

ROZDZIAŁ 1

WOJCIECH DZIEMIANOWICZ

Uniwersytet Warszawski

PASYWNOŚĆ SAMORZĄDÓW LOKALNYCH – PROBLEM REALNY

Abstract: The Passiveness of the Local Governments – a Real Problem. The efficiency of the local governments has been a vastly discussed subject in the recent literature. That is because social capital and administrative efficiency analyses are an important component of the research on the development factors. Moreover, an important incentive to undertake this subject is the possibility for a practical implementation of the research outcomes, which can influence such key solutions of the local development as the improvement of the the implementation of the European Funds.

In this chapter, the basic hypotheses of the research project, the findings of which are crucial for the entire publication are presented. The title of the project was *Local Governments' Passivity as a Factor of Strengthening the Regional Diversities – the Context of EU Integration of Poland*; it was financed by the Ministry of Science and Higher Education and it was implemented in the Department of Local Policy and Development on the Faculty of Geography and Regional Studies.

Also, a description of the publication structure is given in this chapter. This structure basically reflect the whole research concept. There are theoretical chapters, chapters presenting outcomes of comparative studies and chapter presenting the literature studies, statistical analyses and results of empirical studies in different local governments. Last but not least, there is a chapter where a theoretical summary of the project findings is made.

1.1. Rosnące zainteresowanie skutecznością samorządów

Wydaje się, że skuteczność funkcjonowania samorządów regionalnych i lokalnych, która od dziesięcioleci była przedmiotem wielu analiz, stała się ostatnio bardzo szczególnym tematem zainteresowań. Wynika to z tego, że analizy kapitału społecznego, sprawności administracyjnej samorządów itp. wspaniale wpisują się w nowoczesne myślenie o czynnikach rozwoju. Dodatkowym bodźcem, dla wielu

prawdopodobnie ważniejszym, jest możliwość praktycznego zastosowania wyników badań, co może przyczynić się do takich efektów, jak np. zwiększenie absorpcji środków pomocowych.

Dlatego w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z licznymi opracowaniami na temat samego funkcjonowania administracji, przygotowania administracji do członkostwa w UE, sprawności samorządów w wydawaniu środków unijnych itd. Warto również wspomnieć liczne prace opisujące gminy sukcesu, rankingi gmin, czy też style zarządzania gminami (por. np. Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz 2000; Swianiewicz, Klimska, Mielczarek 2004).

W literaturze bardzo dużo miejsca poświęcono czynnikom, które wpływały na to, że w regionach ubogich pojawiały się lokalne wyspy sukcesu (Maik 1997; Dziemianowicz 1999; Dziemianowicz, Herbst 2002). Wyniki dociekań i wnioski formułowane przez specjalistów, miały stać się materiałem dydaktycznym, który pozwoli przejmować innym wzorce zaobserwowane gdzie indziej. Mimo upływu niemal 20 lat transformacji, licznych zmian kadencyjnych, reformy terytorialnej organizacji kraju, wciąż możemy wskazywać gminy „lepsze” i „gorsze”. Specjalistów to w zasadzie nie dziwi, skoro procesy rozwoju regionalnego postrzegane są zazwyczaj w perspektywie długofalowej. Dlatego można założyć, że zajmowanie się gminami, które nie mają szans na opisanie ich w publikacjach o sukcesach lokalnych może przyczynić się do poszerzenia wiedzy o mechanizmach funkcjonowania tych, którym najtrudniej uczyć się na przykładzie innych gmin.

Nasze zainteresowanie pasywnością samorządów wynika z kilku powodów:

- wydaje nam się, że skoro bieguny wzrostu, gminy sukcesu itp. pojawiają się w różnych miejscach w kraju (również w regionach peryferyjnych) i mimo ich powstawania nie dochodzi do zmniejszania się różnicowań regionalnych, to można założyć, że siła rozwojowa tych nielicznych jest słabsza niż siła hamująca (ciążąca) pozostałych biednych jednostek;
- napływające do Polski środki przedakcesyjne, a obecnie fundusze strukturalne są ważnym uzupełnieniem kapitału, jaki gromadzony jest w poszczególnych gminach; można założyć, że te samorządy, które nie zabiegają o inwestycje prywatne, również słabiej będą zabiegać o środki z UE, co wcale nie oznacza, że nie będą przyjmowały postaw roszczeniowych wobec centrum;
- interesujące są również relacje między poszczególnymi szczeblami samorządu, opisane i omawiane wielokrotnie, wokół których zgromadzono już wiele anegdot; jednak wobec częstych opinii licznych samorządów lokalnych, że za brak ich sukcesów odpowiedzialne są: państwo (polityka finansowa, zapomnienie o biednych, brak środków dla biednych itp.) i region (marginalizacja biednych gmin, zainteresowanie ośrodkami rozwoju, upolitycznienie rozdziału środków), wydaje się wręcz konieczne zbadanie tej kwestii w kontekście funduszy z UE.

Nie bez przyczyny podjęciem tego tematu zainteresowaliśmy się na skutek współpracy z licznymi samorządami, w tym samorządem regionalnym. Warto przy-

pomnieć, że w fazie opracowania projektu usłyszeliśmy od jednego z byłych marszałków taką oto historię:

„Kiedy skończyliśmy nabór wniosków z gmin, otrzymałem telefon od jednego ze znajomych wójtów z prośbą, aby w przypadku odrzucenia wniosku, urząd marszałkowski napisał krótkie pismo, że wniosek nie został zakwalifikowany. Wójtowi bardzo zależało, aby w żadnym razie nie pisać, z jakich przyczyn, a w szczególności, gdy byłyby to przyczyny techniczne. Marszałek zapytał się o przyczyny takiej prośby. W odpowiedzi usłyszał, że ten wniosek i tak był złożony, a wcześniej napisany tylko w celu uspokojenia kilku radnych, którzy wciąż się dopytują, co zarząd gminy zrobił w celu pozyskania środków z UE. Wójt wiedział, że wniosek jest słaby, zaś podawanie przez urząd marszałkowski powodów odrzucenia – mogłoby przysporzyć mu dodatkowej pracy nad nanoszeniem poprawek, a tak, będzie mógł z czystym sumieniem stanąć przed radą i powiedzieć, że starał się, ale władze regionalne wcale nie interesują się losem takich biednych gmin, jak nasza”.

Jak widać, problem pasywności gmin w pozyskiwaniu środków z UE jest tematem nie tylko interesującym ze względu na bieżące problemy i znaczenie dla rozwoju regionalnego, ale również ze względu na to, że pasywność może mieć bardzo zróżnicowane podłoże i przejawiać się w różny sposób.

1.2. Projekt badawczy

Wyniki badań prezentowane w publikacji są efektem realizacji projektu badawczego pod tytułem: *Pasywność samorządu lokalnego jako czynnik utrwalający różnicowania regionalne w Polsce w świetle członkostwa w Unii Europejskiej*, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (projekt nr 1 H02C 081 28). Realizację projektu rozpoczęto w marcu 2005 r., prace finalizujące zakończone były w marcu 2007 r. Projekt był realizowany przez pracowników Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, przy współpracy pracowników Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego oraz instytucji zajmujących się wspieraniem samorządów regionalnych i lokalnych w pozyskiwaniu środków z UE.

Przesłanki podjęcia tego tematu, zawarte we wniosku do Ministerstwa Nauki, zostały wysunięte po zaprezentowaniu **trzech płaszczyzn problemowych** dotyczących zróżnicowań regionalnych w Polsce.

Pierwszą z nich są uwarunkowania historyczne. Do dziś na mapie Polski widoczne są granice zaborów. Przez ponad sto lat gminy, które były położone w peryferyjnych obszarach Rosji i Austrii nie zmieniły swojej słabej pozycji względem pozostałych obszarów kraju. Oczywiście możliwości rozwoju w poszczególnych zaborach zależały od polityki państw zaborczych, jednak ani okres industrializacji powojennej, ani dziesięciolecie transformacji gospodarczej nie wpłynęły istotnie na poprawę obszarów peryferyjnych względem konkurencji (zob. np. Chwalba 2000; Skodlarski 2000; Davies 2000; Mączak *et al.* 1999).

Drugą płaszczyznę określają procesy zachodzące w okresie transformacji gospodarczej po 1989 r. Okres ten wiąże się ze zróżnicowaniem dwóch rodzajów procesów: gospodarczych (czyli, w jaki sposób gospodarki poszczególnych regionów reagują na transformację) oraz społecznych (jaka była reakcja społeczności i przywódców lokalnych na pojawiające się problemy). Oczywiście rozpatrywanie tych dwóch procesów oddzielnie często nie jest możliwe. Szczególnie krytyczna sytuacja występuje w tych regionach, gdzie nakładają się na siebie problemy gospodarcze i społeczne (m.in. tereny byłych państwowych gospodarstw rolnych, monokulturowe miasta przemysłu schyłkowego) (np. Zarycki 1997; Baczyńska 1999; Bartkowski 2003). Transformacja gospodarcza spowodowała otwarcie się polskiej gospodarki nie tylko na współpracę z krajami rozwiniętymi, ale również na światową konkurencję. Zwraca się przy tym uwagę na to, że inwestorzy zagraniczni lokując się w Polsce wybierają najatrakcyjniejsze miejsca, charakteryzujące się dogodną infrastrukturą komunikacyjną, siłą roboczą o wysokich kwalifikacjach, wysoką podażą nowoczesnych powierzchni biurowych itp. Tego typu ofertę mogą złożyć inwestorom przede wszystkim duże ośrodki miejskie. Oprócz dużych miast inwestorzy zagraniczni najchętniej lokalizują się w zachodniej Polsce (Dziemianowicz 1997; Domański 2001).

Ocena zjawisk związanych z transformacją gospodarczą prowadzi do konkluzji, że obecne procesy rozwojowe przyczyniają się do polaryzacji regionalnej kraju. Najszybciej rozwijają się duże aglomeracje miejskie, obszary położone wzdłuż najważniejszych szlaków komunikacyjnych oraz obszary zachodniej części kraju (Dziemianowicz 2007). Obok tych tendencji – warunkowanych w dużym stopniu czynnikami zewnętrznymi – obserwuje się sukcesy samorządów lokalnych oparte na czynnikach wewnętrznych (np. Szlachta 1999; Dziemianowicz, Hausner, Szlachta 2000). Do głównych wewnętrznych czynników rozwoju lokalnego zalicza się obecnie: aktywnego lidera lokalnego, który jest w stanie skupić wokół siebie główne siły polityczne w celu realizowania wizji rozwoju, aktywne elity polityczne i instytucje otoczenia biznesu, świadomy samorząd gospodarczy oraz innowacyjne przedsiębiorstwa.

Już okres stowarzyszeniowy z UE budził wiele dyskusji o możliwości wpływu naszego przyszłego członkostwa na zmiany w procesach rozwojowych poszczególnych regionów. Pełne członkostwo nie tylko zwiększyło możliwości korzystania z jego atutów, ale przede wszystkim – najprawdopodobniej – zdynamizuje niektóre procesy (np. wzrost znaczenia wiedzy i innowacji w konkurencji regionalnej). Dlatego **wpływ członkostwa w UE można określić jako trzecią płaszczyznę problemową.** Ewaluacja wpływu środków UE wykonywana jest dla poszczególnych programów, dlatego trudno jest ocenić globalne oddziaływanie pomocy unijnej na rozwój kraju i poszczególnych regionów. Mimo to, w literaturze przedmiotu spotykamy liczne opracowania, w których taka ocena, na poziomie regionalnym i lokalnym, jest dokonywana (zob. np. Olejniczak 2005). W przypadku projektów już zrealizowanych, często podejmuje się zagadnienie uczenia się administracji samorządowej korzystania z pomocy zagranicznej. Wskazuje się, że program PHARE dał szansę poznania procedur i wymagań

UE, co może pozytywnie zaowocować przy staraniach o środki z funduszy strukturalnych. W literaturze przedmiotu można jednocześnie spotkać opinie o słabym przygotowaniu polskich samorządów do konkurowania o środki unijne (zob. np. Guz-Vetter 2001; Baldersheim, Swianiewicz 2003; Swianiewicz, Śliwiński 2003). Przedmiotem szczegółowych dociekań jest, w takich sytuacjach, system administracyjno-prawny. Należy jednocześnie pamiętać, że nowe wyzwania, jakie stawia przed sobą UE dotyczą głównie szybkiego rozwoju opartego w zasadniczej części na innowacjach. Obecnie już wszystkie regiony w Polsce mają opracowane regionalne strategie innowacji (Mazowsze było w fazie procesu uspołeczniania projektu *Strategii*). Mają one pomóc przygotować, jak najlepsze projekty finansowane ze środków unijnych. Jednak dotychczasowe tendencje rozwojowe nakazują przyjęcie sceptycznej postawy wobec oczekiwań szybkiego rozwoju regionów peryferyjnych w gospodarce opartej na wiedzy (Kukliński 2003). Wydaje się, że w obecnej sytuacji jakość administracji samorządowej będzie odgrywała jeszcze większą rolę, niż dotychczas. Warto zatem odpowiedzieć na pytanie, dlaczego w okresie prawie 20 lat transformacji w niektórych społecznościach lokalnych jeszcze nie wytworzyły się postawy, które pozwolą polskim gminom skutecznie konkurować o środki zewnętrzne.

W projekcie przyjęto następującą główną hipotezę badawczą: *pasywne zachowania władz samorządowych są konsekwencją splotu wielu czynników. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: cechy osobowościowe lokalnego lidera, cechy społeczności lokalnych, uwarunkowania historyczne (w tym lokalna kultura polityczna), uwarunkowania ekonomiczne oraz doświadczenie w kontaktach międzynarodowych zdobyte w okresie transformacji.*

Weryfikacja głównej hipotezy miała nastąpić przez weryfikację siedmiu hipotez częściowych:

1. Postawa przedstawicieli samorządu wobec stosowania różnych instrumentów pobudzania rozwoju jest wynikiem łącznego oddziaływania dwóch czynników: indywidualnego – związanego przede wszystkim z poziomem wykształcenia oraz kulturowego – łączącego się z lokalną kulturą polityczną i, związanym z nią, stylem przywództwa (w tym: stabilnością polityczną i strukturą urzędu).
2. Przy bierności samorządu gminnego aktywne lokalne środowiska polityczne oraz aktywne lokalne instytucje społeczne mogą wywrzeć pozytywny wpływ na końcowe działania władz samorządowych.
3. Pasywność samorządu lokalnego w zabieganiu o środki pomocowe wynika również z niedostatecznej informacji o stosowanych procedurach lub z negatywnej oceny sposobu doboru i kwalifikowania poszczególnych wniosków na poziomie regionalnym.
4. Samorządy regionalne starały się możliwie przejrzystie dokonywać wyborów projektów lokalnych, jednak jednym z głównych przesłanek wyboru było znaczenie projektów dla regionu. Takie kryterium mogło budzić w samorządach lokalnych poczucie niedostrzegania, przez władze regionalne, problemów pojedynczych gmin.

W rezultacie prowadziło to do zmniejszenia aktywności lokalnej w zabieganiu o środki pomocowe.

5. Prawdziwe są opinie niektórych władz lokalnych, że w polskiej rzeczywistości o sile przebiecia projektów na szczeblu regionalnym decyduje nie tylko jakość przygotowanych projektów, ale również zgodność polityczna władz szczebla lokalnego i regionalnego.
6. Pasywność w stosowaniu instrumentów rozwojowych (w tym w ubieganiu się o środki zewnętrzne) wynika ze słabości ekonomicznej gmin (np. odzwierciedla się brakiem możliwości współfinansowania projektów), a ponadto, wśród władz lokalnych występuje obawa przed dużym zadłużeniem gminy.
7. Postawy polskich władz lokalnych wobec funduszy zagranicznych nie odbiegają od postaw samorządów krajów członkowskich.

Przy tak postawionych tezach, głównym celem naukowym projektu było rozpoznanie przestrzennego rozkładu i zidentyfikowanie przyczyn pasywności samorządu lokalnego oraz określenie jej wpływu na regionalne zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Cel ten miał być w zamierzeniach osiągnięty przez realizację kilku celów częściowych:

- charakterystyka postaw lokalnych liderów, którzy w latach 1990-2002 byli odpowiedzialni za prowadzenie polityki rozwojowej, w tym zabieganie o środki pomocowe z programów zagranicznych;
- ocena lokalnego klimatu politycznego wobec rozwiązań służących aktywnemu pozyskiwaniu środków zagranicznych;
- uzyskanie opinii przedstawicieli samorządu lokalnego na temat systemu kwalifikowania wniosków o finansowanie inwestycji ze środków pomocowych na poziomie samorządu regionalnego;
- ocena praktyk weryfikacji projektów nadsyłanych przez samorządy lokalne na poziomie urzędów marszałkowskich;
- ocena zależności między aktywnością samorządu lokalnego a uwarunkowaniami historycznymi i politycznymi;
- ocena zależności między aktywnością władz samorządowych a uwarunkowaniami ekonomicznymi;
- porównanie przyczyn pasywnych postaw lokalnych samorządów w Polsce z ich odpowiednikami w UE.

W trakcie realizacji projektu korzystaliśmy z uprzejmości wielu pracowników samorządów lokalnych i regionalnych oraz osób, które zgodziły się poświęcić nam swój czas na rozmowy i wywiady w trakcie badania wybranych gmin¹. W wyniku ich wkładu udało się zgromadzić bardzo poważny materiał źródłowy, za co pragniemy w tym miejscu serdecznie im podziękować.

¹ Łącznie otrzymaliśmy, drogą pocztową, 778 ankiet z całej Polski, na ankietę odpowiedziały niemal wszystkie urzędy marszałkowskie, w sześciu gminach objętych szczegółowymi badaniami spotkaliśmy się z niemal 100 osobami.

1.3. Struktura publikacji

Struktura publikacji jest w dużym stopniu odzwierciedleniem przyjętego zamyśłu badawczego. W rozdziale drugim prezentowana jest koncepcja teoretyczna na tle przeglądu literatury krajowej i zagranicznej dotyczącej omawianej tematyki. Odwołanie się do teorii i praktyki pozwoliło wyróżnić zestaw czynników wpływających na pasywność i aktywność samorządów lokalnych.

W rozdziale trzecim analizujemy przykłady z Unii Europejskiej (Grecji, Irlandii i Estonii), które przybliżają nas do problemu skuteczności w zabieganiu i wykorzystaniu środków pomocowych. Należy podkreślić, że poszukiwania europejskich odpowiedników badań pasywności przekonały nas, że projekt, który realizowaliśmy był dość innowacyjny.

Rozdziały czwarty i piąty poświęcone są możliwościom pozyskiwania środków z UE oraz trudnościom ich wdrażania, na przykładzie wybranych programów w Polsce. Należy podkreślić problemy, na jakie natrafił zespół, w odtworzeniu wszystkich dostępnych funduszy, jakie były oferowane gminom w Polsce od 1989 r.

W rozdziale szóstym zawarto analizę finansową budżetów gminnych pod kątem udziału środków z UE. Zakres analizy ograniczony był dostępnością danych i obejmuje lata 2000-2006.

Rozdział siódmy zawiera wyniki ogólnopolskich badań samorządów lokalnych. Prezentowane zestawienia odnoszą się do głównych tez projektu badawczego oraz ukazują materiał wyjściowy do badań studiów przypadków, którym poświęcony jest cały rozdział ósmy. Ideą przewodnią stosowania studiów przypadków było zdiagnozowanie przyczyn pasywności w kontekście zachowań politycznych, relacji władz lokalnych z biznesem i otoczeniem biznesu.

W rozdziale dziewiątym podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o wpływ na pasywność gmin czynnika, który można w szerokim rozumieniu nazwać relacjami między samorządem regionalnym i samorządem gminnym.

Kolejne dwa rozdziały – dziesiąty i jedenasty – zawierają wypowiedzi doświadczonych w praktyce samorządowej partnerów regionalnych – wypowiedź byłego członka zarządu gminy i województwa oraz konsultanta polityki regionalnej i lokalnej.

Rozdział dwunasty jest swego rodzaju podsumowaniem całej publikacji, ale zawiera również koncepcję diagnozowania zachowań władz lokalnych w zależności od warunków lokalnych, warunków zewnętrznych oraz cech osobowościowych lidera.