

POLITYKA REGIONALNA

*Lucyna Wojtasiewicz****AKTYWIZACJA GOSPODARCZA GMINY
W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU LOKALNEGO**

Przeobrażenia ogólnosystemowe, jakie zachodzą w Polsce, wymagają rozpoznawania i oceny nie tylko w makronakładach, lecz również na wszelkich innych poziomach działania, a w tym również na poziomie lokalnym. Ważne, interesujące i pożyteczne będzie zapoznanie się z zagadnieniem, jak wpływa polityka rozwoju państwa na rozwój poszczególnych gmin. Jak wiadomo, wszelkie przedsięwzięcia w dziedzinie polityki gospodarczej (społeczno-gospodarczej) państwa mają znaczenie dla rozwoju lokalnego. Nie mogą one być bez znaczenia, skoro właśnie na szczeblu lokalnym przybierają konkretną postać i w tej skali przestrzennej ogniskują się i kumulują, dając pozytywny efekt synergii, ale także ujawniając sprzeczności, luki, konflikty. Wpływ przeobrażeń ogólnosystemowych na rozwój lokalny jest istotny również z tego powodu, że integralną częścią przeobrażeń makroukładu jest proces decentralizacji funkcji państwa (reforma centrum gospodarczego, zmiana terytorialnej organizacji kraju), a to już bezpośrednio odnosi się do stopnia i zakresu samorządności terytorialnej, systemu finansowania gmin itd. Najważniejsze problemy rozwoju lokalnego w obecnej sytuacji kraju to¹:

* Prof. dr hab. w Katedrze Polityki Gospodarczej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

¹ Wszystkie spostrzeżenia oparto na materiałach zgromadzonych do pracy pt. *Monitoring gmin regionu Wielkopolski*. Praca ta jest realizowana w Centrum Badania Gospodarki Regionalnej Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Ma ona dać odpowiedź na pytania – jakie przeobrażenia społeczno-gospodarcze zachodzą w gminach w procesie transformacji gospodarki Polski, jakie powstają efekty tych przeobrażeń (również negatywne) i jakie potrzebne są działania korygujące. W szczególności bada się zjawiska i procesy demograficzne, potencjał gospodarczy, przeobrażenia struktury gospodarki, procesy inwestycyjne, warunki życia ludności i sytuację finansową gminy. Wyniki dotychczasowych badań zostały przedstawione w następujących publikacjach. *Gmina w procesie przekształceń gospodarki kraju*, [w:] *Rola polityki*

1) ożywienie gospodarcze gminy, w tym rozwój przedsiębiorczości, nowoczesność gospodarki, efektywność produkcji, otwarcie na kontakty gospodarcze z otoczeniem,

2) sytuacja materialna mieszkańców gminy, w tym zatrudnienie i stopień zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych,

3) sytuacja finansowa gminy, w tym poziom dochodów własnych i stan zasobów komunalnych.

Trzeba pamiętać, że rozwój jest pojęciem złożonym, nawet jeżeli ograniczymy jego zakres ściśle do spraw społecznych i gospodarczych. Wynika to z wielorakości celów, którym rozwój ma służyć, i z różnorodności działań, które go kształtują. W skali lokalnej sprawy rozwoju społeczno-gospodarczego stają się szczególnie skomplikowane, ponieważ każdy obszar funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości (gospodarki kraju); korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach kraju, dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia; wchłania fundusze wytworzone gdzie indziej i przekazuje własne środki na inne obszary. Wiele elementów rozwoju nie bilansuje się w skali lokalnej, nawet przy znacznym stopniu domknięcia gospodarki, a z reguły przecież nie jest on duży. Nie ma tu również pełnej współzależności między rozwojem gospodarczym a poziomem życia mieszkańców. Od polityki państwa zależy m. in. to, jak duża jest współzależność między faktyczną konsumpcją (sensu *largo*) na danym terenie a potencjalnymi efektami konsumpcyjnymi jego gospodarki i jaki jest kierunek ewentualnej rozbieżności. W określonych fazach rozwoju bardzo często centralna polityka społeczno-gospodarcza prowadzi do tego, że regiony bogatsze dotują regiony biedniejsze, czego wyrazem są różnice między dochodem wytworzonym a dochodem wykorzystywanym w poszczególnych obszarach kraju. Dlatego mówiąc o rozwoju lokalnym należy eksponować lokalność efektu (pozytywnych przeobrażeń ilościowych i jakościowych na danym obszarze) ze świadomością, że determinanty rozwoju (czynniki, warunki, środki) mogą mieć charakter zarówno lokalny, jak i zewnętrzny, i że te ostatnie są bardzo ważne.

Należy mieć świadomość, że coraz szersza i wnikliwsza musi być interpretacja tego, co rozumie się przez cel rozwoju, tradycyjnie określany jako zapewnienie ludziom możliwie najwyższego poziomu życia. Składa się nań zespół celów cząstkowych, a mianowicie:

ekonomicznej w procesie transformacji systemowej, red. S. Bagdziński, M. Marszałkowska, Toruń 1993; *Badanie przeobrażeń gmin w regionie Wielkopolski (wstępne wyniki monitoringu)*, [w:] *Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej*, red. H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Gdańsk 1995; *Monitoring gmin – przeobrażenia społeczno-gospodarcze*, [w:] *Gospodarka, przestrzeń, środowisko*, red. U. Wich, Materiały z I Ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej w 30-lecie Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu im. M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 1996; *Przedsięwzięcia inwestycyjne gmin i ich podstawy finansowe*, [w:] *Polityka gospodarcza. Region. Rynek pracy*, red. Z. Kaźmierczak, Łódź 1996.

1) zapewnienie ludziom miejsc pracy i dochodów pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia,

2) zapewnienie warunków bytu materialnego, a w tym: wyżywienia, mieszkania i przebywania w środowisku nie szkodzącym zdrowiu,

3) zapewnienie warunków rozwoju duchowego, a w tym: możliwości wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem,

4) zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, a w tym poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju dla następnych pokoleń.

Cele te mają charakter uniwersalny; trudno mówić o ich określonej specyfice lokalnej. Na pewno jednak w skali lokalnej dokonuje się ich konkretyzacja i hierarchizacja, a także dostosowanie do warunków rozwoju. Ogólne drzewo celów w każdej gminie musi mieć własną strukturę, odpowiadającą możliwościom gminy i oczekiwaniom jego mieszkańców, a także konkretnej sytuacji w gminie (czego wyrazem może być np. stawiany niekiedy na pierwszym miejscu w programie rozwoju gminy postulat bezpieczeństwa i porządku publicznego).

Trzeba liczyć się z tym, że zmienia się waga i ocena dyspozycyjnych czynników rozwoju gminy. Tradycyjnie zalicza się do nich: położenie, warunki naturalne, siłę roboczą, zagospodarowanie.

W aktualnym ujęciu coraz bardziej istotne stają się tzw. otoczenie lokalne działalności gospodarczej w gminie, a w tym: układy instytucjonalne, charakter i potencjał miejscowego rynku, istnienie niszy atrakcyjności. Proefektywnościowy model polityki gospodarczej państwa tworzy potrzebę nie tylko ilościowych, ale również (a może – przede wszystkim) jakościowych ocen potencjału gminy. Odnosić się one powinny do wszystkich zasobów dyspozycyjnych gminy, tworzących określony system.

Ważne tu są wewnętrzne relacje gospodarki gminy, przynajmniej takie podstawowe ujęcia, jak:

a) relacje między zasobami gminy a działalnością gospodarczą, a w tym między:

- liczbą ludności w wieku zdolności do pracy a zatrudnieniem,

- arealem użytków rolnych a gospodarką rolną (w całym zbiorze mierników – od liczby utrzymujących się z rolnictwa, poprzez produkcję i jej wydajność, do efektów sprzedaży),

- warunkami do rozwoju turystyki a poziomem rozwoju tej dziedziny gospodarki i jej efektami;

b) relacje między poszczególnymi dziedzinami gospodarki i szeroko rozumianą jej obsługą, np. między rolnictwem a przemysłem przetwórczym, między działalnością produkcyjną a usługami z zakresu tzw. otoczenia biznesu itd.

Ważna jest ponadto identyfikacja i pomiar zagrożeń rozwoju lokalnego. Należy do tych zagrożeń pogłębiające się, a także trwałe bezrobocie, relatywnie duża i strukturalnie niekorzystna emigracja ludności, ponadprzeciętny stopień ubóstwa społeczeństwa, zanieczyszczenia środowiska i ogólnie złe warunki życia, przestępstwa i inne zjawiska patologii społecznej oraz znamienne elementy patologii gospodarczej (jak szara strefa) i zastoju gospodarczego (jak mienie niechciane, grunty leżące odłogiem, krótki żywot większości nowo powstałych firm).

Z powyższych rozważań wynika kilka praktycznych wniosków dotyczących aktywizacji gospodarczej gminy, tj. kształtowania jej rozwoju w sposób zapewniający większą dynamikę i większą aktywność. Odnosi się to do diagnozowania rozwoju gminy, jej strategii i promowania.

Jeśli chodzi o diagnozowanie rozwoju gminy, to jego przesłanką powinno obecnie być – poza prezentacją zespołu wskaźników konwencjonalnie przyjmowanych do porównań między gminami lub do zestawień z wielkościami przeciętnymi w województwie, bądź w kraju – dostarczenie informacji o stopniu osiągania założonych celów strategicznych, o możliwościach, jakie w tym zakresie w gminie istnieją, lub o ich braku, o warunkach efektywnego wykorzystania zasobów gminy, o barierach, które są zagrożeniem dla osiągnięcia celów, a także (co jest bardzo ważne) o sposobach (środkach) pokonania tych barier. Oznacza to, że diagnoza musi być ściśle związana ze strategią rozwoju gminy, musi być względem niej niejako służebna. Oznacza to tym samym, że aktualne diagnozowanie gminy nie może być li tylko tradycyjnym rozpoznaniem i zaprezentowaniem jej zasobów i problemów. Rozpoznanie takie było niezbędne we wstępnych etapach prac dla uruchomionych w roku 1990 samorządów terytorialnych, lecz powinno już być analizą i oceną przebytej drogi i co więcej bezpośrednim nawiązaniem do przyszłości. W gruncie rzeczy w aktualnej fazie rozwoju kraju i modelu jego funkcjonowania diagnozowanie gminy powinno mieć charakter monitoringu, tj. systematycznego śledzenia zachodzących procesów z odnoszeniem ich do określonych założeń (celów) i ze wskazywaniem potrzebnych działań korygujących.

Równocześnie diagnoza powinna dostarczać informacji, czy i w jakim stopniu oraz w jaki sposób można uaktywnić dyspozycyjne zasoby gminy, a to z kolei wiąże się z jej promowaniem, o czym będzie jeszcze mowa.

Jak widać, diagnozowanie rozwoju gminy należy rozumieć jako integralną część zespołu czynności składających się na proces kształtowania jej rozwoju. Proces ten obejmuje:

- 1) ustalenie celu (celów) rozwoju, w czym powinny wyrażać się potrzeby dążenia i preferencje lokalnej społeczności,
- 2) określenie elementów niezależnych od lokalnych podmiotów decyzyjnych (tj. organów samorządu terytorialnego), a stanowiących determinanty rozwoju lokalnego oraz prognozowanie ich zmian, działań i roli,

3) określenie elementów zależnych od lokalnych podmiotów decyzyjnych i ustalenie programu działań w tym zakresie,

4) zharmonizowanie niezależnych i decyzyjnych elementów rozwoju z dążeniem do zapewnienia ich harmonii, z uwzględnieniem zależności i interakcji między poszczególnymi elementami, efektu synergii, ale również – sprzeczności, konfliktów, progów rozwoju,

5) konkretyzację i weryfikację wszystkich wymienionych wyżej wielkości w oparciu o dokonujące się procesy rozwojowe makroukładu, a także przy stopniowym uwzględnianiu wszystkich składowych trudnych do przewidzenia.

Diagnoza, o której mówimy, w obecnym kształtowaniu rozwoju lokalnego nie jest tylko wstępem do ustalenia zadań wymienionych w pkt 1–3, lecz jest również podstawą do systematycznie prowadzonych zadań pkt 4–5.

Przechodząc do sprawy aktualnych wymagań wobec strategii rozwoju gminy trzeba zaznaczyć, że na tle ogólnych wskazań literatury przedmiotu w tym zakresie (są one zresztą częściowo już stosowane w praktyce) szczególnie godne uwagi wydają się obecnie trzy właściwości strategii gminy, a mianowicie: kompleksowy charakter strategii oraz jej funkcje – informująca i inspirująca. Należy liczyć się z tym, że jakkolwiek szeroki byłby zakres kompetencji samorządu lokalnego i jakkolwiek duże byłyby jego możliwości realizacyjne, zawsze własne działania samorządu będą musiały być wspomagane i uzupełniane działaniami innymi, a osiąganie celów będzie następować dwoma drogami:

1) moje cele – moje środki (działania),

2) moje cele – cudze środki (działania).

Dla skutecznego zapewnienia drugiej z wymienionych dróg (a jak ona jest ważna przy takich celach jak zmniejszanie bezrobocia, poprawa stanu środowiska itp., wiemy wszyscy), potrzebne jest – jako warunek konieczny, chociaż nie zawsze wystarczający – ujęcie w strategii całości zadań rozwojowych, a nie tylko tych, które leżą w gestii decyzyjnej i wykonawczej organów gminy. Podmioty niezależne, jeśli mają służyć celom rozwoju lokalnego, realizując równocześnie swe własne zadania, z reguły zainteresowane są całością rozwoju gminy, aby w tej całości „ustawić się” możliwie najbardziej korzystnie. Stąd tak ważna jest informacyjna funkcja strategii. Podmioty te na ogół liczą też na jakieś preferencje, pomoc, wsparcie, a przynajmniej ogólnie sprzyjającą postawę władz lokalnych i wiedzą, że mają na to większą szansę, jeśli ich działalność wiąże się z oczekiwaniami samorządu lokalnego; w tym przejawia się inspirująca funkcja strategii.

I wreszcie na uwagę zasługują dwa – jak sądzimy, dziś bardzo ważne – aspekty promowania gminy. Są nimi:

– dbanie o promocję wewnętrzną, tj. skierowaną do mieszkańców i firm położonych na obszarze gminy, a mającą na celu wzrost przedsiębiorczości lokalnej,

– dążenie do maksymalnej skuteczności tej promocji.

Promocja wewnętrzna sprowadza się do tworzenia wszystkich możliwych ułatwień dla nowo powstających rodzimych firm i sprzyjania innym prorozwojowym inicjatywom mieszkańców, zwłaszcza młodszej generacji (wśród pozytywnych doświadczeń rozwoju lokalnego za granicą wymienia się m. in. tzw. „przemysł garażowy” młodych ludzi). Nie jest to sprawa prosta w gminach ubogich i w ogóle na obszarach ubóstwa społecznego, nie można jej jednak nie doceniać, wszędzie tam gdzie to możliwe, jako komplementarnego działania wobec większego kapitału zewnętrznego.

Z kolei skuteczność promocji gminy uzależniona jest nie tyle od informacji i zachęt, ile od konkretnych warunków, które zapewniają firmom lepsze (korzystniejsze) warunki inwestowania, dalszego rozwoju. Istnieje tu dość szeroki zakres możliwych działań, chociaż niektóre z nich są praktycznie trudne, ponieważ wymagają znacznych nakładów finansowych ze strony gminy. Często jednak chodzi przede wszystkim o dobry, rzetelny i wiarygodny wykaz ułatwień ze strony gminy wobec inwestorów, mogą to być m. in. ułatwienia organizacyjne. W obecnej dobie bardzo istotnym warunkiem skuteczności promocji są uporządkowane sprawy własnościowe w gminie i plan przestrzennego zagospodarowania (a przynajmniej daleko posunięte studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), za co odpowiadają władze samorządowe.

Podniesione wyżej sprawy nie wyczerpują wszystkich zagadnień, które należałoby uznać za najważniejsze dla aktywizacji rozwoju lokalnego w obecnych warunkach polityki gospodarczej Polski. Sprawą samą w sobie, wymagającą odrębnej analizy, jest proces rozwoju samorządności terytorialnej (a może niebezpieczeństwo zahamowania tego procesu) oraz zagadnienie samodzielności finansowej gmin. Sprawą wymagającą odrębnej uwagi jest też specyficzna sytuacja gmin przygranicznych, funkcjonujących w ramach euroregionów, gmin wchodzących w skład aglomeracji, gmin położonych na obszarach depresji społeczno-gospodarczej itd. Na uwagę zasługują ponadto niektóre newralgiczne problemy „częstkowe”, jak wdrażanie systemu obligacji komunalnych, wzrost budownictwa mieszkaniowego, efektywne kształtowanie wielofunkcyjności wsi, zapewnienie rozwoju zrównoważonego lokalnych struktur gospodarczych. Wszystko to wymaga dalszych szczegółowych badań.

*Lucyna Wojtasiewicz***ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE COMMUNE IN ACTIVITIES
OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT**

The author analyses economic development of the administrative commune as an object of interest on the part of local self-government, with more attention being focussed on diverse causes, effects and importance of local and national development. A thesis has been put forward, according to which the structure of national problems should be linked closely with the structure of micro problems. The author analyses in great detail the concept of development, its goal and factors in relation to the administrative commune. There are also formulated several practical conclusions concerning economic development of communes, which are connected with diagnosing, promotion and strategy.