkcjonowaniu.

Tabela 13.

Odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu aktualny podział terytorialny ogranicza działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	7,7	20,1	24,1	10,0	38,1
Galicja	8,4	18,9	25,3	12,6	34,7
Wielkopolska	5,0	10,9	22,8	21,8	39,6
Ziemie Zachodnie	8,8	16,6	24,9	10,7	39,0
Ogółem	7,7	17,7	24,2	12,3	38,1

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

Barierą, którą zauważają przedstawiciele władz większości gmin, jest brak pomocy państwa. W bardzo wysokim i w wysokim stopniu odczuwa go w Kongresówce 62%, w Galicji 60%, na Ziemach Zachodnich 58% i w Wielkopolsce 57%. Jak widać więc różnice regionalne w tej kwestii są nieznaczne. Równocześnie wart podkreślenia jest fakt, że ok. 2/5 ankietowanych uważa, że brak pomocy państwa ogranicza działalność władz lokalnych w niskim i bardzo niskim stopniu, lub w ogóle nie ma znaczenia. W sumie jednak w większości gmin cechują respondentów nastawienia roszczeniowe.

Brak pomocy ze strony państwa wydają się niemal jednakowo odczuwać gminy wiejskie i miejskie, natomiast w przypadku województwa brak pomocy ze strony jego władz nieco bardziej odczuwają gminy wiejskie, 44% wsi w porównaniu do 38% gmin miejskich.

Badane gminy wyrażają opinie, że ich działalność bardziej ogranicza brak pomocy udzielanej przez państwo niż przez województwo. W przypadku województwa jedynie 2/5 ankietowanych jest zdania, że brak pomocy

Tabela 14.

Odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu brak pomocy państwa ogranicza działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	15,3	47,1	23,7	8,9	5,0
Galicja	15,3	45,9	21,4	6,1	11,2
Wielkopolska	12,4	44,8	28,6	5,7	8,6
Ziemie Zachodnie	14,0	43,5	21,3	13,0	8,2
Gminy wiejskie	13,8	47,2	23,4	8,8	6,8
Gminy miejskie	15,9	42,6	23,6	10,1	7,8
Ogółem	14,5	45,7	23,4	9,2	7,1

Tabela 15.

Odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu brak pomocy władz wojewódzkich ogranicza działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	7,4	37,5	37,8	12,9	4,3
Galicja	10,4	36,5	36,5	9,4	7,3
Wielkopolska	4,9	36,3	39,2	13,7	5,9
Ziemie Zachodnie	6,5	27,5	41,0	20,0	5,0
Gminy wiejskie	7,2	36,5	37,3	13,6	5,4
Gminy miejskie	7,2	30,8	41,6	16,0	4,4
Ogółem	7,2	34,6	38,6	14,4	5,1

ogranicza działalność władz lokalnych, w Kongresówce (w nawiasach odpowiedzi na pytanie o pomoc państwa) 45% (62%), w Galicji 47% (60%), w Wielkopolsce 41% (57%), na Ziemach Zachodnich 34% (58%).

2.2. Bariery wewnętrzne

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

Tabela 16.

Odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu niskie kwalifikacje pracowników administracji ograniczają działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	3,6	20,2	35,3	20,5	20,5
Galicja	3,2	12,9	37,6	34,4	11,9
Wielkopolska	5,1	22,2	34,3	25,3	13,1
Ziemie Zachodnie	5,5	16,5	32,5	24,0	21,0
Ogółem	4,2	18,5	34,8	23,8	18,5

Blisko jedna trzecia ankietowanych jest zdania, że kwalifikacje radnych w bardzo wysokim i wysokim stopniu ograniczają działalność władz lokalnych. Najczęściej na niskie kwalifikacje radnych skarżą się odpowiadający z Ziemi Zachodnich (32%), Kongresówki (31%) oraz z Wielkopolski i Galicji (po 26%). Według mniej więcej jednej czwartej ankietowanych kwalifikacje radnych są nieistotne. Najczęściej opinia taka wyrażana jest w Kongresówce. Być może w gminach tych rady są zdominowane przez zarząd. Warto tę hipotezę sprawdzić w następnym sondażu.

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

Tabela 17.

Odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu niskie kwalifikacje radnych ograniczają działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	9,6	21,3	30,6	12,5	25,9
Galicja	8,3	17,7	28,1	22,9	22,9
Wielkopolska	11,4	15,2	35,2	14,3	23,8
Ziemie Zachodnie	10,2	22,3	31,1	8,3	18,2
Ogółem	9,9	20,4	31,0	12,9	25,8

Interesująca jest odpowiedź na kolejne pytanie dotyczące braku porozumienia w elitach lokalnych jako bariery ograniczającej działalność władz lokalnych. Prawie jedna trzecia ankietowanych uważa, że nie ma to żadnego znaczenia. Czynnikiem ten jest natomiast barierą działalności w stopniu

bardzo wysokim i wysokim w 29% gmin w Kongresówce i w Wielkopolsce oraz 25% w Galicji i na Ziemiach Zachodnich. Z odpowiedzi tych wynika, że znaczna większość władz badanych gmin „robi swoje” nie oglądając się na to, co dzieje się w lokalnych elitach. Tęgo rodzaju menedżersko-biurokratyczny sposób sprawowania władzy na szczeblu lokalnym może być na krótką metę bardziej efektywny, jednak w dalszej perspektywie może ograniczać możliwości szerszej mobilizacji społecznej.

Tabela 18.

Odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu brak porozumienia w lokalnej elicie ogranicza działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	9,6	19,1	25,5	14,5	31,3
Galicja	9,2	15,3	26,5	16,3	32,7
Wielkopolska	5,7	22,9	22,9	14,3	34,3
Ziemie Zachodnie	8,3	16,7	27,9	15,2	31,9
Gminy wiejskie	9,9	15,1	23,6	15,9	35,5
Gminy miejskie	6,0	25,6	30,4	12,8	25,2
Ogółem	8,6	18,6	25,9	14,9	32,0

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

Badane władze gmin wydają się w większym stopniu liczyć na aktywność mieszkańców niż na konsens w elitach lokalnych. Spora bowiem liczba gmin, 45% w Galicji, 43% w Wielkopolsce oraz 41% w Kongresówce i na Ziemiach Zachodnich uważa, że brak aktywności mieszkańców ogranicza działalność władz lokalnych w bardzo wysokim i wysokim stopniu. Jedyne bardzo niewielka liczba ankietowanych, najliczniejsza (prawie co dziesiąty respondent) w Kongresówce i Wielkopolsce jest zdania, że aktywność mieszkańców jest czynnikiem nieistotnym. Nieco więcej gmin wiejskich

uważa brak aktywności mieszkańców za czynnik w wysokim i bardzo wysokim stopniu ograniczającym działalność władz lokalnych. Opinie taką wyraża bowiem 44% respondentów na wsi i 37% w mieście.

Jeżeli ok. 10% przedstawicieli zarządów gmin wyraża pogląd zdradzający całkowite niezrozumienie istoty samorządu lokalnego, to zjawisko takie — choć o dość ograniczonym zasięgu — wydaje się niepokojące tym bardziej, że nie wiadomo, czy pogląd, że brak aktywności mieszkańców w niskim i bardzo niskim stopniu ogranicza działalność władz lokalnych, oznacza wysoką aktywność mieszkańców w tych gminach, czy też jest wyrazem poglądu, że aktywność ta jest mało istotna. W ostatnim badaniu, które zostanie przeprowadzone w 1997 r., wątpliwość tę należy rozstrzygnąć.

Tabela 19.

Odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu brak aktywności mieszkańców ogranicza działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	9,0	31,8	33,2	16,3	9,6
Galicja	6,1	38,8	31,6	17,3	6,1
Wielkopolska	7,7	35,6	32,7	14,4	9,6
Ziemie Zachodnie	8,7	32,7	39,4	13,9	5,3
Gminy wiejskie	9,4	35,0	32,7	14,5	8,4
Gminy miejskie	6,3	30,5	38,3	17,6	7,4
Ogółem	8,4	33,6	34,6	15,5	8,0

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

Zdaniem badanych *barierami naprawdę silnie ograniczającymi działalność władz lokalnych są przepisy prawne oraz szczupłość środków finanso-*

Tabela 20.

Odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu brak samodzielności zarządu ogranicza działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	10,0	23,4	25,8	21,6	19,1
Galicja	9,6	20,2	27,7	22,3	20,2
Wielkopolska	10,0	22,0	26,0	18,0	24,0
Ziemie Zachodnie	8,9	22,8	25,7	17,8	24,8
Gminy wiejskie	10,0	23,0	25,9	21,2	19,9
Gminy miejskie	9,0	22,1	26,2	18,0	24,6
Ogółem	9,6	22,7	26,0	20,1	21,5

wych (co jest w pełni zgodne z wynikami poprzedniego badania). Na ograniczający charakter istniejących przepisów i systemu prawnego skarży się trzy czwarte gmin, w tym 79% gmin w Wielkopolsce, 78% w Galicji 75% w Kongresówce i 72% na Ziemach Zachodnich. Opinie na temat siły barier wynikających z uwarunkowań prawnych były nieco bardziej krytyczne w gminach wiejskich: ok. 78% respondentów na wsi i 70% w mieście uznało, że w wysokim lub bardzo wysokim stopniu ograniczają one działalność władz lokalnych. Jest to dość interesujące, bowiem gminy wiejskie mają na ogół prostsze struktury zarządzania i w istniejącej sytuacji ograniczenia prawne powinny prawdopodobnie być mniej dotkliwe. Być może gminy miejskie wykazują większą samodzielność i lepiej mogą sobie radzić w trudnościach wynikających z obowiązującego — niedoskonałego — stanu prawnego.

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

Nie jest oczywiście niespodzianką, że ogromna większość badanych gmin — prawie 90% — uważa, że szczupłość środków finansowych jest czynnikiem ograniczającym działalność władz lokalnych w bardzo wysokim i wysokim stopniu. Odsetki wymieniających tę barierę największe są w Wielkopolsce — 93% i w Galicji — 92%, oraz w Kongresówce — 89% i na Ziemach Zachodnich — 82%. Równocześnie co piąta gmina w tym ostatnim regionie nie uważa szczupłości środków finansowych za barierę

Tabela 21.

Odpowiedzi na pytanie, czy w jakim stopniu przepisy i system prawny ograniczają działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	21,4	54,0	15,3	5,6	3,6
Galicja	31,6	46,9	13,3	6,1	2,0
Wielkopolska	33,6	45,8	13,1	4,7	2,8
Ziemie Zachodnie	22,3	49,3	14,7	10,4	3,3
Gminy wiejskie	23,4	54,5	13,5	6,6	1,9
Gminy miejskie	27,3	42,7	16,5	7,7	5,8
Ogółem	24,7	50,6	14,6	6,8	3,2

działalności władz lokalnych, co można interpretować w ten sposób, że środki finansowe w dyspozycji tych gmin są w danych warunkach wystarczające. Gmin znajdujących się w takiej sytuacji jest znacznie mniej w innych regionach: ok. 10% w Kongresówce i po 7% w Galicji i Wielkopolsce.

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

Tabela 22.

Odpowiedzi na pytanie, czy w jakim stopniu szczupłość środków finansowych ograniczają działalność władz lokalnych, wg regionów historycznych i typów gmin, w procentach

Rodzaje gmin	W bardzo wysokim	W wysokim	W niskim	W bardzo niskim	Jest to nieistotne
Kongresówka	64,0	25,0	2,2	3,0	5,9
Galicja	65,4	26,9	1,9	2,9	2,9
Wielkopolska	63,0	29,6	1,9	0,9	4,6
Ziemie Zachodnie	58,0	24,2	4,1	3,7	10,0
Gminy wiejskie	65,3	26,3	2,4	2,8	5,0
Gminy miejskie	60,4	24,2	3,0	3,0	3,4
Ogółem	62,4	25,6	4,1	3,7	10,0

2.3. Stabilność władz lokalnych

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

Tabela 23.

Odpowiedzi na pytanie, ilu burmistrzów (wójtów) rządziło gminą od 1990 r., wg regionów historycznych, w procentach

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

* Czterech i więcej.

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

W niektórych kołach politycznych wyrażany jest pogląd o potrzebie zmiany ustawy o samorządzie terytorialnym w części poświęconej wyborom władz wykonawczych gminy. Postuluje się np., aby prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie wybierani byli przez ogół społeczności w głosowaniu powszechnym. W związku z tym zapytaliśmy w naszej ankiecie, co sądzą na ten temat władze badanych przez nas gmin. Ponad połowa respondentów, najczęściej w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich, opowiada się za wyborem burmistrzów i wójtów w głosowaniu powszechnym. Ok. jednej trzeciej respondentów, najczęściej w Galicji, opowiada się za obecnym systemem. Znacznie mniej uważało, że najlepszą formą wyłaniania burmistrzów i wójtów są czteroletnie konkursy menedżerskie. We wszystkich

regionach zwolennikiem takiej formy był mniej więcej co szósty odpowiadający, zaś w Wielkopolsce zaledwie co dziesiąty. Odpowiadając na pytanie o sposób wyboru wójta i burmistrza, respondenci wiejscy okazali się nieco bardziej konserwatywni niż miejscy, ale w każdym typie gmin ponad połowa respondentów odpowiedziała się za wyborem wójtów i burmistrzów w głosowaniu powszechnym.

Tabela 24.

Odpowiedzi na pytanie, jak wybierać burmistrzów (wójtów), wg regionów historycznych, w procentach

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

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

3. Polityka lokalna i mobilizacja społeczna

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

We wszystkich badanych gminach priorytetem są inwestycje komunalne. Opowiada się za nimi ponad trzy czwarte respondentów, a różnice między poszczególnymi regionami są nieistotne. Pozostałe cele różnicują się regionalnie w nieco większym, choć również dość niewielkim stopniu. Budownictwo mieszkaniowe jest ważniejsze w gminach Ziemi Zachodnich niż np. Galicji, oświata wydaje się mieć większe szanse na wsparcie w Kongresówce i Galicji niż w innych regionach, podobnie pomoc społeczna,

którą jako priorytet wymieniło prawie po 8% gmin w Kongresówce i w Galicji i jedynie 3% na Ziemiach Zachodnich. Również służba zdrowia cieszy się priorytetem w większej liczbie gmin Kongresówki niż innych regionów. Promocja gminy jest wyraźnie częściej wymieniana na pierwszym miejscu w Wielkopolsce i na Ziemiach Zachodnich, natomiast znacznie rzadziej w pozostałych dwóch regionach. Podobnie jest w przypadku zachęt dla inwestorów, które jako priorytet wymienia co dziesiąta gmina na Ziemiach Zachodnich i w Wielkopolsce. Wydaje się, że te obszary, co było już widoczne w ubiegłorocznym badaniu, cechuje wyraźniejsze nastawienie prospektywne i proinwestycyjne. Warto dodać, że jedynie nieznaczny odsetek gmin traktuje jako cele priorytetowe kulturę, ochronę środowiska, sport i rekreację oraz budowę dróg.

Tabela 25a.

Odpowiedzi na pytanie, na jakie cele gmina przeznaczyłaby przede wszystkim środki gdyby nastąpił znaczący wzrost dochodów, wg regionów historycznych, w procentach

Cele	Ranga celów	Kongresówka	Galicja	Wielkopolska	Ziemie Zachodnie	Ogółem
Inwestycje komunalne	1	76,5	79,0	79,6	80,3	78,3
	0	3,1	4,0	1,9	1,8	2,7
Budownictwo mieszkaniowe	1	10,0	8,0	12,8	16,1	12,0
	0	28,4	38,7	19,1	19,9	25,6
Oświata	1	31,6	29,2	24,3	24,9	28,3
	0	3,8	6,3	8,4	6,6	5,5
Pomoc społeczna	1	8,0	7,7	6,4	2,8	6,2
	0	20,0	28,2	18,1	21,3	21,1
Ochrona zdrowia	1	12,7	11,1	9,3	9,2	11,0
	0	14,7	19,8	17,5	18,9	16,9
Promocja gminy	1	5,2	1,3	8,3	7,4	5,8
	0	22,6	25,6	16,7	17,6	20,6
Zachęty dla inwestorów	1	6,2	8,4	10,6	10,9	8,5
	0	24,3	26,5	19,1	19,7	22,4
Kultura	1	1,3	0	1,8	1,9	1,4
	0	90,2	86,3	89,3	87,5	88,7
Ochrona środowiska	1	3,9	4,1	3,8	4,7	4,2
	0	92,2	91,8	96,2	91,5	92,5
Drogi	1	2,7	2,0	0	0	1,4
	0	94,6	98,0	98,1	96,1	96,0
Sport i rekreacja	1	0	2,0	0	0	1,4
	0	96,1	92,2	94,4	88,3	93,1

1 — odsetek gmin, które wymieniły dany cel na pierwszym miejscu.

0 — odsetek gmin, które w ogóle nie wymieniły danego celu.

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

Tabela 25b.

Odpowiedzi na pytanie, na jakie cele przeznaczono by wzrost dochodów w podziale na gminy wiejskie i miejskie, w procentach

Cele:		Gminy wiejskie	Gminy miejskie
Inwestycje komunalne	1	77,9	79,3
	0	2,7	2,7
Budownictwo mieszkaniowe	1	6,7	20,8
	0	36,0	8,2
Oświata	1	31,0	23,2
	0	6,1	4,3
Pomoc społeczna	1	7,1	4,6
	0	24,4	14,7
Ochrona zdrowia	1	12,9	7,7
	0	17,8	14,9
Promocja gminy	1	5,6	6,6
	0	24,7	12,8
Zachęty dla inwestorów	1	8,7	12,2
	0	27,2	13,5
Kultura	1	0,4	3,4
	0	89,5	87,2
Ochrona środowiska	1	3,7	5,2
	0	91,9	93,9
Sport i rekreacja	1	0,4	4,3
	0	95,1	88,0
Drogi	1	1,7	0,9
	0	96,7	94,7

1 — odsetek gmin, które wymieniły dany cel na pierwszym miejscu.

0 — odsetek gmin, które w ogóle nie wymieniły danego celu.

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

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

Jeżeli odrzucimy interpretację pierwszą, to obraz ten jest więc z jednej strony obrazem bardzo pozytywnym, świadczącym o tym, że władze gmin działają w oparciu o długofalowe strategie rozwoju i nie ulegają doraźnej presji społecznej. Z drugiej jednak strony władze zapominają tym samym o istocie swojego mandatu jako przedstawiciele wspólnot lokalnych, na których potrzeby powinny działać.

Istotnym czynnikiem mobilizacji społecznej na rzecz rozwoju gminy może być zaangażowanie przedsiębiorców w formułowanie i późniejszą realizację programów rozwoju lokalnego (o znaczeniu tej grupy społecznej dla gospodarczego rozwoju układów lokalnych piszemy dalej, odwołując się do doświadczeń z USA). W stosunkowo sporej części gmin — 44% — przedsiębiorcy współpracują z władzami samorządowymi. W tym przypadku różnice między regionami są stosunkowo bardzo znaczne. Współpraca taka ma najczęściej miejsce w Wielkopolsce — w 59% gmin, na Ziemiach Zachodnich w 49%, w Galicji 48% i tylko w 36% gmin Kongresówki. W promocji gmin najczęściej uczestniczą przedsiębiorcy na Ziemiach Zachodnich. Z kolei wspieranie rynku pracy ma najczęściej miejsce w Wielkopolsce. W regionie tym także częściej niż w innych przedsiębiorcy

Tabela 26a.

Odpowiedzi na pytanie, czy i w jakich dziedzinach miejscowi przedsiębiorcy współpracują z władzami gminy na rzecz jej rozwoju, wg regionów historycznych, w procentach

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

sponsorują imprezy kulturalne i sportowe. Wreszcie w Galicji nieco częściej niż gdzie indziej przedsiębiorcy współfinansują rozwój infrastruktury.

Przedsiębiorcy w gminach miejskich wyraźnie częściej współpracują z władzami gminy. Największa, prawie czterokrotna różnica na korzyść ośrodków miejskich występuje w przypadku promocji gminy. Także w miastach przedsiębiorcy częściej wspierają imprezy kulturalne i sportowe. Natomiast w zakresie rozwoju infrastruktury i w innych dziedzinach współpracy różnice między gminami wiejskimi i miejskimi są znacznie mniejsze.

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

Znaczna większość ankietowanych uważa, że gmina powinna stwarzać korzystne warunki każdemu inwestorowi — co wskazywałoby na dominację rynkowego nastawienia władz gminnych. Równocześnie jednak co dziesiąta gmina na Ziemiach Zachodnich, niemal co szósta w Kongresówce i prawie co piąta w Wielkopolsce wyraża pogląd, że należy ułatwiać lokalizację tylko słabszym ekonomicznie inwestorom. Tęgo rodzaju egalitaryzm w dziedzinie całkowicie poddanej prawom rynku musi budzić pewne zdziwienie.

Tabela 26b.

Odpowiedzi na pytania, czy i w jakich dziedzinach przedsiębiorcy współpracują z władzami gminy, w podziale na gminy wiejskie i miejskie, w procentach

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

Tabela 27.

Odpowiedź na pytanie, jakiemu inwestorowi gmina powinna stwarzać korzystne warunki, wg regionów historycznych, w procentach

Rodzaje gmin	Każdemu	Tylko słabszym
Kongresówka	85,0	15,0
Galicja	86,3	13,7
Wielkopolska	82,6	17,4
Ziemie Zachodnie	89,5	10,5
Ogółem	86,1	13,9

Podsumowując wyniki badań „*Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*” trzeba przede wszystkim zauważyć, że sytuacja Polski Lokalnej poprawiła się w porównaniu do lat ubiegłych. Generalnie gminy więcej inwestują, rozwija się też przedsiębiorczość prywatna. Wydaje się jednak, że są na wyczerpaniu tzw. rezerwy proste, czyli ten potencjał, który został uruchomiony dzięki wyzwoleniu inicjatywy w społecznościach lokalnych, których przedstawiciele uzyskali możliwość względnie swobodnego działania. Wiele wskazuje na to, że jeżeli w najbliższych latach nie zostaną uruchomione nowe bodźce rozwoju, to dobra w zasadzie koniunktura w gminach może ulec załamaniu. Te nowe bodźce rozwojowe to przede wszystkim zasadnicza decentralizacja funkcji państwa polegająca na przekazaniu znacznej części jego uprawnień utworzonym dużym samorządowym regionom oraz zmiana systemu finansowego polegająca m.in. na znacznym zwiększeniu kwot pozostających w dyspozycji samorządów lokalnych.

ZYTA GILOWSKA

FINANSOWE BARIERY ROZWOJU LOKALNEGO

1. Nieustabilizowany system dochodów gmin

Większość trudności gmin z projektowaniem i wykonywaniem średniookresowych przedsięwzięć rozwojowych wynika z niedostatecznie ustabilizowanego systemu dochodów. Jeżeli gminy nie są w stanie zbudować wiarygodnych prognoz swoich potencjałów finansowych, to tym bardziej nie są w stanie prognozować swoich potencjałów inwestycyjnych, których dobre oszacowanie musi stanowić podstawę każdego procesu decyzyjnego także na szczeblu komunalnym.

Mała stabilność systemu dochodów gmin tylko w części da się usprawiedliwić trwającą równocześnie przebudową polskiego systemu podatkowego, aczkolwiek jest jasne, iż znoszenie podatków (np. od 1 stycznia 1992 r. zniesiono podatek od płac, w którego wpływach gminy miały zagwarantowany 30% udział; od trzech lat trwa dyskusja nad ewentualnym zniesieniem podatku od środków transportowych, który od sześciu lat jest jednym z kluczowych podatków lokalnych) wprowadza zawsze dezorientację władz lokalnych. Równocześnie jednak istnieją przyczyny natury ustrojowej — przyczyny tkwiące wewnątrz polskiego systemu budżetowego i obecnej organizacji sektora publicznego. Ich istnienie albo sankcjonuje niestabilne regulacje w zakresie uprawnień finansowych gmin, albo uniemożliwia dążenia do budowy stosunkowo trwałego (a przez to przewidywalnego) systemu dochodów samorządu terytorialnego. Wspólnym źródłem (wręcz generatorem) tych trudności jest brak konstytucyjnych gwarancji finansowych dla gmin. W rezultacie decentralizacja ustrojowa (przekazywanie nowych obowiązków jednostkom samorządu terytorialnego) często odbywa się ze szkodą dla finansowych uprawnień gmin.

1.1. Spór o podział dochodów publicznych

Reaktywowanie samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym (gmin) oznaczało powstanie sektora komunalnego, którego istnienie wywołało z kolei problem podziału dochodów między sektorem państwowym (finansowanym przez budżet państwa) i sektorem komunalnym (finansowanym przez budżety gmin, tj. budżety podstawowych jednostek samorządu terytorialnego). Zagadnienie to nie zostało wprost sformułowane w obowiązującym prawodawstwie (normy Małej Konstytucji sugerują wtórność sektora komunalnego wobec państwowego oraz ograniczają się do nieco paternalistycznego zapewnienia gminom środków finansowych na wykonywanie zadań zleconych) i nie zostało też trwale rozwiązane w formie przyjęcia odpowiednio precyzyjnych reguł ustalania zakresu przemieszczeń środków finansowych pomiędzy budżetem państwa i budżetami gmin, które zostało zapoczątkowane powstaniem sektora komunalnego. Podział dochodów pomiędzy obydwie sektory administracji publicznej jest wprawdzie kwestią pierwszoplanową z punktu widzenia formalnoprawnego podziału źródeł dochodów publicznych, lecz ma charakter wtórny względem podziału zasobów środków finansowych będących w dyspozycji administracji publicznej. Ten zaś podział powinien stanowić punkt wyjścia do ustaleń rejestru źródeł dochodów publicznych przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego. Podział zasobów finansowych wypełniałby ponadto dyspozycję zawartą w art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (zwanej dalej EKST), stosownie do którego *„Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”*¹.

Zagadnienie precyzyjnego określenia podziału dochodów pomiędzy sektor komunalny (obejmujący obecnie wyłącznie podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy) a sektor państwowy nie zostało w Polsce nawet otwarcie postawione jako zasadniczy problem podziału sfery *dominium* pomiędzy samorządem terytorialnym a pozostałą częścią sektora publicznego. W istniejących regulacjach prawnych można wyłącznie poszukiwać — nie zawsze wprost określonych — związków pomiędzy zakresem uprawnień gmin a zasobami finansowymi przekazanymi samorządowi terytorialnemu na wykonywanie tych uprawnień. Istota problemu sprowadza się w zasadzie do trzech grup kwestii obecnie spornych lub wybitnie niedookreślonych.

¹Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego w całości, por. Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 i 608.

Pierwszą grupę tworzą próby zagwarantowania gminom środków finansowych, które znalazły dotychczas tylko częściowe, błędne lub niepełne rozwiązanie (np. problem zapewnienia *koniecznych* środków finansowych na wykonywanie nowych zadań własnych lub na wykonywanie zadań zleconych).

Drugą grupę tworzą próby osiągania w skali łącznej (tj. w odniesieniu do gmin ogółem) „parytetu” pomiędzy przekazanymi gminom środkami finansowymi a koniecznymi wydatkami, które muszą być przez gminy ponoszone na wykonywanie przypadającej im części zadań publicznych.

Trzecią grupę tworzą zagadnienia formalnoprawnego podziału dochodów publicznych pomiędzy sektor komunalny i sektor państwowy w postaci przekazania jednostkom samorządu terytorialnego prawa do uzyskiwania dochodów z tytułu określonych danin publicznych. Jest to więc również zagadnienie podziału *źródeł dochodów publicznych*, które, pomimo konstytucyjnej ochrony (art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji) w odniesieniu do sektora komunalnego, ma charakter wtórny względem zagadnienia „parytetu” zasobów finansowych, do którego z kolei obowiązujące ustawodawstwo bezpośrednio nie odnosi się w ogóle, natomiast pośrednio wiąże je z problematyką subwencjonowania gmin.

1.2. Samodzielność finansowa gmin

Nie ulega wątpliwości, iż samodzielność gminy w prowadzeniu gospodarki finansowej jest bardzo ściśle związana z uprawnieniami do otrzymywania dochodów oraz swobodnego ich wydatkowania. Uprawnienia te stanowią więc konieczny lecz niewystarczający warunek samodzielności w zakresie gospodarki finansowej. Jakkolwiek trudno jest podać kryteria jednoznacznego pomiaru poziomu samodzielności gminy w sprawach finansowych, to jednak czynnikiem decydującym o stopniu faktycznej samodzielności jest **dostosowanie dochodów gminy do wydatków, które gmina musi ponieść przy wykonywaniu jej zadań.**

Argumentacja ta, logiczna przecież i racjonalna, bezpośrednio wywodzi się z art. 9 ust. 2 EKST, stosownie do którego „*Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo*”.

Polska ratyfikowała EKST w całości, chociaż nasze ustawodawstwo nie jest w stanie wypełnić wszystkich zaleceń Karty (np. zalecenia „*zapewnienia społecznościom lokalnym dostępu do krajowego rynku kapitałowego*”).

Jednakże w polskim ustawodawstwie gwarancje przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych na wykonywanie przydzielonej im „*części zadań publicznych*” nie są unormowane, a te

sformułowania, które np. zawiera Mała Konstytucja, są niejednorodne terminologicznie i przedmiotowo.

W odniesieniu do „zadań administracji rządowej” (określonych w art. 8 ustawy o samorządzie terytorialnym mianem „zadań zleconych”) art. 71 ust. 3 Małej Konstytucji formułuje następujące zapewnienie: „w tym celu zostają wyposażone w odpowiednie środki finansowe”. Ważnej normie odpowiedniości środków finansowych nie towarzyszy najmniejsza nawet sugestia co do reguł (zasad lub kryteriów) ich ustalania.

Natomiast w odniesieniu do pozostałych zadań jednostek samorządu terytorialnego Mała Konstytucja nie zawiera żadnych gwarancji (np. odpowiedniości środków), ograniczając się do ochrony „źródeł dochodów” („...w zakresie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego”), co czyni jej brzmienie niezbyt zrozumiałym, a rzeczywisty przedmiot ochrony niejasnym. Należy jednak przyznać, iż w tej akurat sprawie Trybunał Konstytucyjny (w uzasadnieniu do uchwały z dnia 20 czerwca 1995 r.) przyjął bardzo szeroką interpretację konstytucyjnej ochrony interesów gmin w zakresie ich dochodów wówczas, gdy pochodzą ze źródeł gwarantowanych ustawowo. Można wprawdzie przypuszczać, iż ochrona taka dotyczy w pierwszej kolejności dochodów z podatków i opłat, zwłaszcza lokalnych (które były przedmiotem analizy TK), jako intuicyjnie najsilniej związanych z kategorią „dochodów własnych”, lecz nie istnieją formalne przeszkody do wyłączenia z tak rozumianej ochrony także innych, określonych ustawowo źródeł dochodów. Dotyczy to szczególnie subwencji stanowiącej (zgodnie z art. 54 ustawy o samorządzie terytorialnym) dochód należny gminie, który powinien być ustalany według zobiektywizowanych, określonych ustawowo kryteriów (art. 55 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Obecna gwarancja konstytucyjna ogranicza się więc do wskazania podstaw prawnych dochodów gmin, natomiast nie obejmuje kwot z tych źródeł i nie odnosi się w najmniejszym stopniu do zagadnienia dostosowywania „wysokości zasobów do poziomu uprawnień”.

Pewną próbą konkretyzacji uprawnień finansowych gminy jest dodatkowy, trzeci ustęp do art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym (wprowadzony nowelą z dnia 29 września 1995 r., Dz.U. Nr 124, poz. 601) w brzmieniu: „Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Przepis art. 8 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio”.

Przepis ten powinien zapobiec nagminnej dotychczas praktyce obciążania gminy nowymi zadaniami własnymi bez zapewnienia koniecznych do tego środków finansowych. Co więcej, przepis ten, interpretowany łącznie

z art. 73 ust. 1 Małej Konstytucji, przesądza wybór kategorii dochodów powiększanych o środki finansowe na wykonywanie nowych zadań własnych. Nie mogą to być dotacje celowe. W świetle tego przepisu nie istnieje możliwość uchwalenia ustawy analogicznej np. do ustawy o najmie lokali, w której nie tylko utworzono nowe zadania własne (wyplacanie dodatków mieszkaniowych), nie wprowadzając zmian w ustawie o finansowaniu gmin, lecz jednocześnie dopuszczono tylko jedną regułę finansowego zasilania gmin w związku z tym nowym zadaniem — poprzez dotacje celowe częściowo refundujące wydatki gmin na dodatki mieszkaniowe. Omawiany przepis nakłada na ustawodawcę jednoznacznie brzmiący obowiązek każdorazowego (przy wprowadzaniu nowych zadań własnych) sprawdzania, czy środki finansowe, określone przez „*zwiększone dochody własne lub subwencje*”, są zapewnione w wysokości *koniecznej*, tj. odpowiedniej do wydatków, jakie gminy będą zmuszone ponosić na wykonywanie nowych zadań.

Zakaz finansowania nowych zadań własnych dotacjami celowymi powinien być oczywiście rozważany w kontekście obowiązku „*zapewnienia koniecznych środków finansowych*”. Nowy przepis nie dopuszcza więc możliwości finansowania nowych zadań własnych dotacjami celowymi wówczas, gdyby to były środki niezbędne („*konieczne*”) do wykonywania tych zadań.

Zachodzi zatem sprzeczność pomiędzy art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym a postanowieniami noweli do ustawy o finansowaniu gmin z dnia 22 grudnia 1995 r. (Dz.U. Nr 154, poz. 794), w której art. 12a normuje zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnej „*na prowadzenie*” szkół podstawowych, podczas gdy nowym zadaniem własnym gmin stało się zakładanie i prowadzenie tych szkół. Pytanie o środki finansowe niezbędne do zakładania szkół podstawowych nie znajduje odpowiedzi, poza wskazaną w art. 21 ust. 3 ustawy o finansowaniu gmin możliwością otrzymania przez gminę dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji szkół i placówek oświatowych.

Jeszcze wyraźniejsza sprzeczność ujawnia się z porównania art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym z postanowieniami ustawy miejskiej z dnia 24 listopada 1995 r. (Dz.U. Nr 141, poz. 692), która w art. 11 ust. 2 wprowadza podwyższone dochody własne na sfinansowanie wydatków bieżących związanych z wykonywaniem nowych zadań własnych, natomiast w art. 28 ust. 8 formułuje możliwość otrzymywania ewentualnej dotacji celowej na „*finansowanie nakładów inwestycyjnych*”. Można stąd wnosić, iż w zakresie finansowania ustawodawca rozdziela przekazywane miastom *nowe zadania własne* na dwa częściowo niezależne segmenty, z których jeden zdaje się dotyczyć wyłącznie bieżącego prowadzenia danych spraw, natomiast drugi, obejmujący działania inwestycyjne, pozostaje w gestii ad-

ministracji rządowej, co czyni niejasnym nie tylko zakres przekazywanych zadań własnych, lecz także istotę decentralizacji ustrojowej.

Wprowadzając dodatkowy przepis do art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawodawca jednocześnie odniósł doń postanowienie zawarte w art. 8 ust. 4 tej ustawy, nakazując określanie „*szczegółowych zasad i terminów przekazywania środków finansowych... w ustawach nakładających na gminy obowiązek...*”. Jeśli zatem ustawodawca postuluje zawarcie częściowych uprawnień finansowych gmin w ustawach nakładających na gminy konkretne zadania, to z jednej strony daje wprawdzie wyraz woli dostosowywania dochodów gmin do powiększanego zbioru zadań i kompetencji, lecz z drugiej strony pozwala na **rozproszenie przepisów normujących system dochodów gmin**. Praktycznym skutkiem takich zamiarów jest cały rozdział 2 (zatytułowany „Finansowanie zadań”) ustawy miejskiej, który w najmniejszym stopniu nie odnosi się do zasadniczej regulacji utworzonej przez ustawę o finansowaniu gmin i nawet nie kamufluje braku jakiegokolwiek korelacji pomiędzy nowymi a dotychczasowymi uprawnieniami finansowymi miast objętych oddziaływaniem ustawy „miejskiej”.

Wprawdzie trudno jednoznacznie dowieść istnienia wyraźnej sprzeczności pomiędzy art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym analizowanym łącznie z art. 8 ust. 4 i art. 63 pkt 2 tej ustawy, to jednak trzeba z naciskiem podkreślić wynikające stąd źródło konfliktów, którego istota dotyczy niekorzystnych skutków ewentualnego odchodzenia od kompleksowych, wewnętrznie koordynowanych i spójnych przepisów — powszechnie określanych jako system dochodów gmin. Należy przy tym zauważyć, iż przywołane uprzednio orzeczenie TK z dnia 20 czerwca 1995 r., dotyczące skutków konstytucyjnej ochrony źródeł dochodów gmin, może być pośrednio odnoszone do zagadnienia szerszego niż tylko terminowe przekazywanie środków finansowych, ponieważ „*zwiększanie dochodów własnych gminy lub subwencji*” musi zawsze oznaczać zmianę źródeł dochodów gminy poprzez przekazanie gminie nowych źródeł dochodów lub poprzez ustawowo określony wzrost wydajności dotychczasowych źródeł dochodów (np. w formie podwyższenia udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny związany jest treścią istniejących przepisów konstytucyjnych i nie może przyjąć orzeczeń np. wskazujących na sprzeczności pomiędzy dwiema ustawami zwykłymi. Trybunał musi wskazać konstytucyjne odniesienie wobec tej sprzeczności. Sytuacja taka zaistniała przy rozpatrywaniu przez TK w dniu 14 XI 1996 r. problem ewentualnej niezgodności z obecnie obowiązującą Konstytucją zasad finansowania inwestycji z zakresu szkolnictwa podstawowego. Wprawdzie zasady te (okre-

ślone w art. 21 ustawy o finansowaniu gmin) są niewątpliwie sprzeczne z postanowieniami art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, lecz nie są sprzeczne z Konstytucją — tylko dlatego, iż obecnie Konstytucja nie zawiera *de facto* żadnych, wiążących ustawodawcę gwarancji finansowych dla gmin². W rezultacie TK musiał ograniczyć się do „ojcowskiego” zapewnienia skarżących się gmin, że projekt budżetu państwa na 1997 r. na pewno przewiduje środki finansowe na inwestycje szkolne.

1.3. Elastyczność systemu dochodów gmin

Stosownie do kolejnego, fundamentalnego postulatu EKST (art. 9 ust. 4), *„Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień”*.

Ten postulat jest obecnie nierealny z powodu resortowego (branżowego) układu całego polskiego systemu finansów publicznych i resortowej organizacji tzw. sfery budżetowej. Z kolei resortowy charakter polskiego systemu budżetowego pozostaje w wyraźnej sprzeczności z próbami wyodrębniania „zadaniowych”, ściśle skorelowanych z określonymi obowiązkami, ścieżek finansowania. W rezultacie konkretne zmiany w podziale zadań i kompetencji pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową, dotyczące np. przekazania wszystkim gminom obowiązku prowadzenia szkół podstawowych lub przekazania największym polskim miastom dodatkowych zadań i kompetencji (ustawa miejska), muszą prowadzić do uruchomienia albo konfliktów o skalę zadań przemieszczanych do samorządu (opóźnienia w przekazaniu szkół podstawowych), albo konfliktów o skalę przesunięć finansowych. Obydwa typy sporów pochłaniają tak wiele energii, że na ogół brakuje czasu na profesjonalne analizy określające formułę przesyłania gminom środków finansowych na wykonywanie nowych zadań. Końcowym efektem muszą zaś być przejściowe, epizodyczne i wzajemnie nieskoordynowane zmiany w systemie dochodów gmin.

System dochodów gmin jest nieelastyczny i nie reaguje na zmiany zachodzące w podziale zadań i kompetencji pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową. Podstawową przyczyną tego stanu jest przede wszystkim brak zasady odpowiedniości środków i zadań, o której

²A wystarczyłoby jedno zdanie w rodzaju: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.” Nota bene, obecnie taka gwarancja jest zapisana w projekcie Konstytucji opracowanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego.

wypowiada się art. 9 ust. 2 EKST. Wywodzi się on bezpośrednio z braku klarownie sformułowanego prawa samorządu terytorialnego do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, które z całą mocą zostało wskazane w art. 9 ust. 1 EKST.

Można jednak podać przykłady zadań, o których wiadomo, że nie są należycie finansowane z przyczyn nie wiążących się pośrednio z powyżej sygnalizowanymi, zasadniczymi wręcz uchybieniami polskiego systemu finansów gmin. Klasycznym przykładem może być sformułowanie nowego obowiązku administracji publicznej względem obywateli (a z drugiej strony nowego uprawnienia socjalnego) w postaci wprowadzenia dodatków mieszkaniowych (przedtem nieobecnych w systemie pomocy społecznej) bez wprowadzenia zmian w rejestrze (lub wydajności) źródeł dochodów gmin. Zwykle „przemieszczenie” dochodów publicznych nie mogło być w tym przypadku w ogóle rozważane z tej prostej przyczyny, iż przed uchwaleniem ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych administracja rządowa żadnych środków budżetowych na ten cel nie przeznaczała!

Z kolei wydatki administracji rządowej na finansowanie zakładania i prowadzenia szkół podstawowych są (a przynajmniej powinny być) nieźle znane w perspektywie wielu lat i w pełnej strukturze wewnętrznej. Wydawałoby się więc, że nałożenie na gminy nowego obowiązku (według terminologii EKST — uprawnienia) powinno być w pełni skoordynowane z odpowiednio zaprojektowanymi zmianami w systemie dochodów. Tak się jednak nie stało. Przejęcie przez wszystkie gminy obowiązku zakładania i prowadzenia szkół podstawowych — aczkolwiek oczekiwane od pięciu lat — zaskoczyło administrację rządową i zaowocowało deformacją sprawozdawczości budżetowej (w celu zaniżenia rzeczywistej skali niezbędnego przemieszczenia dochodów) oraz gorączkowym poszukiwaniem uniwersalnych formuł maskujących biurokratyczny rozdział środków finansowych. W rezultacie wzrósł gwałtownie udział bezpośrednich transferów z budżetu państwa w dochodach gmin ogółem, a także wzrosło znaczenie dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych. Co więcej, nastąpiło absurdalne podzielenie jednego, spójnego i przecież logicznego zadania, jakim jest organizacja i finansowanie elementarnych usług edukacyjnych na dwa zadania — „prowadzenie szkół podstawowych” i oddzielnie rozważane „zakładanie szkół podstawowych”. Stosownie do powyższego podziału zaprojektowano reguły finansowania. Elastyczność zastąpiono drobiazgową ingerencją administracji rządowej — tak w przypadku finansowania wydatków bieżących („subwencja ogólna na zadania oświatowe”), jak w przypadku finansowania inwestycji, modernizacji i remontów (dotacje celowe na dofinansowywanie...).

Widać więc wyraźnie, że system dochodów gmin jest niestabilny i nieelastyczny. Ta konstatacja może wiele wyjaśnić w identyfikacji barier rozwoju lokalnego. Jest oczywiste, iż niektóre elementy dochodów gmin muszą mieć *a priori* założony, elastyczny charakter. Natomiast elastyczność nie może i nie powinna oznaczać drobiazgowych ingerencji administracji rządowej lub ustawodawcy, co przecież zdarza się i łatwo może być zmierzone liczbą nieustannych nowelizacji ustawodawstwa samorządowego.

Oficjalną funkcję czynnika amortyzującego cały system dochodów gmin (czyli wprowadzającego elastyczny charakter tego systemu) pełni subwencja ogólna. Stosownie do art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym subwencja ogólna z budżetu państwa stanowi należny dochód gminy, a zatem każda gmina ma prawo do otrzymywania subwencji, niezależnie od poziomu i struktury swoich pozostałych dochodów. Przepis powyższy definiuje więc subwencję ogólną jako powszechnie dostępne źródło dochodów zasilających budżet gminy. Co więcej, do wydatków budżetu państwa na subwencje ogólne dla gmin nie ma zastosowania generalna norma polskiego systemu budżetowego: „*zamieszczenie w budżecie państwa wydatków na określone cele nie stanowi podstawy zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa*” (art. 13 Prawa budżetowego).

Globalna kwota subwencji ogólnej dla gmin jest ustalana jako „*nie mniejsza niż 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa*” i składa się z dwóch niezależnych składników — części na zadania oświatowe („*w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa*”) i części *stricto* ogólnej o charakterze zasilającym budżety gmin (reszta kwoty globalnej, czyli 0,9% planowanych dochodów budżetu państwa).

Z mniejszej części globalnej kwoty subwencji ogólnej, ustalonej jako ok. 0,9% planowanych dochodów budżetu państwa, wywodzą się kwoty subwencji wyrównawczej, kierowanej do każdej gminy, w której wskaźnik należnych podstawowych dochodów podatkowych, przeliczonych na jednego mieszkańca, jest mniejszy od 85% analogicznego wskaźnika obliczonego dla wszystkich gmin w kraju (art. 14 ustawy o finansowaniu gmin). Mechanizm obliczania subwencji wyrównawczej zapewnia wyrównywanie gminie jednostkowych należnych dochodów podatkowych do poziomu 76% średniej krajowej tych dochodów. Jednocześnie trzeba dodać, iż kategoria dochodów należnych dotyczy kwot, które gmina może uzyskać stosując w naliczaniu podatków maksymalne stawki, bez udzielania ulg, odroczeń, umorzeń oraz stosowania zaniechania poboru podstawowych dochodów podatkowych.

Subwencje wyrównawcze pełnią zatem swego rodzaju funkcję pośrednią pomiędzy zadaniem równoważenia dochodów gmin w skali globalnej (stanowiąc część łącznej kwoty subwencji ogólnej) a próbą wyrównywania dysproporcji w dostępie gmin do potencjalnych źródeł dochodów (stanowiąc instrument indywidualnie ustalanego dodatkowego zasilania finansowego gmin). W praktyce nie może to prowadzić do dobrych rezultatów, a obie funkcje „parytetowe” wypełniane są nader połowicznie. W szczególności brakuje precyzyjnych argumentów na rzecz tezy, iż globalna kwota subwencji ogólnej ustalana na ustawowo określonym poziomie (jako co najmniej 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa) stanowi wystarczające dopełnienie szacunkowej kwoty globalnych dochodów gmin do szacunkowej kwoty globalnych koniecznych (do wykonywania przypadających gminom funkcji publicznych) wydatków. Różne statystyczne zestawienia prezentowane w formie uzasadnień do rządowych projektów ustaw nie były bowiem przedstawione od ponad dwóch lat, a argumenty wysuwane przez przedstawicieli samorządu terytorialnego wyraźnie przemawiają za tezą przeciwną, wskazując na powiększanie się w latach 1994–1996 luki pomiędzy osiąganymi dochodami a niezbędnymi (koniecznymi?) wydatkami gmin.

2. Możliwe do rozwiązania problemy szczegółowe

Brak precyzyjnych rozstrzygnięć ustrojowych (np. norm konstytucyjnych) i trwająca decentralizacja polskiego systemu budżetowego (która niewątpliwie doprowadzi w dłuższej perspektywie do zniesienia resortowej dominacji w organizacji i finansowaniu sfery budżetowej) nie oznaczają bynajmniej, iż żadne istotne zmiany nie mogą być wprowadzone stosunkowo szybko i z pożytkiem dla rozwoju lokalnego. Przykładów takich zmian można wskazać sporo. Niewątpliwie należy do nich sygnalizowana uprzednio potrzeba precyzyjnego określenia źródeł finansowania inwestycji oświatowych lub potrzeba poszerzenia rejestru opłat lokalnych. Zwłaszcza gospodarka odpadami komunalnymi powinna stanowić pole do szybkich działań legislacyjnych³. Obowiązek zbiórki, składowania i utylizacji odpadów komunalnych pociąga za sobą bardzo kapitałochłonne przedsięwzięcia inwestycyjne, a dzisiejsza możliwość zawierania indywidualnych umów cywilnoprawnych z mieszkańcami jest tak kłopotliwa dla władz lokalnych, że praktycznie nie zapobiega chaotycznemu powstawaniu tzw. dzikich wysy-

³Już ponad trzy lata trwają prace nad projektem odpowiedniej ustawy, która początkowo ograniczała się do zagadnienia „...utrzymania porządku w miastach”.

pisk śmieci, oraz — co równie ważne — nie dostarcza środków niezbędnych do wykonywania kosztownych zadań z tego zakresu. Jest to tylko przykład braku rozstrzygnięć ustawowych, które powinny stanowić podstawę polityki taryfowej gmin.

Jednakże najważniejsze wydaje się pilne wprowadzenie systemowych zmian w trzech rozległych segmentach finansowania zadań gminy. Pierwszy dotyczy zadań własnych z zakresu oświaty podstawowej, drugi obejmuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, natomiast trzeci odnosi się do tzw. dofinansowywania zadań własnych gmin.

3. Finansowanie szkół podstawowych

W związku z faktem obligatoryjnego przejścia od 1 stycznia 1996 r. przez wszystkie gminy obowiązku prowadzenia szkół podstawowych, każdej gminie przysługuje subwencja ogólna na prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz na dotacje udzielane przez gminę szkołom podstawowym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne.

W latach 1991–1993 te gminy, które wcześniej przejęły prowadzenie szkół podstawowych w trybie art. 9 ust. 2 ustawy kompetencyjnej, otrzymywały odpowiednio zwiększoną subwencję ogólną. Z kolei w latach 1994–1995 obowiązywał art. 20 ustawy o finansowaniu gmin (uchylony następnie nowelą tej ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r.), który wprowadził odrębną kategorię — subwencję oświatową, stanowiącą *de facto* instrument pośredni pomiędzy subwencją ogólną a dotacją celową. Z jednej bowiem strony subwencje te były naliczane według zasad przewidzianych dla dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych (por. art. 19 ust. 2 oraz zniesiony art. 20 ust. 2 ustawy o finansowaniu gmin) — z drugiej zaś strony podlegały przepisowi art. 13 ust. 2 Prawa budżetowego, który dotyczy subwencji ogólnej, a nie podlegały regułom rozliczania dotacji celowych zawartym w art. 42 ust. 1 pkt 9 Prawa budżetowego.

Natomiast począwszy od dnia 1 stycznia 1996 r. subwencja na zadania oświatowe ponownie stała się, na mocy art. 12a ustawy o finansowaniu gmin, integralną częścią subwencji ogólnej. Globalna kwota subwencji na zadania oświatowe jest corocznie ustalana „w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa”. Kwota ta jest rozdzielona na część przekazywaną gminom od początku roku budżetowego i na 0,5% rezerwę, którą dysponuje Minister Finansów po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej oraz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 12a ust. 3 ustawy o finansowaniu gmin).

Główna część subwencji (95% całości) na zadania oświatowe jest następnie rozdzielana między gminy „według algorytmu ustalonego, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Edukacji Narodowej, w uzgodnieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego” (art. 12a ust. 2 pkt 2 ustawy o finansowaniu gmin).

Przywołane powyżej rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie zasad rozdziału między gminy subwencji na zadania oświatowe⁴ weszło w życie z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Jest to dokument zadziwiający nie tylko znacznym stopniem komplikacji rozdziału między gminy subwencji oświatowej, lecz trudnościami w jego praktycznych zastosowaniach. Są one nieuchronne w sytuacji wyjaśniania przez rozporządzenie liczby miesięcy w roku kalendarzowym a uproszczeniu istoty zagadnienia, np. uwzględnieniu tylko trzech (zamiast istniejących pięciu) typów kwalifikacji zawodowych nauczycieli.

Biurokratyczny rozdział subwencji na zadania oświatowe, tj. rozdział przy pomocy rozporządzeń uparcie dostosowujących przypuszczalne wpływy gmin z tytułu tej subwencji do dotychczas ponoszonych struktur wydatków, musi być podobny do rozdziału „ręcznego” (uznaniowego). Rozwiązaniem pozytywnym może być wyłącznie wprowadzenie do tekstu ustawy o finansowaniu gmin stosunkowo klarownego i stabilnego sposobu rozdziału całej części oświatowej subwencji ogólnej, a perspektywicznie — wprowadzenie takich reguł ustalania subwencji na zadania oświatowe, które umożliwiłyby gminom prognozowanie ich dochodów z tego tytułu. To jednak wymagać będzie zniesienia wielu biurokratycznych barier w organizacji i finansowaniu szkolnictwa podstawowego. Obecnie ta część dochodów (w znacznej części gmin wiejskich przewyższająca 50% dochodów ogółem), jest niezmiernie trudna do prognozowania w średnim horyzoncie czasowym. Trzeba też podkreślić, że znamienny fakt powiązania subwencji na zadania oświatowe wyłącznie z obowiązkiem prowadzenia szkół podstawowych (oraz udzielania dotacji szkołom podstawowym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne), stawia kluczowe pytanie o środki finansowe na zakładanie szkół podstawowych oraz na modernizację i niezbędne remonty.

3.1. Finansowanie zadań zleconych

Od samego początku, tj. od 1991 r., zadania zlecone finansowane są dotacjami z budżetu państwa. W tej sprawie zwraca uwagę jednoznaczne

⁴Dz.U. Nr 59, poz. 270.

postanowienie Małej Konstytucji: „*W zakresie uregulowanym ustawami jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania administracji rządowej. W tym celu zostają wyposażone w odpowiednie środki finansowe*” (art. 71 ust. 3). Jeżeli nakaz wyposażenia w środki finansowe można rozumieć jako zasadę przekazywania środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań zleconych (lub środków finansowych adekwatnych do nakładów ponoszonych na wykonywanie tych zadań), to kwestią wtórną jest wybór narzędzi i procedury finansowania. Konstytucyjnie dozwolone są zatem rozmaite możliwości, w tym finansowanie wykonywania zadań zleconych z odpowiednio kalkulowanej subwencji ogólnej lub stosowanie podwyższonych udziałów w podatkach państwowych. Wprawdzie nowela ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 29 września 1995 r. wprowadziła elastyczne sformułowanie w zakresie finansowania zadań zleconych (art. 8 ust. 3), co tworzy możliwość wyprowadzania praktycznych skutków z konstytucyjnej zasady odpowiedniości środków oraz pozwala rozważać różnorodne narzędzia i procedury finansowania, lecz równocześnie obowiązuje zasada sformułowana w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu gmin, która przesądza o finansowaniu zadań zleconych poprzez dotacje celowe „*przyznawane z budżetu państwa*”.

Dotacje celowe nie posiadają *de facto* cech niezbędnych do kreowania jakiegokolwiek gwarancji przekazania środków finansowych. Polskie prawo budżetowe nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości, zwłaszcza że zasady ustalania dotacji celowych w polskim systemie budżetowym nie są skodyfikowane, a także nie tworzą jakiegokolwiek struktury *quasi*-skodyfikowanej. Przede wszystkim dotacje celowe podlegają generalnej normie systemu budżetowego: „*Zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy rozszczeń bądź zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich...*” (art. 13, ust. 1 Prawa budżetowego). Obowiązujące prawo budżetowe zapewnia jedynie „*określenie w budżecie państwa wydatków na zadania zlecone gminom w podziale na ministerstwa zlecające te zadania i na poszczególne działy klasyfikacji budżetowej*” (art. 31 ust. 1 pkt 4 Prawa budżetowego), zachowując generalną regułę „*ujmowania dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej we właściwych resortowych częściach budżetu państwa i części obejmującej budżety wojewodów*” (art. 9 ust. 3 Prawa budżetowego). Z kolei układ wykonawczy poszczególnych części budżetu państwa (art. 36 ust. 1 Prawa budżetowego) i wynikające stąd układy wykonawcze budżetów wojewodów (art. 36 ust. 2 Prawa budżetowego) uruchamiają procedurę rozpisywania kwot dotacji celowych na poszczególne gminy i na „*wiązki*” zadań zleconych. Nadrzędne jest oczywiście pytanie o sposoby oceny kwot

kierowanych do poszczególnych gmin z punktu widzenia zasady „*przekazywania ich w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wypełnianie zleconych zadań*” (art. 19 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansowaniu gmin) lub w „*wysokości koniecznej do wykonywania zadań*” (art. 8 ust. 4–5 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Po pierwsze, czy planowane w budżecie państwa dotacje celowe na zadania zlecone, kalkulowane są najpierw w ujęciu globalnym, czy też planowana kwota globalna jest efektem sumowania według gmin i według poszczególnych zadań?

Po drugie, czy planowane w budżecie państwa dotacje celowe na zadania zlecone są efektem zastosowania układu standardów realizacyjnych, normatywów administracyjnych bądź jakiegokolwiek innego zalgorytmizowanego systemu naliczania?

Po trzecie, czy planowane w budżecie państwa dotacje celowe na zadania zlecone pozostają w realnym związku z kwotami wydatków faktycznie ponoszonych przez gminy na wykonywanie tych zadań w poprzednich latach budżetowych?

Po czwarte, jakie są możliwości respektowania nakazu ustalania kwot dotacji celowych dla gmin na wykonywanie zadań zleconych „*według zasad przyjętych do określania odpowiednich wydatków w budżecie państwa*” (art. 19 ust. 2 ustawy o finansowaniu gmin), jeśli regułą jest powszechność ustawowo przekazanego obowiązku i w budżecie państwa nie ma wcale wydatków „odpowiednich” w znaczeniu „analogicznych”?

Na żadne z powyższych pytań nie można udzielić odpowiedzi ułatwiającej identyfikację obietnicy sformułowania „*w wysokości koniecznej do wykonywania zadań*”, stanowiącej rdzeń nowej gwarancji zawartej w art. 8 ustawy o samorządzie terytorialnym. Globalna kwota dotacji celowych nie jest sumą dotacji ustalonej dla gmin według poszczególnych zadań i nie jest (w każdym razie nie ma żadnych argumentów podważających tę tezę) kalkulowana względem zobiektywizowanego układu standardów lub normatywów. Prawo budżetowe nie odnosi się do kryteriów kalkulacji dotacji celowych na zadania zlecone i nie zawiera żadnych technicznych wskazówek w tej sprawie. Dotacje celowe nie są kalkulowane na podstawie faktycznych kosztów realizacji zadań zleconych rejestrowanych w ubiegłych latach budżetowych, pomimo iż tzw. wykonanie wydatków, a ściślej tzw. przewidywane wykonanie wydatków w danym roku budżetowym stanowi rutynowy punkt odniesienia w projektowaniu wydatków budżetu państwa na następny rok budżetowy w zakresie większości grup wydatków administracji rządowej.

Konkludując, można stwierdzić, że konstrukcja układu wykonawczego budżetu państwa powiązana z wyjątkową pozycją dotacji celowych w całym polskim systemie budżetowym, w tym zwłaszcza z wybitnie niejasną instytucją dotacji celowej na zadanie zlecone, uniemożliwia *de facto* wykonanie postulatów zawartego w art. 8 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Zahamowanie wzrostu udziału dotacji celowych w dochodach gmin jest obecnie dość pilnym zadaniem. Znaczący wzrost udziału dotacji celowych w globalnych dochodach gmin musi być oceniany jako sygnał kiepskiego dostosowania systemowych źródeł dochodów (np. dochodów własnych lub gwarantowanych ustawowo udziałów w podatkach państwowych) do powiększającego się zbioru zadań gmin. Dotacje celowe w tak dużej skali są zaprzeczeniem idei decentralizacji, ponieważ odzwierciedlają zakres „zlecania zadań”, które jest objawem dekoncentracji, czyli procesem stymulowanym zamiast rozwoju instytucji samorządu terytorialnego.

Moim zdaniem **należy przede wszystkim jak najszybciej znieść instytucję dotacji na zadania zlecone z mocy ustaw — wobec niejasności kryteriów, na których podstawie są ustalane. Jest to źródło nieustannych konfliktów i poważnych strat finansowych ponoszonych przez dużą część gmin.** Różnica między obligatoryjnymi zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi przez ustawy polega w istocie rzeczy jedynie na odmienności postępowania administracyjnego i nie ma powodów, by do ich finansowania stosować dwa różne schematy. **Wydatki gmin na zadania zlecone z mocy ustaw powinny być pokrywane z odpowiednio zwiększonych dochodów własnych, wśród których najwygodniejszymi źródłami finansowania są udziały w podatkach państwowych i subwencja ogólna.**

3.2. Dofinansowywanie zadań własnych

Dotacje celowe tworzą najszybciej rozwijający się segment dochodów gmin — ich udział w globalnych dochodach gmin wzrósł z ok. 12% w 1991 r. do ponad 20% w 1995 r. Jednocześnie powiększył się katalog rodzajów dotacji, wśród których można wyróżnić dotacje celowe na wykonywanie następujących zadań własnych:

- 1) dofinansowanie inwestycji w zakresie zadań własnych gminy (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu gmin);
- 2) dofinansowanie zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowaniu gmin);
- 3) dofinansowanie zadań własnych gminy w zakresie wypłaty dodatków mieszkaniowych (art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansowaniu gmin);
- 4) dofinansowanie „inwestycji w zakresie szkół i placówek oświatowych przejętych przez gminy” (art. 21 ust. 3 ustawy o finansowaniu gmin);

- 5) refundowanie gminie „nie pobranych kwot z tytułu ulg i zwolnień” określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawie o lasach;
- 6) refundowanie gminie środków własnych wydatkowanych na inwestycje infrastrukturalne określone w umowach zawartych przed dniem 27 maja 1990 r. w trybie wskazanym przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 1996 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 213) wydane na podstawie art. 36 ust. 8 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.

Dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych są udzielane albo przez kuratorów oświaty i wychowania, albo przez wojewodów, którzy są jedynie dysponentami określonych części budżetu państwa, co z kolei wprowadza wieloszczeblowe procedury transferu środków finansowych. Fakt dofinansowywania dotacjami celowymi zadań własnych gmin nie znajduje głębszego uzasadnienia, zwłaszcza że nie istnieje system koordynowania zamierzeń inwestycyjnych gmin z polityką inwestycyjną państwa, który regulowałby procedury przekazywania dotacji inwestycyjnych.

Całość regulacji dotyczących przekazywania gminie dotacji celowych jest niekonsekwentna i niejasna. Roszczenia dotyczące dotacji celowych na zadania zlecone mogą być przynajmniej dochodzone na drodze sądowej. Natomiast dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych nie podlegają żadnym regułom — z wyjątkiem ograniczenia ich wysokości (lecz bez obowiązku przekazywania) — do poziomów zawile opisanych w art. 21 ustawy o finansowaniu gmin. Uzależniono w nich wysokość ewentualnej dotacji od wartości kosztorysowej inwestycji, od dziedziny inwestowania, od otrzymywania przez gminę subwencji wyrównawczej bądź od „zagospodarowywania przez gminę nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej” (art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o finansowaniu gmin).

Trzeba przypomnieć, iż Europejska Karta Samorządu Terytorialnego konsekwentnie nakazuje dostosowywanie zasobów pozostających do dyspozycji społeczności lokalnych do poziomu kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień (art. 9 ust. 4) lub do wydatków, jakie społeczności lokalne ponoszą.

Jednocześnie EKST jednoznacznie postuluje minimalizowanie „subwencji przyznawanych społecznościom lokalnym na finansowanie specyficznych projektów” (art. 9 ust. 7). Można dowiedzieć, iż polskie zasady udzielania gminom dotacji celowych są całkowicie sprzeczne z EKST (którą Polska ratyfikowała i przyjęła w całości, choć nie musiała tego robić), ponieważ w naszym systemie budżetowym w ogóle nie występuje instytucja pozwalająca identyfikować *specyficzne projekty*, których ewentualna część

— wykonywana przez np. gminy — mogłaby być finansowana w postaci „zorientowanego” transferu z budżetu państwa (pewien wyjątek stanowią inwestycje centralne przekazywane gminom miejskim do ich puli zadań własnych, aczkolwiek inwestycja nie jest zadaniem w znaczeniu występującym w ustawie o samorządzie terytorialnym). Co więcej, z omawianego postulatu można wywieść zakaz finansowania dotacjami celowymi zadań zleconych (w znaczeniu *delegowanych* niekoniecznie interpretowanym wg dualistycznego podziału na samorząd terytorialny i administrację rządową) i zadań własnych, ponieważ — pośrednio — EKST zezwala na finansowanie dotacjami celowymi — jedynie *specyficznych projektów*.

Stąd zaś można wywieść postulat zniesienia (a przynajmniej radykalnego ograniczenia) dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin. Te środki finansowe, które administracja rządowa transferuje do gmin w ramach „pomocy i wsparcia”, powinny być trwale przeniesione do systemu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

LIDERZY ROZWOJU LOKALNEGO

W rozdziale tym przedstawiamy dwie gminy, które obok kilkunastu innych są liderami rozwoju lokalnego. Ich rady, zarządy a przede wszystkim burmistrzowie mogą poszczycić się autentycznym sukcesem.

Sukces ten polega przede wszystkim na wydobyciu tych miejscowości ze stanu zaniedbania i niemożności, na zapoczątkowaniu procesu modernizacji, podniesieniu poziomu cywilizacyjnego, zbliżającego te gminy do standardów zachodnich. Osiągnięcia te były możliwe wskutek umiejętnego wykorzystania istniejących zasobów, zdobycia środków finansowych oraz zmobilizowania twórczych sił społeczności lokalnych na rzecz własnego rozwoju.

Obie gminy mają charakter turystyczny — klimat i krajobraz są ich głównym zasobem. Jednym z ważnych elementów klimatu jest czyste powietrze i zdrowa woda, a także czystość, ład i porządek przyczyniający się do kształtowania korzystnego obrazu miejscowości, który jest niezbędny do przyciągnięcia turystów.

Jedną z tych gmin — **Jastarnia**, położona jest w połowie Półwyspu Helskiego, zajmuje 8,0 km² i liczy ok. 3900 mieszkańców¹. Gmina składa się z trzech miejscowości: centralnie położonej Jastarni, utworzonego w 1928 r. kąpieliska Jurata, które położone jest od strony wschodniej oraz wsi rybackiej Kuźnica znajdującej się po zachodniej stronie siedziby gminy.

Druga gmina — **Karpacz**, leży w Sudetach Zachodnich u podnóża najwyższego szczytu tego pasma — Śnieżki (1602 m n.p.m.). Miejscowość położona jest na tarasowych zboczach zwróconych w kierunku południowo-wschodnim i charakteryzuje się dużą różnicą wzniesień od ok. 400 m w dolnej do ok. 800 w górnej części miasta. To ukształtowanie terenu jest korzystne z punktu widzenia atrakcyjności krajobrazowej gminy, utrudnia jednak jej funkcjonowanie. Miasto zajmuje powierzchnię 38 km² i liczy 5500 mieszkańców².

¹Półwysep Helski — przewodnik turystyczno-krajoznawczy, Gdynia 1996.

²Karpacz 1990–1994, opracowanie monograficzne Urzędu Miejskiego.

Prezentacja osiągnięć gmin ma dwojaki charakter. W pierwszej części zamieszczone zostały autoprezentacje dokonane w trakcie pierwszego posiedzenia Klubu Sukcesu Lokalnego w czerwcu 1996 r. W drugiej części znajdują się dane obiektywne charakteryzujące gminy oraz komentarze autorów tej publikacji.

Burmistrz Jastarni — Mieczysław Struk: Swojego rodzaju „nieszczęściem” Półwyspu Helskiego jest jego podzielenie między trzy gminy, co bardzo komplikuje zarządzanie tym niezwykle wrażliwym ekologicznie obszarem. Jestem więc zwolennikiem utworzenia na tym obszarze jednej gminy, tak jak to zresztą było przed wojną, kiedy istniała gmina Hel z siedzibą w Jastarni. Projekt ten jak na razie nie znajduje zrozumienia i jest odbierany jako próba realizacji moich osobistych ambicji. Jest rzeczą oczywistą, że bez akceptacji lokalnych środowisk nie uda nam się utworzyć na Półwyspie jednej gminy. Sytuacja jest jeszcze o tyle społecznie trudna, że ludność Helu, w odróżnieniu od Jastarni, jest w dużej części napływowa.

Jastarnia znajduje się w korzystnej społecznie sytuacji, bo ludzie mieszkają tutaj od pokoleń. Są to Kaszubi, którzy żyją z morza i dla morza. Pewne charakterystyczne elementy zasiedziałości są widoczne np. w przywiązaniu do prywatnej własności i nie wyciąganiu ręki po mienie społeczne. Ciężka praca i ścieranie się z żywiołem wyrobiło u naszych mieszkańców pozytywne cechy charakteru.

Ludność utrzymuje się z dwóch źródeł: z rybołówstwa, które zajmuje pierwsze miejsce (przez rybołówstwo rozumiem nie tylko poławianie, ale także przetwórstwo i handel), oraz z turystyki, której udział w gospodarce gminy i dochodach ludności wyraźnie się zwiększył od roku 1990.

Gminą tą zarządzam już drugą kadencję. Początki były bardzo trudne, ponieważ Jastarnia była bardzo zaniedbana. Brakowało podstawowej infrastruktury, wodociągów i kanalizacji. Do kilku miejscowości woda była w sezonie turystycznym dowożona w beczkach. Niedaleko mojego urzędu (2 km) wylewano ścieki w ilości 170 000 m³ na okoliczne łąki i wszystkie nieczystości spływały do zatoki. W czasie sztormu woda się podnosiła, a potem wracała. Łatwo sobie wyobrazić, jak to wyglądało.

Zę względu na specyfikę zajęć ludności, jej źródeł utrzymania zależnych w dużej mierze od stanu środowiska naturalnego, postawiliśmy na ochroną środowiska. Pieniądze przeznaczone na inwestycje kierowaliśmy przede wszystkim na te cele. Zbudowaliśmy duży rurociąg (22 km) z Władysławowa, w roku ubiegłym oddaliśmy do użytku stację uzdatniania wody, która zapewnia jej jakość zgodną z parametrami UE. Wykonana została oczyszczalnia ścieków o dużej przepustowości (4400 m³ na dobę), dosto-

sowana do zwiększonych potrzeb w sezonie turystycznym. Wybudowano także 60 km rurociągów kanalizacyjnych oraz liczne przepompownie. Inwestycje te były podstawą umożliwiającą dalszy rozwój turystyki. Mogliśmy np. otworzyć zamknięte od wielu lat kąpieliska od strony zatoki.

Przed wojną Półwysep Helski nie miał konkurencji na polskim wybrzeżu, dzisiaj musi konkurować z kąpieliskami położonymi w jego środkowej i zachodniej części. Ale naszym atutem jest dostęp zarówno do pełnego morza jak i do zatoki, czyli jak mawiają Kaszubi do „dużego” i do „małego” morza. Niezależnie od tego, naszym dodatkowym walorem jest bliskość Gdyni i zabytkowego Gdańska, a także pobliskiego pojezierza tzw. „Szwajcarii Kaszubskiej”. Nasze Biuro Informacji i Promocji Turystycznej propaguje nie tylko samą Jastarnię, ale także jej piękne i ciekawe otoczenie.

Każda z gmin ma określone zasoby i możliwości. Zadaniem samorządu jest ich odkrycie i pełne wykorzystanie. Nam się to po części udało. Pewnym wskaźnikiem może być np. renta gruntowa. W Juracie sprzedaje się dzisiaj m² terenu po 2,5 mln starych złotych. W Jastarni ceny są niższe i m² kosztuje powyżej 0,5 mln. Jastarnia jest przecież małą gminą i tutejszych cen nie można przyrównywać z cenami w centrum Gdyni. Są one u nas relatywnie wysokie i popyt na ziemię jest duży, co wydaje się świadczyć o atrakcyjności gminy.

W gminie Jastarnia funkcjonowało poprzednio 36 dużych ośrodków wypoczynkowych. W 1990 r. udało się, tak trochę na „siłę”, przejąć ośrodki użytkowane przez PZPR i niektóre inne instytucje i je następnie dobrze sprzedać. Udało się także znaleźć solidnych partnerów do wykupienia tych obiektów. W rezultacie mamy teraz kilka luksusowych, funkcjonujących przez cały rok hoteli, a jeden hotel zatrudnia od 80 do 200 osób. Tak więc w małej gminie są to już duże przedsięwzięcia.

Udało nam się dość wcześnie uwłaszczyć gminę, co teraz byłoby już trudniejsze, bo obecnie wojewodowie dużo ostrożniej komunalizują. Użytkaliśmy więc duży majątek. Jesteśmy np. pierwszą gminą, która jest właścicielem portu rybackiego. Bardzo się z tego cieszę, bo uważam, że porty rybackie i w ogóle porty morskie powinny być własnością gmin i przez nie powinny być zarządzane. Zaczęliśmy pobierać opłaty za postój jachtów i kutrów oraz decydować, które przetwórnice mogą wejść w obręb portu. Zaczęliśmy także urządzać w porcie imprezy kulturalne i tam promować miasto.

To, co jest najpiękniejsze w takich miastach jak Jastarnia, to odrębność kulturowa, którą trzeba kultywować, a więc kaszubszczyznę nie tylko w sensie odrębnego języka, ale także wartości i obyczajów. W Jastarni zawsze

istniała własność prywatna: kutry, małe pensjonaty, kwatery prywatne. Występowało więc silne przywiązanie do własności. Nie miałem więc żadnych problemów z prywatyzacją gospodarki komunalnej. Ale równocześnie, aby uwiarygodnić nowe władze, musiałem zwrócić ludziom to, co zostało zagarnięte na cele publiczne. W 1990 r. w Jastarni ani jeden obiekt publiczny, łącznie z urzędem miasta, szkołami, ośrodkiem zdrowia, sklepami itp. nie był własnością skarbu państwa. Można więc sobie wyobrazić, jakie trzeba było ponieść wydatki, aby znaleźć uznanie w oczach mieszkańców i przekonać ich, że szanujemy prywatną własność. Proces prywatyzacji trwa do dziś, bo jest to bardzo skomplikowane. Istnieją luki w księgach wieczystych, a wiele starszych osób nie miało przeprowadzonego postępowania spadkowego. W niektórych przypadkach sprawy musieliśmy prowadzić w ich imieniu.

Wydatki inwestycyjne były ogromne, wystarczy wspomnieć, że w 1993 r. miasto wydało na te cele ponad 90% swojego budżetu. Zaciągnęliśmy kredyty i oczywiście mieliśmy własne pieniądze pochodzące ze sprzedaży obiektów wczasowych. Ponieważ poprzednio wysiłek inwestycyjny był bardzo duży, to oczywiście ostatnio notujemy systematyczny spadek nakładów na inwestycje. Nie spadły one jednak poniżej 50% budżetu.

W czasie pierwszej kadencji miasto było całkowicie rozkopane, obok wodociągów i kanalizacji zakładano także kable telefoniczne. Obecnie 72% gospodarstw domowych posiada telefony. Na całym półwyspie przeciągnięto światłowody. Telewizja kablowa jest w każdym domu.

Obecnie musimy przyhamować nakłady na inżynierię miejską i zwrócić większą uwagę na działalność społeczną. Zdecydowaliśmy teraz budować infrastrukturę rekreacyjno-sportową. Zaczęliśmy od wykonania dużego studium ekorozwoju Półwyspu Helskiego i Zatoki Puckiej. Studium to ujawniło np., że Półwysep posiada wody mineralne, które są także naszą szansą. Budujemy obecnie halę sportową, która będzie służyła zarówno mieszkańcom jak i turystom. Sztuka polega także na tym, aby wykorzystać w pełni walory gminy. Miasto musi zarabiać także poza sezonem letnim, ponieważ utrzymanie hali, basenu pływackiego i innych obiektów sporo kosztuje. Jeżeli jest dużo pustych miejsc w hotelach jesienią i zimą, to trzeba ściągać ludzi odpowiednio atrakcyjnym programem.

Udało nam się także nawiązać dobrą współpracę z sąsiednią gminą Władysławowo, z którą założyliśmy Komunalny związek Gmin eksploatujący całą sieć wodociagową. Rozpoczęliśmy także wspólnie program ochrony środowiska — „Zatoka Pucka”, który przekracza możliwości jednej gminy. Jest to duży projekt z dotacją ekofunduszu na poziomie 160 mld starych złotych.

Przyjeżdża do nas coraz więcej gości zagranicznych, z Niemiec i innych krajów. Uczestniczymy stale w targach turystycznych w Berlinie i Goeteborgu. Pojawiamy się także na targach turystycznych w południowej Polsce. Nie jest obecnie sztuką sprzedać miejsca noclegowe w lecie, bo wszystko sprzedaje się już w marcu, ale trzeba się starać sprzedać te miejsca także jesienią i zimą.

Nasi mieszkańcy dobrze zaadaptowali się do nowej sytuacji. Zlikwidowano np. hodowlę zwierząt futerkowych, do której wykorzystywano poprzednio odpady rybne. W latach osiemdziesiątych otrzymywano za skórkę norki 20 USD, co było wówczas sporą kwotą, obecnie hodowla stała się nieopłacalna. Jej miejsce zajęły nowoczesne przetwórnice rybne. Obecnie 7 przetwórci zatrudnia ok. 400 osób. Jest to wędkarstwo na wysokim poziomie i usługi są wykonywane nawet Norwegom.

Burmistrz Karpacza — Józef Piotrowski³: W 1995 r. miasto obchodziło 35-lecie nadania praw miejskich. Otrzymaliśmy gratulacje od Lecha Wałęsy, który przysłał osobistego przedstawiciela, a także od marszałków Sejmu i Senatu oraz od ówczesnego premiera. To zainteresowanie władz państwowych było niewątpliwie pochlebne dla Karpacza. Warto także wspomnieć o szczególnym charakterze Karkonoszy z punktu widzenia historii najnowszej, ponieważ tutaj spotykali się przedstawiciele opozycji z Czech i Polski, a po drugiej stronie granicy Waclaw Havel ma swoją willę.

Karpacz miał również szczęście do kilku osób, dzięki czemu mogliśmy nawiązać kontakty zagraniczne m.in. z Danią, co zaowocowało napływem turystów i środków z różnych fundacji, które nie tylko zasiły budżet miasta, ale także inne inicjatywy jak np. centrum pneumonologii dziecięcej.

Karpacz, jak wiadomo, leży na ziemiach zachodnich, które nie tyle są ziemiami odzyskanymi, co „ziemiemi wyzyskanymi” — dotyczy to także Karpacza, ale i Wrocławia oraz innych terenów. Przez wiele lat z obszarów tych wywożono wszystko, co się dało, najpierw robiła to Armia Czerwona i szabrownicy, a potem polskie władze. Z wrocławskiej cegły odbudowywano np. Warszawę.

W okolicach Karpacza przemysł jest stary, upadający i ma coraz mniej miejsc pracy, toteż bezrobocie w mieście dotyka 370 osób, co daje 12% zawodowo czynnych. Od 1990 r. zmniejszyło się jednak o 5%. Karpacz

³Burmistrz od 12 czerwca 1990 r. Od 1994 r. członek zarządu Związku Miast Polskich. Obok prezydentów wielkich miast w zarządzie jest tylko czterech przedstawicieli małych ośrodków: Braniewa, Cieszyna, Karpacza i Sępólna Krajeńskiego. Członek rady programowej TV Wrocław.

jest miastem szczególnym, ponieważ mamy ok. 10 000 miejsc noclegowych i 5000 miejsc gastronomicznych. Jest to więc typowe miasto turystyczne. W samym mieście brak jest innych zakładów pracy. W Karpaczu zasoby hotelowo-gastronomiczne są największe na całym Dolnym Śląsku i nawet Wrocław nie ma podobnej bazy ani ilościowo, ani jakościowo, stąd też w czasie Kongresu Eucharystycznego znaczna część gości, szczególnie z USA, będzie zakwaterowana u nas.

Miasto w sensie społecznym ukształtowało się w sposób szczególny. Osiedlili się tutaj repatrianci ze Wschodu, Górale z Podhala, ale też Warszawianie, m.in. dzieci z Powstania Warszawskiego przywiezione tutaj w 1944 r. Ta heterogeniczność zbiorowości powoduje, że brak jest w Karpaczu więzi charakterystycznych dla społeczności lokalnych, żyjących w tym samym miejscu od pokoleń. Ten fakt niekorzystnie różni nasze miasto od zasiadłej od pokoleń ludności Jastarni.

Poczucie tymczasowości, szczególnie w pierwszym powojennym okresie powodowało, że ludzie eksploatowali miasto, nic nie wkładając. Bezpośrednio po wojnie występowało także zjawisko „szabrownictwa”. Mimo tego Karpacz mógł przez wiele lat egzystować w PRL dzięki wysokiemu poziomowi cywilizacyjno-technicznemu odziedziczonemu po Niemcach. Do ubiegłego roku na przykład funkcjonowała jeszcze centrala telefoniczna Siemens'a z 1927 r. na 780 numerów. Z drugiej strony świadczy to właśnie o zaniedbaniach, ponieważ w okresie realnego socjalizmu w wielu miastach uruchamiano nowoczesne centrale.

Do miasta przybywało wielu turystów zachodnich i trudno było im wyjaśnić, dlaczego nigdzie nie można się dodzwonić i trzeba wiele godzin czekać na połączenie. Należało więc postawić na rozwój infrastruktury.

W 1990 r. budżet Karpacza wynosił 6,5 mld zł, a w 1995 już — 68 mld starych złotych (bez oświaty). Jest to najbogatsze miasto na Dolnym Śląsku. Mamy także relatywnie najwięcej podmiotów gospodarczych (ok. 800 zarejestrowanych w systemie REGON) w tym regionie. Jedną z przyczyn tego stanu jest fakt, że Komitet Obywatelski postanowił podmiotowo uwłaszczyć mieszkańców. Sklepy przekazano pracownikom, a potem zorganizowano przetargi dla najemców. Efekt gospodarczy prywatyzacji polega m.in. na szybkiej modernizacji miasta. Obserwować można duży boom inwestycyjny, ponieważ w ostatnich latach, w tak małym mieście, wydano ok. 300 pozwoleń na budowę.

W dziedzinie telekomunikacji podstawowym zadaniem było zwiększenie pojemności centrali. Obecnie Karpacz ma najwyższy wskaźnik telefonizacji w Polsce. Uzyskano to w znacznej części za pieniądze samorządu.

Z pieniędzy gminy kupiliśmy także 20 budek telefonicznych, a każda budka kosztowała 150 mln starych zł.

Drugim ważnym czynnikiem ważącym na przyszłości miasta jest ekologia. Turyści zagraniczni w Karpaczu stanowią ok. 70% ogółu gości, a dla Holendra, Duńczyka czy Niemca czyste powietrze, może jeszcze w większym stopniu niż dla Polaków, jest czynnikiem podstawowym. W 1992 r. postanowiono w mieście wprowadzić stopniowo ogrzewanie gazowe. W związku z tym, wspólnie z zakładem gazowniczym, podjęto wspólne inwestycje. Już w tym sezonie zimowym wszystkie budynki komunalne i użyteczności publicznej będą ogrzewane gazem. Również mieszkańcy przedstawiają się, co mnie bardzo cieszy, na ogrzewanie gazowe. Jest to proces dość powolny, bo nowe instalacje są kosztowne. Zaangażowanie w gazyfikację jednak procentuje, ponieważ otrzymaliśmy zarówno kredyty, jak i dotacje na ochronę środowiska.

W 1990 r. był w mieście tylko jeden bank PKO, dziś w Karpaczu są trzy banki, w tym Bank Ochrony Środowiska o zasięgu wojewódzkim. To również świadczy o pomyślnym rozwoju miasta.

Miasto utrzymuje nie tylko szkoły podstawowe, ale także wspiera liceum ogólnokształcące, ponieważ zgadzamy się z poglądem, że licea w małych miastach wpływają na kształtowanie jego pozytywnego oblicza. W Karpaczu istnieje także społeczna szkoła podstawowa, a obecnie przymierzamy się do utworzenia społecznej szkoły średniej. Byliśmy pierwsi w województwie, którzy uwolnili opłaty za przedszkola. Obowiązkiem miasta jest pomoc dzieciom, ale rodzice też muszą ponosić koszty utrzymania dzieci w przedszkolach. W przedszkolu społecznym połowę opłat wnoszą rodzice.

Polaryzacja majątkowa jest w mieście ogromna. Jest to jeszcze skutek sytuacji w poprzednim okresie, kiedy to taksówkarz zarabiał dziennie 100 USD. Miasto funkcjonowało i funkcjonuje nadal w dużym stopniu w oparciu o szarą gospodarkę. W przeszłości Karpacz był nazywany małym Berlinem, a to dlatego że instytucje NRD wynajmowały noclegi na 10 miesięcy bez względu na ich wykorzystanie, toteż wiele miejsc było wynajmowanych podwójnie i wykorzystywanych nieraz w 200%. To dawało spore pieniądze, tym bardziej że nic nie inwestowano. W 1990 r. kiedy zmienił się system, oczekiwania były ogromne. Wielu ludzi myślało, że skoro dotychczas było nie najgorzej, to teraz będzie dużo lepiej. Ma to istotne konsekwencje społeczne, bo ludzie się rozczarowali. Obecnie trzeba nie tylko więcej pracować, ale także dochody są mniejsze. Poprzednio (do 1990 r.) i teraz doba od osoby w dobrym pensjonacie kosztuje 45 marek, z tą tylko różnicą, że wtedy zysk z tej kwoty wynosił 90%, a teraz 90% to są koszty.

Poprzednio przyjeżdżali do Karpacza ludzie w poszukiwaniu łatwego zarobku, znajdowali szybko pracę przy obsłudze domów wczasowych. Byli jednak w tymczasowej sytuacji i zwykle nie posiadali mieszkania. Teraz najważniejszą sprawą jest zmiana struktury mieszkańców, bo na całym świecie w tego typu miastach trzon ludności stanowią „posiadający i urodzeni”.

Sprawa mieszkań jest skomplikowana. Mój największy błąd w pierwszej kadencji polegał na tym, że udało się przydzielić mieszkania społeczne 50 rodzinom z listy 30 rodzin pozostawionej przez naczelnika. Od razu okazało się, że mieszkań chce 250 rodzin. Tak więc pewnych problemów nie da się rozwiązać bez odpowiedniej polityki państwa.

Najważniejszą sprawą dla miasta jest jednak zmiana społeczna i przewartościowanie przez mieszkańców wielu pojęć. Po części to się udaje, bo właściciele sklepów i restauracji partycypują finansowo w upiększaniu miasta, pokrywając np. część kosztów nowego chodnika położonego przed ich przedsiębiorstwem.

Burmistrzowie w swojej autoprezentacji wskazali dwa istotne elementy rozwoju swoich miejscowości: ochronę środowiska i budowę infrastruktury komunikacyjnej, a więc telefonów. Jednym z ważnych elementów sukcesu Jastarni i Karpacza są inwestycje. Wysiłek inwestycyjny gmin przedstawiają poniższe zestawienia.

Tabela 1.

Nakłady inwestycyjne w Jastarni w latach 1992–1996

Lata	Nakłady w tys zł	Nakłady w zł/1 mieszk.
1992	1 894	485
1993	2 035	521
1994	3 017	522
1995	1 900	487
1996	2 048	525
Ogółem	10 894	2 793

Wysokość inwestycji w obu miejscowościach jest niewątpliwie imponująca. W Jastarni w okresie pięciu lat inwestowano średnio rocznie na jednego mieszkańca kwotę — 559 zł, a w Karpaczu w ciągu czterech lat — 242 zł. Porównując wydatki inwestycyjne Jastarni i Karpacza z wydatkami inwestycyjnymi (81 zł na jednego mieszkańca) ogółu miast w Polsce w la-

Tabela 2.

Nakłady inwestycyjne w Karpaczu latach 1992–1995

Lata	Nakłady w tys. zł	Nakłady w tys. zł/1 mieszk.
1992	549	100
1993	1 057	192
1994	1 095	198
1995	2 621	476
Ogółem	5 322	966

tach 1992–1994, można zauważyć, że w prezentowanych miastach są one kilkakrotnie większe⁴.

O priorytecie władz miasta świadczy także ich budżet, który jest nie tylko duży, ale także wyraźnie proinwestycyjny.

Mimo że dane przedstawiające dochody Jastarni i Karpacza nie są w pełni porównywalne, uderza przede wszystkim znaczny udział dochodów z podatków i opłat lokalnych, świadczący o dużej dynamice rozwojowej gminy, a także z prywatyzacji oraz z czynszów, dzierżawy i eksploatacji mienia komunalnego. Widoczne jest to szczególnie w Karpaczu, gdzie władzom miejskim udało się skomunalizować wyciąg krzeselkowy na Małą Kopę, który daje przychód stanowiący mniej więcej jedną czwartą dochodu gminy. Oczywiście dochód netto jest mniejszy, ale i tak znaczny, bo po odliczeniu kosztów wyniósł w 1995 r. 734 000 zł.

Udział inwestycji w wydatkach budżetu był w obu miejscowościach bardzo znaczny i wynosił w Jastarni ok. 50%, a w Karpaczu ponad 30%. Na tle innych gmin turystycznych w swoich województwach zarówno Jastarnia jak i Karpacz zajmują pierwsze miejsca. I tak wydatki budżetu na 1 mieszkańca wynosiły w Jastarni w 1995 r. — 993 zł, a w 1996 r. 1418 zł. W Karpaczu zaś w 1994 — 1002 zł, a w 1995 — 1376 zł. Różnica między dochodami i wydatkami wynika z dotacji specjalnych i kredytów.

Warto również przytoczyć dane zawarte w opracowaniu Urzędu Statystycznego w Jeleniej Górze, które informują o dochodach własnych gmin turystycznych w Polsce. I tak dochody własne Jastarni wynosiły 973 zł na jednego mieszkańca, podczas gdy we wszystkich gminach województwa gdańskiego jedynie 181 zł. Karpacz osiągał dochody w wysokości 668 zł, podczas gdy gminy województwa jeleniogórskiego średnio 172 zł⁵.

Wśród gmin turystycznych Jastarnia i Karpacz osiągają bardzo wysokie, ale nie najwyższe dochody, rekordzistą jest bowiem Rewal — 1136 zł na

⁴G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95*, EUROREG, Warszawa 1996, s. 14.

⁵Gminy polskie o funkcjach turystycznych, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, 1996.

Tabela 3.

Budżet Jastarni w latach 1995–1996

A. Dochody

Lata	1995		1996	
	w tys. zł	%	zł	%
Dochody kapitałowe	1205	28,8	1256	22,7
Podatki i opłaty lokalne	711	16,8	813	14,7
Dotacje celowe	641	15,3	837	15,1
Udziały w podatkach	586	14,0	691	12,5
Partycypacja w inwestycjach	422	10,1	270	4,9
Sprzedaż i dzierżawa mienia	344	8,2	716	12,9
Pozostałe dochody własne	166	4,0	76	1,4
Opłata skarbową	65	1,6	71	1,3
Subwencja ogólna	50	1,2	803	14,5
Ogółem	4190	100,0	5534	100,0

B. Wydatki

Lata	1995		1996	
	w tys. zł	%	w tys. zł	%
Inwestycje	1900	49,1	2048	37,0
Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	894	23,1	1050	19,0
Administracja	464	12,0	606	11,0
Opieka społeczna	175	4,5	192	3,5
Kultura i sztuka	146	3,8	141	2,5
Bezpieczeństwo publiczne	119	3,1	216	3,9
Oświata i wychowanie	93	2,4	1062	19,1
Pozostałe wydatki	80	2,0	219	4,0
Ogółem	3872	100,0	5534	100,0

jednego mieszkańca. Na drugim miejscu znajduje się Jastarnia — 973 zł, a w dalszej kolejności plasują się: Krynica Morska — 971 zł, Mielno — 717 zł, Karpacz — 668 zł, Międzyzdroje — 665 zł, Dziwnów — 544 zł i Świnoujście — 545 zł. Jest rzeczą charakterystyczną, że najwyższe dochody własne osiągają turystyczne gminy nadmorskie. Obecność gminy górskiej, jaką jest Karpacz, jest tu wyjątkiem.

Wspomniano wyżej, że w obu gminach obserwować można dużą dynamikę działalności gospodarczej. W Jastarni działają 1503 podmioty gospodarcze, w tym 30 domów wczasowych, 7 pensjonatów, 825 kwater prywatnych, 19 kawiarni i restauracji, 131 punktów małej gastronomii, 16 smażalni ryb, 85 jadłodajni i 11 pijalni piwa.

W Karpaczu funkcjonuje natomiast 749 podmiotów gospodarczych, w tym 43 pensjonaty, 89 domów wczasowych, 4 schroniska górskie, 16 restauracji, 19 kawiarni i 5 pijalni piwa.

Tabela 4.

Budżet Karpacza w latach 1994–1995

B. Dochody

Lata	1994		1995	
	w tys. zł	%	w tys. zł	%
Podatki i opłaty lokalne	1088	28,8	1361	22,1
Dochody z kolei linowej i wyciągów narciarskich	950	25,1	1414	22,9
Dochody ze sprzedaży mienia	554	14,7	1792	29,3
Czynsze za lokale	550	14,5	494	8,1
Udział w podatkach	352	9,3	592	9,6
Opłaty z tytułu dzierżawy wieczystej	140	3,8	169	2,7
Opłata skarbową	75	2,0	74	1,2
Subwencja ogólna	43	1,1	56	0,9
Inne wpływy	29	0,7	194	3,2
Ogółem	3781	100,0	6146	

Bez dotacji celowych i na zadania zlecone.

B. Wydatki

Lata	1994		1995	
	w tys. zł	%	w tys. zł	%
Inwestycje	1095	19,8	2621	34,6
Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	2061	37,5	2224	29,5
Administracja i bezpieczeństwo publiczne	735	13,4	1009	13,3
Turystyka	778	14,0	917	12,1
Opieka społeczna	293	5,3	388	5,1
Kultura	85	1,5	104	1,3
Oświata	288	5,2	269	3,5
Inne	184	3,3	46	0,6
Razem	5519	100,0	7578	100,0

W obu miejscowościach liczba miejsc noclegowych jest równa lub większa od liczby mieszkańców. Według danych Urzędu Statystycznego w Jeleniej Górze było w 1994 r. w Jastarni 3060 miejsc noclegowych, w których udzielono 21 346 noclegów, w tym 123 cudzoziemcom. W Karpaczu natomiast zanotowano 6161 miejsc noclegowych, udzielając 112 112 noclegów, w tym 21 185 cudzoziemcom.

Według cytowanego opracowania Urzędu Miejskiego w Karpaczu znajduje się ok. 9000 noclegów. Być może ich liczba jest zaniżana w oficjalnych sprawozdaniach i część miejsc jest wynajmowana „na czarno”.

Niezależnie od tego obie miejscowości mają znaczną bazę noclegową i gastronomiczną o zróżnicowanym i coraz częściej wysokim standardzie.

Takie obiekty jak hotel „Bryza” w Juracie czy hotel „Skalny” i pensjonat „Karpátka” w Karpaczu mogą z powodzeniem konkurować z dobrymi obiektami turystycznymi w znanych kurortach zachodnich.

Postęp cywilizacyjny, który dokonał się w przedstawianych gminach jest imponujący. W obu miejscowościach ostatnie lata zostały wykorzystane na przygotowanie podstaw rozwoju miejscowości, budowę infrastruktury technicznej służącej mieszkańcom, turystom i środowisku. Dzięki prywatyzacji powstały warunki rozwijania inicjatywy i przedsiębiorczości mieszkańców. W ciągu krótkiego okresu nie zdołano jednak odrobić wieloletnich zaniedbań. Widoczne są one jeszcze w Jastarni, ale przede wszystkim w Karpaczu, który przejęty przez polskie władze w 1945 r. w idealnym stanie przez lata realnego socjalizmu systematycznie podupadał. Wiele domów wypoczynkowych wskutek braku remontów i zwyczajnej troski zamieniło się w ruiny. Po gospodarce socjalistycznej pozostał jeszcze przestrzeny bałagan, byle jakie budy udające punkty gastronomiczne i sklepy, dziurawe i nierówne jezdnie i chodniki, zaniedbana w niektórych miastach zieleń i wyasfaltowane nie wiadomo dlaczego korty tenisowe, zamienione w plac do jazdy na łyżworolkach. Ale i w tej dziedzinie wiele się robi. W Juracie zwraca uwagę wspaniała promenada w poprzek półwyspu, a w Karpaczu wyremontowana ul. Skalna, wzdłuż której co kilkaset metrów stoją wspomniane przez Burmistrza budki telefoniczne.

Na podstawie tych dwóch bardziej szczegółowo przeanalizowanych przypadków, ale także na podstawie znajomości innych gmin, których burmistrzowie i wójtowie należą do Klubu Sukcesu Lokalnego, można sformułować kilka czynników, które są niezbędne do uruchomienia procesów rozwoju.

- Pełne wykorzystanie istniejących zasobów;
- Prorozwojowe inwestycje, stwarzające podstawę dalszych działań, a przede wszystkim modernizacja infrastruktury technicznej;
- Komunalizacja i prywatyzacja mienia w możliwie najszerszym zakresie;
- Stabilizacja burmistrzów wójtów i innych władz gminy;
- Mobilizacja społeczna i minimum konsensu odnośnie do realizowanych przez władze gminy celów;
- Inicjatywa, zaangażowanie, przebojowość i odwaga burmistrzów i wójtów.

Obecność wszystkich tych cech stwarza bardzo duże szanse na sukces danej gminy, a cechy te są, oczywiście, także źródłem powodzenia zarówno Jastarni jak i Karpacza.

ANDRZEJ KOWALCZYK

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO: RAPORT Z BADAŃ EMPIRYCZNYCH W ZGORZELCU

1. Wprowadzenie

„Koniunktura w gminie” ma wiele oblicz, tak jak wiele jest czynników rozwoju lokalnego. Poszczególne miasta i gminy szukają swojej szansy, która nie zawsze jest szansą „oczywistą”, tzn. w jednoznaczny sposób wynikającą z położenia, z walorów przyrody, z wyposażenia w majątek.

Miasta i gminy, w których znajdują się przejścia graniczne, od niedawna zyskały taką właśnie „oczywistą” szansę rozwoju. Do końca lat 1980-tych były to układy lokalne silnie ograniczone przez to, że polskie granice były granicami zamkniętymi tak gospodarczo, jak i społecznie oraz politycznie. Otwarcie granic, będące bezpośrednim rezultatem przemian politycznych, otworzyło również miasta i gminy nadgraniczne na pozytywne i negatywne wpływy płynące od sąsiadów — ale także i od tych rodzimych przedsiębiorców, instytucji i osób fizycznych, które poszukują nowych korzyści w wymianie międzynarodowej.

Badania w miastach nadgranicznych rozpoczęliśmy w programie badawczym „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminie” już w roku poprzednim. Przedmiotem tych badań były Bartoszyce, miasto położone w pobliżu granicy z Obwodem Kaliningradzkim. Badania terenowe w Zgorzelcu są kontynuacją tego nurtu.

Jedna z głównych korzyści wynikających z przygranicznego położenia to zwiększenie lokalnej aktywności gospodarczej w wyniku współpracy transgranicznej. Po obu stronach granicy pojawia się nowy popyt na te artykuły, które w danym kraju są tańsze. Dzięki temu dodatkowemu popytowi wzrastają dochody mieszkańców i przedsiębiorstw; w konsekwencji rosną także dochody budżetów samorządowych i skarbu państwa z tytułu handlu

i usług, obsługi ruchu turystycznego, opłat celnych itp. Pewna część dochodów z wymiany przygranicznej jest transferowana do innych regionów Polski. Współpraca transgraniczna jest więc czynnikiem sprzyjającym rozwojowi nie tylko w samej strefie przygranicznej, ale również w miastach i gminach położonych w głębi kraju.

Głównym celem badań terenowych przeprowadzonych latem 1996 r., których wyniki tu prezentujemy, było określenie wpływu przygranicznego położenia Zgorzelca na rozwój tego miasta. Badania dotyczą jedynie tego okresu, w którym w ogóle możemy mówić o rynkowych mechanizmach rozwoju, a więc lat 1989–1995. Ich istotnym elementem były badania ankietowe przeprowadzone wśród 197 mieszkańców Zgorzelca, do których wyników będziemy się w niniejszym tekście często odwoływać.

Zgorzelec jest jednym z kilku miast polskich, które nie tylko leżą w bezpośredniej bliskości granicy państwowej, ale przez wieki rozwijały się jako jeden organizm miejski z ośrodkami znajdującymi się obecnie w dwóch różnych krajach (dotyczy to także Cieszyna, Gubina, Ślubic i Terespoła). Pierwsza wzmianka o dzisiejszym Zgorzelcu (Görlitz) pochodzi z 1071 r. Do 1945 r. obecny Zgorzelec był wschodnim przedmieściem Görlitz (który tuż przed II wojną światową liczył niemal 94 tys. mieszkańców). Miasto wyszło z wojny z bardzo niewielkimi zniszczeniami i w 1946 r. Zgorzelec (w latach 1945–1948 Zgorzelic) został miastem powiatowym. W 1950 r. do Zgorzelca przybyło około 15 000 greckich uchodźców politycznych i jeszcze w latach osiemdziesiątych Grecy stanowili kilkanaście procent ludności miasta (w ostatnich latach wielu potomków uchodźców greckich powróciło do ojczyzny). Szybki rozwój Zgorzelca nastąpił w latach sześćdziesiątych, co związane było z rozbudową zespołu kopalni węgla brunatnego i elektrowni w rejonie Bogatyni. Chociaż w 1975 r. miasto straciło funkcje powiatowe, to jednak zachowało rangę ośrodka subregionalnego. W związku z tym w 1990 r. w Zgorzelcu znalazł siedzibę urząd rejonowy. Obecnie miasto jest ważnym ośrodkiem ponadlokalnym (jest siedzibą m.in. sądu rejonowego, prokuratury, rejonowych komend policji i straży pożarnej, zespołu opieki zdrowotnej), będąc równocześnie miejscem zamieszkania kilku tysięcy osób związanych z pracą w pobliskich kopalniach i elektrowniach. Zgorzeleckie zakłady przemysłowe zostały bądź zamknięte, bądź podlegają znacznej restrukturyzacji i zmniejszyły produkcję. W mieście w 1995 r. istniało 27 przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, 7 zajmowało się produkcją przemysłową (ponadto 9 zajmowało się handlem, 5 budownictwem, 3 usługami transportowymi, 2 usługami produkcyjnymi, a 1 innym rodzajem usług).

Zgorzelec jest jednym z głównych przejść granicznych na zachodniej granicy Polski. W 1995 r. do Polski przybyło przez Zgorzelec 4060 tys. cudzoziemców, a opuściło ją 4251 tys. cudzoziemców (na granicy polsko-niemieckiej nieco większy ruch zanotowano jedynie w Słubicach i Świecku).

W dn. 31 grudnia 1995 r. miasto liczyło 36 446 stałych mieszkańców. Spośród osób, które zameldowały się w Zgorzelcu na stałe, znacząca większość przybyła z województw Dolnego Śląska. Miasto notuje niewielkie ujemne saldo migracyjne, co może świadczyć o tym, że Zgorzelec nie jest spostrzegany przez mieszkańców i osoby z innych części Polski jako miasto szczególnie atrakcyjne do zamieszkania.

Władza lokalna w mieście jest wyjątkowo mało stabilna. W latach 1990–1996 w mieście sprawowało władzę 5 burmistrzów (w tym jeden dwukrotnie) oraz 8 wiceburmistrzów. Najdłuższy okres urzędowania burmistrza wynosił 20 miesięcy, a najkrótszy 2 miesiące i 7 dni. Od listopada 1995 r. sytuacja w mieście uległa pewnej stabilizacji — m.in. dlatego, że burmistrzem została osoba nieuwikłana w miejscowe konflikty (długoletni komendant garnizonu wojskowego, który następnie przez wiele lat przebywał poza Zgorzelcem), a wiceburmistrzem został lider jednego z głównych ugrupowań politycznych. Tym samym układ sił politycznych w radzie miasta został zrównoważony. Trudno jednak ocenić, czy obecna sytuacja utrzyma się przez dłuższy czas. Nic więc dziwnego, że w trakcie badań ankietowych mieszkańcy miasta wystawili mało pochlebną ocenę działalności władz miejskich w ostatnich kilku latach. Nie jest to prawdopodobnie wynik ogólnej frustracji respondentów, ale raczej ich negatywnego stosunku do sytuacji, jaka panowała we władzach Zgorzelca przez cały okres 1990–1996 (np. częste zmiany na stanowisku burmistrza mogły powodować paraliż decyzyjny, co dla obywateli było denerwujące i może nie do końca zrozumiałe). Prawie połowa mieszkańców oceniła działalność władz miejskich w ostatnich latach jako gorszą niż w okresie przed 1989 r.

Mimo dość negatywnej oceny działalności władz miejskich, mieszkańcy Zgorzelca wydają się raczej zadowolonymi z przemian, jakie zaszły w mieście. Prawie połowa ankietowanych stwierdziła, że obecnie w Zgorzelcu żyje się lepiej niż przed 1990 r., a tylko niecałe 30% podało odpowiedź przeciwną. W prowadzonych w 1995 r. podobnych badaniach w Bartoszycach, województwo olsztyńskie, zadowolenie z obecnej sytuacji wyraziła tylko 1/3 respondentów, co nie powinno budzić zdziwienia, gdyż stopa bezrobocia wynosi w tamtym regionie około 20%, a w Zgorzelcu 13–14%. Jak wykażą to dalsze rozważania, w znacznej części ten pozytywny obraz można odnieść do korzyści, jakie dla miasta płyną z jego nadgranicznego położenia.

2. Współpraca transgraniczna Zgorzelca z Görlitz

Już w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych między władzami Zgorzelca i Görlitz, a także między mieszkańcami obu miast istniały intensywne i zróżnicowane kontakty. Występowały one przede wszystkim w sferze współpracy kulturalnej, a w pewnych latach dały się również zauważyć we współdziałaniu służb technicznych obu miast. Przede wszystkim miały jednak formę wymiany dóbr i usług. Do 1980 r. wielu mieszkańców Zgorzelca pracowało w przygranicznych rejonach NRD i Czechosłowacji (zwłaszcza w przemyśle tekstylnym i w budownictwie), przeznaczając znaczną część zarobków na zakup artykułów konsumpcyjnych, deficytowych w tym czasie w Polsce. Lata osiemdziesiąte przyniosły wyraźny regres we współpracy transgranicznej. Dopiero zmiany polityczne w Polsce, NRD i w Czechosłowacji w 1989 r., a następnie połączenie obu części Niemiec w jedno państwo, dały nowy impuls współpracy transgranicznej.

W dniu 22 lipca 1991 r. władze Zgorzelca i Görlitz podpisały „Umowę o współpracy partnerskiej”, która 2 grudnia 1993 r. została poszerzona o dalsze formy współpracy. Na mocy porozumienia między obu miastami istnieje kilka komisji roboczych (m.in. w zakresie ochrony zdrowia, oświaty, kultury, ochrony środowiska, porządku i bezpieczeństwa oraz gospodarki komunalnej), a najlepszymi przykładami współpracy może być wspólna linia autobusowa i taksówki Intertaxi (taksówkarze ze Zgorzelca otrzymali 40 licencji pozwalających przewozić pasażerów przez granicę z pominięciem kolejek na przejściu granicznym). Innymi przejawami współpracy mogą być: zatrudnienie w filharmonii w Görlitz absolwentów zgorzeleckiej średniej szkoły muzycznej, regularny udział niemieckich tzw. *street-workers* w udzielaniu pomocy narkomanom zgorzeleckim i nosicielom wirusa HIV, czy współpraca w zakresie kultury i sztuki (wspólne wystawy, konkursy), oraz sportu i rozrywki. W celu zintensyfikowania współpracy transgranicznej w 1993 r. powstała Polsko-Niemiecka Grupa Kobiet (propagująca m.in. naukę języka polskiego i niemieckiego), w 1995 r. uruchomione zostało Biuro Informacyjno-Kulturalne Zgorzelec-Görlitz, a w maju 1996 r. w Zgorzelcu i Görlitz odbył się kongres Towarzystwa Polsko-Niemieckiego z RFN, a w czerwcu 1996 r. oba miasta wspólnie obchodziły 750-lecie Zgorzelca/Görlitz.

Dodatkowym czynnikiem, który może w przyszłości dać pozytywne efekty do dalszej współpracy Zgorzelca i Görlitz, jest fakt występowania połączeń sieci energetycznej, gazowej oraz wodno-kanalizacyjnej. Oprócz współpracy bilateralnej oba miasta uczestniczą od maja 1991 r. w pracach euroregionu „Nysa/Neisse/Nisa”, zajmując się przede wszystkim działaniami na rzecz ochrony środowiska.

O intensywności kontaktów przygranicznych może świadczyć fakt, że spośród prawie 200 osób ankietowanych w Zgorzelcu latem 1996 r., tylko jedna osoba nigdy nie była w Niemczech. Rządziej mieszkańcy Zgorzelca odwiedzają Czechy. W kraju tym nie było prawie 20% respondentów.

Oceniając współpracę przygraniczną z Niemcami prawie 60% ankietowanych (113 osób) stwierdziło, że jest na zadowalającym poziomie, a niecałe 40% (73 osoby) opowiedziało się za dalszym rozwojem przygranicznej współpracy polsko-niemieckiej, a jedynie 4 osoby były przeciwnego zdania. W odmienny sposób oceniany jest stan współpracy przygranicznej polsko-czeskiej. Niecałe 50% ankietowanych (94 osoby) stwierdziło, że obecny zakres współpracy przygranicznej z Czechami jest zbyt słaby, a nieco ponad 40% (84 respondentów) uznało, że jej zakres jest wystarczający. Ani jeden z mieszkańców Zgorzelca nie uznał współpracy polsko-czeskiej za zbyt silną (co dziesiąty ankietowany nie udzielił odpowiedzi).

Prawie $\frac{3}{4}$ respondentów stwierdziło, że bliskość granicy jest korzystna dla miasta. Ponieważ na ogół bliskość granicy przynosi, obok niewątpliwych korzyści, również straty, kolejnym zagadnieniem wartym zbadania była ocena obecności w mieście gości z zagranicy. Okazało się, że mieszkańcy Zgorzelca są zadowoleni z odwiedzania miasta przez obywateli Niemiec i Czech. Współpraca przygraniczna polsko-niemiecka jest więc oceniana przez mieszkańców Zgorzelca pozytywnie, chociaż w opinii ankietowanych osób istnieje potrzeba rozszerzenia kontaktów między Zgorzelcem a Görlitz (podobna jest opinia władz obu miast). Natomiast współpraca polsko-czeska jest oceniana jako zbyt słaba i zdaniem respondentów powinna ulec poszerzeniu. Obiektywne możliwości rozwoju współpracy przygranicznej między Zgorzelcem a gminami w Czechach są znacznie gorsze niż współpracy na granicy polsko-niemieckiej. Przede wszystkim Zgorzelec nie leży przy granicy z Czechami (od najbliższego przejścia granicznego w Zawidowie oddzielony jest terenami gminy Zgorzelec i gminy Sulików). Po drugie, odległość między Zgorzelcem a przejściem granicznym Zawidów/Habartice wynosi 17 km. Po trzecie, po czeskiej stronie granicy najbliższym miastem jest Frydlant (ponad 3-krotnie mniejszy od Zgorzelca), który leży 13 km od granicy, a więc 30 km od Zgorzelca. Wszystko to sprawia, że współpraca przygraniczna między Zgorzelcem a gminami czeskimi nie jest zadaniem priorytetowym dla władz miasta i należy się liczyć z faktem, że w przyszłości będzie ona regulowana jedynie międzyrządowymi ustaleniami polsko-czeskimi oraz przepisami wynikającymi z umowy o powołaniu regionu „Nysa/Neisse/Nisa”.

Odrębnym zagadnieniem związanym z przygranicznym położeniem Zgorzelca są kontakty handlowe między stroną polską, a niemiecką i cze-

ską. Od wielu lat mieszkańcy Zgorzelca i Görlitz zajmowali się handlem transgranicznym (często nie rejestrowanym). Zjawisko to przybrało na sile w latach 1988–89 i po fazie handlu ulicznego („stolikowego” czy „łózkowego”) dało początek wielkiemu targowisku we wschodniej części miasta. Obecnie targowisko zgorzeleckie przeżywa pewien kryzys i w coraz większym stopniu jest miejscem zakupów obywateli Czech niż Niemiec. Głównymi towarami kupowanymi przez Niemców są: artykuły spożywcze (głównie owoce i warzywa, pieczywo, grzyby), odzież, papierosy i benzyna. Natomiast Czesi, którzy znacznie rzadziej przybywają do Zgorzelca, zaopatrują się przede wszystkim w odzież i artykuły spożywcze. Większe znaczenie w obu przypadkach mają ponadto artykuły wyposażenia mieszkań (dotyczy to głównie Czechów), wyroby z wikliny, kasety magnetofonowe i wideokasety, a także kwiaty. Klienci niemieccy chętnie odwiedzają zgorzeleckie gabinety lekarskie (zwłaszcza stomatologiczne) oraz salony fryzjerskie i kosmetyczne.

O ile kilka lat temu częstym zjawiskiem w miastach niemieckich był handel uliczny prowadzony przez Polaków, o tyle zjawisko to w Görlitz niemal nie występuje. Nie oznacza to jednak, że Polacy zrezygnowali z nielegalnego handlu w Niemczech. Dosyć poważnym problemem jest nielegalny przewóz przez granicę papierosów, które jednak są następnie legalnie sprzedawane przez Wietnamczyków, a nie Polaków (którzy są jedynie dostawcami).

W wyniku obiektywnego i stałego procesu, jakim jest aprecjacja złotówki w stosunku do walut krajów wyżej rozwiniętych, różnice cen między Polską i Niemcami uległy pewnemu zmniejszeniu. Polacy stali się chętnie widzianymi klientami w sklepach w Görlitz. Z przeprowadzonych badań wynika, że mieszkańcy Zgorzelca udają się do Niemiec głównie po artykuły spożywcze (wskazywano na istotne znaczenie oleju i piwa), artykuły gospodarstwa domowego i sportowe (rowery) i odzież. Mieszkańcy Zgorzelca coraz częściej dokonują zakupów w dużych domach towarowych (dotyczy to zwłaszcza kobiet, które w Görlitz zaopatrują się w kosmetyki, ubrania i obuwie), co staje się powoli przyczyną trudności ze zbytem, jakie zaczynają przeżywać niektóre sklepy zgorzeleckie (zwłaszcza z artykułami nieco lepszego gatunku, które — podobnie jak i artykuły techniczne — są tańsze w Niemczech, niż w Polsce).

Znacznie rzadziej miejscem zakupów Polaków są przygraniczne miejscowości w Czechach. Głównymi artykułami kupowanymi przez mieszkańców Zgorzelca w Czechach są napoje alkoholowe oraz artykuły żywnościowe (artykułem często kupowanym w Czechach są jajka).

Istotnym aspektem przygranicznych kontaktów polsko-niemieckich jest praca wielu mieszkańców Zgorzelca w Niemczech, trudna do oszacowania

z uwagi na fakt, że znaczna część pracuje nielegalnie, część jednak ma legalne zatrudnienie, głównie w polskich przedsiębiorstwach budowlanych (prowadzących m.in. prace remontowe w najstarszej części Görlitz). Czymś zupełnie sporadycznym jest natomiast podejmowanie pracy zarobkowej w Czechach (co było dosyć powszechne wśród kobiet zgorzeleckich do 1980 r.).

3. Rozwój gospodarczy Zgorzelca w latach 1989–95

3.1. Rozwój przedsiębiorczości prywatnej

W ostatnich latach gospodarka państwowa w Zgorzelcu, a zwłaszcza przemysł, przeżywa duże trudności. Część zakładów (przede wszystkim przemysłu włókienniczego i odzieżowego) została zlikwidowana, postawiona w stan likwidacji lub sprywatyzowana. Tym samym dochody z tytułu wpływów od jednostek gospodarki uspołecznionej nie odgrywają w budżecie miasta większej roli. Dlatego też w analizie gospodarki zgorzeleckiej postanowiono zająć się tylko sektorem prywatnym.

Sektor prywatny w Zgorzelcu przeżywa szybki rozwój. W latach 1989–1995 liczba podmiotów gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne zwiększyła się prawie 6-krotnie (z 533 do 3137). Szczególnie dynamiczny wzrost liczby podmiotów nastąpił w handlu oraz dziale nazwanym „usługi inne” (tabela 1), a obejmującym przede wszystkim tzw. usługi niematerialne (dotyczy to m.in. usług fryzjersko-kosmetycznych, lekarskich, dentystycznych oraz poradnictwa prawnego, finansów i ubezpieczeń). Jest zastanawiające, że stosunkowo słabo rozwinęła się gastronomia. Dla miasta tej wielkości i o przygranicznym położeniu liczba placówek gastronomicznych oscylująca od kilku lat w przedziale 45–50 jest zbyt mała (tym bardziej, że znaczną część bazy żywieniowej w mieście stanowi „mała gastronomia”). Np. w liczących blisko 26 tys. mieszkańców Bartoszycach (przy granicy z Federacją Rosyjską) liczba placówek gastronomicznych wynosi około 75; podobną liczbę placówek znajdujemy w mających zaledwie niecałe 17 tys. mieszkańców (ponad 2-krotnie mniej niż Zgorzelec) Słubicach, również położonych na granicy z Niemcami. Wydaje się, że głównym powodem takiego stanu jest brak popytu ze strony klientów miejscowych, a jednocześnie zbyt niski standard usług dla klienteli z zewnątrz (np. z Niemiec czy Czech). Dla potencjalnych klientów z innych rejonów Polski czynnikiem odstrasającym od skorzystania z gastronomii zgorzeleckiej jest dająca się zauważyć w niektórych placówkach (lub w ich sąsiedztwie), obecność nar-

komanów, a czasami również przedstawicieli świata przestępczego. Nic więc dziwnego, że mieszkańcy Zgorzelca dość zgodnie (60% badanych) twierdzą, że Zgorzelec nie jest miastem atrakcyjnym dla turystów.

W pewnych działach gospodarki lokalnej, po początkowym *boomie* nastąpił jednak zastój czy nawet lekki regres (produkcja wyrobów oraz usługi przemysłowe). Zjawisko stagnacji (czasami recesji) w tzw. produkcyjnych działach sektora prywatnego nie jest czymś rzadkim w gminach/miastach Polski i Zgorzelec nie jest tutaj wyjątkiem.

Tabela 1.

Zmiany w liczbie podmiotów gospodarczych w Zgorzelcu będących własnością osób fizycznych w latach 1989–95

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produkcja wyrobów	16	20	32	42	44	41	38
Usługi przemysłowe	107	182	209	216	223	227	221
Usługi budowlane	83	96	117	125	129	126	139
Transport	175	216	246	267	274	297	314
Handel	99	789	1372	1617	1768	1866	1923
Gastronomia	6	17	36	43	45	46	48
Usługi inne	47	122	216	276	331	412	454
Razem	533	1442	2228	2586	2814	3015	3137

Na podstawie „Ewidencji działalności gospodarczej” UM Zgorzelec.

Tabela 2 ukazuje zmiany, jakie zaszły w latach 1989–95 w strukturze prywatnych podmiotów gospodarczych. Wystąpiło bardzo wyraźne przesunięcie od produkcji i usług produkcyjnych (włączając w to nie tylko usługi przemysłowe wąsko rozumiane, ale również usługi budowlane i transportowe) w kierunku handlu i usług niematerialnych („usługi inne”). W warunkach polskich jest to zjawisko często spotykane i ekonomicznie korzystne, chociaż w niektórych miastach mogące powodować pogorszenie sytuacji materialnej znacznych grup ludności (bezrobocie strukturalne).

Z tabeli 2 wynika również, że tempo przemian w gospodarce lokalnej było największe w latach 1990–1992 i poczynając od 1993 r., uległo pewnemu wyhamowaniu. Nie dotyczy to jedynie działu „usługi inne”, co wynika z niesłabnącego popytu konsumentów niemieckich na te usługi, w których przypadku różnice cen między oboma krajami są szczególnie duże.

Tabele 3 i 4 wskazują na nasycenie placówkami handlowymi. Stosunek liczby podmiotów zarejestrowanych w dziale „handel” do liczby podmiotów wyrejestrowanych zbliża się coraz bardziej do 1. Natomiast poczynając od

Tabela 2.

**Struktura podmiotów gospodarczych w Zgorzelcu będących własnością osób fizycznych
w latach 1989–95 (w %)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produkcja wyrobów	3,0	1,4	1,4	1,6	1,6	1,4	1,2
Usługi przemysłowe	20,1	12,6	9,4	8,4	7,9	7,5	7,0
Usługi budowlane	15,6	6,7	5,3	4,8	4,6	4,2	4,4
Transport	32,8	15,0	11,0	10,3	9,7	9,9	10,0
Handel	18,6	54,6	61,6	62,5	62,8	61,8	61,4
Gastronomia	1,1	1,2	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5
Usługi inne	8,8	8,5	9,7	10,7	11,8	13,7	14,5
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indeks zmian (1989=100)	100	271	418	485	528	566	589
Indeks zmian (rok poprzedni=100)	×	271	155	116	109	107	104

Na podstawie „Ewidencji działalności gospodarczej” UM Zgorzelec

Tabela 3.

**Stosunek liczby zarejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych
w Zgorzelcu będących własnością osób fizycznych w latach 1989–95**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produkcja wyrobów	×	5,0	×	2,3	1,5	0,4	0,4
Usługi:							
przemysłowe	108,0	×	28,0	1,4	1,5	1,3	0,7
budowlane	×	14,0	22,0	2,0	1,4	0,7	2,3
Transport	×	9,2	31,0	3,1	1,4	2,4	2,3
Handel	100,0	173,5	84,3	2,2	1,7	1,4	1,2
Gastronomia	×	×	20,0	1,6	1,3	1,1	1,1
Usługi inne	×	38,5	95,0	3,0	2,3	2,6	1,6
Razem	267,5	70,9	66,5	2,2	1,7	1,6	1,3

Na podstawie „Ewidencji działalności gospodarczej” UM Zgorzelec

roku 1994, daje się zauważyć pewne ożywienie w usługach budowlanych i w transporcie.

Jak wcześniej wspomniano, głównym działem gospodarki lokalnej w Zgorzelcu jest handel, co wiąże się w dużej mierze z działającym oficjalnie od lata 1991 r. targowiskiem. W czerwcu 1996 r. na targowisku prowadziło działalność 1586 handlowców, wśród których tylko 49% było mieszkańcami Zgorzelca. Łącznie 72% handlowców pochodziło z województwa jeleniogórskiego. Z województwa łódzkiego przyjechało 5% handlowców (w tym z Łodzi 64), z wrocławskiego 4%, legnickiego 3%, zielonogórskiego 2% i wałbrzyskiego 2%.

Dająca się zauważyć na targowisku zgorzeleckim dosyć znacząca obecność handlowców z rejonu Łodzi wynika zarówno z oferowanego na nim asortymentu towarowego (przewaga odzieży), a także rozwiniętej w Łodzi i pobliskich gminach/miastach „szarej strefy”, obejmującej głównie zakłady krawieckie, dziewiarskie itp. Biorąc pod uwagę cały region łódzki (województwa: łódzkie, piotrkowskie, sieradzkie oraz skierniewickie) z tej części kraju przybył prawie co dziesiąty handlowiec.

Dane te wskazują, że około połowa wpływów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej na targowisku zasila budżet miasta Zgorzelca, a połowa jest transferowana do innych części kraju.

Nowym, choć trudnym do precyzyjnego określenia zjawiskiem, jest nielegalne zatrudnianie w Zgorzelcu cudzoziemców. Np. wśród zgorzeleckich bezrobotnych dosyć powszechna jest opinia, że trudności ze znalezieniem satysfakcjonującej ich pracy wynikają z faktu, że wielu pracodawców (zwłaszcza w budownictwie i rolnictwie) woli zatrudniać tańszą siłę roboczą spoza Polski (głównie z krajów WNP).

3.2. Sytuacja finansowa miasta

Chociaż położenie miasta przy granicy z Niemcami i dobrze rozwinięta funkcja handlowa mogą sugerować, że społeczeństwo Zgorzelca jest raczej zamożne, to jednak stan budżetu miasta nie potwierdza tak postawionej tezy. Mimo tego, że z tabeli 4 wynika, że budżet miasta opiera się przede wszystkim na dochodach własnych (co należy uznać za zjawisko pozytywne), to jednak w porównaniu z innymi miastami przy granicy polsko-niemieckiej, np. Słubicami, udział dochodów własnych nie jest zbyt wysoki. Co więcej, Zgorzelec ma stosunkowo małe dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Np. w 1994 na 1 mieszkańca przypadało nieco ponad 2 mln starych złotych, podczas gdy we wspomnianych Słubicach 6,5 miliona, a w również przygranicznych Gubinie i Kostrzynie odpowiednio 3 i 3,8 mln.

Głównym źródłem dochodów budżetu miasta jest od 1992 r. udział w podatkach od osób fizycznych, a na drugim dochody z opłaty targowej (tabela 5). Zarówno udział opłaty targowej w dochodach ogółem, jak i wielkość tych dochodów są relatywnie małe. W Słubicach udział opłaty targowej (wraz z opłatą za pobliski parking miejski) stanowił w 1993 r. aż 29,4% dochodów ogółem i wpływy brutto z tego tytułu wynosiły 52,5 mld starych zł (wpływy netto 46,4 mld zł). W tym samym roku w Zgorzelcu wpływy z tytułu całego paragrafu 59 wyniosły zaledwie 11,6 mld starych zł, czyli 13,0%. Tak znaczne różnice mogły wynikać z odmiennej liczby zarejestrowanych handlowców, jak również z różnic w wysokości opłaty targowej i parkingowej,

innych kosztów utrzymania targowiska, a także z różnic w asortymencie towarów i odmiennej strukturze klientów niemieckich, co powodowało, że obroty na targowiskach ślubickich były znacznie wyższe. Możliwe również, że opisane różnice wynikają z faktu, iż znaczna część handlowców w Zgorzelcu odprowadza swoje zyski do budżetów w miejscu zamieszkania, a więc w innych miastach/gminach.

Tabela 4.

Struktura dochodów budżetu miasta Zgorzelca w latach 1992–95 (w %)

	1992	1993	1994	1995
Dochody własne	85,4	81,9	87,1	88,3
Dotacje celowe	9,1	12,4	10,2	9,3
Subwencje ogólne	5,5	5,7	2,7	2,4
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Na podstawie sprawozdań rocznych Wydziału Finansowego UM w Zgorzelcu.

Stosunkowo małe dochody budżetu Zgorzelca znajdują odbicie w stosunkowo niedużych wydatkach. Np. w 1994 r. na 1 mieszkańca przypadało po stronie wydatków 3,4 mln starych zł, podczas gdy w wspomnianych Ślubicach aż 7,8 mln zł, a w oddalonych i położonych przy granicy polsko-rosyjskiej Bartoszycach prawie 3 mln zł (Kowalczyk 1996).

Tabela 6 ukazuje, że główne pozycje po stronie wydatków zajmowały w latach 1992–1995 gospodarka komunalna i mieszkaniowa, oświata i wychowanie oraz opieka społeczna. Struktura głównych pozycji po stronie wydatków w budżecie Zgorzelca nie odbiega w zasadniczy sposób od struktury wydatków w innych miastach tej wielkości.

Tabela 5.

Struktura dochodów własnych Zgorzelca w latach 1992–95 (w %)

	1992	1993	1994	1995
Podatek od nieruchomości od jednostek gospodarki uspołecznionej (par. 55)	10,1	11,8	14,5	14,5
Udział w podatkach od osób fizycznych (par. 15)	15,9	21,1	22,4	22,1
Karta podatkowa (par. 52)	3,9	5,8	4,3	4,3
Podatek od psów i opłaty lokalne (par. 59)	12,6	13,0	17,7	15,6
Podatek od środków transportowych (par. 61)	5,1	6,1	5,9	6,5
Razem w/w podatki	47,6	57,8	64,8	63,0
Sprzedaż, najem, dzierżawa (par. 18)	12,0	11,7	8,8	13,9
Razem	59,6	69,5	73,6	76,9

Na podstawie sprawozdań rocznych Wydziału Finansowego UM w Zgorzelcu.

Sytuacja finansowa Zgorzelca nie przedstawia się więc najlepiej. Z uwagi na coraz słabszą dynamikę miejscowego handlu i realną możliwość pełnej likwidacji niektórych państwowych przedsiębiorstw przemysłowych (a tym samym znaczny wzrost bezrobocia), na zwiększone wydatki w związku z przejęciem szkół, a także na nieuchronne wydatki w działach „gospodarka komunalna” i „gospodarka mieszkaniowa”, w najbliższym czasie sytuacja w tym zakresie może się nie poprawić. Można jedynie mieć nadzieję, że dalszy rozwój miasta jako ośrodka przygranicznego (w związku z rozbudową infrastruktury granicznej i drogowej koło Jędrzychowic) nie doprowadzi do pogorszenia się kondycji finansowej Zgorzelca i jego mieszkańców.

Tabela 6.

Zmiany w strukturze głównych wydatków w budżecie miasta Zgorzelca w latach 1992–95 (w %)

	1992	1993	1994	1995
Oświata i wychowanie	22,0	20,1	15,9	16,2
Opieka społeczna	12,8	7,7	14,5	13,1
Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	36,7	35,4	44,1	42,6

Na podstawie sprawozdań rocznych Wydziału Finansowego UM w Zgorzelcu.

4. Ocena szans Zgorzelca

W celu określenia aktualnych i przyszłych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego Zgorzelca posłużono się analizą SWOT, która pozwoliła ocenić aktualne uwarunkowania rozwoju, jak również pozwoliła na określenie wpływu czynników wewnętrznych i zewnętrznych na przebieg procesów rozwojowych w dającej się przewidzieć przyszłości.

W kolejnych czterech grupach czynników warunkujących szanse Zgorzelca wyodrębniliśmy te, które bezpośrednio odnoszą się do jego nadgranicznego położenia i te, które wynikają z innych cech miasta i jego najbliższego otoczenia. To rozdzielenie pozwoli na uchwycenie i ocenę roli czynnika nadgranicznego położenia wśród ogółu czynników rozwoju miasta.

Mocne strony

Za korzystne uwarunkowania przyszłego rozwoju Zgorzelca należy uznać:

— Czynniki związane z nadgranicznym położeniem miasta:

- położenie w pobliżu jednego z głównych drogowych przejść granicznych między Polską a Niemcami;
 - bliskość dużego miasta po drugiej stronie granicy (Görlitz) oraz stosunkowo nieduża odległość do innych dużych ośrodków miejskich w Niemczech (Drezno, również ośrodków średniej wielkości jak Bautzen, Zittau, Cottbus) oraz w Czechach (aglomeracja Liberec–Jablonec n/Nisou);
 - dobrze rozwinięty sektor prywatny w handlu i usługach;
 - osiągnięcia w działaniach na rzecz ochrony środowiska (częściowo dzięki programom zrealizowanym w ramach działań proekologicznych regionu „Nysa/Neisse/Nisa”);
 - tradycje współpracy transgranicznej z Görlitz, a także w ramach regionu „Nysa/Neisse/Nisa” (np. wspólna komunikacja publiczna, wymiana kulturalna, kontakty między mieszkańcami obu miast);
 - pozytywny stosunek mieszkańców do obecności w mieście Niemców i Czechów.
- Czynniki związane z cechami miasta:
- ponadlokalne/subregionalne funkcje usługowe w zakresie m.in. administracji i sądownictwa, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, bankowości i ubezpieczeń;
 - stosunkowo duży udział ludności z wykształceniem wyższym i średnim specjalistycznym;
 - stosunkowo młoda ludność;
 - dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną (zaopatrzenie w wodę, system odprowadzania ścieków wraz ze stacją oczyszczania, sieć telefoniczna, energetyczna i ciepłownicza);
 - funkcje specjalne (obecność większych jednostek wojskowych), co ma pewien wpływ na aktywizację miejscowej gospodarki, zapewnia stałe dochody budżetu miasta itp.;
 - duże powierzchnie terenów zieleni;
 - dosyć aktualny plan przestrzennego zagospodarowania;
 - początki współpracy z sąsiednimi gminami (Związek Gmin Ziemi Zgorzeleckiej);
 - wysoka ocena przez mieszkańców niektórych dokonań władz miejskich (dbałości o rozwój lokalnej gospodarki, infrastrukturę techniczną oraz czystość i estetykę miasta);
 - sprawna (w porównaniu z innymi miastami tej wielkości) organizacja pracy Urzędu Miejskiego.

Słabe strony

Wśród najpoważniejszych przeszkód w dalszym rozwoju miasta należy wymienić:

- Czynniki związane z nadgranicznym położeniem miasta:
 - wysoki poziom patologii społecznych (narkomania, alkoholizm, zorganizowana przestępczość, zagrożenie AIDS);
 - stosunkowo niski udział w budżecie miasta dochodów z targowiska;
 - niekorzystną percepcję Zgorzelca przez mieszkańców Dolnego Śląska (np. w postaci stereotypów: „Zgorzelec = narkomani”, „granica = przemyt”).
- Czynniki związane z cechami miasta:
 - małą kwotę po stronie dochodów miasta przypadającą na 1 mieszkańca;
 - brak dynamicznie rozwijającego się nowoczesnego przemysłu;
 - stosunkowo wysoką stopę zarejestrowanego bezrobocia (co nie znaczy, że jest to bezrobocie faktyczne!) i wynikające z tego powodu patologie na rynku pracy (rozwinęta „szara strefa”, wyłudzenie zasiłków, niechęć wśród młodzieży do podejmowania stałej pracy itp.);
 - stosunkowo duży udział wśród mieszkańców Zgorzelca osób zagrożonych bezrobociem (w przypadku dalszej restrukturyzacji gospodarki narodowej);
 - duży udział w zasobach mieszkaniowych miasta lokali komunalnych;
 - brak odpowiednich szos tranzytowych omijających centrum Zgorzelca w układzie wschód—zachód i częściowo północ—południe (w południowej części miasta);
 - stosunkowo niewielką rolę w systemie powiązań transportowych infrastruktury kolejowej;
 - brak w mieście walorów mogących przyciągnąć turystów (zarówno krajowych, jak i zagranicznych);
 - mało korzystną ocenę przez mieszkańców stopnia reprezentowania przez władze miejskie interesu zwykłych obywateli (alienacja władz lokalnych);
 - niski poziom aktywności mieszkańców w zakresie polityki lokalnej (mała frekwencja w ostatnich wyborach do rady miejskiej);
 - konflikty w radzie miejskiej.

Szanse

Do głównych szans, dzięki którym Zgorzelec może przekształcić się w prężny ośrodek miejski należą:

- Czynniki związane z nadgranicznym położeniem miasta:

- wybudowanie autostrady wschód—zachód i rozwój związanej z tym infrastruktury (terminale, bazy spedycyjne, stacje benzynowe itd.) i usług (hotele, placówki handlowe, obiekty rekreacyjne itp.) w mieście lub w pobliżu Zgorzelca (na terenie gminy Zgorzelec);
 - utrzymanie się relacji cen w Polsce oraz w Niemczech (w mniejszym stopniu w Czechach) na zbliżonym do obecnego poziomie;
 - utrzymywanie się na obecnym poziomie sytuacji gospodarczej w pobliskich rejonach Niemiec (co pozwoli zachować popyt na dobra i usługi oferowane po polskiej stronie granicy);
 - zwiększenie dochodów własnych (np. poprzez dalszy rozwój targowiska, przyciągnięcie do miasta dużych inwestorów);
 - dalsze wyludnianie się Görlitz i związane z tym stopniowe starzenie się tamtejszego społeczeństwa (wzrost popytu na pewne rodzaje usług, które będzie mógł oferować Zgorzelec, np. w zakresie opieki medycznej i pomocy społecznej);
 - rozwój społeczno-gospodarczy północnej części obecnego okresu Liberec w Czechach (po ewentualnym utworzeniu okresu we Frydlandzie);
 - utrzymanie dobrych kontaktów z władzami Görlitz, a może nawet rozwinięcie nowych form współpracy (np. utworzenie polsko-niemieckiej szkoły średniej lub wyższej).
- Czynniki związane z cechami miasta:
- utrzymanie się ponadlokalnego/subregionalnego charakteru Zgorzelca jako ośrodka miejskiego (np. poprzez utworzenie siedziby powiatu);
 - rozbudowa elektrowni „Turów” — pod warunkiem zastosowania proekologicznych rozwiązań technicznych i niezbyt dużych zwolnień pracowników;
 - zajęcie się przez władze miasta i inne instytucje poprawą stanu bezpieczeństwa w mieście i ograniczeniem zjawisk patologicznych (głównie narkomanii, alkoholizmu i zorganizowanej przestępczości);
 - uregulowanie sytuacji na rynku pracy poprzez ograniczenie bezrobocia i zlikwidowania związanych z tym patologii (co jednak zależy głównie od polityki państwa w tym zakresie);
 - przeniesienie się do miasta z pobliskich terenów i z innych regionów Polski (również z innych krajów) osób zamożnych i średniozamożnych, których obecność będzie mogła pobudzić lokalną gospodarkę i tym samym zwiększyć dochody w budżecie miasta;
 - odnowienie najstarszej części miasta, co by mogło zwiększyć atrakcyjność turystyczną Zgorzelca (choć w ograniczonym zakresie, biorąc pod uwagę konkurencję ze strony Görlitz).

Zagrożenia

Po stronie największych zagrożeń, które mogą sprawić, że Zgorzelec nie tylko nie będzie się rozwijać, ale mogą również stać się przyczyną dotkliwego kryzysu, trzeba przede wszystkim wymienić:

— Czynniki związane z nadgranicznym położeniem miasta:

- istotne zmiany w relacji cen w Polsce oraz w Niemczech (w mniejszym stopniu dotyczy to Czech), co może spowodować albo ograniczenie zakupów w Polsce ze strony obywateli niemieckich/czeskich, albo zwiększenie zakupów przez Polaków w ościennych krajach (zjawisko to może być również przyczyną przenoszenia działalności gospodarczej z Polski do krajów sąsiednich, co wpłynie na obniżenie się dochodów własnych w budżecie Zgorzelca);
- gwałtowny rozwój gospodarki w pobliskiej części Niemiec, a zwłaszcza w Görlitz (tym samym zmniejszy się atrakcyjność Zgorzelca jako miejsca tanich zakupów).

— Czynniki związane z cechami miasta:

- likwidacja wydobywania węgla brunatnego w Turossowie i zamknięcie (całkowite lub nawet częściowe) elektrowni „Turów”, a co za tym idzie gwałtowny wzrost bezrobocia, spadek obrotów w handlu, dalszy rozwój patologii społecznych itd.;
- przeniesienie funkcji ponadlokalnych/subregionalnych do pobliskich miast (np. ustanowienie siedziby powiatu w Bolesławcu i Lubaniu, a pominięcie Zgorzelca);
- istotne ograniczenie funkcji specjalnych poprzez wyprowadzenie z miasta większych jednostek wojskowych;
- pojawienie się zjawisk kryzysowych w regionie łódzkim (a zwłaszcza w legalnym i nielegalnym przemyśle odzieżowym), co może przynieść załamanie się handlu na targowisku zgorzeleckim;
- rozwój obiektów infrastrukturalnych i usługowych związanych z przyszłą autostradą na terenie gminy Zgorzelec w dużym oddaleniu od miasta (tym bardziej w innych gminach), np. powstanie supermarketu/hipermarketu, z którego wpływy nie będą zasilać budżetu miasta, natomiast którego obecność przyczyni się do upadku handlu w Zgorzelcu;
- wzrost patologii społecznych (zwłaszcza narkomanii i alkoholizmu, rozwój przestępczości wśród młodzieży i przestępczości zorganizowanej), co spowoduje utrzymanie/spotęgowanie się negatywnego stereotypu miasta, ucieczkę potencjalnych inwestorów, emigrację osób zamożnych i średniozamożnych itp.;

- pojawienie się epidemii AIDS (co spowoduje gwałtowne zwiększenie się wydatków na ochronę zdrowia i pomoc społeczną, jak również może spowodować trudności na rynku pracy, wpłynąć niekorzystnie na percepcję społeczną miasta itp.);
- ucieczka z miasta ludzi wykształconych (zwłaszcza młodych) wskutek np. trudności mieszkaniowych, zbyt wysokich kwalifikacji (w stosunku do przestarzałej gospodarki miasta), dużego nasilenia zjawisk patologicznych, zagrożenia bezpieczeństwa itd.;
- gwałtowny napływ do miasta ludzi ubogich (również imigrantów z zagranicy), co zwiększy wydatki z budżetu miasta (pomoc społeczna), a nie przyniesie dochodów;
- wystąpienie silnego konfliktu między handlowcami z targowiska a właścicielami sklepów w mieście (co w konsekwencji może przynieść niepokoję społeczne, jak również zahamowanie rozwoju handlu w Zgorzelcu oraz ograniczenie dochodów w budżecie miejskim);
- nasilenie się konfliktów we władzach miejskich (co np. może wpłynąć negatywną percepcję władz przez mieszkańców, paraliż decyzyjny, odstraszenie potencjalnych inwestorów);
- konflikt z władzami gminy Zgorzelec (np. na tle infrastruktury związanej z przyszłą autostradą, ewentualnego rozszerzenia granic miasta, partycypacji we wspólnych inwestycjach, nieporozumień na tle zasad finansowania placówek obsługujących jednocześnie miasto i gminę).

Oczywiście, lista „stron mocnych” i „słabych” Zgorzelca, a także wewnętrznych i zewnętrznych szans i zagrożeń rozwoju, mogłaby być jeszcze dłuższa. Wydaje się jednak, że podane wyżej czynniki mogą mieć szczególnie duże znaczenie dla możliwości rozwojowych miasta. Na zakończenie należy wspomnieć, że w przedstawionej analizie pominięte zostały sytuacje, które w obecnej chwili wydają się mało realne, jak np.: ponowne pojawienie się „żelaznej kurtyny”, zlikwidowanie autonomii finansowo-decyzyjnej gmin w Polsce i przywrócenie gospodarki centralnie sterowanej, powrót gwałtownej inflacji, bardzo silna recesja w gospodarce zachodnioeuropejskiej itp.

5. Literatura

Gorzela G., Jałowiecki B., 1996, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95*, *Studia Regionalne i Lokalne* 16(49), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

Kowalczyk A., 1996, *Forms of cross-border cooperation in Central Europe: an example of the euroregions on Polish–German border*, materiały konferencji pt. *Regional and Inter-Regional Development in Transition Societies: Economic, Legal, Political and Security Dimensions*, University of Essex, Colchester, 13–15.06.1996.

6. Aneks

Tabela A.

Ocena warunków życia w Zgorzelcu w porównaniu z Bogatynią

	Odpowiedzi	Udział (%)
W Zgorzelcu żyje się lepiej	93	47
W Zgorzelcu żyje się gorzej	35	18
W obu miastach żyje się podobnie	55	28
Brak odpowiedzi	14	7
Razem	197	100

Źródło: badania ankietowe.

Tabela B.

Ocena warunków życia w Zgorzelcu w porównaniu z Bolesławcem

	Odpowiedzi	Udział (%)
W Zgorzelcu żyje się lepiej	70	36
W Zgorzelcu żyje się gorzej	47	24
W obu miastach żyje się podobnie	54	27
Brak odpowiedzi	26	13
Razem	197	100

Źródło: badania ankietowe.

Tabela C.

Ocena warunków życia w Zgorzelcu w porównaniu z Lubaniem

	Odpowiedzi	Udział (%)
W Zgorzelcu żyje się lepiej	86	44
W Zgorzelcu żyje się gorzej	47	24
W obu miastach żyje się podobnie	46	23
Brak odpowiedzi	18	9
Razem	197	100

Źródło: badania ankietowe.

Tabela D.

Miejsce stałego zameldowania handlowców z targowiska w Zgorzelcu

Województwa/wybrane miasta i gminy	Liczba osób	Udział (%)
Warszawskie	5	0,3
Bielskie	2	0,1
Częstochowskie	24	1,5
w tym: Częstochowa	13	—
Gdańskie	1	0,0
Gorzowskie	3	0,2
Jeleniogórskie	1147	72,2
w tym: Bolestawiec	33	—
Jelenia Góra	94	—
gm. Jeżów Sudecki	5	—
Karpacz	7	—
Lubań	50	—
Mirsk	6	—
gm. Nowogrodziec	22	—
gm. Olszyna	7	—
gm. Osiecznica	6	—
Piechowice	6	—
gm. Pieńsk	27	—
gm. Siekierczyn	12	—
gm. Sulików	7	—
Szklarska Poręba	5	—
gm. Węgliniec	17	—
gm. Zawidów	7	—
Zgorzelec	779	—
gm. Zgorzelec	34	—
Kaliskie	10	0,6
w tym: Ostrów Wielkopolski	5	—
Katowickie	19	1,2
Kieleckie	2	0,1
Koszalińskie	6	0,4
w tym: Koszalin	6	0,4
Legnickie	43	2,7
w tym: Legnica	25	—
Głogów	6	—
Polkowice	6	—
Leszczyńskie	6	0,4
Łomżyńskie	1	0,0
Łódzkie	77	4,9
w tym: Łódź	64	—
Nowosądeckie	25	1,6

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Ciąg dalszy tabeli ze strony poprzedniej

Województwa/wybrane miasta i gminy	Liczba osób	Udział (%)
w tym: gm. Biały Dunajec	9	—
gm. Tatrzańska	7	—
Opolskie	12	0,8
w tym: Opole	5	—
Piotrkowskie	26	1,6
w tym: Piotrków Trybunalski	7	—
Koluszki	6	—
Płockie	1	0,0
Poznańskie	9	0,6
w tym: Poznań	6	—
Radomskie	3	0,2
Rzeszowskie	3	0,2
Siedleckie	1	0,0
Sieradzkie	10	0,6
Skierniewickie	7	0,4
Szczecińskie	5	0,3
Tarnobrzeskie	5	0,3
Wałbrzyskie	30	1,9
w tym: Wałbrzych	18	—
Wrocławskie	62	3,9
w tym: Wrocław	54	—
Zielonogórskie	35	2,2
w tym: Szprotawa	9	—
Zielona Góra	13	—
Zagań	7	—
Razem	1586	100,0

Źródło: Zarząd Targowiska w Zgorzelcu, stan na dn.24.6.1996 r.

Tabela E.

Ocena przygranicznego położenia Zgorzelca

Odpowiedzi	Liczba osób	Udział (%)
Jest korzystne	143	73
Jest niekorzystne	27	14
Trudno powiedzieć	26	13
Brak odpowiedzi	1	0
Razem	197	100

Źródło: badania ankietowe.

GRZEGORZ GORZELAK

ROZWÓJ LOKALNY: SZANSE I ZAGROŻENIA (NA PRZYKŁADACH Z USA)

Wstęp

Jak wiadomo, Stany Zjednoczone są bardzo silnie zdecentralizowanym krajem federalnym. Zależności między układami terytorialnymi różnych szczebli są słabsze od znanych nam z Europy, a nieporównywalnie słabsze od występujących obecnie w krajach Europy Środkowej, przeżywających — paradoksalnie — fazę silnego uzależnienia układów terytorialnych od nieskoordynowanych polityk sektorowych prowadzonych bezpośrednio ze szczebla centralnego.

Specyficzną cechą systemu USA jest bezpośrednia dostępność funduszy federalnych na szczeblu lokalnym, z pominięciem szczebla regionalnego (stanowego). W Stanach Zjednoczonych istnieje wiele programów federalnych, które przeznaczają swe środki na współfinansowanie konkretnych przedsięwzięć jednostkowych. W wielu przypadkach programy takie straciły już swe pierwotne znaczenie i stały się „kanałem” transferowania funduszy ze szczebla centralnego do lokalnego, kanałem szeroko wykorzystywanym przez polityków, którzy w ten sposób starają się zapewnić sobie poparcie wyborców¹.

Programy federalne są uzupełniane o programy stanowe. Stany dysponują środkami własnymi lub też są dysponentem środków federalnych przeznaczanych na określony cel. Często mamy do czynienia z koniecznością uzyskania zgody władz stanowych na sposób wykorzystania funduszy federalnych.

Drugą bardzo wyraźną cechą systemu amerykańskiego, wynikającą z głęboko zakorzenionych wartości indywidualizmu (wzmocnionych w czasach prezydentury Ronalda Reagana, a ostatnio znajdujących swój skrajny

¹W amerykańskiej terminologii politycznej istnieje dość dosadne określenie tego typu środków i ich wykorzystywania na doraźne poparcie wyborców: *pork barrel*, co tłumaczy się na „beczka wieprzowiny”.

wyraz w poparciu udzielonym przez wyborców Partii Republikańskiej i jej „Kontraktowi z Ameryką”), są postawy samozaradności i samoodpowiedzialności, które przejawiają się tak na poziomie zachowań jednostki, jak i grup społecznych i zbiorowości terytorialnych.

Rozwój jednostek lokalnych w USA jest więc podporządkowany dwóm przeciwnym, lecz — jak wskażą przykłady przytaczane w niniejszym tekście — doskonale ze sobą współpracującym mechanizmom:

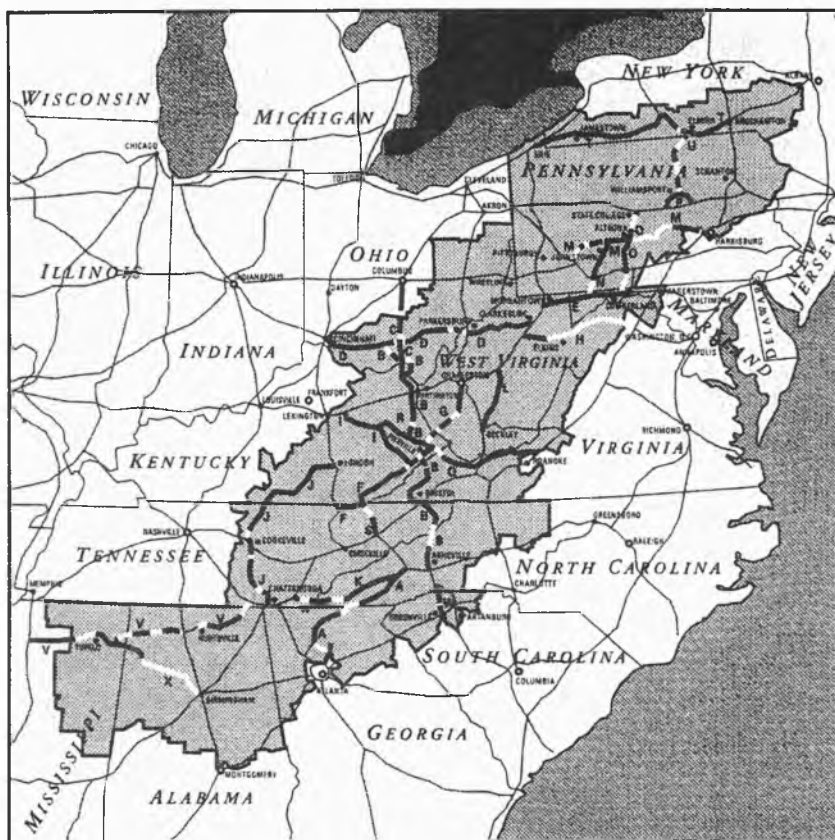
- znacznej autonomii układów lokalnych i aprobacie zasady polegania na własnych siłach;
- możliwości skorzystania z pomocy zewnętrznej (federalnej i stanowej) uzyskiwanej kanałami politycznymi.

Przykłady niżej przytoczone pochodzą ze specyficznego regionu USA — z Appalachów. Specyfika tej części Stanów Zjednoczonych wynika z funkcjonowania już od ponad 30 lat tzw. Programu Appalaskiego, będącego w zasadzie jedynym „pełnokrwistym” — choć przechodzącym różne koleje losu — programem regionalnym w USA, skupiającym wiele (13) stanów². Program Appalaski miał na celu nadrobienie dystansu, jaki dzielił tę zdominowaną przez przemysły wydobywcze, trudno dostępną i biedną „wewnętrzna peryferię” od innych, wyżej rozwiniętych części kraju.

Od początku funkcjonowania programu (czyli od 1965 r.) wskazywano, że w istocie istnieją trzy „Appalachie”: północna, środkowa i południowa (por. ryc. 1). Delimitacja ta opierała się zarówno na kryteriach fizjograficznych, jak i na cechach społeczno-ekonomicznych: do regionu zaliczano powiaty ubogie, o znacznym bezrobociu i strukturalnym zacofaniu (PARC, 1964):

1. Północne Appalache, na które składają się części stanów Pensylwania, Maryland, Ohio i północna część Zachodniej Wirginii oraz stan Nowy Jork, były obszarem względnie wysoko uprzemysłowionym i zurbanizowanym. Region ten został silnie dotknięty szybką restrukturyzacją przemysłu węglowego i stalowego i stanął przed koniecznością zbudowania nowej bazy ekonomicznej.
2. Środkowe Appalache, obejmujące wschodnią część stanu Kentucky, południową część Zachodniej Wirginii, południowo-zachodnią część Wirginii oraz niektóre obszary wschodniego Tennessee, to w momencie opracowywania planu rozwoju Appalachów obszar słabo zurbanizo-

²W skład regionu objętego programem weszły części dziesięciu stanów: Pensylwanii, Marylandu, Ohio, Wiginii, Północnej Karoliny, Kentucky, Tennessee, Georgii i Alabamy oraz cała Zachodnia Wirginia. W późniejszym okresie dołączyły części następujących stanów: Nowy Jork, Mississippi, Południowa Karolina.



Ryc. 1. Region Apalachów

wany, o bardzo rozproszonym osadnictwie, a więc stwarzający znaczne trudności w rozwoju infrastruktury komunalnej i edukacyjnej.

W części tej znajdowały się też najniżej rozwinięte i najmniej predestynowane do szybkiego wzrostu, najbardziej zmarginalizowane Appalacchy górskie, o zupełnie odmiennych problemach. Ich surowa i atrakcyjna przyroda w naturalny sposób predestynowała je do rozwoju usług turystycznych, które powinny stać się główną dźwignią wzrostu tych terenów.

3. Południowe Appalachy, na które składają się doliny rzek oraz podgórskie tereny stanów Mississippi, Alabamy, Georgii, Południowej Karoliny, części Wirginii i Północnej Karoliny, stwarzały odmienne problemy. W połowie lat sześćdziesiątych były to obszary o szybko zmieniającej się strukturze gospodarczej, z rolniczej na przemysłową, a głównym zadaniem było zbudowanie właściwej infrastruktury materialnej i instytucjonalnej, która wspomagałaby zapoczątkowane już procesy wzrostu.

Oceny wyników programu nie są w pełni jednoznaczne (Isserman, 1995). Wskazuje się, że, owszem, znaczne nakłady poniesione na rozwój infrastruktury, w tym szczególnie dróg, rzeczywiście przyczyniły się do poprawy sytuacji gospodarczej regionu. W dalszym jednak ciągu środkowe, górskie Appalachy są wykazywane wśród najbiedniejszych regionów kraju — program nie był więc zdolny przełamać strukturalnego zacofania tych obszarów. Z drugiej strony źródeł niewątpliwego sukcesu południowej części Appalachów należy upatrywać raczej w znanym przesunięciu aktywności gospodarczej z „zimnej północy” do „ciepłego południa”, nie zaś w pomocy udzielonej w ramach programu appalaskiego.

Mamy więc do czynienia z wewnątrznie silnie zróżnicowanym regionem, na którego obszarze interwencja rządu federalnego była szczególnie silna, a dostępność pomocy zewnętrznej znacznie większa niż w innych częściach Stanów Zjednoczonych. Z tych właśnie względów *Appalachy mogą więc być traktowane jako „poligon doświadczalny” procesów rozwoju lokalnego, na którym można testować hipotezy odnoszące się do roli zewnętrznej interwencji w układach lokalnych reprezentujących odmienne cechy położenia geograficznego i struktury społeczno-gospodarczej*. Wydaje się, że przytoczone niżej kontrastywne przykłady, wskazujące różnorodne zachowania układów lokalnych, dostarczają materiału do wyciągnięcia bardziej ogólnych wniosków na ten temat — wniosków, które mogą okazać się przydatne także dla polskich układów lokalnych.

1. Osiemdziesiąt (zmarnowanych?) milionów: Pikeville

Wschodnie Kentucky to jeden z najbardziej wymownych przykładów „wewnętrznej peryferii” Stanów Zjednoczonych. Jak mówią sami Amerykanie, jest to region położony w „środku niczego” (*middle of nowhere*). Tradycyjne podporządkowanie gospodarki regionu rabunkowej eksploatacji zasobów przyrody (drewna, później węgla), dominacja rodzimego i zagranicznego kapitału nad miejscową ludnością przez całe dziesięciolecia traktowaną jako pół-niewolnicza siła robocza, niski poziom życia prowa-

dzący do zapóźnienia cywilizacyjnego i edukacyjnego oraz znaczny odpływ ludności to podstawowe wyznaczniki społeczno-gospodarczej charakterystyki regionu (por. np. przejmujący jego opis przekazany przez H. Caudill'a, 1963).

W pierwszych planach, jakie opracowano pod koniec lat sześćdziesiątych dla regionu położonego we wschodnim Kentucky, nazywanego *Big Sandy Development District*, zakładano, że droga US 23 (korytarz B programu budowy dróg Appalaskich) stanie się osią łączącą trzy niewielkie miasteczka: Paintsville, Prestonburg i Pikeville, wokół której zlokalizują się zarówno usługi i handel, jak i powstanie nowy przemysł. Droga ta miała również „otworzyć” cały ten obszar dla dalszych połączeń w kierunku północ-południe. W 1995 roku jedynie część dalekosiężnych planów opracowanych prawie trzydzieści lat wcześniej została zrealizowana. W istocie jedynie miasteczko *Pikeville* zdołało radykalnie zmienić swe oblicze.

Ludność Pikeville liczyła 4–5 tys. mieszkańców (obecnie zaludnienie miasta wynosi ok. 5700 osób). Miasteczko to jest centrum handlowym i usługowym dla znacznie większego obszaru, jest również siedzibą władz powiatowych. Powiat Pike w połowie lat 70-tych był powiatem produkującym najwięcej węgla w całych Stanach Zjednoczonych (Fuller, 1985).

Pikeville rozciąga się w dolinie rzeki Big Sandy opływającej górę o owalnej podstawie, co wymusiło kształt miasta, zbliżony do otoczonej wzniesieniami podkowy, w której środku znajduje się owa góra. Dość wąski pas płaskiego terenu zabudowania miasta musiały dzielić z korytem rzeki, drogą o ogólnokrajowym znaczeniu US 23 oraz linią kolejową. Ograniczało to możliwości rozwoju miasta, powodowało silną segregację poszczególnych jego części (za linią kolejową, na terenach zagrożonych przez hałas i pozbawionych możliwości ekspansji znajdowały się dzielnice uboższe, zamieszkałe przez ludność murzyńską). Największym jednak zagrożeniem była stała groźba powodzi, ponieważ cała dolina była położona dość nisko i nawet niewielki przybór wody powodował wylewanie rzeki.

Powódź, która wystąpiła w styczniu 1957 r., zagroziła wręcz istnieniu miasta. Woda zalała budynki powyżej pierwszego piętra, a ustępując pozostawiła ogromne ilości mułu i błota. Powódź ta uzmysłowiła mieszkańcom konieczność podjęcia radykalnych działań, zmierzających do uregulowania stosunków wodnych i tym samym zmniejszenia zagrożenia powodziowego miasta. Powódź stała się katalizatorem integracji społecznej — przynajmniej w zakresie elity lokalnej — ponieważ skłoniła jej przedstawicieli do wspólnego opracowania kampanii ubiegania się o środki federalne, które mogłyby sfinansować odpowiednie inwestycje. Jednak dopiero wizjonerska

inicjatywa burmistrza Williama Hambleya stała się prawdziwą osią integracji miejscowej społeczności.

W. Hambley, z wykształcenia lekarz, został burmistrzem Pikeville w 1960 r. Jego wybór na stanowisko burmistrza stał się punktem zwrotnym w dziejach miasta.

Podjęto program rewitalizacji ulic miasta. Rozprowadzono obligacje miejskie wartości 1,5 mln dolarów (ok. 7–8 mln dolarów z 1995 r.), z których dochód przeznaczono na budowę zakładu uzdatniania wody i jej rozprowadzania. Inne obligacje miejskie pozwoliły na budowę nowej szkoły podstawowej. Uzyskano środki federalne i stanowe na studia nad możliwością budowy tunelu i poprowadzenia nim linii kolejowej i drogi przelotowej, co pozwoliłoby na wyprowadzenie ich z doliny, w której było położone miasto. W 1965 r. Pikeville znalazło się wśród 24 miast nagrodzonych ogóln amerykańską nagrodą dla małych miasteczek. W 1967 r. Pikeville uzyskało status miasta modelowego — oba te wyróżnienia przyniosły znaczące finansowo nagrody, które przeznaczono na cele ogólnomiejskie. Instytucje powołane w związku z uzyskanym statusem miasta modelowego pozwoliły na opracowanie strategii przebudowy i rozwoju miasta, na którą składało się 9 zadań. Ich realizacja stała się możliwa dzięki środkom z zewnątrz. Zadania te odnosiły się do takich sfer życia miasta, jak:

- poprawa jakości substancji miejskiej i estetyki miasta;
- oświata;
- zdrowie;
- wypoczynek i rekreacja;
- mieszkania;
- gospodarka i rozwój przedsiębiorczości;
- transport;
- usługi socjalne;
- przestępczość i bezpieczeństwo.

Ogółem, na podjęte działania wydano ok. 2,5 mln dolarów (w obecnych cenach ok. 12 mln dolarów).

Dopiero jednak pomysł W. Hambleya przekopania góry i skierowania do przekopu nowego koryta rzeki, a także kolei i drogi, otworzył nowe perspektywy przed Pikeville. Droga do uzyskania finansowego pokrycia kosztów tego pomysłu była długa. Burmistrz Hambley kolejno przekonywał agencje federalne odpowiedzialne za poszczególne inwestycje: ochrony przeciwpowodziowej, budowy dróg i budowy kolei, że każde z tych przedsięwzięć najtaniej przeprowadzić dzięki dokonaniu przekopu przez górę. W swej argumentacji eksponował, że wspólny przekop byłby przedsięwzięciem jeszcze bardziej opłacalnym. Burmistrz Hambley wykazał niezwykłą

sprawność w przekonywaniu poszczególnych urzędników i dysponentów odpowiednich funduszy — prowadził nawet bezpośrednią korespondencję z prezydentem Richardem Nixonem — i w rezultacie w 1969 r. przyznano z funduszy federalnych i stanowych 18 mln dolarów na dokonanie przekopu o długości 1 mili. Uzyskanie tych środków było możliwe również dzięki poparciu polityków szczebla federalnego, reprezentujących w Waszyngtonie okręg Pikeville. Dzięki temu poparciu przekop uzyskał status przedsięwzięcia finansowanego przez Komisję Appalaską.

Koparka wydobyła pierwszą łyżkę ziemi w listopadzie 1973 r. W ciągu następnych 13 lat przeprowadzono trzy fazy całego przedsięwzięcia:

- wykonanie przekopu, co polegało na wydobyciu materiału skalnego o kubaturze jednej dziesiątej skał przemieszczonych podczas budowy Kanału Panamskiego. Prace ziemne kosztowały ok. 25 mln dolarów;
- rekultywacji gruntu uzyskanego dzięki przemieszczeniu rzeki, kolei i drogi na nowe miejsce — koszt ok. 22 mln;
- zakończenie przekopu — budowa nowej drogi, przebudowa dawnej drogi — obecnie ulicy wewnątrzmijskiej; koszt — ok. 20 mln dolarów.

Wykonanie przekopu oraz wybudowanie nowej infrastruktury pochłonęło ogółem ok. 80 mln ówczesnych dolarów, co w przeliczeniu na obecne ceny wynosi ok. 300 mln. Jedynie bardzo niewielka część tej sumy (poniżej pięciu procent) pochodziła z samego Pikeville i jego okolicy, co jest zupełnie zrozumiałe zważywszy na mały potencjał gospodarczy regionu.

Pikeville stało się sławne dzięki skali przedsięwzięcia i dzięki działalności samego burmistrza Hambleya. Sława ta ma jednak dwa oblicza.

Z jednej strony przykład ten zasługuje na niezwykle uznanie. Oto małe, nikomu nie znane, peryferyjnie położone miasteczko zdołało zmobilizować bardzo znaczne środki publiczne. Sukces ten osiągnęło dzięki przedsiębiorczości jednego człowieka, który był w stanie zmobilizować swych współmieszkańców oraz przekonać dysponentów funduszy publicznych, iż ich przekazanie dla Pikeville jest słuszną decyzją. Pikeville wygrało konkurencję o te fundusze. Okazało się sprawniejszym petentem, niż wiele innych, podobnych miast i regionów. *W systemie opartym na promowaniu przedsiębiorczości i zaradności Pikeville uzyskało należną nagrodę.*

Z drugiej jednak strony, jest sprawą oczywistą, że przeznaczenie tak dużych funduszy na jedno małe miasteczko jest marnotrawstwem środków publicznych. Znacznie tańszym rozwiązaniem byłoby przeniesienie całego miasta w inne, bardziej dogodnie miejsce czy też wspomóżenie mieszkańców w przeprowadzeniu się do innych miejscowości. Mimo wykonania przekopu, zabezpieczeniu miasta przed powodzią oraz uzyskaniu nowych terenów, Pikeville nie stało się znaczącym ośrodkiem w skali regionalnej.

Centra usługowo-handlowe powstały wzdłuż drogi US 23 na północ od miasta. W samym mieście nie zlokalizowano znaczącego przemysłu, bowiem podobnie jak placówki usługowe i handlowe, zakłady przemysłowe umiejscawiają się przy drodze. Rozwój usług i handlu, polegający na otwieraniu nowych placówek w ramach ogólnokrajowych sieci sklepów, przynosi mało płatne, nie wymagające wysokich kwalifikacji miejsca pracy³ i jest wręcz traktowany jako zagrożenie gospodarki lokalnej. Kilkadziesiąt milionów dolarów zainwestowanych w Pikeville — w pobliżu miasta zbudowano nawet niewielkie lotnisko — nie przynosi więc efektów mnożnikowych i w skrajnym ujęciu można uznać ich wydatkowanie za rezultat ugięcia się strażników publicznych funduszy przed (nieodpowiedzialną?) wizją jednego człowieka.

Przedstawiciele obecnych władz powiatu Pike z siedzibą w Pikeville utrzymują, że możliwości rozwoju gospodarczego tego terenu nie są jeszcze w pełni wykorzystane, ponieważ nie dokończono budowy drogi US 23 (korytarz B programu Appalaskiego), co nie pozwala na pełne połączenie ciągu miast Paintsville-Prestonburg-Pikeville z ich otoczeniem gospodarczym. Zakłada się jednocześnie, że otwarcie całego ciągu korytarza zapoczątkuje dynamiczny rozwój gospodarki regionu, co ma nastąpić dzięki znacznie większemu napływowi kapitału.

Założenia te wydają się nieuprawnione. Niżej prezentowany przykład regionu LENOWISCO z sąsiedniej Wirginii dowodzi, że nawet stwarzanie korzystnych warunków potencjalnym inwestorom nie skłania ich do masowego napływu do regionu, który jest uznawany za mało atrakcyjny tylko z uwagi na swe niekorzystne położenie, czemu nie jest w stanie przeciwdziałać nawet rozbudowa sieci połączeń drogowych. Pikeville jest więc dowodnym potwierdzeniem tezy, iż *warunkiem koniecznym na uzyskanie sukcesu gospodarczego jest właściwa lokalizacja i że w sytuacji, gdy warunek ten nie jest spełniony, wszelkie podejmowane wysiłki i ponoszone wydatki nie są w stanie przyczynić się do zapoczątkowania trwałego i dynamicznego rozwoju.*

Pikeville jest również modelowym przykładem opierania rozwoju lokalnego prawie wyłącznie o środki zewnętrzne, lub inaczej — podejmowania takich przedsięwzięć, które radykalnie przekraczają miejscowe możliwości. Jest to strategia, która nie wyzwala wewnętrznej dynamiki w danym układzie lokalnym, przeciwnie — strategia ta uzależnia rozwój lokalny od

³W sąsiadującym z powiatem Pike powiecie Wise (południowo-zachodnia Wirginia) w 1993 r. średnia płaca w handlu detalicznym wynosiła 194 dolary tygodniowo, przy średniej płacy równej 342 dolary tygodniowo, w całym sektorze prywatnym 316 dolarów, a w górnictwie węglowym 638 dolarów (płaca w tym sektorze była wyższa, niż płace pracowników instytucji federalnych, którzy zarabiali 546 dolarów tygodniowo). Handel detaliczny był najniższym sektorem. Podobne proporcje występowały także w stanie Kentucky.

czynników zewnętrznych. Odwołując się do modnej ostatnio terminologii, można powiedzieć, że jest to strategia typowa dla *fordyzmu* — organizacji społeczeństwa i gospodarki opartej na zasadzie hierarchicznego podporządkowania i dominacji relacji „góra-dół”.

Świadomość potrzeby odwrócenia relacji między czynnikami endogennymi a zewnętrznymi przenika obecnie do świadomości elit Wschodniego Kentucky. Na str. 44 strategii regionu Big Sandy czytamy:

„Najbardziej znaczącą zmianą, która zaszła w regionie, jest powstanie wśród społeczności lokalnej, a także wśród miejscowej elity, przekonania, iż każdy jest odpowiedzialny za swą przyszłość. Lokalni liderzy uznali, iż niepożądane poleganie na przewidywaniach co do zmiennej koniunktury na węgiel oraz na obietnicach uzyskania zewnętrznych zasileń finansowych przyczyniało się do opóźniania rozwoju. Ta nowa postawa przyczynia się do wzmocnienia liderów lokalnych oraz pobudza zdrowy duch indywidualizmu wśród społeczności lokalnych na całym obszarze regionu.” (Kentucky, 1993).

2. LENOWISCO — czy można przełamać peryferyjne położenie?

Sąsiadujące z powiatem Pike trzy powiaty południowo-zachodniej Wirginii są bardzo pozytywnym przykładem współpracy między układami lokalnymi w znacznie większym stopniu nakierowanej ku promowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, niż miało to miejsce w Pikeville. Niestety, niekorzystne położenie w ramach tzw. „wewnętrznej peryferii” powoduje, że wysiłki te nie są tak efektywne, jak w innych częściach Appalachów.

W ramach tworzenia instytucji planistycznych w związku z rozpoczęciem programu Appalaskiego w 1965 r. powołano *LENOWISCO* — okręg planistyczny, w którego skład weszły powiaty *Lee*, *Wise* i *Scott* oraz niezależne miasto *Norton*. Pierwsze opracowanie wykonane przez planistów tej nowej instytucji było poświęcone poszukiwaniu sposobów na zróżnicowanie lokalnej bazy gospodarczej, zdominowanej przez wydobywanie węgla. Opracowanie wskazało na potrzebę uruchomienia parku przemysłowego, który byłby w stanie przyciągnąć kapitał inwestycyjny, a tym samym stworzyć nowe miejsca pracy i zwiększyć lokalne dochody. Słabość gospodarcza każdego z powiatów z osobna skłoniła partnerów do połączenia swych potencjałów i skoncentrowania współpracy na jednym, wspólnym parku przemysłowym. Niewielkie miasteczko Duffield, położone centralnie w ramach całego regionu LENOWISCO na skrzyżowaniu dwóch dróg: US 23

(Appalaski „korytarz B”) oraz drogi 153, wybrano na miejsce lokalizacji wspólnego parku.

Analizy prawne wykazały, że instytucja publiczna w rodzaju agencji planistycznej związanej przez układy lokalne nie jest władna budować i eksploatować urządzeń infrastruktury komunalnej, być właścicielem nieruchomości ani też prowadzić operacji finansowych. W 1969 r. powołano więc nową organizację: Agencję Rozwoju Przemysłowego Lee, Wise, Scott i miasta Norton (*Industrial Development Authority*) z siedzibą w Duffield, w skrócie *Duffield Development Authority*, DDA.

DDA jest organizacją zupełnie niezależną od LENOWISCO. Ma swą własną Radę Nadzorczą składającą się z reprezentantów poszczególnych powiatów (po dwóch z każdego) oraz jednego przedstawiciela miasta Norton, własną księgowość, własny personel itd. Jest jednak oczywiste, że w warstwie koncepcyjnej jest to instytucja ściśle związana z LENOWISCO, ponieważ ta ostatnia organizacja prowadzi prawie całą działalność planistyczną w regionie.

W latach 1970-tych pojawiła się koncepcja rozszerzenia działalności DDA o podjęcie inwestycji mieszkaniowych. Ponieważ statut DDA nie przewidywał takich możliwości, powołano kolejną organizację typu *non-profit*, Południowo-Zachodnią Agencję Rozwoju (*Southwest Development Agency*), której zadaniem — nazwanym Thomas Village — było pozyskanie 50 ha terenu, uzbrojenie go, budowę domów mieszkalnych oraz następnie ich sprzedaż lub wynajęcie. SDA jest ściśle powiązana z DDA — ma tę samą radę nadzorczą, co zapewnia ścisłą kontrolę poszczególnych powiatów i miasta Norton nad jej działalnością. Powołanie SDA było możliwe dzięki inicjującemu ją grantowi w wysokości 2 mln dolarów, przydzielonemu w 1977 r. przez TVA na pokrycie szkód wywołanych powodzią i relokację 68 rodzin, których domy zostały przez powódź tę zniszczone.

Zarówno park przemysłowy, który przyjął pierwszych inwestorów w 1970 r., jak i Thomas Village, w której pierwsze domy sprzedano w 1979, okazały się korzystnymi przedsięwzięciami. Do 1994 r. w parku przemysłowym prywatni przedsiębiorcy zainwestowali ponad 43,5 mln dolarów. Są to z reguły przedsięwzięcia niewielkie, największa inwestycja wyniosła 20 mln, najmniejsza zaś jedynie 50 tys. dolarów. Profil przedsiębiorstw jest zróżnicowany — przemysł elektroniczny, maszynowy, optyczny — ale także odzieżowy, spożywczy, jak również proste usługi typu wypożyczanie sprzętu turystycznego. W Thomas Village, poza domami jednorodzinnymi, zbudowano także kościoł, obiekty użyteczności publicznej, dom opieki na osobami starszymi.

Ogólne zatrudnienie w parku przemysłowym i Thomas Village wynosi ponad 1300 osób, a ich roczne zarobki przekraczały w 1993 r. 21 mln dolarów. W 1994 roku w formie podatków od przedsiębiorców operujących w parku przemysłowym oraz podatków od nieruchomości w Thomas Village do kasy powiatu Scott, na którego terenie zlokalizowany jest park przemysłowy w Duffield, wpłynęło ponad 350 tys. dolarów (co stanowi ok. jednej siódmej, a po uwzględnieniu inflacji ok. jednej dwunastej nakładów poniesionych przez DDA na urządzenie parku).

Poszczególne władze lokalne trzech powiatów podejmują wiele przedsięwzięć prorozwojowych na własną rękę. Mniejsze parki przemysłowe istnieją w innych miejscowościach regionu LENOWISCO, powołano również szereg korporacji (agencji) rozwoju lokalnego, które działają w obrębie jednego powiatu czy miejscowości. Poszczególne władze lokalne prowadzą również *lobbying*, głównie na szczeblu stanowym, którego efekty bywają pozytywne. Ostatnio zapadła np. decyzja o budowie za 80 mln dolarów dużego więzienia stanowego w pobliżu miejscowości Big Stone Gap, które zatrudni 450 osób przy „obsłudze” ponad 1200 więźniów. Uzyskanie tej inwestycji publicznej jest traktowane jako duży sukces, bowiem władze lokalne liczą na powiększenie dochodów pierwotnych i wtórnych w wyniku uzyskania nowego zatrudnienia, zapominając jednak, że zatrudnienie to nie powstanie w progresywnych sektorach gospodarki, lecz będzie skoncentrowane w mało płatnych zawodach wymagających stosunkowo niskich kwalifikacji.

Ten ostatni przykład wskazuje na ograniczone możliwości takich układów lokalnych, jak LENOWISCO. Jedna decyzja władz stanowych o podjęciu inwestycji publicznej w peryferyjnym Great Stone Gap jest równoważna dwudziestoletnim staraniom miejscowych władz lokalnych o przyciągnięcie kapitału. 80 mln, które zostanie zainwestowane w budowę więzienia, to mniej więcej równowartość 43,5 mln dolarów zainwestowanych przez prywatnych przedsiębiorców, a 1300 miejsc pracy przez nich stworzonych to nieco tylko więcej, niż zaoferuje więzienie oraz indukowane przez nie usługi. Okazuje się więc, że mimo dość znacznych wysiłków podejmowanych na miejscu oraz kierowaniu niebagatelnych funduszy publicznych z zewnątrz (ponad 5 mln inwestycji w park przemysłowy), efekty gospodarcze są dość ograniczone. Powodem jest niekorzystne położenie powiatów wchodzących w skład LENOWISCO — ich oddalenie od głównych ośrodków miejskich, dość słabo rozwinięta infrastruktura, w tym także infrastruktura rekreacyjno-turystyczna (w istocie, przyroda — poza zasobami węgla — jest jedynym silnym atutem Środkowych Appalachów, przy czym jest to atut bardzo słabo wykorzystany). Nawet największa akcja promocyjna nie przyciągnie znacznie większego kapitału do obszaru, który jest trudny geo-

graficznie (górzysty), słabo zagospodarowany, i który nie ma dłuższych tradycji nowoczesnego rozwoju. Cały ten splot niekorzystnych czynników znacznie ogranicza zakres możliwości rozwoju gospodarczego, „skazując” niejako podobne układy terytorialne na poleganie na niewielkich inwestycjach prywatnych i znacznych inwestycjach publicznych, uzyskiwanych w wyniku *lobbyingu* i wykorzystywaniu powiązań politycznych z układem stanowym i federalnym.

3. *Business climate*: sukces Greenville, Południowa Karolina

W swojej książce (Gorzelak, 1995) przytoczyłem fragment z obszernej książki Edwarda Maleckiego (1991), odnoszący się do regionu Greenville, Płd. Karolina, jako do obszaru oferującego najlepszy „klimat na biznes” (*business climate*) w całych Stanach Zjednoczonych, a tym samym, prawdopodobnie, i w świecie.

Pojęcie „klimatu na biznes” jest niezwykle niejednoznaczne. W istocie nie można mu przypisać żadnych konotacji wartościujących z punktu widzenia korzyści (niekorzyści) dla danego obszaru — niesie ono pozytywne konotacje wyłącznie dla potencjalnych inwestorów.

Krytycy pojęcia „klimat na biznes” wskazują, że jest to nic innego, jak forma „sprzedawania się” jednostek terytorialnych kapitałowi. Hasło „*my oferujemy najlepszy klimat na biznes*” jest cywilizowaną formą stwierdzenie „*u nas osiągniesz znaczne zyski i nic ci nie będzie w tym przeszkadzać*”. Innymi słowy: stopień unionizacji siły roboczej jest niski, a pracownicy są zdyscyplinowani i nie będą strzegli swych praw tak, jak czynią to robotnicy w innych regionach; władze lokalne/regionalne starają się przyciągać kapitał, oferując mu wszelkiego rodzaju zachęty finansowe: ulgi podatkowe, tanie i/lub umarzane kredyty, granty, dopłaty itp., jak również uzbrojony teren; system edukacyjny jest podporządkowany potrzebom producentów — lokalne szkoły półwyższe i wyższe podejmą kursy, które przysły inwestor sobie zażyczyć⁴. Jest to więc, twierdzą krytycy, jednoznaczne z podporządkowaniem się danego układu terytorialnego wymogom kapitału, co nie

⁴Niezwykle wymowny jest kontrakt, jaki zawarły władze stanu Wirginii z jednym z największych koncernów elektronicznych, Motorolą („Washington Post”, 12 kwietnia 1995 r.). Zakład wytwarzający półprzewodniki, o zatrudnieniu 5 tys. pracowników (z przewidywanymi kolejnymi 10 tys., które mogą powstać dzięki efektom mnożnikowym), zostanie zbudowany za ok. 3 miliardów dolarów w pobliżu stolicy stanu, Richmond. Lokalizację tę wybrano spośród 300 innych rozważanych w całych USA m.in. dzięki zachętom obiecany przez władze stanowe, wartym w sumie 85,6 mln dolarów. W ich skład weszły zobowiązania władz stanowych do zwolnień podatkowych za tworzenie nowych miejsc pracy i pomocy w szkoleniach pracowników oraz innych grantów, których uzyskanie przez inwestora wiąże się ze spełnieniem określonych kryteriów. Zachęty oferowane Motoroli przez Wirginię nie są duże, wynoszą bo-

zawsze musi być jednoznaczne z długookresowymi interesami społeczności terytorialnej.

Kolejne argumenty krytyczne wskazują, że jest to pojęcie tak nieokreślone, że może być poddawane rozlicznym manipulacjom, a próby jego kwantyfikacji często okazują się manipulacją szczególnie wyrafinowaną (że przypomnimy tu osławione studia niemieckiej firmy konsultingowej EM-PIRIKI nt. korzyści lokalizacji w Europie Środkowej, w którym jako region o najkorzystniejszych warunkach na inwestycje zagraniczne wskazano Bratysławę). Krytycy wskazują również, że nie można stwierdzić, że istnieje jeden, powszechnie obowiązujący zestaw wyznaczników „klimatu”, ponieważ wymagania lokalizacyjne różnych rodzajów działalności gospodarczej są odmienne.

„Klimat na biznes” odwołuje się jednak do wielu kryteriów lokalizacji, które oddziałują obiektywnie i w zasadzie powszechnie. Są to takie, znane już czynniki, jak jakość środowiska (dominujący typ pogody, możliwości rekreacji, dostępność do instytucji kulturalnych, bezpieczeństwo), dostępność transportowa, szczególnie bliskość lotniska, koszty życia (ceny domów, ziemi, edukacji itp.), uprzednie zlokalizowanie wielu innych przedsiębiorstw o podobnym profilu. Niezależnie od typu działalności gospodarczej czynniki te odgrywają istotną rolę, tym większą, im większy jest udział pracowników wysoko wykształconych i kadry zarządzającej w ogólnym zatrudnieniu i im na wyższym poziomie technologicznym dany zakład się znajduje.

Mamy więc do czynienia z pojęciem o dwoistej naturze. Z jednej strony składają się na nie cechy danego układu lokalnego, które świadczą o jego względnym zacofaniu i gotowości do podporządkowania się społeczności lokalnej interesom kapitału. Z drugiej jednak „klimat na biznes” obejmuje obiektywne wyznaczniki korzyści lokalizacyjnych, oferowanych przez dany układ lokalny.

Niezależnie od tego, czy uznamy „klimat na biznes” za obiektywną kategorię poznawczą, czy też jedynie za formę promocji miasta czy regionu, jest to kategoria szeroko stosowana przez niektóre z obszarów, które starają się przyciągnąć nowych inwestorów. *Greenville* w Południowej Karolinie jest jednym z najbardziej wyrazistych przykładów układów lokalnych, które osiągnęły znaczny sukces gospodarczy, operując tym właśnie pojęciem.

wiem nieco ponad 17 tys. dolarów za jedno miejsce pracy (Płd. Karolina zaofiarowała BMW prawie 70 tys. za miejsce, a Atlanta Mercedesowi-Benz 153 tys.). O wyborze tej właśnie lokalizacji zdecydowały także wysoki poziom życia w regionie, przyjemny klimat (w Wirginii nie jest tak gorąco, jak w stanach południowych), wysokie kwalifikacje miejscowej siły roboczej oraz bliskość technicznych wydziałów Uniwersytetu Wirginii.

Początki sukcesu gospodarczego regionu, którego największym miastem jest 60-tysięczne Greenville, datują się z pierwszych lat 1960-tych i są związane z przemysłem tekstylnym, tradycyjną dziedziną wytwarzania w regionie (co było związane z produkcją bawełny na całym południu USA). U progu lat sześćdziesiątych w Greenville pojawiły się firmy niemieckie i szwajcarskie, produkujące odzież, początkowo na rynek amerykański. Firmy te starały się wykorzystać zyski wynikające ze skromnych płac żądanych na miejscowym rynku pracy przez pracowników nisko kwalifikowanych — a tacy byli właśnie potrzebni do produkcji odzieży. Zakłady te przyciągnęły następnie firmy produkujące maszyny dla przemysłu tekstylnego, firmy usługowe obsługujące zarówno przemysł tekstylny, jak i maszynowy, przedstawicielstwa handlowe — więc pierwszy impuls związany z pojawieniem się kapitału zagranicznego uruchomił cały łańcuch efektów mnożnikowych. Załamanie się amerykańskiego rynku na produkty odzieżowe wytwarzane w USA, spowodowane konkurencją tanich produktów z Dalekiego Wschodu, zmusiło lokalnych wytwórców do zapoczątkowania eksportu produktów tekstylnych. Region Greenville zaistniał na światowych rynkach produktów i kapitału.

Gospodarka Greenville — podobnie jak w całej Południowej Karolinie — była zdominowana przez przemysły „proste”, nie wymagające wysokich kwalifikacji i tym samym zatrudniające nisko płatnych pracowników. W opinii ówczesnych władz stanu, szczególnie zaś według gubernatora Ernesta Hollingsa, sytuacja ta wymagała radykalnych zmian. *Władze stanowe zapoczątkowały bardzo szeroki program rozbudowy instytucji oświatowych, badawczych i naukowych, które miały stać się podstawą przyciągnięcia nowych przemysłów, w tym przemysłów wysokiej technologii.* Program ten, jak na koniec lat 1960-tych, był niezwykle innowacyjny, zważywszy, że rola wykształcenia i badań naukowych w tamtym okresie nie była jeszcze tak doceniania, jak w następnej dekadzie i później.

W połowie lat 1990-tych region Greenville gra już silną światową kartę. W 8 powiatach północno-zachodniej części Południowej Karoliny, zamieszkałych przez mniej niż 1 mln mieszkańców, ulokowało się prawie 200 firm z 15 krajów. Dominują firmy niemieckie (70) i brytyjskie (50), następnie zaś szwajcarskie (27), japońskie (24), francuskie, belgijskie, włoskie itd. Ostatnio pojawiły się firmy z Dalekiego Wschodu. Greenville, wraz z otaczającymi je terenami rezydencjalnymi, stało się obszarem wielojęzycznym, wielokulturowym, silnie włączonym w gospodarkę światową.

Ogółem na przestrzeni 25 lat (1970–1994) w samym tylko powiecie Greenville ulokowano 6 miliardów dolarów w postaci inwestycji prywatnych, co pozwoliło na stworzenie ponad 50 tys. nowych miejsc pracy (przypomnijmy

w tym momencie 45 mln dolarów zainwestowanych w parku przemysłowym w Duffield i 1300 nowego zatrudnienia — zestawienie to oddaje proporcje między tymi dwoma obszarami appalaskimi).

Skalę inwestycji Greenville i otaczających je obszarów najlepiej oddają plany rozwoju. W opinii miejscowej Izby Handlowej najpilniejsze inwestycje to budowa systemu oczyszczalni ścieków oraz obwodnicy wokół samego Greenville. Koszt tych inwestycji to ok. 200 mln dolarów i sumę tę miasto i powiat są w stanie wyasygnować ze swych środków — nie licząc na pomoc zewnętrzną, ponieważ byłaby ona za mała w stosunku do potrzeb. Komisja Appalaska, program EDA, inne formy pomocy federalnej nie stanowią obecnie dla Greenville istotnego źródła funduszy na rozwój. Nie było tak w przeszłości, kiedy obszar ten zapoczątkowywał szybki wzrost, natomiast obecnie gospodarka regionalna jest już w zasadzie samowystarczalna.

Fenomen Greenville nie jest oczywiście zjawiskiem odosobnionym. Podobnie jak i niektóre inne regiony południowe, północna część Południowej Karoliny korzysta z makroprzestrzennych trendów kształtujących regionalną strukturę gospodarki amerykańskiej w ostatnich dwudziestu latach. Jak całe Południe, region Greenville jest beneficjentem przemieszczeń aktywności gospodarczej, szczególnie zaś tej, która lokuje się w najbardziej progresywnych i najbardziej dynamicznych dziedzinach, z „*pasa mrozu*” do „*pasa słońca*”. Istotne jest natomiast to, że same regiony i układy lokalne w bardzo umiejętny sposób wspomogły ogólne tendencje, skorzystały ze sprzyjającej koniunktury, w aktywny sposób antycypując przyszłe trendy i dostosowując swe strategie rozwoju — nie do *przeszłych*, lecz *przyszłych* procesów.

4. Od mili dziesięciocentówek do sukcesu gospodarczego — Hazleton, Pensylwania

W 1955 r. wielka powódź, wywołana „potopem” towarzyszącym huraganowi *Diana*, zalała kopalnię węgla północno-wschodniej Pensylwanii, rujnując w ten sposób podstawę gospodarczą regionu. Powódź była tak wielka, że odbudowa wielu kopalni okazała się nieopłacalna — zostały zamknięte, a górnicy zwolnieni z pracy⁵.

Wydarzenie to było kolejnym niepowodzeniem miasta Hazleton. Po cząwszy od końca II Wojny Światowej popyt na węgiel kamienny (antracyt) stale malał, a pozostałe wydobyte było w coraz większym stopniu me-

⁵Historia Hazelton jest opisana w pracy CAN DO (1991).

chanizowane. W rezultacie rosło bezrobocie, a szanse na pojawienie się nowych miejsc pracy były znikome.

Już w 1947 r. przedsiębiorcy z Hazleton i najbliższej okolicy podjęli z własnej inicjatywy starania o stworzenie nowej bazy gospodarczej regionu, która byłaby w stanie zastąpić górnictwo węglowe. Powołali oni Korporację Rozwoju Przemysłu w Hazleton (*Hazleton Industrial Development Corporation*). Korporacja zebrała w ciągu czterech miesięcy 650 tys. dolarów (wg obecnej siły nabywczej to ponad 3 mln dolarów), które miały być przekazane Korporacji Electric Auto-Lite, mającej ulokować swój zakład zatrudniający 1000 pracowników w Hazleton. Niestety, w wyniku opóźnień w przekazaniu terenu, co wynikało z trudności w uzyskaniu czystego stanu prawnego działki będącej od 1822 r. własnością rozrzuconych po całym świecie potomków rodziny Coxe (do ich poszukiwania włączono nawet dyplomację Stanów Zjednoczonych), Auto-Lite ograniczyło swe plany inwestycyjne, do czego przyczyniły się również opóźnienia w dostawie energii cieplnej do budynku, w którym miał mieścić się zakład. W rezultacie w fabryce zatrudniono jedynie nieco ponad 300 pracowników. Także inne, późniejsze inicjatywy miejscowych biznesmenów podejmowane w celu skłonienia kolejnych inwestorów do osiedlenia się w Hazleton nie doprowadziły do trwałej zmiany niekorzystnej sytuacji miasta — np. tylko trzy lata funkcjonowała fabryka mebli szpitalnych, którą zachęcono dotacją 100 tys. dolarów (fundusze te uzyskano od 20 miejscowych przedsiębiorców).

Ostateczne zamknięcie kopalni w 1955 r. postawiło Hazleton w tragicznym położeniu — miasto poczęło się wyludniać, stało się miastem wymarłym (*ghost town*), z zamkniętymi sklepami i zakładami usługowymi, z opuszczonymi domami. Liczba ludności spadła z ok. 60 do 25 tys.

Z kolejną inicjatywą zebrania funduszy na rozwój wystąpił prezes miejscowej izby handlowej, Edgar L. Dessen. Wydawało się, że inicjatywa ta jest bez szans — ludność była zmęczona kolejnymi nieudanymi próbami „zaszczepienia” w mieście przemysłu. Miejscowi liderzy zaproponowali jednak skromną kontrybucję mieszkańców: 10 centów tygodniowo, czyli jedynie 5,20 dolarów rocznie. Rozpoczęto aktywną kampanię na rzecz zbiórki, której ukoronowaniem było ułożenie *mili dziesięciocentówek* (*mile of dimes*), przyklejanych do taśmy przebiegającej przez całe miasto. Zebrano wtedy ponad 14 tys. dolarów od tysięcy osób — cała ludność Hazleton uczestniczyła w tej zbiórce. Mila dziesięciocentówek zapoczątkowała późniejszy rozwój Hazleton i stała się jego symbolem.

Pierwszym osiągnięciem Edgara L. Dessena było doprowadzenie do zebrania kolejnych znacznych funduszy na rozwój Hazleton. Po doświadczeniach z Auto-Lite z góry ustalono, że zebrane środki nie będą prze-

kazane jednemu inwestorowi, lecz że będą przeznaczone na endogenny rozwój miasta. W ciągu czterech tygodni zebrano 200 tys. dolarów w gotówce i 540 tys. w postaci zakupów 15 letnich obligacji (obligacje były oprocentowane w wysokości 3% rocznie, co stanowiło stopę dwukrotnie większą od oferowanej przez banki komercyjne — dywidenda miała być wypłacana w odstępach półrocznych). Fundusze te uzyskano dzięki bardzo sprawnej, powszechnej i czasami wręcz agresywnej kampanii skierowanej do mieszkańców miasta oraz jego przedsiębiorców. Miejskowe kościoły różnych wyznań silnie poparły zbiórkę, co wraz z zaangażowaniem lokalnych mediów — prasy i radia — było istotnym czynnikiem w jej powodzeniu.

Zbiórka była przeprowadzona przez nowo powstałą organizację, CAN DO, która wydała też obligacje⁶. Organizacja ta skupiała miejscowych przedsiębiorców, przedstawicieli wolnych zawodów, kluby pracodawców, reprezentantów samorządu gospodarczego itp. Wkrótce CAN DO stała się ogóln amerykańskim symbolem zapoczątkowania odrodzenia gospodarki lokalnej przez wysiłek samej społeczności lokalnej, nawet przy obojętności władz lokalnych.

Zebrane środki zostały przeznaczone na założenie pierwszego parku przemysłowego. Zachęty dla inwestorów udostępniane przez nowo powstałą Agencję Rozwoju Przemysłowego Pensylwanii (*Pennsylvania Industrial Development Authority, PIDA*) były istotnym czynnikiem takiego właśnie przeznaczenia funduszy. PIDA dofinansowywała nowe przedsięwzięcia inwestycyjne w wysokości 30% kosztów, jeżeli 50% pokryto przez niskoprocentową (2% rocznie) pożyczkę udzieloną przez miejscowe instytucje kredytowe, a 20% przez samego inwestora lub lokalną agencję rozwoju.

Pierwszy park przemysłowy został założony na obrzeżach Hazleton, na terenie o powierzchni 550 akrów (nieco ponad 200 ha), zakupionych od prywatnego właściciela po 10 dolarów za akr. Cena była szczególnie niska, ponieważ właściciel ten pozostawił sobie pas tereny wzdłuż drogi 93, słusznie przewidując, że jego wartość znacznie wzrośnie po tym, jak na zapleczu zostaną wybudowane zakłady przemysłowe. Natychmiast po zakupieniu terenu opracowano zasady, jakie miały obowiązywać przyszłych inwestorów — zawarto w nich m.in. (z wyprzedzeniem ponad 20 lat w stosunku do ogólnych tendencji) ograniczenia w negatywnym oddziaływaniu na środowisko naturalne.

⁶CAN DO oznacza „można zrobić”. Była to odpowiedź E.L. Dessena na zastrzeżenia jednego z miejscowych bankierów, który powiedział, iż zebranie 500 tys. dolarów „nie może być dokonane” (*can't be done*). CAN DO stała się akronimem *Community-Area New Development Organization*, czyli typowej lokalnej agencji rozwoju.

Miejscowe przedsiębiorstwa budowlane i robót ziemnych za darmo zniwelowały teren, który był pocięty wykopami pozostałymi po wydobywaniu węgla. Wartość wykonanych prac oceniano na ok. 20 tys. dolarów. Wybudowano drogę łączącą teren parku z drogą 93. W tej fazie do całego przedsięwzięcia włączyły się władze samorządowe Hazleton, mimo że park przemysłowy był w całości położony poza granicami administracyjnymi miasta (znajdował się częściowo w Zachodnim Hazleton, częściowo zaś w gminie Hazleton). Do parku dociągnięto pełne uzbrojenie. Następnym krokiem było zbudowanie budynku o powierzchni ok. 6000 m² na działce 50 tys. m². Wartość budynku wraz z działką oceniono na 400 tys. dolarów. W jego posiadanie weszła firma chemiczna. 200 tys. pożyczki miejscowe banki, pożyczki w wysokości 120 tys. na 2% udzieliła PIDA, a pozostałe 80 tys. pożyczyla CAN DO. Okazało się przy tym, że urządzone w biurowej części budynku pomieszczenia nie odpowiadały użytkownikowi (były za małe), z czego wyciągnięto wniosek na przyszłość, iż należy konstruować jedynie „skorupę” budynku, a aranżację wnętrza pozostawiać lokatorom lub nabywcom. Obecnie, po czterdziestu prawie latach stałego rozwoju, firma ta zajmuje w parku budynki o powierzchni ponad 35 tys. m² i zatrudnia ok. 350 pracowników.

CAN DO przyciągała następnych inwestorów, stosując przy tym różne formy zachęty. Np. jeden z przedsiębiorców, zapalony gracz w golfa, skłaniał się do zlokalizowania swego zakładu w Hazleton, jednak się obawiał, że miejscowy klub golfowy z racji swych antysemitycznych uprzedzeń niechętnie przyjmie go na członka. E.L. Dessen wraz z kolegą zaprowadzili go do szatni klubu i wskazali szafkę, którą miał zająć. Zakład został zlokalizowany w parku Hazleton. Oczywiście, nie wszystkie starania prowadziły do sukcesu. Np. w przypadku firmy produkującej słodycze, dla której jakość wody była ważnym kryterium lokalizacji i która rozważała zlokalizowanie swego zakładu w Hazleton, CAN DO wykopało studnię głębinową i w ciągu dwóch tygodni przekazało pozytywne wyniki analiz. Przekonano żony wspólników co do walorów jakości życia w okolicy Hazleton, mimo tego że w okolicy brak było prywatnej szkoły na wysokim poziomie. Jednak brak dużego jeziora w okolicach Hazleton przesądził sprawę — jeden ze wspólników miał dużą łódź motorową, z której w weekendy korzystał wraz z całą rodziną. Firma ulokowała się w Princenton, New Jersey.

Do Hazleton przybywały nowe firmy — np. producent towarowych przyczep samochodowych, który otrzymał od CAN DO 19 akrów ziemi oraz nieoprocentowaną pożyczkę 50 tys. dolarów na prace ziemne. Producent przenośnych (w zasadzie „przewoźnych”) domów (*mobile homes*) przejął częściowo zbudowaną halę. CAN DO urządziła kolejne działki i rozpoczę-

nała budowę kolejnych „skorup” budynków, które natychmiast znajdowały nabywców. Po trzech latach funkcjonowania organizacji i jej parku przemysłowego uruchomił się sam się napędzający mechanizm rozwoju.

Prawie po 35 latach funkcjonowania CAN DO, wokół Hazleton istniało sześć dużych parków przemysłowych o łącznej powierzchni ponad półtora tysiąca hektarów. Koszty nabycia terenu wyniosły 1.5 mln dolarów, były więc bardzo niskie (niecały 1000 dolarów za hektar). Do 1989 r. przedsięwzięcia CAN DO zaowocowały:

- zbudowaniem hal i budynków o łącznej powierzchni 650 tys. m²;
- zainwestowaniem 200 mln dolarów w budowlę i 300 mln w maszyny i urządzenia;
- stworzeniem prawie 14 tys. nowych miejsc pracy — prawie 6 tys. zostało zlikwidowanych, lecz w 1989 r. pozostawało nieco ponad 8 tysięcy.
- uruchomieniem dodatkowego popytu lokalnego (bez efektów mnożnikowych — jedynie płace pracowników) w wysokości ponad 150 mln dolarów rocznie.

Obecnie CAN DO jest ustabilizowaną organizacją, posiadającą po każdym budynek w centrum Hazleton oraz będącą właścicielem budynków i hal przemysłowych o łącznej powierzchni 50 tys. m². Jest to jednocześnie organizacja, która wywiera wpływ na całe prawie życie gospodarcze mikroregionu.

Na sukces CAN DO złożyło się kilka czynników: względnie korzystne położenie makroregionalne, już relatywnie wysokie doinwestowanie terenu, tradycje przemysłowe. To dzięki tym tradycjom w Hazleton istniała cała warstwa miejscowych przedsiębiorców, a oni właśnie stali się motorem całego przedsięwzięcia. Oczywiście, istotne znaczenie miało również przywództwo założyciela CAN DO, Edgara L. Dessena, jak również rozwinięta świadomość i ofiarność miejscowej ludności. Jednak to grupa przedsiębiorców, którzy we własnym interesie zainicjowali długotrwały proces odrodzenia gospodarczego miasta, wydaje się być źródłem sukcesu CAN DO i regionu Hazleton.

Ważnym czynnikiem w powodzeniu CAN DO było również to, że obszar ten nie był uznany za ważny przez polityków federalnych wybieranych z tego właśnie terenu. Politycy ci swą uwagę koncentrowali na północy okręgu wyborczego powiatu Luzerne, w silniej zaludnionych terenach wokół miast Wilkes-Barre⁷. Społeczność Hazleton i jego najbliższych okolic

⁷Do dzisiaj teren ten nie był w stanie zapoczątkować endogennego rozwoju, mimo korzystnego położenia przy autostradzie. W rejonie Wilkes-Barre wydaje się przeważać roszczeniowe nastawienie do rozwoju lokalnego — uwaga miejscowych władz wydaje się bardziej skierowana na możliwości uzyskania zasileń zewnętrznych, niż na własny potencjał, a i politycy

została pozostawiona sama sobie i musiał liczyć jedynie na siebie, co — jak wykazuje doświadczenie miasta — stało się niezwykle korzystnym czynnikiem rozwoju lokalnego.

5. Wnioski

Obserwacje ścieżek rozwoju kilku układów lokalnych regionu Appalachów pozwalają na sformułowanie pewnych bardziej ogólnych wniosków na temat czynników rozwoju regionalnego i lokalnego. Niektóre z nich zostały już zaprezentowane w niniejszym tekście. Ograniczę się więc do najbardziej syntetycznej rekapitulacji najważniejszych. Za najistotniejsze należy uznać:

- zdolność do mobilizacji własnych zasobów, w tym szczególnie zdolność do wykształcenia aktywnej elity lokalnej i uzyskania przez nią szerokiego poparcia społecznego. Przytaczane przykłady wskazują na szczególnie duże znaczenie miejscowych przedsiębiorców, którzy są wyjątkowo silnie zainteresowani rozwojem gospodarczym swego regionu i którzy mają największe możliwości wpływania na lokalne procesy gospodarcze. Niezwykle ważne jest również powołanie sprawnej instytucji, która organizowałaby inicjatywy zapoczątkowane przez lokalne elity;
- korzystne położenie w makroskali przestrzennej. Tylko niektóre regiony w danej fazie rozwoju prezentują cechy struktury społeczno-gospodarczej zgodne z aktualnymi kryteriami lokalizacji — i zapoczątkowanie trwałego rozwoju układu lokalnego jest w takiej sytuacji znacznie łatwiejsze, niż w przypadku jednostek lokalnych położonych w regionach stagnujących;
- możliwość uzyskania poparcia wśród przedstawicieli centralnego i (w przypadku rozwoju układów lokalnych także regionalnego) układu politycznego, zdolnych do uruchomienia środków zewnętrznych na rzecz danego obszaru.

Można pokusić się o tezę, iż powyższe uszeregowanie tych czynników odpowiada ich relatywnemu znaczeniu. Oczywiście, poszczególne przypadki mogą tezy tej nie potwierdzać — szersze doświadczenia wykazują jednak jej ogólną prawdziwość.

Wszystkie analizowane wyżej przypadki wskazują na radykalnie odmienną rolę dwóch pierwszych czynników i trzeciego z nich. Zarówno mobilizacja miejscowych zasobów, jak i korzystne położenie w makroukładzie

centralni „rozgrywają” walkę o poparcie za pomocą *pork barrel*, ściągając do północnej części powiatu znaczne środki federalne i stanowe.

regionalnym sprzyjającym dynamicznemu rozwojowi, okazują się warunkami koniecznymi sukcesu wysiłków lokalnych. Rola pomocy zewnętrznej jest natomiast radykalnie odmienna. W sytuacji, gdy oba wyżej wymienione czynniki przyczyniają się do zapoczątkowania rozwoju, pomoc ta staje się istotnym wsparciem lokalnych wysiłków. Natomiast w przypadkach, *gdy pomoc zewnętrzna ma zastąpić mobilizację miejscowej społeczności lub też gdy jest kierowana do układów lokalnych, których położenie geograficzne jest szczególnie niekorzystne, z reguły stajemy się świadkami nieproduktywnego „przejadania” środków publicznych lub wręcz ich marnotrawienia na szeroką skalę.*

Literatura cytowana

- CAN DO (1991): *Upon the Shoulders of Giants. The CAN DO Story*, Hazelton.
- Caudill, H. (1963): *Night comes to Cumberland*, Knoxville.
- Fuller, S., (1985): *Pikeville, Kentucky: Redevelopment of an Urban center in Rural Appalachia: A Case Study*, George Washington University, Monograph 85-16.
- Gorzelać, G., (1995): *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, EUROREG-UNESCO, Warszawa.
- Isserman, A., (1995): *Appalachia after 30 years — an Assessment*, Appalachian Regional Commission, Washington, D.C.
- Kentucky, (1993): *Kentucky 2001. Strategic Area Development — Kentuckians shaping Kentucky for the 21st Century!* Big Sandy Area Development District, June 1993.
- Malecki, E. (1991): *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change*, Longman.
- PARC (1964): *Appalachia. A Report By the President's Appalachian Regional Commission*, US Government Printing Office, Washington, D.C.

STEFAN STARCZEWSKI, BARBARA WEBER

MAŁE OJCZYZNY — TRADYCJA DLA PRZYSZŁOŚCI

Wprowadzenie

W najbardziej ogólnym sensie „mała ojczyzna” oznacza miejsce zamieszkiwania człowieka, które go kształtuje, z którym w pełni się utożsamia i nad którym sprawuje pieczę. Nie jest to definicja naukowa. Pojęcie „małej” czy też „bliższej” ojczyzny ma swój bogaty i świetny rodowód literacki, występuje też często w publicystyce społecznej i kulturalnej, natomiast w naukach społecznych praw obywatelskich jeszcze nie uzyskało.

Dla wielu twórców literatury ich małe ojczyzny pełnią rolę inspiratorską, zwłaszcza gdy rozpamiętywane są z oddalenia, nostalgicznie — po utracie. Taką rolę pełni Litwa w „Panu Tadeuszu” A. Mickiewicza, Huculszczyzna w wizji literackiej St. Vincenza czy też Wielopole w dziele T. Kantora. Prof. Leszek Kołakowski — filozof, pisarz od roku 1968 żyjący poza krajem — na uroczystości nadania mu tytułu honorowego obywatela Radomia będącego jego miastem rodzinnym, małą ojczyznę określił następująco: *„To miasto czy wieś, w której się urodziliśmy, to środek świata. To przestrzeń niewielka, w której się obracamy — nasze domy, ulice, cmentarze, kościoły, ta przestrzeń niewielka wielkim wysiłkiem ludzkim zabudowywana, przez wojny niszczone i odbudowywana, jest centrum świata, do którego wszystkie inne kawałki są odniesione...”*.

Mała ojczyzna jest więc zarówno realną przestrzenią geograficzną i społeczno-kulturową, jak i miejscem symbolicznym. Mała ojczyzna stanowi płaszczyznę tworzenia i umacniania więzi lokalnych, zakorzenienia ludzi we własnej tradycji i historii.

W Polsce w latach 90-tych dla wielu ludzi działających w organizacjach samorządowych, w stowarzyszeniach lokalnych i regionalnych pojęcie małej ojczyzny nabrało nowego znaczenia. Stało się wyznacznikiem dążeń obywatelskich do przeciwstawiania się w wymiarze lokalnym wyuczonej bezradności, społeczno-kulturowej apatii, brzydocie, dewastacji i wyjąłowieniu estetycznemu i duchowemu środowiska.

Praktyczną formą wspierania tych dążeń w skali całego kraju jest realizowany od ponad trzech lat autorski program Fundacji Kultury „Małe ojczyzny — tradycja dla przyszłości”.

1. Podstawowe założenia programu

Program Fundacji Kultury to przede wszystkim konkurs na najciekawsze projekty rozwoju społeczno-kulturalnego środowisk lokalnych (małych miast, wsi, dzielnic wielkich miast itp.). Adresatami Konkursu są organizacje pozarządowe, stowarzyszenia kulturalne, oświatowe, regionalne, organizacje turystyczne i ekologiczne, samorządy lokalne, szkoły, ośrodki kultury oraz osoby i grupy działające poza układem instytucji formalnych. Ogłaszając przed trzema laty otwarcie konkursu Fundacja Kultury postawiła sobie za cel pobudzenie i wsparcie twórczych inicjatyw kulturalnych, społecznych, edukacyjnych, służących wzmocnieniu żywotności społeczno-kulturowej środowisk lokalnych współczesnej Polski, przede wszystkim tych, które są położone poza wielkimi traktami kultury.

Zamierzenie to realizowane jest zarówno poprzez wywołanie w ramach konkursu szczególnego rodzaju współzawodnictwa między jego uczestnikami, jak i poprzez bezpośredni kontakt jurorów ze środowiskami małych ojczyzn. Dokonuje się to w ramach kilkudniowej sesji stacjonarnej organizowanej dla uczestników konkursu, a także w czasie odwiedzin jurorskich małych ojczyzn zakwalifikowanych do drugiego etapu konkursu.

Od 1993 r. przeprowadzono dwie edycje konkursu, w grudniu 1996 r. zostanie zakończona edycja trzecia. Ogółem w trzech edycjach uczestniczyło 380 środowisk.

Jury konkursu, składające się z 11 osób — kompetentnych ekspertów, przedstawicieli różnych dyscyplin nauki, twórców kultury, animatorów działalności kulturalnej — w dwóch poprzednich edycjach przyznało 39 nagród i wyróżnień na ogólną sumę 438 000 PLN (4 miliardy 380 milionów starych złotych). Na konkurs w roku 1996 zgłoszono 114 projektów. Ich właśnie dotyczy przedstawione niżej dane.

Karta zgłoszenia zawierała informacje o autorze projektu (indywidualnym albo przedstawicielu zespołu bądź organizacji realizującej projekt) oraz organizacjach czy instytucjach współuczestniczących, o stosunku samorządu lokalnego do projektu i oczywiście o samym projekcie — jego celu, treści, formie, czasie realizacji, o ludziach, obiektach, sprzęcie i związanych z tym wszystkim kosztach. Karta zawierała również poszerzony opis projektu, nierzadko bardzo obszerny, ukazujący dzieje samej sprawy, ale

i miejscowości czy regionu, oraz dotychczasowe dokonania, jeśli realizację projektu już rozpoczęto. Lektura kart pozwala więc na uzyskanie sporej dawki wiedzy o środowiskach, w których projekty są realizowane, o samych projektach, o osobach, które je zgłaszają i urzeczywistniają, oraz o stosunku władz lokalnych do tych inicjatyw.

2. Środowiska

Uczestnicy konkursy w największej części przypadków (82 przypadki) to siedziby gminy — wieś lub małe miasto — następnie wsie sołeckie (17) lub miasta wojewódzkie (15). Uczestnicy są rozsiani po całym kraju (w 40 województwach).

Zasięg przestrzenny oddziaływania konkretnego projektu jest różny — od pojedynczej wsi czy osiedla do obszaru gminy, kilku gmin, rejonu, wyjątkowo nawet województwa. Także rozmiary tych środowisk są bardzo zróżnicowane — od najmniejszej wsi liczącej ok. 50 gospodarstw, do miast ponad 50-tysięcznych i obszarów jeszcze ludniejszych w przypadku inicjatyw ponadgminnych. W miastach wojewódzkich są to albo projekty służące mieszkańcom osiedla czy dzielnicy bądź uczniom jednej szkoły, albo też przeznaczone dla znacznie szerszych zbiorowości (np. wydawnictwa książkowe, czasopisma, programy edukacyjne, duże placówki kulturalne).

3. Projekty

Inicjatywy wyrażone w projektach dotyczą bardzo wielu spraw. Ich cele są niekiedy formułowane wprost, niekiedy zaś wynikają pośrednio, ale w sposób oczywisty, z opisu treści projektu. Najczęstszym celem — związanym w sposób oczywisty z ideologią „małych ojczyzn”, wyłożoną w informacjach o konkursie — jest **integracja społeczności lokalnej** poprzez działania kulturalne i edukacyjne, oddziaływanie na środowisko naturalne, ożywianie życia społecznego i kształtowanie postaw obywatelskich, inicjatywy gospodarcze. Drugim pod względem częstości występowania celem jest **samorealizacja i edukacja** uczestników projektu, trzecim — **promocja środowiska**. Kilka projektów dotyczy potrzeb jednostkowych czy rodzinnych autora, kilka — wydania prac literackich.

Oto sposoby realizacji poszczególnych celów.

Integracja społeczności lokalnej

Wspieraniu sztuki i kultury lokalnej oraz upowszechnianiu dziejów środowiska mają służyć:

- prace dokumentacyjne;
- konserwacja lokalnych zabytków (w jednym przypadku — budowa nowego pomnika);
- wspieranie sztuki ludowej i rzemiosła;
- organizowanie chórów i zespołów amatorskich;
- wspieranie twórczości poprzez konkursy, kluby, publikacje — od folderów po obszernie monografie — oraz inwestycje, takie jak galeria rzeźby czy uczelnia artystyczna;
- wydawanie gazety lokalnej bądź czasopisma poświęconego lokalnej historii czy kulturze;
- obiekty o charakterze muzealnym — izby pamięci, skanseny, muzea;
- imprezy otwarte, masowe — festyny doroczne bądź jubileuszowe, wystawy;
- obiekty rekreacyjno-sportowe — boiska, tereny rekreacyjne.

W pięciu przypadkach projekt dotyczy promocji kultury mniejszości narodowych bądź ma na celu zaangażowanie tych mniejszości we wspólną działalność społeczności wieloetnicznej (np. Ukraińców czy Cyganów w regionach północno-zachodnich). W dwóch przypadkach chodzi o inwestycje i działalność o charakterze religijnym.

Działania w sferze *środowiska naturalnego* obejmują:

- projekty edukacyjne;
- inwestycje komunalne;
- porządkowanie i zakładanie zieleni przydomowej i publicznej (zorganizowanie ciągu spacerowego w osiedlu, założenie ogrodu, parku);
- ochrona i pielęgnacja krajobrazu i regionalnej zabudowy.

Działania sprzyjające *ożywieniu życia społecznego i rozwojowi postaw obywatelskich* to:

- przedsięwzięcia edukacyjne;
- seminaria (np. forum inicjatyw pozarządowych);
- stowarzyszenia działające na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (np. klub liderów i promotorów środowiska).

Działania *gospodarcze* — bardzo nieliczne, co jest zrozumiałe z uwagi na charakter konkursu — to jedno przedsięwzięcie inwestycyjne i dwa popularyzatorskie.

Samorealizacja i edukacja uczestników

Wchodzą tu w grę dwa typy inicjatyw:

- Skierowane głównie do wewnątrz grupy uczestników — pewne formy działalności twórczej, edukacyjnej, zajęcia sportowe, turystyczne, rekreacyjne, kontakty z młodzieżą polską z krajów ościennych; tu zaliczyć

należy także 3 projekty zorientowane na przeciwdziałanie patologii społecznej i pomoc socjalną.

- Skierowane do szerszej społeczności a zarazem dostarczające osobistej satysfakcji uczestnikom. Obejmują właściwie wszystkie działania przewidziane w projektach, jednakże tylko w niektórych aspekt edukacyjny jest wyraźnie zaznaczony w uzasadnieniu. Dotyczy to najczęściej choć nie wyłącznie, dzieci i młodzieży.

Promocja środowiska

Promocja wyraża się przede wszystkim w często formułowanych przekonaniach, iż realizacja projektu przyczyni się do uatrakcyjnienia środowiska dla przybyszów z zewnątrz, przede wszystkim turystów. Ale, oczywiście, ma służyć także, w pierwszej kolejności, ludności miejscowej. Tylko w nielicznych przypadkach mówi się wyraźnie, że chodzi przede wszystkim o promocję miejscowości (jak np. gdy zamierza się wydać folder czy mapę, tworzy się klub potencjalnych liderów spośród mieszkańców i wychodźców czy ściaga studentów różnych uczelni artystycznych na praktyki wakacyjne w celu zainteresowania ich daną miejscowością). De facto o promocję chodzi znacznie częściej, trudno jednak oddzielić ten cel od poprzednio omówionych, dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkańców i integracji środowisk.

Inne cele

Pojedyncze projekty nastawione są na: odtworzenie dziejów jednej rodziny, odtworzenie dawniej istniejącej uczelni, wydanie książki beletrystycznej, tomiku wierszy itp.

Warunki realizacji projektów zobrazowane są w jakiejś mierze poprzez potrzeby finansowe, których zaspokojenia, choćby częściowo, ze środków konkursu oczekują ich autorzy. Skala tych oczekiwań jest ogromna: od kilkuset tylko złotych na zakup aparatu fotograficznego i filmów dla klubu młodzieżowego zajmującego się dokumentacją krajobrazu, do wieluset tysięcy na budowę, remont i wyposażenie obiektu muzealnego czy edukacyjnego. Przeważają potrzeby z zakresu sprzętu poligraficznego (od komputera poczynając), muzycznego, nagłaśniającego, wyposażenia klubów, pracowni. Nierzadko potrzeba pieniędzy na wynagrodzenia dla specjalistów niezbędnych do realizacji projektu — architektów, plastyków, instruktorów, archiwistów itp.

Zasięg tematyczny poszczególnych projektów jest bardzo zróżnicowany, podobnie jak zasięg przestrzenny. Jedne są wyraźnie monotematyczne — np. popularyzacja miłości do przyrody, dokumentacja (budowa czy remont) wybranych obiektów, zorganizowanie jednorazowej imprezy.

Inne zawierają kompleks działań, rocznych bądź wieloletnich, angażujących całe środowisko — najczęściej są to programy działalności placówek kultury czy wręcz urzędów gmin, nastawionych na wielokierunkową aktywizację ludności.

Podobnie jest z perspektywą czasową. Połowa projektów obejmuje nie więcej niż rok lub dwa (w tym są także imprezy jednorazowe), połowa to realizacje wieloletnie, trwające już od jakiegoś czasu (najwcześniejszy od roku 1985; 11 projektów od roku 1993, 13 — od 1994, 22 — od 1995). W kilkunastu przypadkach przewiduje się bezterminową trwałość (powtarzalność) funkcjonowania projektu.

4. Autorzy

Autorami projektów — w niewielkiej liczbie samodzielniymi, głównie zaś przewodniczącymi zespołom — są najczęściej przedstawiciele inteligencji: prawie 90 osób legitymuje się wykształceniem wyższym, pozostali — poza dwiema osobami — średnim. Dominują pedagodzy zatrudnieni w szkołach, przedszkolach sporadycznie wyższych uczelniach (32) oraz pracownicy placówek kultury — bibliotek, ośrodków kultury, muzeów, klubów itp. (24), a także różnych innych placówek lokalnych — ochrony zdrowia, usług socjalnych, redakcji gazet, wydawnictw (19 osób). W administracji lokalnej pracuje 11, w zakładach produkcyjnych 4, „na własnym” (w tym artyści) 8 osób. Emerytów jest 17. Kierownicze stanowiska w swoich miejscach pracy zajmują 23 osoby. Jeśli chodzi o płeć, dominują mężczyźni (73). Uczestnicy projektów to głównie osoby młode i w średnim wieku.

Projekty są realizowane przez różnorodne organizacje i instytucje. Jako „organizacje (instytucje) realizujące projekt” wymienione są: 54 stowarzyszenia lokalne, najczęściej określane jako „kulturalne” bądź „różne” (są to z reguły „towarzystwa miłośników” danej ziemi miejscowości i kultury); dalej placówki kulturalne i oświatowe (31), administracja lokalna (6), gazety (4). Z opisu projektów wynika, że autorzy są z reguły członkami tych organizacji lub pracownikami (kierownikami) tych placówek. Spośród kierujących projektami 25 osób deklaruje się jako „działający we własnym imieniu (prywatnie)”; w tym kilka „reprezentuje niezależny zespół autor-ski”, który tworzy najczęściej ze współmałżonkiem.

Wymienione organizacje i placówki są głównymi odpowiedzialnymi za realizację projektów. Ale nie jedynymi. Mają bowiem nierzadko wsparcie organizacji i instytucji krajowych i zagranicznych, współuczestniczących w projekcie. Na podstawie samych tylko nazw tych jednostek trudno wycią-

gać wnioski co do zakresu ich uczestnictwa, jest jednak wysoce prawdopodobne, że w wypadku jednostek zagranicznych jest to zasilanie finansowe, w wypadku pozalokalnych placówek naukowych i kulturalnych — pomoc merytoryczna, konsultacja itp., a w wypadku placówek lokalnych — bezpośrednie uczestnictwo.

5. Stosunek władz lokalnych do projektów

Bardzo ważne w realizacji większości projektów jest wsparcie władz lokalnych. Karta zgłoszenia zawierała zarówno pytanie o stosunek samorządu lokalnego do projektu (czy deklaruje współpracę, czy rekomenduje projekt), jak i specjalną rubrykę na taką rekomendację, podpisaną przez przedstawiciela odnośnych władz. Rekomendacji zabrakło w przypadku 10 projektów indywidualnych (w dwóch przypadkach zasygnalizowano ostry konflikt z władzą) oraz 12 zgłoszonych w imieniu zbiorowości. Oczywiście, nie wymagały rekomendacji projekty zgłoszone przez samorządy (wójtów, komisje kultury). Na wszystkich pozostałych kartach znajdują się rekomendacje. Są one zróżnicowane i to zróżnicowanie wyraża, w jakiejś mierze, stosunek samorządu do projektu. Można tu wyróżnić 4 postawy:

- władze deklarują poparcie czysto formalne, wyrażone najczęściej w krótkim zdaniu: „Urząd gminy popiera projekt zgłoszony na konkurs „małych ojczyzn” (9 przypadków);
- władze deklarują poparcie rozszerzone o pozytywną ocenę treści projektu, jego wagi dla społeczności, nieraz uzupełnione o wstydlivą „ekskuzę”, iż brak środków nie zezwala na poparcie aktywniejsze (25);
- władze popierają projekt i deklarują bliżej nie określone wsparcie (moralne? organizacyjne? finansowe? nie wiadomo) (18);
- władze popierają projekt i uczestniczą w kosztach jego realizacji, wyrażają to niekiedy bardzo ściśle, cytując odnośne postanowienie, protokół (39 przypadków).

6. Uwagi końcowe

Przedstawiony wyżej materiał obrazuje charakter inicjatyw zgłaszanych na konkurs „małych ojczyzn” oraz osób, które je podejmują i realizują. Nie mówi nic o rzeczywistej liczbie takich inicjatyw, powstających w miejscowościach czy gminach kraju, a jedynie o tych, które ujawniły się w postaci projektów przesłanych do Fundacji Kultury. Ogromna większość projektów jest znana władzom lokalnym i przez nie popierana, co zapewne odegrało

rolę w decyzji o zgłoszeniu wniosku. Czy istnieją także inne inicjatywy, egzystujące poza wiedzą i poparciem samorządu? Tego również nie wiemy, dlatego wyciąganie wniosków co do rozmiarów ruchu „małych ojczyzn” w kraju byłoby nie uprawnione.

Istotne są natomiast wnioski dotyczące skutków podejmowania tych inicjatyw w poszczególnych środowiskach. Są to skutki różnorakie.

- po pierwsze — wzbogaca się dotychczas istniejący (w wielu miejscowościach bardzo skromny) zestaw ofert uczestnictwa w szeroko pojętej sferze społeczno-kulturalnej;
- po drugie — rozszerza się wiedza mieszkańców o ich środowiskach, sprzyjająca zainteresowaniu, wzmacnianiu społecznej świadomości, więzi społecznych, integracji tych środowisk;
- po trzecie — ujawniają się jednostki i grupy o charakterze inicjatywnym, przedsiębiorczym, nierzadko przywódczym, zorientowane na działalność służącą potrzebom środowiska. Częściowo są to postacie już dobrze pod tym względem znane i obdarzone funkcjami i stanowiskami kierowniczymi, ale wiele z nich ujawnia swoje predyspozycje dopiero w trakcie realizowania projektu. Ci wzbogacają miejscowe elity, stanowiące potencjalną bazę samorządu lokalnego. Są więc, nawet nie zajmując się bezpośrednio działalnością gospodarczą, pośrednim, ale ważnym elementem koniunktury w gminie.

Nie wszystkie spośród nadesłanych w roku 1996 projektów odpowiadają w pełni założeniom programowym konkursu i oczekiwaniom jego realizatorów. Jednakże, podobnie jak w latach ubiegłych, tak i w tym roku jury konkursu napotkało na projekty świadczące o ~~niezwykle~~ znaczeniu programu „Fundacja Kultury” w pobudzeniu kreatywności społecznej, ożywieniu oryginalnych tradycji lokalnych, wyzwalaniu energii obywateli do twórczego kształtowania otoczenia, własnej małej ojczyzny. A taki jest istotny sens przedsięwzięcia „Małe ojczyzny — tradycja dla przyszłości”.

MARIA WEBER

KLUB SUKCESU LOKALNEGO

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku dała gminom potężne narzędzie do rozwoju gospodarczego i lokalnej demokracji. Jednocześnie nastąpił pierwszy etap decentralizacji systemu budżetowego państwa. Przyniósł on wyodrębnienie około jednej piątej dochodów w postaci budżetu gmin i ustabilizowanie ich udziału na poziomie około 14% dochodów bilansu finansów sektora publicznego. Rośnie powoli udział dochodów gmin w dochodzie państwa, zmieniając się z 23,78% w 1991 roku do około 30% w bieżącym roku.

Silna chęć inwestowania utrzymuje się od początku reformy samorządowej. Szefowie gmin i radni starają się wykorzystać efektywnie dane im możliwości, choć słychać też narzekania burmistrzów, prezydentów czy wójtów na brak pieniędzy. Zaniedbania są wieloletnie, zaś apetyty ogromne. Niemal w każdej gminie powstają nowe oczyszczalnie, kotłownie, sieć wodno-kanalizacyjna. Remontuje się drogi, wymienia tabor komunikacji miejskiej. Trudno zanegować dokonania. Jednocześnie wśród 2500 gmin znalazły się takie, jakie w ciągu kilku lat dokonały radykalnych zmian u siebie. Ich stan wyjściowy był różny. W jednych gminach przed reformą żyło się lepiej, w drugih gorzej. Ale szefowie lokalnych społeczności postawili na własną przedsiębiorczość i odwagę w podejmowaniu decyzji, dzięki czemu obecnie warunki życia w tych gminach, bez względu na ich położenie, tradycje i kulturowe podłoże, są porównywalne. Burmistrzowie czy wójtowie wybrali różne ścieżki rozwoju, które doprowadziły do wydobywania miejscowości ze stanu zaniedbania i niemożności, do zbliżenia warunków życia do standardów zachodnich. W stosunku do innych gmin osiągnęły one prawdziwy sukces. Stało się to możliwe na skutek umiejętnego zarządzania i wykorzystania istniejących zasobów, zdobycia środków finansowych oraz pozyskania lokalnej społeczności dla swych przedsięwzięć. Za tymi dokonaniem stoją konkretni ludzie, bez których zapewne przemiany zachodziłyby wolniej. Sukces ich gminy stał się ich osobistym sukcesem.

Dokonania i pozytywne przemiany w samorządzie terytorialnym należą ciągle jeszcze do rzadkości. Dlatego warto promować ludzi, którzy stoją za

lokalnymi osiągnięciami oraz wybranymi przez nich rozwiązaniami. W Polsce brakuje organizacji prawdziwie samorządowej, upowszechniającej doświadczenia osób zarządzających lokalnymi majątkami i finansami oraz dążących do rozwoju swojej miejscowości. Istniejące związki reprezentują interesy poszczególnych kategorii gmin. Tymczasem wiele problemów jest wspólnych, zaś porozumienie można osiągnąć w organizacji integrującej różne ośrodki, mniejsze i większe.

Role inicjatorów organizacji wzięli na siebie przedstawiciele Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego przy Uniwersytecie Warszawskim. Zaprosili do siebie 20 burmistrzów i wójtów małych i średnich gmin o liczebności do 50 tys. mieszkańców. Zapewne znalazłoby się jeszcze kilka innych gmin, które w obliczu transformacji i niedokończonych reformy samorządowej odniosły prawdziwy sukces. Jednak inicjatorzy uznali, iż zaproszeni goście reprezentują, w przeciwieństwie do innych gmin, wyższy etap rozwoju, polegający bardziej na realizacji strategii rozwoju niż na odrabianiu zaległości inwestycyjnych. Oni mają je w większości za sobą.

Pomysł zyskał poparcie wśród zgromadzonych w sali Instytutu. Liderzy lokalni zaakceptowali nazwę Klubu Sukcesu Lokalnego. Uznali, iż zasadniczym celem Klubu będzie rozwój samorządności w sensie ustrojowo-prawnym, rozwój samorządności lokalnej, tworzenie i pielęgnowanie lokalnych więzi społecznych oraz lokalny rozwój gospodarczy. Członkiem Klubu zostaje personalnie burmistrz lub wójt, albowiem to oni osobiście mieli wpływ na zmiany zachodzące w ich gminach, a zatem również na osiągnięcia.

Klub Sukcesu Lokalnego liczy na razie 18 osób. Reprezentują oni różne gminy, od małego Zelowa po Cieszyn czy Wąbrzeźno. Wśród członków znajdują się również wójtowie. Niektórzy znaleźli potwierdzenie swojego sukcesu na liście rankingowej gmin, którą opublikował tygodnik „Współnota”.

Osiągnięcia, jakimi szczytą się członkowie Klubu, mają różną wartość i dotyczą różnych dziedzin. Ich wspólną cechą są pozytywne zmiany we wsi czy mieście oraz stworzenie przychylnych warunków rozwoju gminy. Dla przykładu omówimy poniżej dokonania niektórych z nich.

Burmistrz Lubartowa Jacek Krzysztof Świętoński od początku 1990 roku inwestuje w budownictwo. Stanowi ono aż 37% wszystkich inwestycji. Część inwestycji budowlanych związana jest z oświatą. Jak twierdzi burmistrz, baza oświatowa wyróżnia się w województwie. Zbudowano między innymi 3 sale gimnastyczne oraz kryty basen. Młodzi ludzie zaczęli, po ukończeniu studiów, wracać do rodzinnego miasta. Miasto odzyskało,

po modernizacji, swój historyczny charakter. Natomiast sprywatyzowanie przedsiębiorstw komunalnych przyniosło redukcję bezrobocia z 34% do około 20%

Na oświacie zależy również burmistrzowi Wąbrzeźna Bogdanowi Koszucie. Twierdzi on, iż można inwestować w różny sposób, na przykład w kanalizację czy wodociągi. Jeśli się jednak zapomni o człowieku, to efekt własnych planów może okazać się mizerny. Gmina nie zapomniała oczywiście o podstawowych inwestycjach komunalnych i wybudowała oczyszczalnię ścieków oraz zmodernizowała sieć wodno-kanalizacyjną. Równolegle jednak burmistrz postawił na oświatę. Wąbrzeźno przejęło prowadzenie szkół podstawowych w 1990 roku. Teraz, po 6 latach oświata znajduje się na innym poziomie rozwoju. Wszystkie szkoły, łącznie z liceum, zostały wyremontowane i wyposażone w komputery. W każdej szkole istnieją kółka zainteresowań i nauka języków obcych. W tym roku do subwencji oświatowej państwa w wysokości 27 mld starych złotych gmina dołoży z budżetu jeszcze 7 mld zł. za stworzenie samorządowego systemu edukacji od przedszkola do matury. Wąbrzeźno zostało nagrodzone w konkursie „Gmina jakich mało”. Konkurs został zorganizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, we współpracy z Amerykańską Agencją Rozwoju Międzynarodowego i Tygodnika „Wspólnota”.

Oświata nie jest jedynym priorytetem burmistrza. Uznał on, że skoro powoli tworzy się elita intelektualna miasteczka, to należy jej zapewnić mieszkania. W Wąbrzeźnie powstało więc trzecie w kraju Regionalne Towarzystwo Budownictwa Społecznego. Pierwsze budynki były gotowe latem 1996 roku.

O Piotrze Łącznym, burmistrzu Dzierzgonia, słychać było głośno zanim powstał Klub Sukcesu Lokalnego. Jego miasto bowiem wygrało konkurs na najładniejsze osiedle w kraju w 1993 roku. Konkurs zorganizowało Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Gmina leży w rejonie zagrożonym strukturalnym bezrobociem, na skutek likwidacji PGR-ów i filii zakładów przemysłowych z dużych miast. Oficjalnie bezrobocie wynosi około 30%. Wydawało się, iż miasto zostało skazane na wegetację. Jedną z pierwszych decyzji burmistrza Łącznego było więc założenie Towarzystwa Rozwoju Dzierzgonia, którego zadaniem stała się integracja mieszkańców wokół rozwiązania lokalnych problemów. Z inicjatywy Towarzystwa powstało Regionalne Towarzystwo Inwestycyjne oraz Fundusz Poręczeń Kredytowych. Ten ostatni, korzystając ze środków PHARE (122 tys. ECU), rozpoczął działalność jako pierwsza lokalna organizacja wzajemna w kraju. Przy samym TRD działa inkubator przedsiębiorczości. Założenie proinwestycyjnych organizacji ułatwiło ściąganie do Dzierzgonia dodatkowych

funduszy zagranicznych w kwocie około 350 tys. ECU. Zostały one wykorzystane na agroturystykę, centra kulturalne, rolnictwo ekologiczne. Ostatnio burmistrz Piotr Łączny zdecydował o przejęciu szkoły średniej, a zasadniczą szkołę zawodową postanowił zamienić na liceum.

Burmistrz Zelowa Sławomir Malinowski zainicjował kilka niekonwencjonalnych projektów. Na przykład postanowił objąć pomocą wszystkich mieszkańców pozbawionych środków do życia. Stworzył klub dla bezrobotnych, który pomaga zmienić ich postawę na bardziej czynną, nauczyć ich poszukiwania pracy. Uznał też, iż warto ożywić działalność Domu Kultury, który stał się jednostką budżetową Urzędu Miasta. Obecnie organizowane są w nim koncerty festiwalowe, ogólnopolskie konfrontacje literackie, promowana jest działalność artystyczna miejscowych twórców. W Zelowie działa Agencja Rozwoju Regionalnego, dzięki której powstał inkubator przedsiębiorczości. Na jego rozwój Żelów otrzymał pieniądze z Funduszu PHARE.

Inne gminy znane są z umiejętnego przyciągnięcia dużych inwestorów zagranicznych. W Tarnowie Podgórnym działają: fabryka czekolady Stollwerck, palarnia kawy Union Coffee, fabryka mebli Balma. Firmy te zainwestowały około 200 mln USD. Wójt Waldy Dzikowski, odległej zaledwie o 9 km gminy od Poznania, zapowiada następne inwestycje zagraniczne. Jak na 14-tysięczną gminę to dużo. O sukcesie zdecydowała umiejętna polityka informacyjna gminy.

W Niepołomicach powstała duża rozlewnia Coca-Coli. Na tle tej inwestycji miasto nabrało nowego charakteru. Burmistrz Stanisław Kracik podkreśla, iż amerykańska firma nie zainteresowałaby się gminą, gdyby nie było właściwych warunków do inwestowania. Jej „osiedlenie” się w Niepołomicach należy do skutków sukcesu, a nie przyczyn.

Osiągnięcia dwóch innych gmin — Jastarni i Karpacza — omówiono w innej części tej publikacji.

Kilkunastu liderów samorządowych ma różne doświadczenia i różne pomysły na rozwój własnej gminy. Łączy ich wykorzystanie istniejących zasobów, dynamicznie prowadzone inwestycje, w tym w wielu przypadkach rozwojowe, komunalizacja i prywatyzacja mienia, umiejętność zmobilizowania wokół własnych poczynań lokalnych społeczności. Samorządowi liderzy starali się pokonać istniejące trudności w maksymalnym stopniu. Nie czekali na dotacje, lecz starali się znaleźć dodatkowe źródła finansowania. W dużym stopniu im się to udało.

ANEKS

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

Szanowni Państwo! Po raz wtóry zwracamy się do samorządów o wypełnienie ankiety — na poprzednią uzyskaliśmy ponad 1000 odpowiedzi. Raport z jej wynikami jest dostępny w Sejmiku Samorządowym. Bardzo liczymy na Państwa współpracę!

KWESTIONARIUSZ ANKIETY „KONIUNKTURA GMIN — 1996”

Nazwa gminy Nazwa województwa

1. Ile prywatnych podmiotów gospodarczych w 1995 r.? (prosimy wpisać odpowiednie liczby)

zostało zarejestrowanych

1. zatrudniających do 5 osób

2. zatrudniających 6 i więcej osób

zostało wyrejestrowanych

3. zatrudniających do 5 osób

4. zatrudniających 6 i więcej osób

2. Jak zmieniła się w 1995 r. liczba miejsc w gminie pracy w porównaniu z 1994 r.?

wzrosła: ponad 20% ☐ 10–19% ☐ 1–9% ☐

zmniejszyła się: ponad 20% ☐ 10–19% ☐ 1–9% ☐

nie zmieniła się ☐

3. Jakie były główne przyczyny wzrostu (spadku) liczby miejsc pracy w 1995 r.?

1.

2.

3.

4. Ilu jest w gminie bezrobotnych?

5. Ilu bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku?

6. Jaka jest stopa bezrobocia w gminie?

7. Ile osób korzysta z pomocy socjalnej?

8. Czy władze gminy podejmują działania zmierzające do zwiększenia liczby miejsc pracy? tak ☐ nie ☐

9. Jeżeli tak, to jakie?

1.

2.

3.

10. W której z powyższych opinii jest więcej racji?

1. Samorząd lokalny nie ma większego wpływu na sytuację na rynku pracy w gminie ☐

2. To głównie samorząd lokalny kształtuje sytuację na rynku pracy w gminie ☐

11. Czy w gminie prowadzone są prace interwencyjne w celu zatrudnienia bezrobotnych? tak ☐ nie ☐

12. Czy w 1996 r. gmina przeznaczy na inwestycje komunalne (w cenach porównywalnych):
 więcej środków ☐ mniej środków ☐ tyle samo środków ☐ co w 1995 r.?
13. Gdyby nastąpił znaczący wzrost dochodów gminy, to na jakie cele należałoby go przeznaczyć:
 (prosimy zaznaczyć wybrane cele przez wskazanie ich rangi; ranga = 1 oznacza największy przyrost itd.)

Cele wydania przyrostu środków	Ranga	Cele wydania przyrostu środków	Ranga
pomoc socjalna		inwestycje komunalne	
oświata		promocja gminy	
ochrona zdrowia		zachęty (ulgi) dla inwestorów	
budownictwo mieszkaniowe		inne cele	

Jeżeli wskazano w tabeli inne cele — to jakie?

14. Czy władze gminy powinny pomagać każdemu inwestorowi — nawet bogatej firmie zagranicznej — czy tylko tym słabszym ekonomicznie?
 każdemu ☐ tylko słabszym ☐
15. Czy burmistrz i wójt powinni być wyłaniany: tak, jak obecnie przez
 radę gminy ☐ w wyborach powszechnych ☐ na podstawie konkursu na
 czteroletni kontrakt menedżerski ☐
16. Ilu było w gminie burmistrzów (wójtów) od wyborów samorządowych w 1990 r.?

17. W jakim stopniu wydarzenia na ogólnopolskiej scenie politycznej (np. wybory prezydenckie, tzw. „sprawa Oleksego” itp.) wpływają na sytuację w gminie?
 silnie wpływają ☐ słabo wpływają ☐ w ogóle nie wpływają ☐
18. Czy władze gminy starały się o uzyskanie poparcia szerokich rzesz mieszkańców w jakiejś sprawie ważnej dla całej gminy? tak ☐ nie ☐
19. Jeżeli tak, to: a) jakie było to poparcie? silne ☐ słabe, ale
 wystarczające ☐ zerowe ☐
 b) w jakiej sprawie władze gminy starały się je uzyskać?

20. Czy władze gminy współpracują z miejscowymi przedsiębiorcami?
 tak ☐ nie ☐
21. Jeżeli tak, to na czym polega ta współpraca?

22. Czy gmina uzyskiwała środki zewnętrzne — np. PHARE, innych programów pomocowych, Komitetu Badań Naukowych itp.? tak ☐ nie ☐
23. Jeżeli tak, to: kiedy ile na co
 kiedy ile na co
 kiedy ile na co
24. W jakim stopniu poniższe bariery ograniczają działalność władzy lokalnej w Państwa gminie?

	bardzo wysokim	wysokim	niskim	bardzo niskim	są nieistotne
a) szczupłość środków finansowych	☐	☐	☐	☐	☐
b) brak pomocy z zewnątrz	☐	☐	☐	☐	☐
c) brak koncepcji sensownej działalności rady	☐	☐	☐	☐	☐
d) brak porozumienia wśród elity lokalnej	☐	☐	☐	☐	☐
e) brak aktywności miejscowego środowiska	☐	☐	☐	☐	☐
f) trudna współpraca z władzami wojewódzkimi	☐	☐	☐	☐	☐

- | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| g) zbyt mała samodzielność zarządu | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| h) zła samorządowa polityka państwa | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| i) niewłaściwe przepisy/system prawny | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| j) brak personelu o właściwych kwalifikacjach | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| k) niewłaściwy podział terytorialny kraju | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| l) inne — jakie? | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

25. Czy, ogólnie rzecz biorąc, dla gminy 1996 rok w porównaniu z 1995 rokiem będzie:

lepszy ☐ taki sam ☐ gorszy ☐ trudno powiedzieć ☐

26. Co uzasadnia właśnie taką Państwa odpowiedź?

.....

.....

DZIĘKUJEMY ZA POMOC W BADANIACH NAUKOWYCH

