

MAREK KŁODZIŃSKI
*Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
w Warszawie*

STRATEGIA WIELOFUNKCYJNEGO ROZWOJU GMIN W POLSCE

Wprowadzenie nowego systemu gospodarczego w Polsce zaowocowało dużą skalą bezrobocia, co szczególnie ujawniło się licznymi perturbacjami tam gdzie gospodarka została zdominowana przez jedną gałąź produkcji. Rolnicze tereny monofunkcyjne są pod wieloma względami podobne do ośrodków miejskich posiadających jeden duży zakład pracy. Sytuacja na rynku pracy zależna jest wówczas bardzo silnie od kondycji ekonomicznej tego zakładu. Model rozwoju polegający na koncentracji w miastach pozarolniczej działalności gospodarczej okazał się niekorzystny zarówno dla miast, jak i terenów wiejskich. Pojawienie się koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest reakcją na dostrzegane trudności, jakie są wynikiem realizacji takiego modelu.

Tworzona obecnie nowa strategia dla terenów wiejskich, polegająca na ich wielofunkcyjnym rozwoju dotyczy głównie większego niż dotychczas zróżnicowania lokalnej ekonomii, a więc odejścia od monofunkcyjności polegającej na produkcji surowców rolniczych. Rozwój wielofunkcyjny to umiejętne wkomponowanie w wiejską przestrzeń coraz więcej funkcji pozarolniczych.

W wielu gminach w Polsce nastąpiło załamanie się dotychczasowych kierunków produkcji i usług. Kryzys obejmuje nie tylko osoby, które utraciły pracę, ale także właścicieli sklepów i drobnych producentów, na których usługi popyt w gminie maleje. Uruchamia się spirala negatywnych zjawisk w gospodarce gminy. Aby temu przeciwdziałać trzeba tworzyć przede wszystkim w małych miastach lub wsiach, w których istnieje podstawowa infrastruktura techniczna, nowe podmioty gospodarcze. Kluczowym problemem dla wielu gmin staje się zatrudnienie. Władze gminne ani samorząd nie stworzą oczywiście nowych miejsc pracy, ich zadaniem jest przyciągnięcie inwestorów i rozwijanie przedsiębiorczości lokalnej.

Doświadczenia wielu krajów pokazują, że aby sprostać tym zadaniom potrzebny jest czas, długofalowa planowa działalność oparta o wytyczone stałe cele

strategiczne. Tymczasem w wielu gminach mamy do czynienia z niestabilną sytuacją polegającą na ciągłych zmianach personalnych. Wymusza to działania doraźne, załatwianie spraw bieżących obliczonych na bardzo krótki horyzont czasowy. Rezultatem osłabienia i braku zróżnicowania lokalnej gospodarki wiejskiej są niskie dochody, niski poziom życia oraz poszerzanie się sfer ubóstwa, dlatego gminom wiejskim potrzebna jest nowa strategia rozwoju. Tą nową strategią jest wielofunkcyjność polegająca na zróżnicowaniu ekonomiki gminy, to znaczy oparciu jej na różnorodnych dziedzinach gospodarczych.

Centralizacja działalności gospodarczej doprowadziła do upadku przemysłu i rzemiosła w wielu środowiskach wiejskich, stanowiąc przyczynę osłabienia ekonomicznego wsi i przeludniania się niektórych miast. Istnieje potrzeba kreowania procesów decentralizacyjnych, to znaczy wyprowadzenia z miejskich aglomeracji wielu przedsiębiorców na tereny wiejskie. Realizacja takiego programu wymaga - oprócz kapitału - zaangażowania lokalnych, regionalnych i krajowych struktur administracyjnych. Jednak na szczeblu gminy odpowiedzialność spoczywa na jej mieszkańcach, którzy muszą się nauczyć umiejętnego uruchamiania własnych zasobów.

1. Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju pozarolniczej działalności na terenach wiejskich

Otwarcie gospodarki polskiej w styczniu 1990 r., zniesienie kontroli państwa nad cenami i ograniczenie dotacji nieuchronnie musiało pogorszyć warunki funkcjonowania rolnictwa. Nastąpił spadek popytu na produkty rolne. Rozwarły się nożyce cen na niekorzyść rolnictwa. Podrożał kredyt. Spadły dochody rolników, co pociągnęło za sobą spadek zakupu środków produkcji, w tym środków plonotwórczych. Nastąpiła ekstensyfikacja produkcji rolnej. Sytuacja ta jest tym trudniejsza, im wyższy jest udział rolnictwa w gospodarce danego regionu. Aby uniknąć dalszej degradacji i spadku aktywności gospodarczej należy rozwijać gałęzie gospodarki pozarolniczej. Polska nie uniknie ścieżki rozwojowej krajów wysoko rozwiniętych polegającej na malejącym udziale rolnictwa w tworzeniu dochodu narodowego. Co prawda w Polsce mamy do czynienia od wielu lat z malejącą rolą rolnictwa w gospodarce narodowej. W 1946 r. udział rolnictwa w wytwarzaniu dochodu narodowego wynosił 60% a w 1990 - 14,9%. Natomiast w Unii Europejskiej wskaźnik ten wynosi obecnie 2,6%.

Polskie rolnictwo mając 2,5 krotnie niższą wydajność pracy niż inne działy, a partycypując w dość jeszcze wysokim procencie w tworzeniu dochodu narodowego i zatrudniając aż 27% zatrudnionych w całej gospodarce narodowej (w UE 5,9%) nie jest działem który może zaktywizować w przyszłości rozwój większości regionów kraju. O skali zacofania gospodarki żywnościowej w Polsce w stosunku do krajów Unii Europejskiej może świadczyć fakt, że jeden zatrudniony

w rolnictwie polskim wytwarza żywność dla 8,6 osoby, natomiast w krajach UE jeden zatrudniony w rolnictwie wytwarza żywność dla 50 osób. Natomiast udział całego potencjału wytwórczego w kraju zaangażowanego w procesie wytwarzania żywności wynosi w Polsce (zależnie od metody liczenia) 30-35%, a w krajach UE tylko 10-15%. Można by przytoczyć wiele innych wskaźników świadczących o niskiej efektywności polskiego rolnictwa, co nie oznacza, że winę za ten stan rzeczy ponosi rolnik. Należałoby nią obarczyć raczej poprzedni system polityczny.

Poprawienie efektywności rolnictwa jest ściśle związane ze wzrostem wydajności pracy, co może dokonać się między innymi poprzez znaczący wzrost poziomu produkcji i poprawę struktury obszarowej gospodarstw. Ponieważ te dwa czynniki ze zrozumiałych względów będą zmieniały się powoli, dlatego też wzrost wydajności pracy będzie także powolny. Istniałaby szansa na zauważalną poprawę tego wskaźnika, gdyby zmniejszyła się dość znacznie liczba osób pracujących w rolnictwie. Warunek ten jednak może być tylko spełniony poprzez stworzenie nowych miejsc pracy na terenach małych miast i wsi.

W wielu wiejskich rejonach coraz więcej ludności wiejskiej szuka zatrudnienia pozarolniczego. Członkowie rodzin chłopskich, którzy utracili pracę w mieście i powiększyli zasoby pracy gospodarstw indywidualnych, tworząc na wsi tzw. bezrobocie ukryte, gdyż ich praca w gospodarstwie jest często zbędna. Szczególnie trudna sytuacja w zakresie bezrobocia występuje w byłych PGR-ach, które zmniejszyły dość istotnie stan zatrudnienia; tu z kolei bezrobocie ukryte przejawiało się w jawne. W obecnych warunkach nie ma szans, aby miasta mogły wchłonąć nadwyżkę siły roboczej, jaka znajduje się na terenach wiejskich. Koncentracja miejsc pracy w dużych miastach, z jaką mieliśmy do czynienia, powodowała migracje stałe ze wsi, a co za tym idzie wyludnianie się całych regionów.

Migracja do miast - obok zmian ilościowych - powodowała problemy jakościowe, ze wsi ubywały zwykle osoby przedsiębiorcze i dobrze wykształcone. Mając to wszystko na względzie bezsporna wydaje się konieczność podjęcia działań niezbędnych w celu przybliżenia miejsc pracy do terenów wiejskich. Wymaga to zastąpienia dotychczasowej, wąsko rozumianej polityki rolnej, zajmującej się jedynie problemami produkcji rolniczej, polityką wszechstronnego rozwoju terenów wiejskich. Problem modernizacji rolnictwa ściśle wiąże się z wielofunkcyjnym rozwojem terenów wiejskich, a więc ze zmianą i unowocześnieniem tego, co otacza rolnictwo. Istnieje sprzężenie zwrotne między przemianami strukturalnymi w rolnictwie a wielofunkcyjnością wsi. Pojawienie się na terenach wiejskich nowych form aktywności gospodarczej powoduje stopniowe wchłanianie wolnej siły roboczej z rolnictwa, co odblokuje proces przemian strukturalnych w gospodarstwach. Rozwój usług, rzemiosła, handlu na wsi po-

woduje mechanizm mnożnikowy, przyspieszający modernizację rolnictwa poprzez odchodzenie z niego dalszej zbędnej liczby osób.

2. Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Procesy dywersyfikacji gospodarstw rolnych.

Na terenach wiejskich podstawowymi jednostkami gospodarczymi są firmy drobne, które w warunkach małego miasta lub wsi, dzięki swej elastyczności, odgrywają i odgrywać będą dominującą rolę w gospodarce. Większość firm szczególnie na wsiach to przedsiębiorstwa jednoosobowe lub rodzinne. Lokalne władze nie zawsze dostrzegają ich rolę w rozwoju gospodarczym gminy. Przytaczane są argumenty, że nie tworzą one nowych miejsc pracy, charakteryzują się dużą płynnością i często służą właścicielowi jako źródło szybkiego dorobienia się. Tymczasem na jednoosobowe przedsiębiorstwa trzeba spojrzeć z innego punktu widzenia. Ich właściciele nie powiększają armii bezrobotnych, gdyż tworzą miejsca pracy dla siebie, a często i najbliższej rodziny. Wiele z tych firm bankrutuje, ale wiele może przy sprzyjających warunkach rozwinąć się w dobrze prosperujące zakłady. Aby tak się stało lokalne władze winny eliminować przeszkody, jakie napotykają drobni przedsiębiorcy w postaci np. nadmiernie rozbudowanej biurokracji, braku sprzyjającego klimatu w kontaktach z urzędami itd. Pomoc ta nie wymaga inwestycji, kredytów i jest możliwa w każdej gminie⁽¹⁾.

Wśród licznych możliwych kierunków rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej wymienia się dość często różnego typu usługi produkcyjne dla gospodarstw. Są one nierejestrowane, ale dość powszechnie rozwinięte w wielu gminach. Lepiej umaszynowane gospodarstwa świadczą odpłatne usługi w swej okolicy. Zdaniem T. Hunka⁽²⁾ naturalny charakter rolnictwa polskiego (istotna część nakładów produkcyjnych ma charakter naturalny, a nie rynkowy) stwarza niewielki rynkowy popyt na produkty przemysłowe i usługi dla produkcji rolnej, co jest istotnym hamulcem rozwoju tego typu przedsiębiorczości. Jednak w wyniku nieuchronnego malenia roli rolnictwa w gospodarce gmin i województw i następujących zmian w społecznym podziale pracy w procesie wytwarzania żywności - wzrastać będzie popyt na usługi z zewnątrz rolnictwa, co zaowocuje wzrostem liczby firm i przedsiębiorstw na terenach wiejskich. Niebagatelną rolę przy lokalizacji firm mogą odgrywać warunki ekologiczne, gdyż coraz częściej doceniane są warunki środowiska przyrodniczego.

(1) D. Kołodziejczyk: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich IERiGŻ, Warszawa 1994 (maszynopis).

(2) T. Hunek: Drobna przedsiębiorczość (small business) na terenach wiejskich - systemowe uwarunkowania rozwoju (maszynopis referatu na Sesję wyjazdową Komitetu Ekonomiki Rolnictwa PAN w Modliszewicach w 1994 r.).

Ponieważ przedsiębiorstwo na wsi działa w trudniejszych warunkach niż w mieście, toteż prywatne firmy miejskie są mniej skłonne do zakładania swych oddziałów na terenach o słabszej infrastrukturze i mniej wykwalifikowanej sile roboczej. Złagodzenie tego typu trudności wymaga nie tylko nakładów finansowych, ale też perspektywicznej i dalekowzrocznej polityki władz lokalnych. Ponieważ rejony wiejskie zdane są w znacznym stopniu na własne siły i na wykorzystanie własnego potencjału rozwojowego, dlatego istnieje konieczność wykorzystania i umocnienia wszystkich sił tkwiących we wsi. Aktywizacja ludności lokalnej jest celem nadrzędnym w ożywieniu gospodarczym terenów wiejskich. Istnieje wiele płaszczyzn rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich poprzez wszechstronne wykorzystanie produktów rolniczych, rolniczych czynników produkcji - tworząc szeroką paletę nowych dóbr i usług. Ważnym jest świadomość, iż nie można na wsi ograniczać się wyłącznie do zagadnień produkcji rolniczej.

W tej niewątpliwie trudnej sytuacji rodzin chłopskich część przedsiębiorczych rolników może poprawić swą sytuację, rozwijając - obok produkcji rolniczej - inną pozarolniczą działalność. Rozwój części gospodarstw może się odbywać obecnie poprzez zmianę profilu dotychczasowej tradycyjnej działalności polegającej na produkcji surowców rolniczych w kierunku takiego wykorzystania posiadanego potencjału budynków, ludzi, kapitału, ziemi, aby wprowadzić nowe pozarolnicze kierunki działań. Proces podejmowania przez rodziny rolnicze w krajach zachodnich pozarolniczej działalności na terenie własnych gospodarstw staje się coraz powszechniejszy i nosi wszelkie znamiona pewnej prawidłowości rozwojowej. W wielu gminach w Polsce można już wyodrębnić grupę gospodarstw, które zajęły się obsługą turystów, handlem, usługami, przetwórstwem itd. W procesie dywersyfikacji uczestniczą jednak duże gospodarstwa. Właściciele małych i biednych gospodarstw nie wykazują zbyt wiele przedsiębiorczości w tym kierunku i najchętniej podjęliby pracę zarobkową najemną.

Gospodarstwa rolne mogą różnicować swą dotychczasową działalność w następujących dziedzinach⁽³⁾:

Pielęgnacja krajobrazu i usługi komunalne:

- czyszczenie i konserwacja rowów,
- nasadzenia leśne,
- pielęgnacja biotopów.

Aktywność w dziedzinie wypoczynku po pracy:

- urządzanie terenów na campingi,
- chów koni i przygotowanie terenów do ich ujeżdżania,

(3) H.J. Becker: Wspieranie gospodarki wiejskiej. Cele - metody - instrumenty działania (w:) „Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych”. Wyd. SGGW, Warszawa 1992, s. 85-87.

- urlopy u rolników,
- gastronomia i hotelarstwo,
- przygotowanie terenów wędkarskich.

Dalsze przetwarzanie produktów rolnictwa:

- produkcja alkoholu,
- produkcja wyrobów mięsnych i wędlin,
- przetwórstwo owoców i zbóż,
- piekarnictwo,
- mleczarnie,
- młyny.

Handel wszelkiego rodzaju towarami i dobrami:

- produktami żywnościowymi wytworzonymi na miejscu,
- wyrobami chałupniczymi,
- materiałami budowlanymi,
- środkami produkcji dla rolnictwa.

Zajęcie się produkcją specjalistyczną (uprawa roślin specjalnych):

- rośliny zielarskie i przyprawowe,
- rośliny do przetwórstwa na cele energetyczne (np. spirytus techniczny, olej opałowy),
- rośliny włókniste,
- tytoń, warzywa smakowe, w miarę możliwości przygotowane następnie do sprzedaży.

Rzemiosło.

Przedsiębiorstwa transportowe.

Zakłady usługowe itp.

Przy takim przedstawieniu się nastąpi w wielu dziedzinach oderwanie się od tradycyjnych struktur rolnictwa. Otwarcie na nowe szanse w produkcji, nowe możliwości zbytu i źródła dochodu, to rodzaj rewolucji, do której przeprowadzenia potrzebna jest rolnictwu wszechstronna pomoc. Konieczne będzie wsparcie instytucjonalne, doradcze, finansowe tak szeroko zarysowanego procesu dywersyfikacji gospodarstw. Konieczne jest rozwijanie różnorodnych form współdziałania, doksztalcania, zdobywania nowych kwalifikacji itd.

Nie ulega wątpliwości, że aktywizacja gospodarki na terenach wiejskich będzie tylko skuteczna, gdy zadba się o rozwój nie tylko średnich i dużych firm, ale także o drobną przedsiębiorczość. Rozwój drobnej przedsiębiorczości nastąpi, gdy:

- wieś i przestrzeń wokół niej zachowa swoją atrakcyjność jako miejsce zamieszkania i pracy,

- satysfakcja z ponoszonego ryzyka przez ludzi przedsiębiorczych znajdzie społeczną akceptację i uznanie,
- rozwój gospodarczy oprze się na wewnętrznym potencjale terenów wiejskich,
- przyjmie się metodę drobnych kroków i zadba się o ciągłość pracy nad aktywizacją terenu,
- utrzyma się istniejące jednostki gospodarcze i rozwinie nowe,
- zbuduje się potencjał doradczy zarówno w odniesieniu do przedsiębiorców, jak i do pracobiorców,
- zwiększy się nakłady na badania rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich,
- ogólnopaństwowa polityka gospodarcza wykaże większe zrozumienie znaczenia gospodarki wiejskiej i zaprzestanie inwestowania wyłącznie w dużych aglomeracjach,
- nastąpi aktywizacja lokalnego patriotyzmu i regionalnej świadomości gospodarczej, co winno znaleźć swój wyraz w większym utożsamianiu się przedsiębiorcy i lokalnego społeczeństwa z miejscem zamieszkania.

Podsumowując należy stwierdzić, że szanse ożywienia koniunktury w obszarze gminnej gospodarki należy widzieć w powstawaniu małych firm. Jest to poszukiwanie „małych szans”, bez uruchamiania wielkich nakładów. Pracę tę należy oprzeć na ludziach przedsiębiorczych, angażujących swoje środki, intelekt i inicjatywę. Praca taka winna być rozłożona na wiele lat i jako sukces trzeba traktować powstanie każdego nowego przedsiębiorstwa. Niezbędny jest efekt „demonstracji” udanych przedsięwzięć, które są czymś nowym w monotonnym krajobrazie wsi i których obecność wywiera wpływ na jakość i poziom życia.

3. Rola władz gminy i samorządu w realizacji i tworzeniu strategii ożywienia gospodarczego gminy

W wyniku obserwacji pracy samorządów i urzędów gminnych nasuwa się nieodparcie wniosek, że są one jednym z najważniejszych czynników sprawczych rozwoju lokalnego. Gospodarcze ożywienie wsi i małych miasteczek jest możliwe w oparciu o aktywność samorządów gminnych i całej ludności wiejskiej, nakierowaną na lepsze wykorzystanie lokalnych warunków i możliwości rozwojowych. W wielu gminach, ze względu na skromny budżet i szybko upływający czas, obserwuje się pewną nerwowość poczynań i chęć uzyskania choćby krótkotrwałego sukcesu i natychmiastowych doraźnych korzyści. Tymczasem rozwój wielofunkcyjny wymaga strategicznego działania widzianego w dłuższym przedziale czasowym.

Niektórym władzom gminnym brak jest wiedzy i umiejętności w samodzielnym kierowaniu rozwojem gospodarczym gminy. Aby władze lokalne mogły się włączyć aktywniej w rozwój przedsiębiorczości potrzebny jest stały monitoring

sytuacji gospodarczej i dobre rozeznanie kondycji ekonomicznej już istniejących firm. Tworzenie nowych miejsc pracy jest bowiem na równi ważne z podtrzymaniem istniejącej już działalności gospodarczej. Udzielenie we właściwym czasie pomocy przedsiębiorstwu, które boryka się z okresowymi trudnościami, ratuje niejednokrotnie wiele miejsc pracy w gminie. W niektórych gminach, szczególnie miejsko-wiejskich, istnieje potrzeba utworzenia specjalnej komórki, która by zajmowała się rozwojem drobnej przedsiębiorczości. Gminy wiejskie o mniejszej liczbie zarejestrowanych podmiotów gospodarczych mogłyby tworzyć wspólne biura⁽⁴⁾ zajmujące się promowaniem lokalnej przedsiębiorczości. Dotychczasowe rejestrowanie podmiotów gospodarczych i wydawanie im zezwoleń na podjęcie działalności to za mało, aby móc aktywnie oddziaływać na lokalny rozwój.

Niezależnie od poziomu rozwoju gminy, samorząd winien być aktywny na polu gospodarki. Tymczasem niedostateczny zasób informacji władzy gminnej powoduje, że nie jest on w stanie oddziaływać na procesy zachodzące w skali lokalnej.

Słabe rezultaty wpływu lokalnych władz i samorządów na inicjowanie rozwoju przedsiębiorczości biorą się m.in. z braku strategicznego planu rozwoju. Powstaje konieczność opracowania koncepcji aktywizacji dla poszczególnych gmin, których praktyczna realizacja mogłaby przezwyciężyć dotychczasowe niekorzystne tendencje w ich rozwoju. Znaczne zróżnicowanie gmin stwarza konieczność znalezienia własnej drogi rozwojowej przez każdą gminę. Jednak gminy nie wolno traktować jako układu zamkniętego, gdyż jej rozwój jest zdeterminowany także warunkami zewnętrznymi.

Gminy nie są jednostkami dostatecznie dużymi, aby zaspokoić w pełni wszystkie potrzeby produkcyjne, konsumpcyjne, usługowe ich mieszkańców. Niektóre potrzeby winny być zaplanowane w skali kilku gmin. Dlatego planując strategię rozwojową dla gminy trzeba niejednokrotnie robić to w sposób kompleksowy i zintegrowany z najbliższymi sąsiadami.

Punktem wyjścia budowy strategii rozwoju powinna być analiza potencjału gospodarczego i społecznego gminy, a więc stanu posiadania i zasobów. Na podstawie pełnej wiedzy o swej gminie i jej otoczeniu, po dokonaniu oceny stanu i tendencji zmian w potencjale gospodarczym, sytuacji demograficzno-zawodowej itp., po wyróżnieniu czynników dynamizujących i hamujących rozwój wsi i rolnictwa, rzemiosła, usług, turystyki itp. powinny zostać zaproponowane kierunki działań przyspieszające rozwój wybranych funkcji gospodarczych w gminie.

(4) Władze lokalne w Wielkiej Brytanii zaczęły od kilku lat zatrudniać pracowników do spraw rozwoju gospodarczego tworząc przy swych siedzibach specjalne biura „Business Centre”. Biura te starają się między innymi zebrać jak najwięcej informacji o instytucjach pracujących na rzecz małego biznesu, tak aby starających się o pomoc skierować pod najwłaściwszy adres. Informacja o możliwości uzyskania pomocy kredytowej, doradczej ma bowiem podstawowe znaczenie w rozwoju firm.

Materiał, który jest nam niezbędny do stworzenia planu ożywienia gospodarczego gminy nie może jednak ujmować zbyt szerokiego wachlarza tematów. Należy unikać opracowania monograficznego o nieukierunkowanym charakterze. Ważnym jest zachowanie niezbędnych proporcji w analizie sytuacji ekonomiczno-społecznej gminy. Ukazanie klarownego obrazu szans i możliwości ich wykorzystania oraz zagrożeń jakie mogą zaistnieć przy realizacji strategii rozwoju jest najistotniejszym etapem pracy, gdyż stanowi podstawę wytyczenia najbardziej efektywnych celów w przyszłym rozwoju gminy. W procesie budowy strategii dla terenów wiejskich trzeba zdać sobie sprawę, że niejednokrotnie osiągnięcie wytyczonych celów może rodzić także konsekwencje niepożądane.

W pracach nad strategią rozwoju na pewno potrzebna jest często pomoc z zewnątrz, szczególnie ze świata nauki. Jednak niezależnie od tego, kto będzie wykonawcą, każdy etap powstającej strategii rozwoju musi być konsultowany nie tylko z samorządem, ale i innymi liderami życia społeczno-gospodarczego.

Plan ożywienia gospodarczego gminy nigdy nie zostanie zrealizowany, jeśli samorząd i władze gminy nie uznają go za swój własny. Sukces w realizacji planu polegał też będzie na umiejętnym aktywizowaniu wokół niego lokalnych sił społecznych i poszczególnych jednostek. Wszyscy w Polsce przywykliśmy do tego, że nowe programy, nowe plany przychodziły z góry, zatwierdzone przez wiele instytucji polityczno-gospodarczych, tylko że na dole nikt z tymi planami się nie identyfikował i dlatego ich realizacja szła zawsze opornie. Tymczasem jeszcze obecnie wielu burmistrzów i wójtów oczekuje, że ktoś z zewnątrz przywiezie gotową receptę na rozwój w postaci strategii. Tymczasem strategia ta powinna powstać w gminie lub przy dużym udziale gminy, a sukces w realizacji planów rozwojowych zależeć będzie od aktywności i umiejętności współdziałania lokalnej społeczności, ona bowiem znajdzie lub zaprzepaści sposób na ożywienie życia gospodarczego na swym terenie. Nikt nowych warsztatów, nowych zakładów przemysłowych, nowej infrastruktury nie podaruje gminie. Trzeba na to ciężko zapracować. Trzeba mieć dobre rozeznanie tego, co się już na swym terenie posiada, i wiedzieć jak tym dalej gospodarować. Im więcej osób zaangażuje się w proces budowania strategii tym lepiej - tym więcej osób będzie się z nią utożsamiało. Ludzie zainteresowani rozwojem swej gminy są najbardziej predysponowani do tworzenia wizji przyszłości. Rolą samorządu i władz gminnych jest zbudowanie pomostów między ludnością a decydentami. Budowanie strategii rozwoju jest procesem żmudnym, wymagającym ciągłego doskonalenia. Żadna firma konsultingowa w ciągu miesiąca lub dwóch nie stworzy takiego planu, gdyż każdy jego punkt winien być przedyskutowany i uzgodniony z mieszkańcami, których on dotyczy. Wykorzystanie sił tkwiących w lokalnym społeczeństwie poprzez uwzględnienie jego życzeń, poglądów wymaga używania skutecznych i nowoczesnych technik komunikowania się z nim.

Przy tworzeniu lokalnego planu rozwoju bardzo istotnym jest stworzenie pewnej hierarchii celów. Na pewno celem nadrzędnym jest ożywienie gospodarcze, które prowadzi do tworzenia nowych miejsc pracy, ale w takich dziedzinach aby nie dopuścić do monofunkcyjnego rozwoju, który jest zbyt mało odporny na wszelkie zakłócenia. Rozwój lokalny powinno się oprzeć na kilku gałęziach gospodarki, tak aby gmina stała się wielofunkcyjna.

Niezwykle ważnym elementem rozwoju jest, aby wytyczone w nim cele nie ulegały częstej zmianie w zależności od nowego składu samorządu. Dlatego realizację strategii dobrze byłoby powierzyć takiemu ciału wykonawczemu, które jest apolityczne i niezależne od kolejnych wyborów.

Ożywienie gospodarcze gminy poprzez rozwój nowych podmiotów gospodarczych winno być, tak jak wspomniano, wyprzedzone rozwojem niezbędnej infrastruktury. Niezrozumienie tego faktu ma jeszcze miejsce we władzach lokalnych, czego przykładem mogą być wypowiedzi wójtów, że np. wybudowanie we wsiach wodociągów nie spowodowało ożywienia gospodarczego. Tymczasem wiadomo, że wodociąg jest dopiero jednym z kilku składników infrastruktury, jakie są niezbędne do zapoczątkowania rozwoju. Ważnym jest również zharmonizowanie rozwoju gospodarczego z odpowiednim programem szkoleń i kursów, a nawet przystosowaniem programów szkolnych do potrzeb lokalnego rozwoju.

Większość gmin ma dość dużo jeszcze barier rozwojowych do pokonania, a na znaczącą pomoc budżetu państwa nie można liczyć, dlatego plany rozwoju winny cechować się realizmem polegającym głównie na planowaniu zadań, które można wykonać własnymi siłami. Zadania te mogą być tym ambitniejsze, im bardziej samorządowi uda się pobudzić lokalne inicjatywy i pomysłowość. W realizacji strategii rozwoju samorząd nie uniknie działań doraźnych i krótkookresowych, ale przy klarownym obrazie celów mogą i one być podporządkowane działaniom długofalowym⁽⁵⁾. Stworzenie zrozumiałej dla mieszkańców wizji rozwoju gminy jest bardzo ważnym zadaniem samorządu tym ważniejszym, że umacnia to pozycję gminy na zewnątrz i daje realne szanse na uzyskanie zewnętrznych źródeł zasilania. Strategia rozwoju daje też możliwość efektywniejszego niż dotychczas wykorzystania budżetu gminy poprzez zgodne z programem jego wydatkowanie, co daje większy komfort psychiczny samorządowi minimalizując wszelkie nieporozumienia przy jego rozdysponowywaniu.

Proces budowy planów rozwojowych nie może się jednak ograniczać wyłącznie do problemów ekonomiczno-produkcyjnych, winny w nich znaleźć swe miejsce także cele ekologiczne i społeczne. Rozwój gospodarczy winien zostać skorelowany z ochroną środowiska, a rolnictwo nie może stanowić wydzielonej enklawy nie powiązanej z innymi działami gospodarki gminy.

(5) M. Słodowa-Helpa: Jak budować strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego wsi w skali regionalnej i lokalnej, w materiałach z ogólnopolskiego sympozjum szkoleniowego, w Kierzk/Poznań, 15-16 listopada 1994 r.

Plany rozwojowe gmin nie mogą nie uwzględniać strategii wojewódzkiej. Gmina nie podoła wszystkim problemom typu oświata, służba zdrowia, bezrobocie, łączność, komunikacja itd. Tworzenie strategii rozwojowej dla województwa jest utrudnione nie tylko małymi środkami finansowymi jakimi dysponuje wojewoda, ale także jego ograniczonymi kompetencjami zarówno w stosunku do samorządów gminnych, jak i prowadzenia samodzielnej polityki w województwie. Mimo to strategia wojewódzka staje się dość istotna przy tworzeniu strategii gminnych. Zakres ich wzajemnego przenikania się winien być budowany nie tylko na podstawie dobrej woli obu stron, ale głównie wzajemnych korzyści.

4. Promocja gminy

Właściwa promocja gminy na zewnątrz jest istotnym czynnikiem jej rozwoju. Celem jest przyciągnięcie kapitału rodzinnego i zagranicznego. Promocja gminy winna być zawarta w odpowiednio przedstawionej ofercie marketingowej, która jest reklamą potencjału gminy. W ofercie gminę należy potraktować jako „produkt”, który ma się „sprzedać”⁽⁶⁾. Gmina oferuje swe zasoby ludzkie, rzeczowe, przyrodnicze, swym potencjalnym „klientom”, którzy „kupując” je przyniosą gminie korzyści polegające na zainwestowaniu swego kapitału w rezultacie czego powstaną nowe miejsca pracy w gminie, a co z kolei przyczyni się do powiększenia lokalnego popytu.

Umiejętna promocja jest bardzo ważnym elementem w rozwoju gminy, gdyż:

- sygnalizuje potencjalnym inwestorom istnienie gminy i jej potencjału,
- powoduje wzrost zainteresowania gminą wśród potencjalnych inwestorów,
- nastąpi ilościowy wzrost odwiedzających gminę w celach turystycznych lub gospodarczo-inwestycyjnych.

Forma oferty jest bardzo istotna, nie może to być folder ogólnikowo prezentujący walory turystyczne gminy, czy też film video, w którym starano się pokazać wszystko co jest do pokazania. Musimy pamiętać, że nasz klient ma zainwestować kapitał, a zadaniem gminy jest wyjść w ofercie na przeciw jego potrzebom i oczekiwaniom. W ofercie władze gminy muszą zawrzeć realistyczne propozycje, a nie te ze sfery życzeniowej. Gminy zbyt często łudzą się, że obcy kapitał zagospodaruje ich bezużyteczny majątek i napelni pustą kasę gminną. Aby tak się stało muszą zaistnieć szczególne powody. Tymi szczególnymi powodami są atrakcyjne warunki dla inwestora, nawet kosztem spodziewanych początkowych korzyści. Często jest tak, że ściągnięcie pierwszego (czy też pierwszych inwestorów) stwarza dopiero po paru latach właściwy klimat do innych inwestycji.

(6) L. Stafiej: Promocja gminy (w:) „Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja”. „Studia Regionalne i Lokalne Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego”. 1992, nr 7.

Zarówno umiejętnej reklamy swej gminy jak również możliwości dotarcia do właściwych kanałów promocji (w tym międzynarodowej) trzeba się nauczyć. Istnieje też potrzeba stworzenia doradztwa dla władz gminnych w zakresie zasad opracowywania materiałów promocyjnych, sposobów prowadzenia negocjacji z inwestorem krajowym i zagranicznym. Podejmowane często dużym wysiłkiem przez gminy działania są mało skuteczne ze względu na brak wiedzy.

5. Wspomaganie małego biznesu

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w żadnym z krajów UE nie nastąpił samoczynnie, szczególnie jeśli proces ten dotyczy rejonów zaniedbanych, to jest o dużym bezrobociu, słabej infrastrukturze i problemach depopulacyjnych. Wspomaganiem procesu tworzenia nowych miejsc pracy, nowych źródeł dochodów dla ludności wiejskiej, jednym słowem aktywizacją gospodarczą słabo rozwiniętych terenów wiejskich, zajmują się w krajach UE wyspecjalizowane agencje rządowe zasilane z budżetu centralnego oraz wiele lokalnych organizacji i instytucji zarówno prywatnych jak i tworzonych przez administrację terenową.

G. Gorzelak⁽⁷⁾ omawiając książkę E. Blakley'a „Planning Local Economic Development” wymienia kilka technik i metod, które można zastosować przy wspomaganiu i rozwijaniu lokalnego biznesu.

- Zakładanie „ośrodków jednej wizyty”. Polega na stworzeniu komórki wewnątrz lokalnej administracji (gminy), w której przedsiębiorca będzie w stanie uzyskać wszelkie niezbędne informacje o miejscowych warunkach gospodarczych i przepisach oraz będzie mógł załatwić wszystkie konieczne sprawy związane z założeniem nowej firmy, rozwojem zakładu już istniejącego, zmianą profilu produkcji itd. Ośrodki takie powinny również służyć radą i pomocą we wszystkich sprawach, z którymi przedsiębiorca się zwróci. Istnienie takiej komórki uwalnia przedsiębiorcę od wędrowki po różnych wydziałach administracji lokalnej.
- Centra pomocy małemu biznesowi pełniące rolę stabilizującą gospodarkę lokalną. Małe firmy są szczególnie podatne na wszelkie zakłócenia w warunkach gospodarowania, stąd też wiele z nich upada w dość krótkim czasie od momentu założenia. Często dostarczenie odpowiednio wcześniej kompleksowej porady, szczególnie w zakresie zarządzania, mogłoby

(7) G. Gorzelak: Planowanie rozwoju lokalnego (w:) „Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja”. Studia Regionalne i Lokalne" wydane przez Europejskiego Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego". 1992, nr 7.

uchronić firmę przed upadkiem. Centrum może również prowadzić szkolenia podnosząc ogólny poziom kompetencji miejscowych przedsiębiorców.

- Marketing zbiorowy prowadzony przez pewną grupę producentów z danego terenu, przy wykorzystaniu pomocy władz lokalnych. Dla małych zakładów prowadzenie własnej działalności marketingowej jest zbyt kosztowne. Rolą władz miejscowych jest zainicjowanie tej formy współpracy miejscowych przedsiębiorców. Najprostszą formą takiej współpracy może być np. włączenie informacji reklamowych o miejscowych firmach do większego folderu promującego gminę. Współpraca w zakresie marketingu może przynieść wymierne efekty dopiero po 2-3 latach, tyle bowiem trzeba czekać na rezultaty kampanii promocyjnej.
- -Inkubatory rozwoju⁽⁸⁾ są kolejną możliwością do wykorzystania przez władze lokalne. Inkubator jest strukturą, która np. przejmuje jakieś pomieszczenie i urządza w nim stanowiska dla drobnych producentów. Inkubator wynajmuje te pomieszczenia po niższych cenach niż na rynku, a ponadto oferuje usługi i wspólne urządzenia, (np. sekretariat, fax, kserokopiarkę, komputer, prowadzenie księgowości, salę do zebrań, szkoleń itd.). Inkubator służy doradztwem z zakresu zarządzania, marketingu, księgowości, ułatwia specjalistyczne porady. Inkubator zwiększa szansę przetrwania nowym przedsiębiorstwom i powoduje większą integrację środowiska małego biznesu.
- W Polsce odczuwa się brak wyspecjalizowanej agencji rządowej⁽⁹⁾ do spraw rozwoju terenów wiejskich, której działalność można by wzorować np. na agencjach brytyjskich⁽¹⁰⁾. Agencja specjalizowałaby się w sterowaniu i pobudzaniu przedsiębiorczości w gminach najbardziej potrzebujących takiej pomocy w oparciu o własną służbę doradczą. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na dotkliwy brak specjalistycznej służby doradczej w zakresie wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich. Próby szkolenia pracowników ODR mogą się powieść jedynie w zakresie dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Natomiast zajęcie się kompleksowo problemami rozwoju terenów wiejskich będzie zawsze marginesem dzia-

(8) B. Jałowiecki, Jak rozwijać gminę (w:) „Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja”. Studia Regionalne i Lokalne Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego”. 1992, s. 7

(9) M. Kłodziński, głos w dyskusji na konferencji IRWiR PAN w wydawnictwie pokonferencyjnym „Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich”. Praca wydana przez Fundusz Współpracy i IRWiR PAN w 1994 r.

(10) W Wielkiej Brytanii powołano trzy rządowe agencje zajmujące się rozwojem terenów wiejskich w Anglii, Walii i Szkocji. Każda z tych agencji zatrudnia od 100 do 350 osób i posiada budżet w wysokości kilkudziesięciu milionów funtów szterlingów. Wszystkie te agencje mają rozbudowane służby doradcze oraz oddziały terenowe.

łałości ODR-ów lub innych instytucji w ramach których taką działalność chciano by prowadzić. W Polsce istnieje już kilka fundacji i funduszy, które podejmują inicjatywy wspierania biznesu wiejskiego. Jednak brak jest powszechniejszej informacji o zakresie i formach ich działania. Ponadto pomoc ta nie zawsze koncentruje się w gminach o największych problemach rozwojowych.

Tak więc celem proponowanej agencji byłoby ożywienie pozarolniczej działalności gospodarczej, rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej, pobudzanie i inspirowanie lokalnych inicjatyw. Jednym z najważniejszych zadań byłoby doradztwo prawno-ekonomiczne i finansowo-kredytowe. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że bez istnienia takiej agencji będzie dość trudno zrealizować „Strategię dla Polski” w której rozwój przedsiębiorczości wiejskiej odgrywa fundamentalną rolę.

6. Uwagi końcowe

Warunkiem powodzenia procesu ożywienia gospodarczego każdej gminy jest aktywny udział lokalnej ludności w życiu społecznym i gospodarczym. Samorząd gminy ulokowany najbliżej obywateli i poprzez swoje decyzje bezpośrednio oddziałujący na ich życie, ma za zadanie kreować taką politykę informacyjną, aby mieszkańcy mieli poczucie, że proces zarządzania i podejmowania decyzji jest jasny i otwarty oraz poddany ich kontroli⁽¹¹⁾. Umiejętne komunikowanie się władz samorządowych z mieszkańcami gminy jest bardzo ważnym czynnikiem decydującym o rozwoju gminy, bowiem bez aktywnego udziału obywateli w decyzjach dotyczących spraw lokalnych żaden, nawet najlepszy plan rozwoju gminy nie zostanie zrealizowany. Aby mieszkaniowiec gminy partycypował aktywnie w rozwoju gminy, potrzebuje on nie tylko wizji do czego dąży, ale i informacji co się wokół niego dzieje. Znając fakty, mając dostęp do informacji może on świadomie podejmować pewne decyzje i obiektywnie oceniać decyzje władz lokalnych. Niestety lokalne władze często lekceważą informowanie obywateli i tłumaczenie im swoich decyzji, a także nie konsultują ich z nimi. Obojętność, apatia i lokalne konflikty, próba odwołania rady czy wójta są bardzo często wynikiem braku informacji o tym, co i dlaczego robi władza lokalna. Samorządy często uważają, że „urabiają sobie ręce po łokcie”, ale nikt tego nie docenia. Natomiast mieszkańcy gminy często myślą, że „oni tam na górze w gminie załatwiają głównie interesy swoje i znajomych”.

(11) J. Regulska: Polityka informacyjna a udział obywateli w życiu publicznym (w:) „Grochem o ścianę...?”. Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnych. Warszawa 1995.

Mimo dość znanych i popularnych stwierdzeń typu „samorządy muszą pracować przy otwartej kurtynie” lub „uaktywniamy lokalne społeczeństwo i włączamy je w procesy decyzyjne” w wielu gminach mamy do czynienia ze stagnacją. Zmiana biernych postaw, zbudowanie pomostów między władzą a obywatelem, wywołanie lokalnego patriotyzmu, nie jest zadaniem łatwym, ale przy dużej cierpliwości możliwym do wykonania.