

KRZYSZTOF KORPYSZ, HENRYK ROSZKOWSKI
*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie*

GMINNE STRATEGIE LOKALNEGO ROZWOJU⁽¹⁾ (ZAMIERZENIA A REALIA)

1. Wstęp

W dokumencie: Polska Pożyczka Dostosowawcza dla Sektora Rolnego przygotowanym przez Rząd Polski i Bank Światowy w 1991 r., stwierdzono w pkt. 10: „*Wieś jest upośledzona ekonomicznie w porównaniu z obszarami zurbanizowanymi a warunki życia na wsi są uważane jako trudne*”. Stwierdzenie to stanowi najbardziej ogólną opinię o problemach trapiących społeczności lokalne na wsi. Tereny wiejskie są zazwyczaj niedoinwestowane, mają słabo rozwinięte elementy infrastruktury technicznej. Stopień dostępności wody bieżącej, kanalizacji, telefonów, komunikacji drogowej i kolejowej jest wielokrotnie niższy niż w miastach. Totyczy to także wyposażenia gospodarstw domowych w łazienki, pralki automatyczne, zmechanizowany sprzęt gospodarstwa domowego, radiodiodbiorniki radiowe i telewizyjne wyższej klasy itp.

Nieliczne zakłady przemysłowe i usługowe funkcjonujące na terenie wiejskim są zwykle w złej kondycji finansowej i mają słabą pozycję rynkową. Znaczący dawniej odsetek mieszkańców wsi dojeżdżających do pracy w miastach został obecnie drastycznie ograniczony wskutek upadku wielu przedsiębiorstw, ograniczenia zatrudnienia i zwolnień grupowych. Absolwenci szkół ponadpodstawowych mają większe niż w poprzednich latach trudności ze znalezieniem zatrudnienia i stanowią znaczny odsetek bezrobotnych; w wielu województwach osoby w wieku do 24 lat stanowią ponad 30% ogółu bezrobotnych.

W tej sytuacji bezrobocie, generowane w wyniku restrukturyzacji przemysłu i spółdzielczego sektora, przy ograniczonej mobilności siły roboczej, ze względu na brak możliwości zakwaterowania, musi być zaabsorbowane na poziomie lo-

(1) Niniejszy tekst jest poszerzoną i zmodyfikowaną wersją wystąpienia złożonego na konferencji „Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich” 30-31 marca 1995 r. Warszawa

kalnym. Jednocześnie prywatyzacja i demonopolizacja sektorów wpływa na możliwości otwierania i tworzenia małych rolniczych przedsiębiorstw produkcyjnych, handlowych lub jednostek usługowych w terenie wiejskim. Te mikroprzedsiębiorstwa - korespondujące z ograniczeniami kapitałowymi jak i możliwościami zarządzania przyszłych przedsiębiorców - mogą być powoływane w ramach i na bazie już istniejącego prywatnego sektora w rolnictwie, usługach i drobnym przemyśle.

Wśród warunków koniecznych dla efektywnego rozwoju, jako główne wymienić należy:

- poszerzona diagnoza stanu aktualnego,
- wyraźne sprecyzowanie i określenie celów,
- hierarchizacja celów i ustalenie ich chronologii,
- staranne opracowanie standingu - bazy wyjściowej przekształceń,
- podanie podstawowych metod i środków realizacji celów.

Powyższe elementy strukturalne znajdują odbicie między innymi w opracowanej w połowie 1994 roku STRATEGII DLA POLSKI⁽²⁾. Autorzy raportu egzemplifikują tezę, że niezbędnym warunkiem znalezienia własnej drogi rozwoju i najlepszego wykorzystania lokalnych uwarunkowań, jest przygotowanie programu rozwoju, w którym zostaną zidentyfikowane istniejące warunki, otoczenie regionu oraz na tej podstawie zdefiniowane cele szczegółowe. Opracowana dla kraju STRATEGIA uzyskała wysoce pozytywną ocenę zarówno w kraju jak i za granicą. Jesteśmy przekonani, że działanie w oparciu o konkretny plan - strategię jest konieczne nie tylko na szczeblu państwa, ale także na szczeblu lokalnym - gminnym. Podobnie jak każde przedsięwzięcie w dziedzinie przedsiębiorczości jest zazwyczaj poprzedzane biznes planem, tak i długofalowe działania samorządów powinny być oparte o własne, skonkretyzowane programy. Wydaje się, że gminy powinny dążyć do opracowywania lokalnych strategii rozwoju - podobnie do sposobu, w jaki opracowano STRATEGIĘ DLA POLSKI.

Wielka polska z populacją ok. 15 milionów mieszkańców, reprezentującą około 40% ludności kraju, stanowiąca przez dziesięciolecia ostoję prywatnej własności i przedsiębiorczości, dysponuje prawdopodobnie największym potencjałem do szybkiego rozwoju gospodarczego i promocji gospodarki rynkowej. Gminy wiejskie charakteryzują się zazwyczaj jednak mniejszym dochodem na głowę mieszkańca; nie mają również na ogół zbyt dużego doświadczenia w rozwoju terenów wiejskich. Administracje lokalne jak i wybrane Rady Gminne, określić można jako dość niedoświadczone. Planowanie regionalne oparte o ustawodawstwo z lipca 1984 r. w połączeniu z wcześniejszym modelem centralnego zarządzania obecnie nie funkcjonuje. Nowe władze większości gmin nie zaadaptowały

(2) STRATEGIA DLA POLSKI - program rządowy. Warszawa, czerwiec 1994 r.

i nie wdrożyły nowych metod planowania ani modeli rozwoju odpowiednich dla gospodarki rynkowej. Zauważyć także można w „środowiskach radnych”, brak przekonania, co do konieczności prowadzenia własnej „polityki regionalnej” przejawiającej się w tworzeniu gminnych planów lokalnego rozwoju. Władze samorządowe są niekiedy werbalnie skłonne prowadzić działania z zakresu polityki regionalnej, jednak zazwyczaj nie na tyle zdecydowanie, aby finansować je z własnych środków. Rzadko także zabiegają o pozyskanie na te cele środków pomocowych.

2. Ogólne problemy w zakresie planowania regionalnego

Wszystkie koncepcje zmian w strukturze regionalnej Polski zakładały zmniejszanie, a nawet likwidację rozpiętości rozwojowych między uprzemysłowionymi i zurbanizowanymi częściami kraju, a regionami rolniczymi uznawanymi za zacofane i zaniedbane. Potwierdza to także najbardziej aktualny raport CUP⁽³⁾, z którego wynika, że praktycznie wyłącznym podmiotem polityki regionalnej prowadzonej ze szczybla centralnego były obszary zagrożone bezrobociem strukturalnym. W efekcie do dziś „wyposażenie poszczególnych regionów kraju w elementy infrastruktury jest nadmiernie i rażąco zróżnicowane”⁽⁴⁾. Zdaniem S.M. Zawadzkiego na tle „nieokreśloności zasad i sposobów prowadzenia polityki regionalnej w ostatnich latach” nastąpiło „zahamowanie polityki regionalnej wobec rolnictwa”⁽⁵⁾. Tymczasem Układ Stowarzyszeniowy między Polską a Wspólnotą Europejską, który wszedł w życie 1.02.1994 r., w rozdziale dotyczącym rolnictwa mówi: „Biorąc pod uwagę potrzebę pogłębiania zgodności polityki rolnej w Polsce i we Wspólnocie obie Strony podejmą regularne konsultacje w Radzie Stowarzyszenia dotyczące strategii i praktycznych środków ich odpowiednich polityk”⁽⁶⁾. Układ ten określa zakres współpracy obejmujący między innymi modernizację infrastruktury wsi i planowanie przestrzenne, na które to cele Wspólnota udzielić ma pomocy technicznej (pomoc techniczna rozumiana jest jako usługi doradcze i szkoleniowe). Artykuł 77 nosi wręcz tytuł „**Rozwój regionalny**” i stwierdza, między innymi, że: „Strony będą zacieśniać współpracę w zakresie rozwoju regionalnego. Planuje się dostarczanie władzom państwowym, regionalnym i lokalnym informacji dotyczących polityki regionalnej, a gdy to będzie zasadne udzielanie pomocy w opracowaniu takiej polityki, udzielanie pomocy technicznej ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju obszarów słabo rozwiniętych, tworzenie programów dla potrzeb wymiany informacji i doświadczeń”⁽⁷⁾.

(3) Zasady polityki regionalnej państwa. Centralny Urząd Planowania, lipiec 1994 r.

(4) Zawadzki S.M.: Ogólnogospodarcze uwarunkowania przestrzennego rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej. IERiGŻ, Warszawa 1992, s.6

(5) Zawadzki S.M.: Wpływ polityki regionalnej na rolnictwo i gospodarkę żywnościową w warunkach stowarzyszenia Polski z EWG. IERiGŻ, Warszawa 1992, s.2

(6) Układ Stowarzyszeniowy między Polską a Wspólnotą Europejską. Rozdział II (Rolnictwo), art. 20, pkt.6

(7) Tamże, Rozdział II (rolnictwo), art.86

Jednak ze wspomnianego raportu CUP wynika, że środki pomocy zagranicznej były wykorzystywane w oderwaniu od celów polityki regionalnej.

Zdaniem S.M. Zawadzkiego problemem jest fakt, „*że podmiotem polityki regionalnej nie jest ani urząd wojewody, dysponujący środkami na ściśle określone cele, ani sejmik samorządowy będący ciałem opiniodawczym*”⁽⁸⁾. Raport CUP⁽⁹⁾ stwierdza wręcz, że nastąpił zanik podmiotowości prawnej i materialnej województw i przestał istnieć podmiot polityki interregionalnej zdolny do efektywnego działania.

3. Wyniki badań

W świetle powyższych uwarunkowań wydaje się, że bardzo istotne i zgodne z interesem kraju oraz z tendencjami i przemianami dostosowującymi gospodarkę kraju do warunków Unii Europejskiej, jest podejmowanie działań wspierających realizację programu dotyczącego pomocy nowopowołanym władzom i samorządom gmin w opracowaniu nowych modeli i metod rozwoju oraz planowania regionalnego. Planowanie takie zgodne z wymogami gospodarki rynkowej, traktować należy jako niezbędny element demokratyzacji i rozwoju terenów wiejskich oraz wzrostu możliwości zatrudniania poza rolnictwem, czyli pomoc w promocji rozwoju prywatnego sektora mikroprzedsiębiorców.

Już dziś, na podstawie pierwszych doświadczeń zebranych dzięki realizacji różnych programów pomocy gminom⁽¹⁰⁾ można wyciągnąć wnioski w celu tworzenia i rozpowszechniania nowych modeli i metod planowania lokalnego rozwoju oraz promocji przedsiębiorczości na skalę regionalną. Doświadczenia zdobyte przy realizacji tych programów, być może, będą mogły stać się pewnym uniwersalnym modelem dla innych gmin.

Na takim tle widzieć należy problemy tworzenia lokalnych planów rozwoju regionalnego dla poszczególnych gmin. Stan powyższy był podstawą do podjęcia analiz zmierzających do bliższego rozeznania problemów nurtujących samorządy lokalne.

W badaniach postanowiono sprawdzić i rozeznąć następujące zagadnienia:

- czy gminy mają programy lokalnego rozwoju?,
- czy gminy są zainteresowane opracowaniem programów i zamierzają je tworzyć?,
- jakie problemy gminy uważają za najważniejsze i najpilniejsze do rozwiązania?,

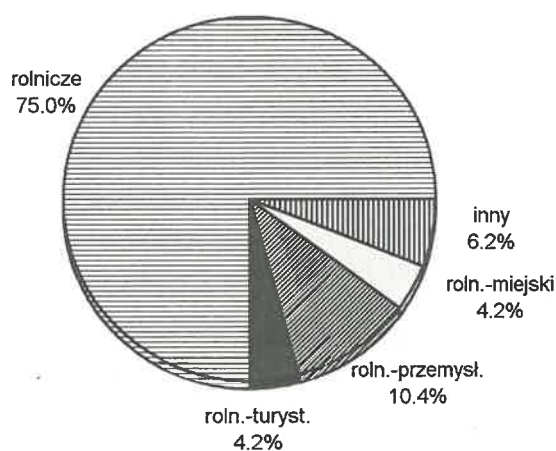
(8) Zawadzki S.M.: Wpływ polityki regionalnej ..., j.w., s.7-8

(9) Zasady polityki regionalnej państwa. Centralny Urząd Planowania, lipiec 1994 r.

(10) Kramarz M., Topiński P.: Rozwój małej przedsiębiorczości na przykładzie programu „Gmina”, referat na ogólnokrajowej konferencji „Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich” 30-31 marca 1995 r. Warszawa

– jakiego rodzaju informacji poszukują władze gminne?.

Badania przeprowadzone w końcu 1994 roku, metodą ankietową, w kilku gminach, losowo wybranych, województw wschodniej (woj. białostockie, białkopodlaskie) oraz środkowej Polski (woj. skierniewickie, radomskie, włocławskie, stołeczne) miały na celu uzyskanie wstępnego rozpoznania czy gminy mają własne programy rozwoju i czy są skłonne do ich tworzenia? Badania wykazały, że władze samorządowe większości gmin nie doceniają problemu tworzenia lokalnych planów rozwoju regionalnego lub oczekują w tej mierze wsparcia władz wyższych szczebli (wskazywać to może na trwałość pozostałości starego systemu). Z ogólnej populacji 254 gmin na ankietę odpowiedziało 48 (podkreślić należy, że ankiety były dobrowolne i nie zobowiązywały do odesłania odpowiedzi). Można tłumaczyć to faktem, że pozostałe, zapewne nie przywiązują należytej wagi do zagadnień tworzenia programów rozwoju. Inną przyczyną nie udzielenia odpowiedzi na ankietę może być świadomość braku programu i zrozumiała niechęć do *chwalenia* się tym faktem. Wyniki z odesłanych ankiet potwierdzają nasze przypuszczenie, że przeważająca część gmin nie ma programów rozwoju.



Rys. 1. Struktura gmin

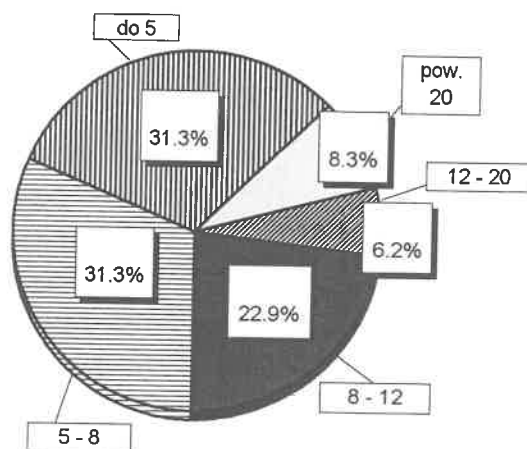
Odpowiedzi na pytania w ankiecie są oczywiście własną, subiektywną oceną odpowiadającego – przedstawicieli władz samorządowych, odnośnie sytuacji regionu. Ankieta obejmowała trzy zakresy pytań. Pierwszy dotyczył ogólnych spraw charakteryzujących gminę (liczba mieszkańców, wielkość budżetu, charakter gminy, posiadanego programu dla gminy i zamiarów odnośnie jego opracowania lub uaktualnienia). W drugim poproszono o ułożenie hierarchi-

cznie, od najważniejszych problemów (sprawy) do rozwiązania w gminie. Natomiast w trzeciej części ankiety należało wybrać najbardziej poszukiwane informacje, z punktu widzenia potrzeb gminy (w porządku hierarchicznym od najważniejszych).

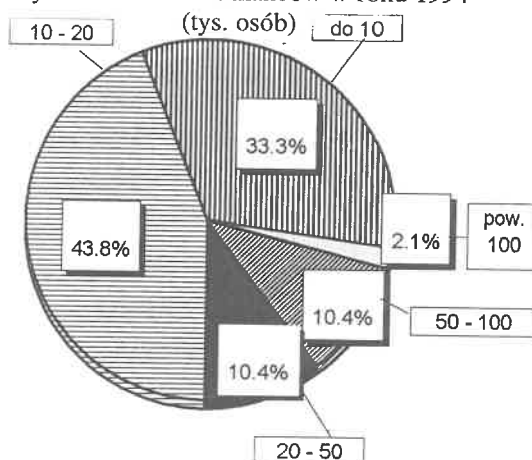
Charakter analizowanych gmin był dość zróżnicowany (patrz wykresy kołowe). Przeważały gminy rolnicze stanowiące 75%, charakter rolniczo-przemysłowy deklarowało 10,4%, charakter rolniczo-miejski – 4,2%, zaś rolniczo-turystyczny jedynie 4,2% (rys. 1).

Dominują gminy małe liczące około 10 tys. ludzi (rys. 2), ale aż 31,2% stanowią gminy liczące poniżej 5 tys. osób, zaś tylko 8,3% liczy powyżej 20 tys. mieszkańców. Konsekwencją tego jest niewielki potencjał finansowy gmin. Można stwierdzić wręcz, że są one ubogie. Prawie 80% gmin miało w 1994 roku budżety nie przekraczające 20 mld zł (rys. 3), z czego aż 33,3% poniżej 10 mld zł. Tylko jedna gmina dysponowała budżetem większym niż 100 mld zł.

Charakterystyczne jest, że spośród gmin, które udzieliły odpowiedzi, jedynie jedna mogła pochwalić się opracowaniem mogącym stanowić namiastkę strategii rozwoju⁽¹¹⁾. Z pewnością w większości miejscowości przedstawiciele władz gminnych, radni i wójtowie mają jakieś własne wizje rozwoju gminy. Niekiedy są one nawet przygotowane w formie pisemnej, okazję do tego stwarzały ubiegłoroczne wybory samorządowe; autorzy mieli okazję zapoznania się z takimi dokumentami. Są tą jednak zwykle jedynie ogólne kierunki i zamierzenia nacechowane ponadto pewną retoryką wyborczą oraz ukierunkowane bardziej pod gust i wyobrażenia wyborców niż rzeczywiste potrzeby mieszkańców. Tylko dwie z indagowanych gmin zdecydowanie zadeklarowały, że nie mają i nie zamierzają opracowywać lokalnego planu rozwoju. Spośród pozostałych większość wyraża, różnie nasiloną potrzebę opracowywania programów (wykres kołowy 4). Od-



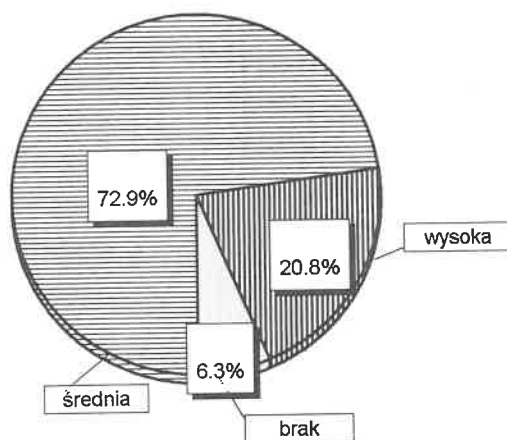
Rys. 2. Liczba mieszkańców w roku 1994



Rys. 3. Wielkość budżetu gmin w roku 1994 (mld zł)

(11) Po bliższej analizie, okazało się, że był to wykaz działań zmierzających do podniesienia produkcji rolnej w gospodarstwach. Nie może on aspirować do miana programu rozwoju gminy, jednak jest wymownym przykładem, że władze gminne, swoimi działaniami, mogą w bardzo znacznym stopniu wpływać na sytuację mieszkańców, tu - rolników.

powiedzi *zdecydowanie tak* udzieliło 20,8% gmin, zaś *tak* lub *raczej tak* - 72,9%.



Rys. 4. Potrzeba opracowania strategii rozwoju gminy

Odpowiedzi te sugerują dosyć optymistyczny obraz dążności władz gminnych do podejmowania działań mających charakter planowania regionalnego na szczeblu lokalnym. Pamiętać należy jednak, że dotyczy to jedynie tylko około 20% indagowanych gmin. Bliższe kontakty z władzami gmin zmierzających do opracowywania strategii rozwoju wykazały, że jest to zazwyczaj tylko werbalne poparcie. W gminach nie ma - na ogół - instytucji czy osób, które mogłyby podjąć się profesjonalnego opracowania strategii. Zaangażowanie do tego celu osób lub firm zewnętrznych jest zaś, jak wia-

domo, dosyć kosztowne. W sytuacji skrajnie ograniczonych wielkością budżetów środków są one przeznaczane na pilniejsz - w opinii Rad Gmin - potrzeby.

Brak programu rozwoju w decydującej większości gmin nie może być sygnałem optymistycznym. Żaryzykować można stwierdzenie, że posiadanie dobrego programu to jedynie znaczące zwiększenie szans na racjonalny rozwój, wykorzystujący lokalne uwarunkowania. Brak programu to prawie pewność przypadkowego wydatkowania środków i mało efektywnego wykorzystania zasobów.

Jak wykazały badania największymi problemami, z jakimi borykają się władze gminne są kwestie bezrobocia, niedorozwoju infrastruktury technicznej (komunikacja, drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, telefonizacja), trudności w sprzedaży produktów rolniczych, niewykorzystane obiekty (Rys. 5). Trudności sprawiają kwestie szkolnictwa, problemy śmieci, zdrowotności, ochrony środowiska. Gminy sygnalizują także problemy w pozyskaniu inwestorów spoza gminy oraz środków na inwestycje komunalne. Władze gmin zdają sobie na ogół sprawę, że spora część kłopotów związana jest z brakiem właściwego rozeznania zasobów gminy oraz nieumiejętności odpowiedniej promocji gminy i jej walorów.

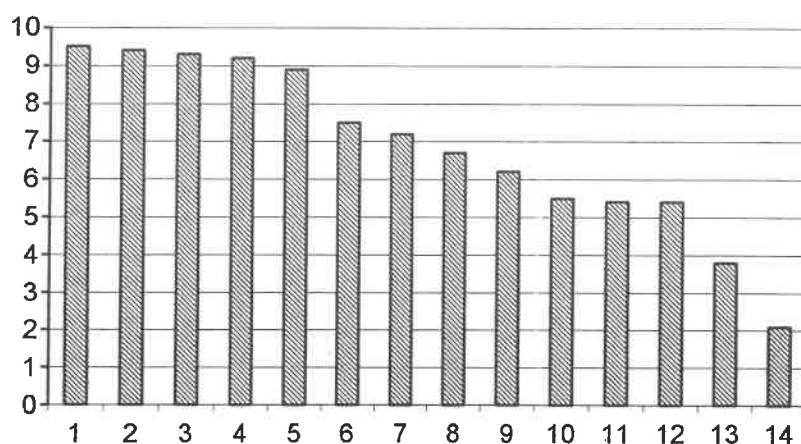
4. Podsumowanie

Na podstawie uzyskanych wyników nasuwają się następujące problemy:

- Jak pomagać władzom samorządowym we właściwym realizowaniu samodzielności merytorycznej i odpowiedzialności finansowej?

- W jaki sposób wspierać władze samorządowe w tworzeniu i opracowywaniu lokalnych strategii rozwoju?

Powyższe zagadnienia mają dziś charakter pytań retorycznych. Należy mieć jednak nadzieję, że zarówno działalność administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego, różnorodnych instytucji i organizacji pozarządowych, jak i środowisk naukowych nie pozostawi tych pytań bez odpowiedzi.



Rys. 5. Względna miara wagi problemów artykułowanych przez gminy

Rodzaj problemu: 1 - bezrobocie, 2 - jakość dróg, 3 - sprawy wodociągów, 4 - sprawy kanalizacji, 5 - trudności w sprzedaży produktów rolniczych, 6 - problemy zaopatrzenia w wodę, 7 - zagadnienia telefonizacji, 8 - problemy śmieci, 9 - sprawy szkolnictwa, 10 - niewykorzystane obiekty, 11 - kwestie ochrony środowiska, 12 - upadające przedsiębiorstwa, 13 - problemy zdrowotności, 14 - zagadnienia gospodarki przestrzennej.