

**RESTRUKTURYZACJA  
REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY**

---

**GORZÓW WIELKOPOLSKI - SZCZECIN 1996**



**Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim**  
**Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej**  
**Akademii Rolniczej w Szczecinie**

**Instytut Badań Systemowych PAN, Oddział w Szczecinie**

**Wojewódzki Urząd Pracy w Gorzowie Wielkopolskim**

**Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa**  
**O/T w Gorzowie Wielkopolskim**

**Międzynarodowa konferencja**

# **RESTRUKTURYZACJA REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY**

**Praca pod redakcją**

**prof. dr hab. *Bogdana Krawca***

**Gorzów Wielkopolski - Szczecin 1996 r.**

Zbiór referatów międzynarodowej konferencji naukowej  
w Lubniewicach, która odbyła się w dniach 30-31 maja 1996 r.

Recenzent: prof. dr hab. **Paweł Żukowski**

Skład komputerowy: **Irena Moczulska**



43429 / I

Publikacja dofinansowana przez  
Krajowy Urząd Pracy

ISBN 83-85847-36-7

## KOMITET PROGRAMOWY

1. **Henryk ANTOSIAK**  
Prezes Agencji Restrukturyzacji  
i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa
2. **Andrzej BĄCZKOWSKI**  
Minister Pracy i Polityki Socjalnej
3. Prof. dr hab. **Ryszard BUDZIŃSKI**  
Instytut Badań Systemowych PAN,  
Kierownik Oddziału w Szczecinie
4. Prof. dr hab. **Zygmunt DOWGIAŁŁO**  
Przewodniczący Komisji Organizacji  
i Zarządzania Gospodarką  
Żywnościową PAN, Oddział w Gdańsku
5. **Marlan ECKERT**  
Wojewoda Zielonogórski
6. **Zbigniew FALIŃSKI**  
Wojewoda Gorzowski - **przewodniczący**
7. **Roman JAGIELIŃSKI**  
Wicepremier, Minister Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa
8. **Aleksander ŁUCZAK**  
Przewodniczący Komitetu  
Badań Naukowych w Warszawie
9. Prof. dr hab. **Tadeusz MADEJ**  
Uniwersytet Szczeciński
10. **Jerzy OLSZAK**  
Wojewoda Piłski
11. **Andrzej PIŁAT**  
Prezes Krajowego Urzędu Pracy, Warszawa
12. **Adam TAŃSKI**  
Prezes Agencji Własności Rolnej  
Skarbu Państwa, Warszawa

## KOMITET ORGANIZACYJNY

Przewodniczący

**Bogusław BIL**

Wicewojewoda Gorzowski

Sekretarz naukowy

Prof. dr hab. **Bogdan KRAWIEC**

Instytut Badań Systemowych PAN,  
Oddział w Szczecinie  
Akademia Rolnicza w Szczecinie,

**Kazimierz BŁASZCZYK**

Dyrektor  
Wojewódzkiego Urzędu Pracy  
w Gorzowie Wielkopolskim

**Jan RYDZANICZ**

Dyrektor  
Wydziału Rolnictwa  
Urzędu Wojewódzkiego  
w Gorzowie Wielkopolskim

**Franciszek KUNCEWICZ**

Agencja Własności Rolnej  
Skarbu Państwa  
O/T w Gorzowie Wielkopolskim  
Prodziekan

Dr hab. **Marian MALICKI**

Wydziału Ekonomiki i Organizacji  
Gospodarki Żywnościowej  
Akademii Rolniczej w Szczecinie

Sekretarz

**Alfreda WINNICKA**

Instytut Badań Systemowych PAN,  
Oddział w Szczecinie

**Magda PALIWODA**

Gabinet Wojewody Gorzowskiego

# STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO WOJEWÓDZTW ROLNICZYCH W ASPEKCIE ZMNIEJSZANIA BEZROBOCIA

*Paweł Gieorgica*

Krajowy Urząd Pracy, Warszawa

Celem przedstawianych tez referatu jest prezentacja pewnego sposobu podejścia do tworzenia strategii rozwoju województw, o charakterze rolniczym, w aspekcie zmniejszania bezrobocia. Strategia rozumiana jest tu jako zidentyfikowane z zewnątrz, główne problemy do rozwiązania i podstawowe kierunki rozwoju.

Oczekiwania wielu województw z reguły idą w kierunku otrzymania od władz centralnych dużej pomocy (zwłaszcza finansowej), lokalizacji dużych inwestycji, uczestnictwa w liniach kredytowych i zagranicznych środkach pomocowych. Tylko takie końcowe rezultaty są uznawane za pożądane, bo bezpośrednio mogą wpływać na radykalną poprawę sytuacji. Takie myślenie i odwoływanie się do argumentów o dużym upośledzeniu regionu w relacji do reszty kraju, nie rokuje jednak nadziei na sukces. W obecnej sytuacji są to argumenty co najwyżej moralne, wspomagające. Realnie można na nie liczyć (obecnie i w przyszłości) warunkowo, selektywnie i w dosyć ograniczonym zakresie. Uwagę swoją należy raczej skupić na samodzielnym tworzeniu odpowiednich warunków umożliwiających właściwe przyjęcie, zagospodarowanie i wykorzystanie potencjalnie dostępnej pomocy.

Roszczeniowe postawy wobec centrum mają swoje uzasadnienie. Wynikają z ugruntowanego w przeszłości sposobu myślenia o rozwoju lokalnym w scentralizowanym państwie, z poczucia nie zawsze uzasadnionej, własnej bezsilności i bezalternatywności drogi rozwoju. Trzeba jednak ja-

sno stwierdzić, że tak rozumiane nadzieje, na spowodowany czynnikami zewnętrznymi rozwój, w obecnej sytuacji mogą być wspierane w bardzo ograniczonym i w warunkowym trybie.

W obecnej sytuacji ekonomicznej kraju nie ma rzecz jasna jakiegoś jednego patentu na zdynamizowanie rozwoju regionów rolniczych. Jednak wśród ekspertów jest zgoda co do tego, jaki ma być główny kierunek rozwiązań.

Punktem wyjścia dla opracowania strategii powinno być przyjęcie koncepcji endogenego rozwoju (jako przeciwstawnej do strategii rozszerzeniowej - wobec centrum) tzn. wykorzystywania atutów, nadarzających się okazji i liczenia przede wszystkim na własne siły. Główny nacisk w kreowaniu i realizacji strategii musi być położony nie tyle na przekształcanie substancji materialnej, co twórcze skoordynowanie istniejących, zarówno aktualnie podejmowanych jak i przyszłych działań różnych podmiotów, działających na danym obszarze.

Punktem wyjścia budowania strategii jest także wyciągnięcie wniosków z ogólnej sytuacji, rzetelna inwentaryzacja własnych zasobów, a następnie wskazanie ukrytych dotychczas rezerw tzw. uspionego potencjału rozwojowego. Aby tak się stało potrzebna jest nie tylko odpowiednio prowadzona polityka regionalna władz centralnych (obecnie nie jest prowadzona), lecz także oddolna mobilizacja mieszkańców, władz regionalnych i lokalnych (gmin). Kolejnym istotnym posunięciem jest uruchamianie tzw. mechanizmów samorozwoju, wyzwalanie inicjatyw, otwarcie na sąsiadów krajowych i zagranicznych.

Wbrew szeroko rozpowszechnionym, lecz mylnym przekonaniom, wszelkie (nie tylko centralnie alokowane) dotacje, subwencje, programy i linie pomocowe nie kierują się obecnie zasadą sprawiedliwości, równości czy preferencji politycznych. Opierają się, z definicji, na systemie wartości



tw. gospodarki rynkowej, czyli na twardo przestrzeganej regule, iż można wspierać czy pomagać tym, którzy wpierw udowodnili, że potrafią sobie samym pomóc, potrafią też udowodnić, że zainwestowane kredyty czy innego rodzaju pomoc przynosić będzie zysk. Pomoc taka ma przynieść korzyści (zysk) dla inwestującego, choćby w dłuższym okresie. Dlatego w tym kontekście, zgodnie z posiadaną wiedzą nt. dominujących obecnie trendów, najogólniejszą misję tworzenia programu formułować należy jako konieczność mobilizacji własnego potencjału oraz jego uruchomienia w wybranych obszarach, w celu stworzenia warunków dla przyjęcia i odpowiedniego wykorzystania potencjalnej pomocy zewnętrznej.

Przyjęcie takiego punktu wyjścia tworzenia strategii i zmian strukturalnych oznacza:

- ukierunkowanie energii społecznej i dostępnych środków na twórcze wykorzystanie istniejących już zasobów,
- postawę otwartą na pojawiające się okazje i szanse,
- ograniczenie zbędnego balastu (prywatyzacja),
- selektywnie ukierunkowaną i odpowiednio koordynowaną działalność regionalnych podmiotów gospodarczych, politycznych i społecznych,
- dalsze kreowanie nowej pożądanej wizji, osadzonej w perspektywie długofalowej oraz w szerszych ramach Polski i tej części Europy, oraz
- rozpoczęcie systematycznych prac badawczo-wdrożeniowych.

### **Uwarunkowania gospodarczo-administracyjne**

Z punktu widzenia kryterium dynamiki obecnie dokonujących się przemian w Polsce, społeczne i regionalne różnice w strukturze i tempie rozwoju gospodarczego są znaczne. Nie ulega wątpliwości, że poszczególne regiony mają różne możliwości rozwojowe i reagują na procesy przekształceń rynkowych w różny sposób. Tereny kraju, gdzie w całość



gospodarce dominuje rolnictwo są relatywnie najuboższe, o najwyższej w skali kraju stopie bezrobocia i stoją wobec konieczności rozwiązania najbardziej ostrych problemów społecznych i gospodarczych, wynikających z ogólnego zacofania oraz niemożności zaangażowania kapitału zagranicznego i krajowego w nowe inwestycje w rolnictwie indywidualnym i w innych sektorach gospodarki.

Prezentując obraz regionalnego zróżnicowania stanu zaawansowania polskiej transformacji (w układzie wojewódzkim) stosowane są różne kryteria podziału. Jednym z nich jest podział Polski na trzy typy regionów:

1. Regiony innowacyjne, właściwie łączące innowacyjność i przedsiębiorczość. Są to obszary, w których pojawiły się nowe technologie, nowe produkty, nowe metody zarządzania i nowe idee organizacji.
2. Regiony adaptacyjne, które mają możliwości wykorzystania w odpowiednim momencie mechanizmu dyfuzji innowacji, tworząc w ten sposób właściwe warunki dla działalności gospodarczej oraz posiadają potencjał ekonomiczny, który może zapewnić samopodtrzymujący się rozwój w dłuższym okresie.
3. Regiony typu "rolniczego", w których mechanizmy permanentnej restrukturyzacji jeszcze nie działają, które tracą dystans i stają się obszarami zacofania.

Inny podział regionalny polskiej transformacji wykorzystuje następujące kryteria, stanowiące podstawę do oszacowania możliwości adaptacji regionu do nowych warunków ekonomicznych.

#### Zróżnicowanie struktury społeczno-ekonomicznej

Ten czynnik zawiera w sobie także poziom i zróżnicowanie kwalifikacji siły roboczej oraz stopnia nowoczesności potencjału wytwórczego. Krótko mówiąc: im bardziej zróżnicowana struktura ekonomiczna, tym wyższe kwalifikacje zawodowe ludności oraz wyższy poziom zaawansowania technologicznego.

## Ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego

Ten czynnik oddziałuje na dwóch poziomach, odróżnia obszary wiejskie (słabiej rozwinięte) od miast oraz wschodnią część kraju (mniej rozwiniętą) od zachodniej. Obejmuje on również coś, co socjologowie określają mianem "regionalnego ducha przedsiębiorczości" oraz skalę możliwości tworzenia nowych miejsc pracy.

### Odległość od źródeł kapitału i innowacji

Kilka czynników odgrywa tu największą rolę: bliskość lotniska międzynarodowego, możliwość dotarcia do kapitału, bliskość dużego ośrodka miejskiego.

Istnieje oczywiście wiele innych czynników określających regionalny potencjał protransformacyjny, jak np.: dochód w województwie na 1 mieszkańca, struktura rolnictwa, struktura bezrobocia, liczba miast zdominowanych przez jeden - upadający - zakład przemysłowy (company towns), zależność od rynków zaopatrzenia i zbytu, itp. Jednakże kiedy bierzemy pod uwagę zagrożenia poszczególnych regionów trudnościami ekonomicznymi oraz ich potencjalną rolę w transformacji polskiej gospodarki, powyższe kryteria wydają się być najważniejsze.

W syntetyczny sposób wzmiankowane różnice między poszczególnymi regionami (województwami) przedstawiane są np. na mapie ryzyka inwestycyjnego, opracowanej w 1995 r. przez Instytut Badań Gospodarki Rynkowej<sup>1</sup> oraz rankingu polskich województw z punktu widzenia wymagań i kryteriów Unii Europejskiej<sup>2</sup>, sporządzonym przez CUP.

Połączenie wszystkich wymienionych kryteriów daje możliwość wyrobienia sobie poglądu nt. obecnego usytuowania niektórych województw

---

<sup>1</sup>Na mapie ryzyka inwestycyjnego polskie województwa dzielone są na pięć kategorii według aktualnej atrakcyjności, głównie dla inwestorów zagranicznych: A - bardzo wysokiej atrakcyjności (współczynnik 0,59-0,37), B - wysokiej atrakcyjności (współczynnik 0,34), C - przeciętnej atrakcyjności (współczynnik 0,31-0,28), D - niskiej atrakcyjności (współczynnik 0,27-0,24), E - bardzo niskiej atrakcyjności (współczynnik 0,23-0,19). Por. "Rzeczpospolita" nr 76, 30 marca 1995.

<sup>2</sup>Por. *Ranking i typologia województw z punktu widzenia wymagań i kryteriów Unii Europejskiej*, CUP Biuro Planowania Regionalnego, Poznań, luty 1995 r.

rolniczych na mapie Polski względem innych.

Tabela 1

Niektóre typy regionów (województw) rolniczych z punktu widzenia ich poziomu rozwoju i zdolności do transformacji systemowej (zwalczania bezrobocia)

Typ regionu	Województwa	Ryzyko	Struktura	Syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju *
Wykazujący niewielki potencjał dla transformacji (województwa rolnicze)	suwalskie	D	mono-funkcyjna (rolnicza)	0,42672
	ciechanowskie	E		0,50560
	ostrołęckie	E		0,43988
	łomżyńskie	E		0,45942
	białsko-podlaskie	E		0,51190
	chełmskie	E		0,53669
	zamojskie	E		0,50157
	przemyskie	E		0,44328
	krośnieńskie	D		0,43718
* POLSKA (średnio)				0,53544

W ocenie CUP generalnie wnioski z oceny gospodarczej polityki regionalnej państwa w latach 1990-1993 były bardzo krytyczne i sprowadzały się do następujących stwierdzeń:

1. polityka regionalna (w zakresie gospodarki) kształtowała się jedynie pod wpływem priorytetów polityki makroekonomicznej oraz decyzji podejmowanych centralnie,
2. była ona praktycznie zredukowana do prób łagodzenia skutków przestrzennej koncentracji bezrobocia (tam, gdzie jego stopa przekraczała już 2 - 1,75 krotnie średni poziom krajowy - taki poziom stopy bezrobocia był podstawowym kryterium zaliczania poszczególnych regionów do "obszarów szczególnie zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym"),
3. obszary bezrobocia strukturalnego były wyłącznym przedmiotem

jednolitej interwencji centrum w sferze regionalnego rozwoju gospodarczego.

Obecnie w grupie zadań nadrzędnych "Zasad polityki regionalnej państwa", przyjętych przez rząd 12.VII.1994 r. oraz w programie społeczno-gospodarczym *Strategia dla Polski*, na plan pierwszy wysuwa się aktywną rolę państwa w restrukturyzacji mikroekonomicznej regionów.

W sferze społecznej priorytet w polityce państwa ma opanowanie negatywnych skutków bezrobocia strukturalnego i zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego najslabszym ekonomicznie grupom ludności, czyli zapobieganie i łagodzenie skutków społecznych procesów transformacji gospodarki w regionach rolniczych.

Oddziaływanie państwa na transformację regionalną w nadchodzących latach, odbywać się będzie bezpośrednio poprzez środki budżetowe, przeznaczone na wspieranie regionalnych programów restrukturyzacji oraz programów sektorowych z nią powiązanych, środki państwowych funduszy celowych (przede wszystkim Funduszu Pracy), a także (pośrednio) poprzez środki pomocowe z zagranicy, administrowane przez rząd. Pośrednimi instrumentami oddziaływania są także ulgi i zwolnienia podatkowe, gwarancje kredytowe i in.

Uruchamianie środków centralnych i mechanizmów wspierających rozwój i restrukturyzację regionów będzie następować przy zachowaniu następującej hierarchii priorytetów:

1. przedmiotem wsparcia będzie w pierwszej kolejności rozwój środowiska przedsiębiorczości (business environment) oraz inwestycje infrastrukturalne, poprawiające atrakcyjność regionu dla inwestorów (poprawa parametrów transportowych, jakości środowiska przyrodniczego, zaopatrzenia w wodę, energię itp.),
2. w przypadku występowania i utrwalania się bezrobocia o charakterze strukturalnym stosowane będą zachęty dla inwestorów (dotychczasowa ocena ich skuteczności jest negatywna),

3. specjalne programy inwestycyjne będą uruchamiane w tych regionach, gdzie stanowią one jedyną szansę "pierwszego impulsu" ożywienia gospodarczego,
4. środki państwowe stanowiąc mają tylko dopełnienie kapitałów prywatnych i samorządowych zaangażowanych w realizację tych projektów,
5. środki te nie będą wykorzystywane na podtrzymanie upadających przedsiębiorstw, lecz będą służyć współfinansowaniu inicjatyw gospodarczych o spodziewanym efekcie mnożnikowym dla pożądanych zmian struktury gospodarczej regionu,
6. nie będzie rekomendowane, subsydiowanie tymi środkami bieżącej działalności produkcyjnej i usługowej, lecz finansowanie projektów związanych z tworzeniem struktury instytucjonalnej gospodarki rynkowej w regionach, a także wspieranie projektów rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
7. w przypadku regionów szczególnie zagrożonych bezrobociem strukturalnym środki centralne mogą być przeznaczone na wsparcie kapitałowe tworzonych tam instytucji polityki regionalnej (fundacje, konsorcja, agencje).

Jedynym wyrazistym, jak dotychczas, przejawem wymuszonej przez życie decentralizacji promocji gospodarczej, inspirowanymi i realizowanymi przez rząd są "obszary szczególnie zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym" (rejony te wylicza uchwała Rady Ministrów nr 93 z dnia 24.08.1992 r. wraz z późniejszymi uzupełnieniami). Bezpośrednie i pośrednie narzędzia tej interwencji zostały w całym kraju zunifikowane, bez możliwości elastycznego uwzględnienia specyfiki poszczególnych rejonów. W stosunku do wszystkich zastosowano jednakową paletę instrumentów, pobudzających bezpośrednio i pośrednio rozwój gospodarczy, a także instrumentów wzmożonej osłony socjalnej, w postaci np. wydłużenia pobierania zasiłków przez bezrobotnych. Obecny zakres instrumen-

tacji ekonomiczno-finansowej jest raczej skromny (na miarę budżetu) i obejmuje:

1. uprawnienia do przyspieszonej amortyzacji,
2. ulgi podatkowe (karta podatkowa, szkolenie pracowników),
3. ulgi podatkowe dla podmiotów z kapitałem zagranicznym,
4. dotacje i ulgi na dofinansowanie inwestycji.

Finansowanie programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich musi być oparte nie tylko na środkach własnych, lecz także na kredytach komercyjnych, również udzielanych na zasadach preferencyjnych oraz na pomocy finansowej państwa, skorelowanej z programami międzynarodowymi. Między innymi za pośrednictwem Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) można korzystać ze środków PHARE, przeznaczonych na pomoc dla polskiego rolnictwa. Działania podejmowane przez Fundację i wspomagane przez nią finansowo instytucje oraz jednostki administracyjne, ukierunkowane są na wspieranie:

- rozwoju rolnictwa i jego otoczenia,
- tworzenie infrastruktury rynku rolnego,
- przekształceń strukturalnych i własnościowych w rolnictwie i jego otoczeniu,
- wzrostu efektywności gospodarowania.

Pomocy można poszukiwać także w Europejskim Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej - COUNTERPART FUND, który udziela kredytów preferencyjnych w zakresie inwestycji realizowanych na terenach wiejskich, dotyczących telefonizacji, gazyfikacji przewodowej, budowy rozlewni i zakupu środków transportu gazu propan-butan. Specjalnie dla rolników funkcjonują linie kredytowe w zakresie wspierania przetwórstwa określonych płodów rolnych (zboż, ziemniaków, mleka).

Aktualnie w Polsce jest zarejestrowanych ok. 100 fundacji związanych z rolnictwem i gospodarką żywnościową, 65 z nich ma zasięg krajowy, a pozostałe mają charakter lokalny.

## **Gminy jako ważny i aktywny partner w realizacji strategicznego programu rozwoju województwa**

Gminy i ich związki zajmują bardzo ważną pozycję w funkcjonowaniu zdecentralizowanej gospodarki województwa. Są one podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego w zakresie zwalczania bezrobocia. Obecnie przez ich budżety przechodzi ok. 16% ogółu wydatków publicznych państwa. One decydują o skali lokalnych inwestycji (zwłaszcza infrastrukturalnych), o poziomie warunków życia codziennego (usługi komunalne), od nich też zależy w dużym stopniu aktywność gospodarcza sektora prywatnego, napływ kapitału zewnętrznego, słowem prowadzą one pełną działalność i promocję gospodarczą na swoim terenie.

Zadania publiczne wykonywane przez gminę dotyczą ustawowej kategorii zadań własnych lub zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Rozgraniczenie zadań państwa i zadań gminy (samorządu) dokonane jest przy pomocy różnych rozwiązań prawnych, które obecnie znajdują się w fazie nowelizacji. Generalnie, do zakresu działania gminy, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych organów. Gminy są zobowiązane do wykonywania zadań zleconych (z zakresu administracji państwowej), ale tylko w zakresie ustalonym przez ustawy szczegółowe i po przyznaniu przez budżet odpowiednich środków finansowych. W tym przypadku swoboda gminy jest węższa, bowiem gmina nie rozstrzyga o celowości wykonywania tych zadań, lecz tylko o sposobie ich realizacji.

Dobrym przykładem powiązania obu tych zadań jest rola gmin na rynku pracy. Gminy z jednej strony są poważnym pracodawcą, z drugiej stymulatorem powstawania nowych miejsc pracy (przyciąganie inwestycji, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości i innych tego typu placówek, planowanie przestrzenne itp.), realizatorem zadań polityki państwa w tym zakresie.

Na szczególną uwagę zasługuje partnerstwo gmin w organizowaniu ro-



bót publicznych. Decydująca dla zakresu korzystania z robót publicznych (zadania zlecone) jest aktywność samorządu i jego partnerów. Organizacja robót publicznych wymaga bowiem dużego wysiłku organizacyjnego i współpracy. Poza tym samorząd musi umieć poszukiwać na zewnątrz środków finansowania inwestycji, potrafić zorganizować tak zwany montaż finansów czyli finansowanie inwestycji z różnych źródeł.

Doświadczenia władz lokalnych w krajach wysokorozwiniętych są coraz częściej stosowane w polskich warunkach gmin rolniczych. Do głównych rekomendowanych instrumentów stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego, znajdujących się w rękach gmin w tych krajach, zalicza się okresowe zwolnienia podatkowe, pomoc kredytową, ulgi i upusty cenowe, infrastrukturalne zagospodarowanie terenów, inkubatory przedsiębiorczości, strefy gospodarcze oraz strefy wolnego handlu.

Możliwości wykorzystania tych instrumentów w warunkach województwa zależą nie tylko od zakresu przyznanych gminom prawno ustrojowych zadań i kompetencji, czy warunków ekonomiczno-finansowych - wydajności przyznanych im źródeł finansowych. Uważa się, że decydujące dla pełnej oceny możliwości promocji gospodarczej gmin rolniczych jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy gminy mają wystarczające zasoby do spełniania roli promocyjnej?
2. Czy mają ku temu odpowiednie możliwości decyzyjne?
3. Czy organizacja gmin sprzyja podejmowaniu działań symulacyjnych?
4. Czy gminy dysponują odpowiednią do tego kadrami?

Po dokonaniu nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym (6 listopada 1993 r.), ograniczającej działalność gmin do sfery użyteczności publicznej, sprawa aktywności publicznej gmin jest przedmiotem dyskusji publicznych. Obecnie domeną prawników jest określanie co wchodzi,

a co nie wchodzi w zakres działalności publicznej (określić to ma w przyszłości odrębna ustawa). W sytuacji obecnej, polskie gminy (w Europie Zachodniej podobne rozwiązanie przyjęte jest tylko w Wielkiej Brytanii) nie mogą jednak podejmować działalności gospodarczej, o charakterze czysto zarobkowym.

W takiej sytuacji najbardziej rekomendowanym sposobem działania jest zawiązywanie celowościowych Związków Międzygminnych. Dobrym tego przykładem jest działająca od 1992 r. "Turystyczna Szóstka" - związek sześciu gmin z regionu Kotliny Kłodzkiej.

Struktura organizacyjna gmin jest z natury rzeczy zróżnicowana odpowiednio do zakresu i skali zadań. Gminy w większych miastach mają przeważnie wyodrębnione wydziały lub komórki zajmujące się różnymi dziedzinami gospodarki miejskiej, ich rozwojem i promocją (Biura Promocji Miasta). Brak jest jednak kadr i komórek specjalizujących się w problematyce stymulowania rozwoju lokalnego i jego koordynacji, co niewątpliwie utrudnia integrację podejmowanych działań i osłabia ich skuteczność. Wolne pole do partnerskiego współdziałania pozostaje w związku z tym dla Agencji Rozwoju Regionalnego.

Brak kadr o wysokich kwalifikacjach, dysponujących wiedzą o mechanizmach funkcjonowania i rozwoju gospodarki lokalnej, mechanizmach podejmowania decyzji operacyjnych i rozwojowych jest w województwach rolniczych bardzo widoczny. Są gminy, których władze pełnią rzeczywiście funkcje gospodarza podległego mu terenu, a efekty ich działań są widoczne nie tylko w skali lokalnej. Dużo jest też gmin, gdzie nie korzysta się z usług ekspertów i możliwości partnerskiego współdziałania z instytucjami pozarządowymi, specjalizującymi się w promocji i kształceniu kadr.

Ustawa o samorządzie terytorialnym stanowi, że do zadań rady gminy należy "uchwalanie lokalnych programów rozwoju". W praktyce więk-

szość gmin takich planów nie przyjmuje. Tam gdzie plany są uchwalone, traktowane są one w sposób uproszczony.

- jako program rozwoju traktuje się luźny, pozbawiony czytelnej wewnętrznej struktury spis zadań (celów) rady gminy oparty na postulatach zgłaszanych w toku kampanii wyborczej bądź
- program rozwoju mylony jest z planem miejscowym.

Tymczasem strategiczny program rozwoju należy traktować jako dokument, odznaczający się wyraźną hierarchią priorytetów, wskazaniem najważniejszych zadań, służących osiągnięciu sformułowanych celów i zapisaniem instrumentów, które mają pomóc w realizacji strategii. Takie rozumienie programu rozwoju wymaga współpracy i koordynacji planów wszystkich gmin w ramach województwa. Wymaga też zmiany sposobu myślenia o planowaniu finansowym, a w szczególności posługiwania się kredytem, uważanym za podstawowe źródło finansowania inwestycji. Z dostępnych danych wynika, że kredyty zaciągane są bardzo rzadko. Nie więcej niż 15% kosztów inwestycji finansowanych jest za ich pomocą. Równocześnie liczba gmin korzystających z tego instrumentu w Polsce od 1992 r., co rok potraja się. Gminy rolnicze prawdopodobnie rzadko posiadają programy inwestycyjne akceptowane przez ewentualnych kredytodawców, a ponadto obawiają się o własną wypłacalność. Sensownie opracowane programy rozwoju gmin stanowić mogą dla kredytodawcy odpowiedni dokument uwiarygadniający przyznanie kredytu.

Większość gmin (ok. 85%) nie planuje jednak żadnych inwestycji w skali kilku lat, bo nie posiada żadnej ogólnej strategii rozwoju. Stosowane są natomiast tzw. strategie cząstkowe. Polegają one najczęściej na:

- skupianiu się na warunkach życia mieszkańców - bezpośrednio zaspokajanie potrzeb jest głównym motywem podejmowanych działań,

- skupianiu się na takich przedsięwzięciach, które są szczególnie ważne dla potencjalnych inwestorów albo które pomagają pokonać bariery wzrostu (np. centra wspierania biznesu, inkubatory przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury technicznej, która ma obsługiwać przedsiębiorstwa lokalne),
- prowadzeniu polityki lokalnej jako reakcji na postulaty oddolne,
- braku priorytetów (model "straży pożarnej", wizję strategiczną zastępują pobożne życzenia oraz żądania wobec władz wyższego szczebla).

Podsumowując, można stwierdzić, iż możliwości promocji gospodarczej i zwalczania bezrobocia przez gminy rolnicze istnieją, choć są ograniczone i przestrzennie zróżnicowane. Ograniczenia te są wynikiem obecnej sytuacji gospodarczej w kraju, podziału zadań i środków na ich realizację między władze państwowe i samorzady, których wzajemne relacje są niejasne. Przestrzenne zróżnicowanie tych możliwości jest wynikiem nierównomierności rozwoju gospodarczego miast i gmin, na skutek lokalnych warunków gospodarowania. Przestrzennie zróżnicowany jest również stopień ich wykorzystania, który zależy od efektywności gospodarowania gmin, jakości posiadanych przez nie kadr, ich innowacyjności i przedsiębiorczości. Poprawa zależy więc od przełamania recesji gospodarczej, uporządkowania regulacji prawnych i politycznych decyzji odblokowujących opłacalne kredyty i procesy decentralizacyjne. Ważnym warunkiem skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych jest odpowiednia współpraca samorządów między sobą (związki międzygminne), współpraca z władzami wojewódzkimi (koordynacja działań w regionie, wymiana doświadczeń), centralnymi oraz instytucjami pozarządowymi promującymi rozwój gospodarczy w terenie. Obecnie, gminy są zbyt małymi jednostkami gospodarczymi i powinny poprzez współdziałanie dążyć do kumulacji swoich zasobów i uzgodnień kierunków działań rozwojowych.

IBS

43429 /  
I

RESTRUKTURYZACJA REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY

ISBN 83-85847-36-7