

Andrzej Sztando

## **LOKALNY INTERWENCJONIZM SAMORZĄDOWY, CZYLI KSZTAŁTOWANIE GMINNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO**

Przypisanie władzom lokalnym działań w sferze gospodarczej rodzi zaskakującą analogię do stanowiącej domenę państwa kategorii interwencjonizmu, która odnosi się do czynnego oddziaływania na gospodarkę narodową. Albowiem wraz z rozwojem procesów decentralizacji władzy i zastępowania rozwoju sektorowego nową logiką rozwoju terytorialnego, samorząd terytorialny stał się nowym podmiotem ingerencji w procesy rynkowe, a także ich aktywnym uczestnikiem. Decentralizacja władzy musi być więc traktowana również jako decentralizacja interwencjonizmu.

Podstawową przyczyną obaw, jakie mogą się pojawić przed zaakceptowaniem systemu gospodarczych oddziaływań władz na poziomie lokalnym, jest zdecydowanie negatywny bilans doświadczeń minionego ustroju społeczno-gospodarczego. Obawy te są jednak w przeważającej części bezpodstawne, ponieważ interwencjonizm lokalny nie polega na ręcznym sterowaniu działalnością podmiotów gospodarczych.

Bazując na licznych publikacjach poświęconych tematyce samorządowej, wyróżnić można trzy główne płaszczyzny rozwoju lokalnego. Należą do nich: płaszczyzna społeczno-kulturalna (zwana również społeczną lub osadniczą), płaszczyzna ekologiczna oraz płaszczyzna gospodarcza<sup>1</sup>. Rozwój lokalny w płaszczyźnie społeczno-kulturalnej odbywa się przez poprawę warunków i zakresu opieki zdrowotnej, oświaty, nauki, kultury, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mieszkalnictwa oraz przez osiągnięcie akceptowanego poziomu opieki społecznej<sup>2</sup>. Rozwój lokalny w obszarze<sup>3</sup> ekologii należy traktować jako

<sup>1</sup> D. Śniegowska, „Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej” (w:) *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu*, nr 205, Poznań 1992, s. 87 i 88.

<sup>2</sup> Rozwój społeczno-kulturalny nie może być utożsamiany z bezwzględnym rozwojem wszystkich jego składników. Niektóre spośród nich nie są jego stymulatorami. Wydaje się, iż głównym wyjątkiem jest właśnie opieka społeczna, która ma charakter zmiennej w czasie nominanty. Maksymalizacja opieki społecznej ma charakter demotywuujący, hamuje elementarne przejawy kreatywności i rodzi postawy roszczeniowe. Właściwe jest więc dążenie do takiego jej poziomu i struktury, które zapewnią powszechnie akceptowalne minimum warunków życia przy jednoczesnym zachowaniu pożądanych postaw społecznych. Warto również zaznaczyć, iż owo minimum zmienia swoją faktyczną treść wraz z postępującym rozwojem gospodarczym i cywilizacyjnym państwa.

<sup>3</sup> Używane w niniejszej pracy wyrażenia: sfera, obszar, wymiar, składnik rozwoju lokalnego pełnią wyłącznie funkcję synonimów pojęcia płaszczyzny rozwoju lokalnego.

sanację lub utrzymywanie akceptowalnego stanu składników ekosystemu. Z kolei rozwój w sferze gospodarczej jest niekiedy przedstawiany jako inicjowanie i rozwijanie indywidualnej oraz zbiorowej przedsiębiorczości<sup>4</sup>. Nie można się jednak w pełni zgodzić z takim twierdzeniem, ponieważ czynności te powinny być traktowane bardziej jako formy stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego niż jako rozwój sam w sobie. Należy domniemywać, że intencją takiego czynnościowego definiowania lokalnego rozwoju gospodarczego jest wskazanie znaczenia stymulacyjnych działań przez utożsamienie ich z samym rozwojem. Mimo to, właściwsze wydaje się określenie lokalnego rozwoju gospodarczego jako ilościowego i strukturalnego rozwoju podmiotów prowadzących na terenie ośrodka lokalnego (gminy) działalność gospodarczą, który należy utożsamiać z doskonaleniem oraz wprowadzaniem nowych produktów i usług, rozszerzaniem rynków zbytu, unowocześnianiem technologii, inwestowaniem, zwiększaniem zatrudnienia<sup>5</sup> i efektywności produkcji oraz ze „wzmacniającymi” firmę działaniami o charakterze finansowo-kapitałowym.

Tematyka niniejszej pracy zawężyła obszar zainteresowań rozwojem lokalnym do sfery gospodarczej. Nie oznacza to jednak ani potrzeby, ani możliwości oddzielania praw rządzących gospodarczą częścią rozwoju lokalnego od części pozostałych. Mnogość powiązań pomiędzy rozwojem gospodarczym a rozwojem społecznym, kulturowym i ekologicznym nakazuje koncentrację nad istotą lokalnego wymiaru ewolucji struktur gospodarczych wraz z jej zewnętrznymi, prawie zawsze dwukierunkowymi interakcjami. Takie „szerokie” skupienie się na gospodarczej sferze rozwoju lokalnego pozwala na osiągnięcie podstawowych celów niniejszego opracowania, którymi są: ujawnienie przesłanek uczestnictwa władz lokalnych w procesie lokalnego rozwoju gospodarczego, identyfikacja stawianych przed takim zachowaniem celów, a także używanego w nim instrumentarium.

Stwierdzenie, iż władze lokalne powinny odgrywać znamienne rolę w kształtowaniu gospodarczej płaszczyzny rozwoju lokalnego, ponieważ zgodnie z ideą samorządności mają za zadanie sterować rozwojem gospodarki lokalnej, jest logiczne, lecz bardzo powierzchowne i upraszczające złożoność tematu. Przypisanie władzom lokalnym działań w sferze gospodarczej rodzi zaskakującą analogię do stanowiącej domenę państwa kategorii interwencjonizmu, która odnosi się do czynnego oddziaływania na gospodarkę narodową. W dojrzałych strukturach demokratycznych działalność ta opiera się nie na koniunkturalno-politycznym i krótkowzrocznym ingerowaniu w system gospodarczy, lecz na strategicznym, a więc synergicznym i długofalowym współdziałaniu rynku z uzupełniającą go działalnością państwa. Rozwiązywania najistotniejszych

<sup>4</sup> Por. D. Śniegowska, *op. cit.*, s. 88.

<sup>5</sup> Wzrost zatrudnienia powinien być tym ściślej kojarzony z rozwojem gospodarczym, im w mniejszym stopniu wynika on z ekstensyfikacji procesów produkcji. Nie oznacza to jednak, że czysto ekstensywny wzrost zatrudnienia w ogóle nie sprzyja gospodarce lokalnej. Odgrywa on jednak w takiej sytuacji bardziej rolę czynnika wzrostu niż czynnika rozwoju.

problemów gospodarczych nie można bowiem pozostawiać w wyłącznej gestii, cennych i fundamentalnych z systemowego punktu widzenia, lecz obarczonych znanymi i bezdyskusyjnymi wadami, mechanizmów samoregulacyjnych. Z tego powodu dawno już na plan dalszy przeniesiono merytoryczne dyskusje nad rolą państwa w gospodarce rynkowej, koncentrując się dziś na rodzajach i metodach oddziaływań.

Ten tradycyjny obraz interwencjonizmu, z władzami centralnymi stanowiącymi podmiot oddziaływań oraz gospodarką narodową będącą ich przedmiotem, wydaje się od pewnego czasu zmniejszać swoją adekwatność w stosunku do realnych procesów społeczno-gospodarczych. Państwo traci bowiem monopol na interwencje w swobodę szerokiego spektrum procesów rynkowych. Wraz z rozwojem procesów decentralizacji władzy i zastępowania rozwoju sektorowego nową logiką rozwoju terytorialnego, samorząd terytorialny stał się nowym podmiotem ingerencji w procesy rynkowe, a także ich aktywnym uczestnikiem. Prowadząc politykę rozwoju lokalnego, oddziałuje on bezpośrednio lub pośrednio na strukturę, tempo i kierunki ewolucji zlokalizowanej na terenie własnej jednostki terytorialnej (a nawet poza nią) zbiorowości podmiotów gospodarczych<sup>6</sup>. Decentralizacja władzy musi być więc traktowana również jako decentralizacja interwencjonizmu. Wobec powyższego, pojawia się konieczność zrewidowania dotychczasowych opinii o interwencjonizmie przez wyodrębnienie płaszczyzny interwencjonizmu rządowego oraz płaszczyzny interwencjonizmu samorządowego<sup>7</sup>. Ten ostatni podlegać może dalszemu podziałowi zgodnie z modelową strukturą podziału terytorialnego na interwencjonizm regionalny, subregionalny i lokalny. Przedstawiona typologia interwencjonizmu samorządowego nie oznacza, że wszystkie jej szczeble w danym miejscu i czasie muszą być aktywne. O tym, czy dany szczebel interwencjonizmu samorządowego jest aktywny, decyduje fakt istnienia na nim komunalnej korporacji terytorialnej posiadającej i skutecznie wykorzystującej narzędzia interwencji w swobodę procesów gospodarczych.

Dalsze rozważania zostaną ograniczone do lokalnego (gminnego) szczebla oddziaływań na procesy gospodarcze. Prawo zaakceptowania określenia: „interwencjonizm lokalny” bazuje na analizie podobieństwa przyczyn, palety instrumentalnej i skutków interwencjonizmu charakterystycznego dla władz centralnych z cechami oddziaływania samorządu lokalnego na sfery przedsiębiorczości. Po pierwsze, zasadnicza część podstawowych problemów, jakie stoją zarówno przed całą gospodarką, jak i jej gminnym wycinkiem, ma charakter długofalowy. Nie można wobec tego liczyć na ich samodzielne,

<sup>6</sup> A. Sztando, „Strategia rozwoju gospodarczego gminy jako element lokalnego otoczenia przedsiębiorstwa” (w:) *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, seria: *Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, nr 755, Wrocław 1997, s. 62.

<sup>7</sup> Wśród nielicznych krajowych publikacji, w których dokonano sformułowania lub zaakceptowania pojęcia interwencjonizmu samorządowego, można wymienić następujące: S.L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Toruń 1994, s. 45; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 150.

pożądane rozwiązanie wyłącznie w ramach praw i struktur rynkowych. Wady popytowo-podażowego mechanizmu kreującego tzw. „niewidzialną rękę rynku” wynikają tak w państwie, jak i w gminie z jego nieoptymalnych zachowań w sferze kosztownych przedsięwzięć obarczonych znacznym ryzykiem<sup>8</sup>. Cytując wielokrotnie stawiany za interwencjonizmem argument sprowadzający się do twierdzenia, iż rynki nie stanowią jedynej płaszczyzny interakcji uczestników podaży i popytu, a owe interakcje nie przebiegają momentalnie, dostrzec można jego aktualność również na poziomie gminy. Wreszcie, proste rozwiązania rynkowe, tak w skali kraju, jak i gminy, bardzo często pozostają w sprzeczności nie tylko z aktualnymi preferencjami i wartościami społecznymi, ale również z perspektywicznymi zamierzeniami rozwojowymi, tak często dziś wyrażanymi w strategiach rozwoju lokalnego.

Istotnym czynnikiem rozwoju interwencjonizmu lokalnego jest także zjawisko ogromnej mobilności kapitału. Rozwój relatywnie tanich środków transportu i wymiany informacji sprawił, że pole wyboru lokalizacji działalności obejmuje całe państwa, a nawet znaczną część gospodarki światowej. Szanse danego ośrodka lokalnego na pozyskanie zewnętrznych inwestycji<sup>9</sup> są w związku z tym wprost proporcjonalne do zakresu i dostępności jego zasobów. Władze lokalne drogą różnorodnych działań starają się umacniać pozycję konkurencyjną gminy<sup>10</sup>, tak aby pozyskiwać te inwestycje i nie dopuszczać do odpływu rodzimego kapitału. Lokalne interwencje na rynku nieruchomości, rynku pracy, rynku finansowym, rynku robót publicznych, rynku informacji oraz rynku usług infrastrukturalnych służą zatem nie tylko pozyskaniu egzogenicznych<sup>11</sup> czynników rozwoju, ale i utrzymaniu czynników endogenicznych<sup>12</sup>.

Dodatkową przesłanką działań władz lokalnych w obrębie prowadzonej na terenie gminy działalności gospodarczej jest narastająca tendencja do za-

<sup>8</sup> Por. K. Fabiańska, J. Rokita, *Przedsiębiorczość, ryzyko, struktury*, Warszawa 1991, s. 49.

<sup>9</sup> Przez pojęcie inwestycji zewnętrznych należy rozumieć inwestycje podejmowane na terenie gminy przez podmioty gospodarcze zlokalizowane dotychczas poza jej granicami.

<sup>10</sup> Pozycja konkurencyjna to cecha tradycyjnie przypisywana podmiotom gospodarczym. Jest ona sumą sił i słabości przedsiębiorstwa skonfrontowaną z możliwościami konkurentów i fazą życia sektora, w którym podmiot funkcjonuje. Pozycja konkurencyjna jest zatem uzależniona od zaawansowania w dążeniu do najważniejszych wyznaczników sukcesu firmy. Sądzę, że nie istnieją przeciwwskazania, aby zaadaptować to pojęcie na grunt teorii rozwoju lokalnego. Wiele współczesnych gmin konkuruje przecież o inwestorów zarówno na płaszczyźnie regionalnej, jak i krajowej, a nawet międzynarodowej, angażując w tę konkurencję wiele sił i środków. Pozycja konkurencyjna gminy w wymiarze regionalnym, krajowym lub międzynarodowym będzie zatem sumą jej sił i słabości istotnych w walce o kapitał zewnętrzny skonfrontowaną z ofertą korzyści zewnętrznych innych gmin.

<sup>11</sup> Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż pozyskany w postaci zewnętrznej inwestycji egzogeniczny czynnik rozwoju lokalnego z czasem może stać się czynnikiem endogenicznym. Klasyfikowanie firm jako czynników endo- i egzogenicznych jest jednak zabiegiem poglądowym i w dużej mierze umownym. Wiele przedsiębiorstw posiada bowiem cechy zarówno czynnika endo-, jak i egzogenicznego, a ich wzajemne proporcje ulegają zmianom w czasie.

<sup>12</sup> Por. B. Gruchman, K. Zawisny, „Metody i instrumenty pobudzania przedsiębiorczości lokalnej (z doświadczeń zagranicznych)” (w:) *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, seria: *Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu*, nr 205, Poznań 1992, s. 70 i n.

spokajania coraz większego zakresu potrzeb społecznych przez niekomunalne podmioty gospodarcze. Zdaniem wielu ekspertów, zjawisko to nie może zwalniać wspomnianych władz z odpowiedzialności za realizację określonych zadań. Pojawia się jednak konieczność zmiany form ich realizacji przez zwiększenie roli oddziaływań pośrednich, stymulujących, a nawet wymuszających określone wzorce zachowań.

O ile podstawowym celem interwencjonizmu rządowego jest tworzenie makroekonomicznych warunków dla pożądanego rozwoju całej gospodarki narodowej, o tyle lokalny interwencjonizm samorządowy zmierza do osłabienia niedomagań lokalnych rynków oraz ich więzi z rynkami ponadlokalnymi, a także do korygowania negatywnych dostosowań strukturalnych na lokalnych rynkach, tak aby wprowadzić gminę na długofalową ścieżkę restrukturyzacji i dynamicznego rozwoju<sup>13</sup>. Szeroko rozumiany rozwój gminy jest bowiem pochodną procesów rynkowych<sup>14</sup> wywierających wpływ na ewolucję struktury funkcjonalnej i zagospodarowanie gminy. Ewolucja ta obarczona jest przy tym ryzykiem utraty racjonalnych<sup>15</sup> proporcji pomiędzy poszczególnymi składnikami struktury funkcjonalnej, a także między potrzebami danej funkcji a wydolnością zagospodarowania. Pojawienie się tych niedostosowań jest często określane jako „moment krytyczny” rozwoju lokalnego. Analizując obserwacje A. Zalewskiego, wskazać można również na inne dążenia samorządu lokalnego w obrębie systemu gospodarczego gminy. Są nimi: rozwiązywanie niekorzystnych, z punktu widzenia rozwoju lokalnego, sprzeczności występujących pomiędzy podmiotami gospodarującymi oraz koordynacja niektórych, wspólnych dla tych podmiotów działań<sup>16</sup>. Łącząc wszystkie powyższe spostrzeżenia, dochodzimy do wniosku, iż głównymi celami interwencjonizmu lokalnego są:

- bezpieczna, z długookresowego punktu widzenia, struktura funkcjonalna i struktura zagospodarowania gminy,

<sup>13</sup> Por. L. Patrzalek, „Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce”, seria: *Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, nr 714, Wrocław 1996, s. 129 i n.

<sup>14</sup> Ewolucja struktury funkcjonalnej i struktury zagospodarowania nie podlega wyłącznie wpływowi procesów rynkowych. Istotne są w tym zakresie także decyzje alokacyjne pozbawione w mniejszym lub większym stopniu przesłanek rynkowych, do których możemy zaliczyć decyzje oparte na kryteriach ekologicznych, zdrowotnych, humanitarnych, politycznych i innych. Kryteria rynkowe zdają się jednak odgrywać rolę największą, na co wskazuje ich powszechność oraz procesy urynkowania kolejnych dziedzin działalności ludzkiej, a także próby rynkowego traktowania (np. wyceny) zjawisk ekologicznych, zdrowotnych itp.

<sup>15</sup> Pojęcie racjonalnych proporcji składników struktury funkcjonalnej nie oznacza istnienia modelowych, ponadczasowo uniwersalnych, a jednocześnie optymalnych (maksymalnie sprzyjających rozwojowi lokalnemu) proporcji poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Racjonalność struktury funkcjonalnej może bowiem zostać określona dla układu lokalnego jedynie w drodze konfrontacji dorobku naukowego z aktualnymi uwarunkowaniami oraz prognozami ewolucji kluczowych czynników rozwoju lokalnego. Generalnie uznaje się jednak, iż pewnym formom struktur towarzyszy większe prawdopodobieństwo uzyskania długofalowego rozwoju lokalnego, a innym prawdopodobieństwo mniejsze.

<sup>16</sup> A. Zalewski, „Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej” (w:) *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, seria: *Monografie i Opracowania* nr 381, Warszawa 1994, s. 67.

- długookresowy wzrost globalnych dochodów mieszkańców i budżetu gminy,
- długookresowy rozwój przedsiębiorczości oparty na racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych.

Na uwagę zasługuje fakt, iż wszystkie z celów głównych odnoszą się do długiego okresu. Własność ta nie powinna dziwić, ponieważ cele te mogą być traktowane jako składniki rozwoju lokalnego, który bez wątpienia musi być postrzegany jako kategoria długookresowa. Wydaje się także, iż nie jest możliwe sformułowanie celów głównych tak, aby chociaż częściowo nie pokrywał się ich zakres merytoryczny, a jednocześnie by wyrażały one ogół przesłanek działań interwencyjnych podejmowanych na płaszczyźnie lokalnej. Skutkiem tego, cele odnoszące się do wzrostu dochodów i rozwoju przedsiębiorczości nie znajdują się w sposób skończony na tej samej płaszczyźnie hierarchicznej co cel osiągnięcia prawidłowej struktury funkcjonalnej i zagospodarowania. Ich realizacja jest bowiem w pewnym stopniu strukturalnie podporządkowana. Przedstawiona triada głównych celów jest zatem ukierunkowana nie tyle na wyodrębnienie równych pod względem hierarchicznym i rozdzielnych merytorycznie gospodarczych dążeń władz lokalnych, ile na definicyjne ich uściślenie.

Wskazany celom głównym podporządkowane są cele operacyjne. Ich realizacja warunkuje osiągnięcie celów podstawowych. Można do nich zaliczyć:

- zapewnienie sprzyjających warunków dla rozwoju istniejących struktur przedsiębiorczości,
- przeciwdziałanie monostrukturalizacji rozwoju gospodarczego,
- wykreowanie aktywności mieszkańców gminy w zakresie podejmowania działalności gospodarczej typu „small business”,
- pozyskanie pożądanych inwestycji zewnętrznych,
- racjonalna eksploatacja zasobów środowiska naturalnego<sup>17</sup>,
- wykorzystanie tzw. „majątku niechcianego” stanowiącego własność gminy lub lokalnych podmiotów gospodarczych,
- utrzymanie istniejących i stworzenie nowych miejsc pracy,
- koordynowanie wybranych form współpracy podmiotów gospodarczych,
- prowadzenie współpracy z podmiotami gospodarczymi w wybranych obszarach funkcjonalnych,
- likwidowanie lub kompensowanie ujemnych efektów zewnętrznych wytwarzanych przez podmioty gospodarcze,
- preferowanie podmiotów generujących szczególnie ważne dla rozwoju lokalnego dodatnie efekty zewnętrzne.

Nietrudno dostrzec w powyższych celach silny wpływ interwencjonizmu samorządowego na pozostałe sfery rozwoju lokalnego. Rozwój przedsiębiorczości prawie zawsze może wpływać na stan środowiska naturalnego, zwykle

<sup>17</sup> Racjonalna eksploatacja zasobów środowiska naturalnego polega na odnajdywaniu punktu zgodnej z prawem i akceptowanej społecznie równowagi pomiędzy koniecznością wykorzystywania zasobów przyrody a obowiązkiem ochrony jej poszczególnych elementów przed degradacją lub/i ich sanacji.

w postaci tzw. ekologicznych, ujemnych efektów zewnętrznych. Z kolei sfera społeczno-kulturalna zyskuje przez wzrost dochodów oraz wzrost i rozwój konsumpcji społecznej, a także dzięki upowszechnianiu przedsiębiorczych postaw społecznych. Istnieją ponadto interakcje, które można określić jako wtórne, takie jak np. ujemny wpływ degradacji środowiska na płaszczyźnie społeczno-kulturalną wywołany rozwojem gospodarczym oraz ujemny wpływ wzrostu konsumpcji (również wywołany rozwojem gospodarczym) na lokalny ekosystem. Realizacja celów zapewniająca prawidłowy rozwój gospodarczy gminy jest zatem źródłem solidnych podstaw kapitałowych i społecznych realizacji całego rozwoju lokalnego.

Interwencjonizm lokalny, podobnie jak centralny, bazuje na ustawowo zagwarantowanych prawach podmiotowych. Pozwalają one posługiwać się lokalnej wspólnocie samorządowej zestawem narzędzi oddziaływania na strukturę gospodarcze gminy. Są to przede wszystkim narzędzia regulujące uwarunkowania w zakresie gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej i pozostałych aspektów lokalnych usług publicznych, podatków i opłat lokalnych, handlu, a także dostępności wykorzystania mienia komunalnego<sup>18</sup>. Podkreślić tu należy, że instrumenty te zostały powierzone lokalnemu szczeblowi samorządu terytorialnego jako narzędzia służące głównie do realizacji tzw. zadań własnych. Aktywna postawa władz lokalnych wielu gmin owocuje jednak dodatkową, lecz bardzo istotną grupą instrumentalną służącą realizacji zadań fakultatywnych<sup>19</sup>. W jej skład wchodzi m.in. narzędzia regulujące strukturę stosunków na miejscowym rynku pracy, ograniczające bariery organizacyjne, które stoją przed sferą przedsiębiorczości, kwalifikacyjne i kapitałowe, wspierające polifunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, koordynujące współpracę lokalnych instytucji otoczenia biznesu oraz narzędzia składające się na marketing gminny. W ramach tej grupy znajdują się również stosunkowo rzadkie i skomplikowane instrumenty, takie jak współdziałanie strategiczne władz lokalnych z dominującym podmiotem gospodarczym<sup>20</sup> oraz współdziałanie z podmiotem zarządzającym zlokalizowaną na terenie gminy specjalną strefą ekonomiczną<sup>21</sup>.

Konfrontacja wiązki celów operacyjnych z praktycznymi doświadczeniami zdobywanymi podczas stosowania omówionego instrumentarium prowadzi do

<sup>18</sup> Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

<sup>19</sup> Zadania obligatoryjne mieszczą się w kompetencjach władz gminnych i obejmują sprawy wyszczególnione w ustawach, do których realizacji gmina jest zobowiązana (jest to zwykle część zadań podstawowych, tzn. zadań określonych w podstawowym akcie ustawodawczym traktującym o samorządzie gminy, a także inne ewentualne zadania, które mogą być zlecane na drodze kolejnych ustaw). Zadania fakultatywne również mieszczą się w zakresie kompetencji władz gminy, ale formułowane i realizowane są jako inicjatywy lokalne.

<sup>20</sup> Zob. A. Kaleta, H. Kozarowicz, A. Sztando, „Strategiczna współpraca głównych podmiotów sceny lokalnej w dziedzinie ochrony środowiska na przykładzie KGHM «Polska Miedź» SA i gminy Rudna”, *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 5.

<sup>21</sup> Zob. H. Kozarowicz, Z. Panasiewicz, A. Sztando, „Koncepcja współdziałania strategicznego specjalnej strefy ekonomicznej i lokalnych instytucji jej otoczenia społeczno-gospodarczego”, *Samorząd Terytorialny* 1998, nr 7–8.

ujawnienia dwóch nurtów interwencjonizmu lokalnego. Pierwszy z nich to nurt działań aktywizujących lokalną sferę gospodarczą w celu zdynamizowania rozwoju lokalnego, natomiast drugi to ukierunkowywanie rozwoju tej sfery na tory zbieżne z interesem przestrzennym, ekologicznym, krajobrazowym, budowlanym i społecznym gminy, a także nawet z niektórymi interesami jej bliższego i dalszego otoczenia. Nurty te można odpowiednio określić jako stymulujący i porządkujący. Interesujące jest to, że są one bardzo często w stosunku do siebie konkurencyjne. Stymulacja przedsiębiorczości niemalże zawsze pociąga za sobą szereg kosztów środowiskowych, budżetowych<sup>22</sup>, przestrzennych i innych. Z drugiej strony silne akcentowanie pozagospodarczych dziedzin rozwoju lokalnego przeważnie ogranicza przedsiębiorczość. Stan konfliktu interesów obu dziedzin lokalnego interwencjonizmu ma z punktu widzenia rozwoju lokalnego zarówno zalety, jak i wady. Podstawową jego zaletą jest to, że obliuguje on do poszukiwania najkorzystniejszych, kompromisowych rozwiązań na drodze negocjacji pomiędzy władzą lokalną, mieszkańcami, przedsiębiorcami i pozostałymi aktorami sceny lokalnej<sup>23</sup> oraz do długofalowego, strategicznego myślenia. Jedyłą, choć raczej teoretyczną, bo bardzo kosztowną, alternatywą takiego postępowania jest wydatkowanie środków na eliminowanie konfliktów rozwojowych. Takie „kupowanie” akomodacji struktur byłoby jednakże dalekie od pojęcia efektywności, a także od zasobności budżetów lokalnych. Prawdopodobnie „zagospodarowana” sprzeczność interesów (celów) działań interwencyjnych służy zatem uzyskaniu optymalnych proporcji składników rozwoju lokalnego. Istotne wady prezentowanej sprzeczności ujawniają się w sytuacji zdominowania jednego nurtu oddziaływań przez drugi. Utrata równowagi, krótkookresowo sprzyjająca jednej ze sfer, na dłuższą metę częstokroć skutkuje jednoczesnym spadkiem możliwego do uzyskania tempa rozwoju wszystkich sfer, a co za tym idzie – spowolnieniem lub nawet wstrzymaniem całokształtu rozwoju lokalnego.

Bazując na dokonanych ustaleniach, można pokusić się o próbę zdefiniowania pojęcia samorządowego interwencjonizmu lokalnego. **Samorządowy interwencjonizm lokalny można określić jako kompleks oddziaływań władz gminy realizowanych za pomocą (tzn. według pewnych metod) określonej palety instrumentów determinujących decyzje wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych (zlokalizowanych poza obszarem gminy) podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek związanych z działalnością gospodarczą, z dodatkiem pewnej liczby bezpośrednich decyzji administracyjnych i alokacyjnych, zmierzających do wprowadzenia i utrzymania gminy na długookresowej ścieżce rozwoju lokalnego.**

Autor niniejszej pracy opowiada się za przyjęciem, iż interwencjonizm lokalny można utożsamiać z lokalną polityką gospodarczą. Jednak w takim

<sup>22</sup> Chodzi tu o koszty obciążające budżet gminy.

<sup>23</sup> Interesujące doświadczenia w zakresie współpracy oraz negocjacji pomiędzy władzą lokalną i mieszkańcami gminy odnajdujemy m.in. w: A. Potok, A. Futymski, „Aktorzy i statyci w procesie opracowywania strategii rozwoju gminy” (w:) Ryszard Cichoński (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, Poznań 1996, s. 103 i n.



wypadku lokalna polityka gospodarcza nie może być postrzegana jako jedna z częściowych polityki, obok polityki finansowej, przestrzennej, ekologicznej, ochrony środowiska, mieszkaniowej i społecznej. Taka klasyfikacja sugeruje bowiem wydzielenie z obszaru polityki gospodarczej szeregu działań, które przecież w mniejszym lub większym stopniu wywierają wpływ na podmioty gospodarcze. Wydaje się, że tożsama z lokalnym interwencjonizmem lokalna polityka gospodarcza powinna być postrzegana znacznie szerzej, skupiając w swym zakresie merytorycznym całość związków pomiędzy działaniami samorządu gminy a zlokalizowaną w niej i poza nią działalnością gospodarczą<sup>24</sup>.

Podsumowując rozważania na temat interwencjonizmu lokalnego, pozostaje zwrócić uwagę na jego rolę we współczesnej administracji i państwowej polityce gospodarczej, a także przedstawić spektrum warunków umożliwiających jego zaistnienie.

Podstawową przyczyną obaw, jakie mogą się pojawić przed zaakceptowaniem systemu gospodarczych oddziaływań władz na poziomie lokalnym, jest zdecydowanie negatywny bilans doświadczeń minionego ustroju społeczno-gospodarczego. Obawy te są jednak w przeważającej części bezpodstawne, ponieważ interwencjonizm lokalny nie polega na ręcznym sterowaniu działalnością podmiotów gospodarczych. Instrumenty interwencjonizmu sięgają tylko do granicy demokratyczno-rynkowej wolności podejmowania decyzji przez podmioty prywatne, nie naruszają – fundamentalnego dla demokracji i gospodarki rynkowej – prawa własności, a także pełnej autonomii doboru działalności i jednoczenia się. Klasycznym przykładem ukonstytuowania tych zasad jest art. 5 francuskiej ustawy dotyczącej praw i wolności gmin, departamentów i regionów z dnia 2 marca 1982 r., który upoważnia gminy do interwencji w dziedzinie gospodarczej i społecznej z zastrzeżeniem, że „gmina będzie respektować zasady wolności handlu i przemysłu, równości obywateli wobec prawa oraz postanowień planu zagospodarowania przestrzennego”. Podstawową metodą lokalnego interwencjonizmu jest zatem ekonomiczna sugestia co do wyników samodzielnych procesów decyzyjnych, tak aby ich wypadkowa była zbieżna z kierunkiem rozwoju lokalnego. Uciekając się do pewnych uproszczeń, można powiedzieć, że interwencjonizm lokalny jest zdecydowanie bardziej pośredni (lecz niekoniecznie mniej skuteczny, a już na pewno bardziej efektywny) w oddziaływaniach niż interwencjonizm centralny, zwyczajowo posługujący się takimi narzędziami, jak np. zakupy i prace interwencyjne, dotacje, subwencje oraz umorzenia zaległości podatkowych.

Interesujące również jest to, że lokalne oddziaływanie na przedsiębiorczość stanowi formę odpowiedzi na makroekonomiczne zjawiska kryzysowe. Proces ten jest inicjowany jednocześnie na poziomie centralnym i lokalnym. Niedostatek środków i często niesatysfakcjonująca skuteczność działalności centralnej

<sup>24</sup> Por. Z. Dąbrowski, „Przedsiębiorstwo a władze lokalne” (w:) *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, seria: *Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu*, nr 205, Poznań 1992, s. 114.

skutkują przerzucaniem obowiązków na lokalne formy organizacji życia społecznego. Z drugiej strony kreatywni przedstawiciele samorządu pragną walczyć z lokalnymi przejawami kryzysu gospodarczego przez wykorzystanie najsilniejszych wewnętrznych lub zewnętrznych czynników rozwoju lokalnego. Interwencjonizm lokalny jest zatem produktem konfrontacji obu tych tendencji. W tym kontekście jego rola nie ogranicza się do stymulowania rozwoju lokalnego, lecz rozszerzona zostaje na płaszczyznę makroekonomiczną. Interwencjonizm lokalny stanowi (powinien stanowić) bowiem oddolny czynnik rozwojotwórczy, a co za tym idzie – antykryzysowy, który ma duże szanse na zbudowanie synergicznych, bardzo efektywnych związków z interwencjonizmem centralnym, a prawdopodobnie również z pozostałymi szczeblami interwencjonizmu samorządowego. Wniosek ten jest uderzająco zbieżny z podstawowym założeniem idei podziału terytorialnego, zgodnie z którą siła państwa wynika z kondycji układów lokalnych. Dlatego należy szukać optymalnych rozwiązań na pograniczu centralnych i lokalnych modeli aktywizacji przedsiębiorczości<sup>25</sup>. Wydaje się jednak, że punkt styczny obu modeli powinien znajdować się bliżej struktur lokalnych. Doświadczenia USA i państw Europy Zachodniej wskazują, iż np. w sytuacji bezrobocia mającego charakter bardziej strukturalny niż koniunkturalny oddziaływanie polityki centralnej jest o wiele mniej efektywne niż działanie czynników i inicjatyw lokalnych<sup>26</sup>. Poza tym odgórne stwarzanie sprzyjających warunków inwestowania najczęściej wzmaga pasywność rozwoju, gdyż nie wyzwala lokalnych kreatywnych zachowań, a bywa nawet, że nie angażuje znaczącej części lokalnych zasobów.

Pamiętając, że interwencjonizm lokalny przyjmuje również zaawansowane formy współpracy podmiotów gospodarczych z samorządem gminy, w świetle powyższych ustaleń łatwo dostrzec kuszące rozwiązania restrukturyzacyjne. Zbieżne w tej materii zdanie mają ci wszyscy ekonomiści, którzy umiejętnościom współpracy państwa, władz lokalnych i firm prywatnych przypisują m.in. znacznie większe, przed kilkunastu laty, sukcesy w restrukturyzacji objętych kryzysem regionów USA niż Europy Zachodniej<sup>27</sup>.

Aby można było mówić o interwencjonizmie lokalnym, niezbędne jest spełnienie dwóch grup warunków. Pierwsza z nich, którą można określić mianem systemowej, sprowadza się do zaistnienia samorządowo-demokratycz-

<sup>25</sup> Istnieją także związki lokalnych działań interwencyjnych z interwencyjnymi działaniami organizowanymi na szczeblu międzynarodowym. Typowym przykładem takiej kooperacyjnej interwencji na rynku pracy był zorganizowany w 1982 roku przez kraje EWG i OECD specjalny program ukierunkowany na pobudzanie inicjatyw lokalnych w dziedzinie tworzenia miejsc pracy i likwidacji przyczyn bezrobocia, który obok szeregu różnorodnych działań bazował na inicjatywach władz lokalnych. W Europie Zachodniej jest on skrótowo określany jako ILE (*Initiative Locale pour la Création d'Emploi*). Szerzej na ten temat w: B. Gruchman, K. Zawisny, *op. cit.*, s. 72; OECD, *Creating Jobs at the Local Level. Local Initiatives for Employment Creation*, Paris 1985.

<sup>26</sup> Zbieżne poglądy w tej materii prezentuje Z. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 116.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat w: A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 259 i 268.

nego modelu gminy. Model ten gwarantuje wspólnocie samorządowej możliwość samodzielnego wyboru kierunku i formy rozwoju lokalnego<sup>28</sup>. Demokratyczno-samorządowy ustrój tej podstawowej jednostki administracyjnej oznacza, że państwo przekazało jej szerokie kompetencje, w ramach których może ona swobodnie dysponować bogatą paletą instrumentalną popartą odpowiednim dla niej kapitałem. Model ten sprzyja rozwojowi kreatywności społeczeństwa i władz lokalnych, która objawia się realizacją wielu zadań fakultatywnych, a towarzyszący im nadzór państwa ogranicza się wyłącznie do kontroli legalności prawnej podejmowanych działań. Łącząc te spostrzeżenia, można stwierdzić, iż interwencjonizm gmin ma tym większą szansę zaistnieć w pełnym wymiarze, im bliższe są one ideałowi modelu samorządowo-demokratycznego.

Drugą grupą niezbędnych do spełnienia warunków są: przyjęcie przez władze lokalne właściwego „stylu” kierowania rozwojem gminy oraz zaistnienie aktywnych postaw społecznych wywodzących się z lokalnych tradycji samorządowych. Wydaje się, że pierwszy z tej grupy czynników ma znaczenie największe. Przesądza on o stopniu akceptacji władz lokalnych dla idei interwencjonizmu, a jednocześnie wyraża zakres teoretycznej i praktycznej wiedzy o metodologii wdrażania jej w życie. Poza tym postawa władz lokalnych jest w stanie skutecznie mobilizować społeczność nawet wtedy, gdy nie może się ona poszczycić wieloletnimi tradycjami samorządowymi<sup>29</sup>.

Gdy sumujemy powyższe uwagi, nieodparcie nasuwa się wniosek, że warunki zaistnienia interwencjonizmu samorządowego są dalece zbieżne z warunkami charakterystycznymi dla ekonomiczno-rozwojowego wariantu samorządowo-demokratycznego modelu gminy. Wariant ten, charakterystyczny dla USA, Kanady i Australii, różni się tym od pozostałych wariantów samorządowo-demokratycznej gminy<sup>30</sup>, że władze lokalne przyjmują za swój nadrzędny cel stymulowanie rozwoju gospodarczej sfery gminy. Przedstawiony wniosek pozwala twierdzić, iż rozwój lokalnych koncepcji, warunków i działań interwencjonistycznych jest tożsamy z ewolucją modelu gminy w kierunku wariantu ekonomiczno-rozwojowego. Prezentując tę własność w konwencji zdarzeń dokonanych, dochodzimy do konkluzji, iż gmina podejmująca w ramach lokalnej polityki gospodarczej złożone działania interwencyjne (stosująca interwencjonizm lokalny) to gmina o charakterze ekonomiczno-rozwojowym.

<sup>28</sup> Por. R. Brol, „Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego” (w:): *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce, Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, nr 785, Wrocław 1998, s. 12 i n.

<sup>29</sup> Stwierdzenie to zostało oparte na wynikach badań własnych przeprowadzonych podczas realizacji strategii rozwoju lokalnego gmin: Dzierżoniów, Jelenia Góra, Łądek Zdrój, Nowogrodziec, Polkowice, Starachowice, Rudna, Węgliniec oraz Wronki.

<sup>30</sup> Do podstawowych wariantów samorządowo-demokratycznej gminy obok wariantu ekonomiczno-rozwojowego zaliczamy wariant kliencko-patronacki oraz wariant gminy państwa opiekuńczego. Kliencko-patronacka forma funkcjonowania samorządu lokalnego sprowadza się do obdarowywania społeczności lokalnej będącymi w aktualnej dyspozycji dobrami, środkami lub inwestycjami w zamian za poparcie podczas wyborów oraz w czasie kluczowych momentów kadencji. Wariant gminy państwa opiekuńczego zorientowany jest na cały kompleks zagadnień rozwoju lokalnego, jednak szczególną wagę przywiązuje się w nim do rozwoju usług publicznych. Służyć ma to maksymalizacji konsumpcji zbiorowej wspólnoty lokalnej.