

*Grzegorz Gorzelak*

## **ZEWNETRZNA INTERWENCJA JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO (NA PRZYKŁADZIE PROGRAMU INICJATYW LOKALNYCH)\***

### **Wprowadzenie**

Określenie roli czynników zewnętrznych (egzogennych) i wewnętrznych (endogennych) w rozwoju lokalnym (ale także i regionalnym) ma znaczenie wykraczające poza dociekania czysto naukowe, może bowiem stanowić istotną dyrektywę w praktycznym zarządzaniu rozwojem lokalnym.

Role tych czynników trudno jednoznacznie określić, ponieważ „przypisanie” określonych zjawisk zaistniałych w trakcie złożonego procesu rozwoju takiemu czy innemu bodźcowi nie jest proste. W tym celu należy szukać „bodźców” możliwie czystych, dających się wysublimować z szerokiego wachlarza oddziaływań na rozwój lokalny. Wydaje się, że oddziaływanie Programu Inicjatyw Lokalnych (PIL) jest takim właśnie klarownym bodźcem zewnętrznym, któremu w różnym stopniu poddano w połowie lat 90. piętnaście polskich gmin. Gminy te uzyskały wsparcie intelektualne w przygotowywaniu spójnych strategii rozwoju, a dziewięć spośród nich uzyskało dość znaczące środki zewnętrzne (od 10 do nawet 80% swojego rocznego budżetu), które miały sfinansować przedsięwzięcia zawarte w opracowanych strategiach.

Gminy objęte programem przedstawiały różne profile strukturalne, różny był ich poziom rozwoju, były położone w różnych częściach kraju; gminy te stanowią więc różnorodny zbiór przypadków. Po kilku latach warto sprawdzić, jak pomoc ekspercka oraz duże wsparcie finansowe zmieniły te gminy – czy uzyskano trwałą dynamizację rozwoju lokalnego, czy zachowano aktywność szerokiej elity lokalnej, czy przetrwały instytucje stworzone do zarządzania programem – w sumie, czy dość istotna zewnętrzna interwencja w układy lokalne przyczyniła się do ich trwałej pozytywnej zmiany. Zbadanie rezultatów

---

\* Poza autorem w badaniach gmin objętych programem PIL uczestniczyli: Bohdan Jałowiecki, Wojciech Roszkowski oraz Anna Tucholska. Witosław Klembowski zebrał ogólne informacje o założeniach całego programu i dokonał przeglądu lokalnych projektów. Badania były finansowane ze środków indywidualnego grantu KBN „Regionalne i lokalne aspekty polityk sektorowych” (1 H02C 032 15).

tego programu może stać się interesującym przyczynkiem do odpowiedzi na pytanie o rolę interwencji zewnętrznej w układzie lokalnym.

## 1. Egzo- i endogenne czynniki rozwoju lokalnego

Zachodzące od trzech dekad przemiany w mechanizmach rozwoju gospodarki światowej w istotny sposób zmieniły proporcje egzo- i endogennych czynników rozwoju lokalnego. Dwa procesy wydają się mieć tu najważniejsze znaczenie:

1. zmiana modelu rozwoju, polegająca na ograniczeniu roli przemysłów zasobochłonnych na rzecz usług oraz przemysłów tzw. wiedzochłonnych;
2. decentralizacja, polegająca na ograniczaniu roli państwa w zarządzaniu procesami rozwoju w układach terytorialnych, związana m.in. ze zmniejszaniem się zakresu tzw. państwa dobrobytu.

Nie jest przypadkiem, że znana książka Taylora i Stöhra (1981), będąca swoistym manifestem przejścia od rozwoju sterowanego odgórnie do rozwoju, w którym czynniki lokalne i regionalne mają odgrywać podstawową rolę, ukazała się w wtedy, gdy innowacja technologiczna stawała się najważniejszym czynnikiem wzrostu gospodarczego, a wiele krajów – przynajmniej europejskich – decentralizowało swoje struktury terytorialno-administracyjne (por. Putnam, 1993). Te zbieżne w czasie i wzajemnie zależne procesy spowodowały, że rola czynników endogennych istotnie wzrosła. Rozwój lokalny w mniejszym niż poprzednio stopniu zależy obecnie od decyzji podejmowanych wyłącznie poza układem lokalnym – decyzji administracji rządowej oraz jednostek gospodarczych. Zmiana ta jest szczególnie widoczna w krajach postsocjalistycznych, w których w okresie realnego socjalizmu występowała jedność obu tych podmiotów, ponieważ administracja państwowa była jednocześnie prawie wyłącznym dysponentem środków przeznaczanych na inwestycje. Wybór miejsca lokalizacji inwestycji produkcyjnych i infrastrukturalnych nie był przy tym podporządkowany rachunkowi opłacalności inwestycji, lecz wynikał z innych przesłanek – strategii militarnej, względów socjalnych, realizacji określonej doktryny rozwoju itp. Zjawiska te występowały również w krajach o gospodarce rynkowej – choć z mniejszym nasileniem – ponieważ państwo także było ważnym podmiotem w gospodarce, a scentralizowany układ decyzyjny pozostawiał znacznie mniej swobody układom terytorialnym, niż ma to miejsce obecnie.

Nawet jednak w scentralizowanym systemie realnego socjalizmu rola endogennych czynników rozwoju nie została całkowicie wyeliminowana. Rola ta manifestowała się bądź to w formie patologicznej – jak np. *lobbying* na rzecz rozwoju danego układu lokalnego za pośrednictwem przedstawicieli władz wyższych szczebli, związanych z tym układem – lub też w ważnej dla mieszkańców „pracy organicznej”, możliwej do podjęcia przez dość ograniczone w swoich kompetencjach władze lokalne, której skutki mogły uzewnętrznić się jedynie w relatywnie małej skali i nie były w stanie wpłynąć w istotny sposób na rozwój gospodarczy i społeczny.

Zmiany modelu rozwoju nie spowodowały oczywiście zupełnego zaniku bezpośredniego oddziaływania czynników egzogennych. Jak poprzednio, pojawienie się znaczącego inwestora, dającego pracę i tym samym zwiększającego lokalny popyt, kontrybuującego do budżetu lokalnego dzięki płaconym podatkom oraz przyciągającego kolejnych inwestorów – jak również współfinansującego rozbudowę infrastruktury – stanowi bardzo ważny impuls rozwoju danego miasta czy gminy. Objęcie układu lokalnego rozbudową infrastruktury o znaczeniu krajowym lub regionalnym może korzystnie wpłynąć na procesy rozwoju tego układu. Podobnie duże znaczenie może mieć uzyskany grant czy dotacja, przeznaczone na określone przedsięwzięcia – np. infrastrukturalne – które mają przyczynić się do przyspieszenia rozwoju. Ta ostatnia forma interwencji zewnętrznej występuje powszechnie dzięki różnym programom państwowym i ponadnarodowym, a w krajach świeżo objętych pomocą zagraniczną – głównie pomocą Unii Europejskiej – nabiera coraz większego znaczenia w miarę powiększania się puli dostępnych środków.

O ile jednak w poprzednim modelu rozwoju układy lokalne i regionalne w znacznym stopniu mogły jedynie biernie oczekiwać na „zainteresowanie” wyższych szczebli administracji lub inwestorów, o tyle w modelu współczesnym uzyskały większe możliwości – i wręcz zostały postawione przed koniecznością wpływania na dotyczące ich zewnętrzne decyzje. Jest to wynik zwiększenia się swobody lokalizacyjnej przedsiębiorstw, które mogą wybierać między wieloma ofertami płynącymi z miejsc położonych w różnych częściach świata. Do gry konkurencyjnej włączyły się także miasta i regiony, starające się przyciągnąć inwestora, szczególnie zaś takiego, który – stosując zaawansowane i czyste technologie – oferuje miejsca pracy wysokiej jakości. Jak wskazują badania nad rozwojem lokalnym, konkurencję tę wygrywają takie układy terytorialne, które same, w dodatku ze znacznym wyprzedzeniem, zdołały przygotować się do wymagań przyszłego inwestora (por. np. *casus* tzw. *Research Triangle* w Północnej Karolinie w USA<sup>1</sup>).

Badania nad rozwojem lokalnym w Polsce pozwoliły na zidentyfikowanie najważniejszych endogennych czynników rozwoju lokalnego, jakie ułatwiają sprostanie mechanizmom współczesnej globalnej gospodarki konkurencyjnej, opartej na innowacjach (por. np. *Historie...*, 1998, Gorzelak i in., 1999a; 1999b). Są to:

1. lider lokalny, zdolny do sformułowania długofalowej wizji rozwoju danego układu lokalnego i mający umiejętność skupienia wokół siebie elity lokalnej, która wizje te mogłaby konsekwentnie realizować;
2. elita lokalna, grupująca najbardziej aktywnych aktorów – działaczy samorządowych, kierowników najważniejszych instytucji lokalnych, miejscowych przedsiębiorców, a także liderów nieformalnych – mieszkańców o dużym autorytecie. Ważne jest, by elita była zdolna do opowiedzenia się za

<sup>1</sup> Zob. [www.rtp.org](http://www.rtp.org); także: [www.researchtriangle.org](http://www.researchtriangle.org).

- strategią prorozwojową, nie zaś rewindykacyjną lub nastawioną na doraźne korzyści (zbiorowe czy wręcz prywatne);
3. instytucje lokalne, które stabilizują poczynania lidera i elity, utrzymując osiągniętą dynamikę i strukturę rozwoju lokalnego nawet po ich odejściu lub po głębokich zmianach w składzie elity. Można wymienić następujące zasadnicze typy instytucji lokalnych:
    - wspierania przedsiębiorczości: inkubatory dla nowo zakładanych firm, agencje rozwoju prowadzące promocję, doradztwo, szkolenia, udzielające gwarancji i poręczeń kredytowych itp. (por. Gęsicka, 1996);
    - instytucje wzbogacające tkankę społeczeństwa obywatelskiego, takie jak stowarzyszenia, towarzystwa, kluby zainteresowań, zespoły artystyczne i sportowe itp.;
  4. zintegrowana społeczność miejscowych przedsiębiorców skłonna do współpracy z władzami samorządowymi i chętna do kontrybuowania na rzecz miasta/gminy;
  5. aktywna społeczność lokalna, włączająca się do przedsięwzięć inicjowanych przez władze i instytucje lokalne oraz przejawiająca inicjatywę na rzecz wspólnego dobra. Warunkiem aktywności społecznej jest brak fundamentalnych podziałów politycznych i terytorialnych, pozwalający na uzyskanie znacznego wzajemnego zaufania wewnątrz społeczności lokalnej (jest to także warunek dla powstania sprawnej elity lokalnej – por. np. Fukuyama, 1995);
  6. skłonność do współpracy międzygminnej, szczególnie z sąsiadami, pozwalająca na rozwiązywanie problemów i podejmowanie przedsięwzięć przekraczających możliwości jednej tylko gminy.

Czynniki te mają postać ogólnych uwarunkowań rozwoju lokalnego, niezależnych (lub mało zależnych) od specyfiki danego układu (jego położenia, struktury gospodarczej i społecznej, zasobów, dotychczasowego zagospodarowania itd.). Nie we wszystkich konkretnych przypadkach muszą one występować w takich samych proporcjach i tak samo oddziaływać na lokalne procesy społeczno-gospodarcze. Praktyka jednak wskazuje, że każdy z tych czynników ma istotne znaczenie w rozwoju lokalnym i niezastąpienie najważniejszych z nich – np. brak lidera lokalnego, niedokonanie instytucjonalizacji dotychczasowych inicjatyw, występowanie silnych, nieprzezwyčajalnych podziałów wśród mieszkańców i ich elit, niechęć miejscowego biznesu do współpracy, konflikty z sąsiadami – w drastyczny sposób ogranicza możliwości osiągnięcia trwałego sukcesu w rozwoju lokalnym.

W jakim stopniu program PIL przyczynił się do rozwinięcia wymienionych wyżej czynników rozwoju lokalnego? Co stanowiło przeszkodę, a co wspomagało ten proces? Czy pomoc zewnętrzna pozwoliła na wywołanie czynników dotychczas nieistniejących – czy też ich brak prowadził do niewykorzystania tej pomocy? Pytania te określają zakres i kierunek analizy konkretnych „historii PIL-owskich”.

## 2. Geneza i założenia programu

Program Inicjatyw Lokalnych na Rzecz Rozwoju Społeczno-Ekonomicznego, z budżetem 7,6 mln ECU, był częścią programu „Rozwój Społeczno-Gospodarczy” Phare (*Socio-Economic Development Programme – SED*), realizowanego ze środków Komisji Europejskiej. Wartość programu SED, zatwierdzonego w 1991 r., wyniosła 18 mln ECU. Główny cel programu SED stanowiło wspomaganie reform oraz wzrost efektywności polityki społecznej i dotyczącej zatrudnienia w Polsce, w szczególności przez podnoszenie zdolności organizacyjnych i wspieranie inicjatyw społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych. Program miał być przede wszystkim nakierowany na zwalczanie długookresowego bezrobocia oraz zjawiska wykluczenia społecznego, dlatego też podmiotem odpowiedzialnym za realizację programu SED ze strony polskiej było Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Program SED realizowano od października 1992 r. do czerwca 1996 r. Poza PIL w programie SED znalazły się także: projekt Poprawy Jakości i Zarządzania Usługami Socjalnymi oraz projekt Zarządzania Programami, Koordynowania Polityki Społecznej oraz Analizy i Informacji.

Celem PIL było „promowanie aktywnej odpowiedzi ze strony społeczności lokalnych na problemy rozwoju społeczno-ekonomicznego poprzez wspieranie przykładowych projektów oraz uruchomienie sieci współpracy i wymiany doświadczeń w całym kraju” (*Financing Memorandum*, kwiecień 1992 r.).

Zespół realizujący PIL składał się z pięciu pracowników merytorycznych, zatrudnionych w Funduszu Współpracy, oraz pracowników administracyjnych. Powstał także Komitet Doradczy, w skład którego weszli przedstawiciele MPiSS, URM, CUP oraz niezależnych ekspertów w zakresie rynku pracy i spraw socjalnych. Program PIL był realizowany od stycznia 1993 r. do czerwca 1996 r.

W założeniach programu 10 gmin miało otrzymać wsparcie – w łącznej wysokości 6 mln ECU – na realizację programów rozwoju lokalnego. W pierwszej fazie selekcji MPiSS wytypowało 40 gmin reprezentujących typowe problemy rozwoju społeczno-gospodarczego (głównie wysoki odsetek bezrobotnych), a następnie wybrało 15 gmin, które charakteryzowały: znaczące zwolnienia grupowe, duży udział terenów popegeerowskich, peryferyjne położenie, jednorodny upadający przemysł państwowy. Odsetek bezrobotnych w wybranych gminach wynosił średnio 25%. W grupie znalazły się miejscowości małe i średnie (od 5 000 do 60 000 mieszkańców).

Do programu PIL zakwalifikowano ostatecznie 9 gmin: Biłgoraj, Działdowo, Kutno, Nidzica, Lubawka, Starachowice, Ustrzyki Dolne–Czarna–Lutowiska, Wicko, Żelów (wykaz środków przeznaczonych na poszczególne przedsięwzięcia podjęte w tych gminach jest przedstawiony w aneksie). Z grupy 15 gmin, które przeszły do ostatniego etapu, nie zakwalifikowały się następujące: Białogard, Jawor, Krynki, Lubartów, Maków Mazowiecki, Pionki. Podstawą ostatecznego wyboru były strategie rozwoju gmin, w których prezentowały

one swoje pomysły na zagospodarowanie środków, jakie miały uzyskać z programu.

W ośmiu gminach przewidywano uruchomienie funduszu gwarancji kredytowych dla miejscowych przedsiębiorców. Fundusze te skonsumowały od ok. dwóch piątych do dwóch trzecich przekazanych gminom środków. Jedynym wyjątkiem była Lubawka, w której połowa środków została przeznaczona na rewaloryzację starówki, a pozostałe środki na różne przedsięwzięcia związane z turystyką. Turystyka pojawiała się także w gminach bieszczadzkich i w Wicku. W pięciu gminach (Biłgoraju, Kutnie, Starachowicach, Wicku i Zelowie) planowano utworzenie instytucji wspierania małej przedsiębiorczości (inkubatora, ośrodka doradztwa, centrum promocji itp.). Kilka gmin przewidywało dofinansowanie konkretnych przedsięwzięć gospodarczych lub infrastrukturalnych, które mogłyby pełnić rolę przykładów godnych upowszechnienia (gospodarstwo ekologiczne, plac zabaw, stacja obsługi i serwisu maszyn, pomoc gminnej spółdzielni itd.).

We wszystkich gminach powołano dwie instytucje: komitet lokalny, składający się z kilkudziesięciu osób reprezentujących różne sfery życia publicznego i gospodarczego w gminie oraz agencję (spółkę akcyjną) lub fundację rozwoju lokalnego. Komitety przygotowywały programy, które stanowiły podstawę do ubiegania się o środki. Ich powołanie było zgodne z zasadą stojącą u podstaw programu, że ma on wzbudzić mobilizację społeczną, którą traktowano jako jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Agen-

Tab. 1. Środki PIL w stosunku do budżetów gmin

Gminy	Ludność 1994, w tysiącach	Budżety 1994 w miliardach starych złotych	Udział PIL w budżetach w %	PIL <i>per capita</i> w milionach starych złotych
Kutno (miejska)	51,5	162,2	10	313
Starachowice (miejska)	58,3	135,3	12	270
Działdowo (miejska)	21,0	80,3	19	720
Nidzica (miasto i gmina)	22,2	67,4	23	700
Biłgoraj (miejska)	26,2	61,0	26	607
Ustrzyki, Czarna i Lutowiska	21,9	50,0	32	734
Lubawka (miasto i gmina)	12,7	45,2	38	1350
Zelów (miasto i gmina)	16,4	41,2	38	980
Wicko (wiejska)	5,4	19,9	80	3000

cje miały zarządzać realizacją projektów i po zakończeniu programu miały stać się ważnymi instrumentami dynamizacji rozwoju gmin.

W strategiach gmin, które ostatecznie nie zakwalifikowały się do programu, często proponowano dofinansowywanie konkretnych prywatnych przedsięwzięć gospodarczych (w tym w niektórych przypadkach nawet finansowanie ich w całości) lub też realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych, niekiedy o bardzo wątpliwej sensowności. W dwóch przypadkach gminy nie zostały zakwalifikowane z powodu niskiej jakości proponowanych projektów, które miały być finansowane ze środków PIL, w innych przyczynami były destruktywne podziały wewnątrz miejscowych społeczności, przenoszące się do komitetów lokalnych.

W większości gmin objętych programem uzyskane środki stanowiły dość znaczny udział w ich budżetach. W największych jednostkach – Kutnie i Starachowicach – wyniosły ok. 10% budżetu, w najmniejszej – Wicku – ok. 80% por. tab. 1; przyjęto kurs 1 ECU = 25 000 starych zł (tj. 2,5 PLN).

### 3. Gminy PIL-owskie po latach

#### 3.1. Kryteria analizy i ogólna ocena

Spośród dwóch możliwych schematów analizy efektów PIL podejście problemowe wydaje się lepsze od przedstawiania kolejnych przypadków. W podejściu tym będą nas interesowały następujące zagadnienia:

- sposób, w jakim dana gmina została włączona do programu (aktywność władz lokalnych czy szczególnie niekorzystna sytuacja na lokalnym rynku pracy);
- skład i funkcjonowanie komitetu lokalnego oraz jego losy po zakończeniu programu, możliwości mobilizowania lokalnych elit oraz społeczności;
- rola lidera w czasie PIL i po zakończeniu programu;
- rola PIL w rozwoju gospodarki;
- instytucjonalizacja inicjatyw podejmowanych w czasie programu i ich stan obecny.

W tab. 2 prezentowane są charakterystyki gmin-uczestników PIL z punktu widzenia wymienionych wyżej kryteriów analizy.

Ten dość syntetyczny przegląd przygotowań i dokonań poszczególnych gmin w programie pozwala na wyróżnienie kilku grup gmin z punktu widzenia stopnia sukcesu, jakim PIL się zakończył, i trwałości jego efektów. Do jednostek o najwyższym poziomie sukcesu należy zaliczyć niewątpliwie Biłgoraj, Nidzicę, Starachowice, Żelów. Do gmin o pozytywnych dokonaniach w ramach PIL i po jego zakończeniu zaliczają się: Działdowo, Kutno, Ustrzyki i dwie pozostałe gminy bieszczadzkie oraz Lubartów – jedyna spośród gmin, które nie zostały zakwalifikowane do programu. W pozostałych przypadkach należy mówić raczej o porażkach. Wśród gmin objętych programem najbardziej dotyczy to Wicka – relatywnie najszczodrzej wyposażonego przez środki

Tab. 2. Program PIL w gminach

Gminy	Wejście do PIL	Komitet	Lider	Instytucje	Efekty gospodarcze
	<b>Gminy, które znalazły się w PIL-u</b>				
<b>Biłgoraj</b>	Z inicjatywy burmistrza w 1992 r. powstało Towarzystwo Gospodarcze jako związek zawodowy pracodawców. Miasto zgłosiło się do PIL.	23 osoby wg klucza instytucjonalnego, aktywni do dzisiaj. Silna pozycja przedsiębiorców. Gazeta i TV lokalna.	Burmistrz 3 kadencji, innowator, rozwinął kontakty z przedsiębiorcami („jak ci mogę pomóc, jak ci mogę przestać przeszkadzać”). Także prezes TWG, późniejszej prezes agencji.	Fundusz gwarancji wzajemnych, inkubator, ośrodek szkoleniowy. Aktywna agencja działa w skali regionalnej.	Szybki rozwój, duża liczba firm, znaczący inwestorzy miejscowi i zewnątrzni. 140 poręczeń. Aktywna promocja i wspieranie przedsiębiorczości.
<b>Działdowo</b>	„Znalezieni” przez PIL. Duża rola pomocy zewnętrznych ekspertów.	Komitet aktywny, byli w nim ludzie „z ogłoszenia”. Znaczna część aktywna w sferze publicznej do dzisiaj.		Fundusz poręczeń, agencja. Szkolenia, gazeta lokalna, współpracą z AR w Olsztynie.	Gospodarstwo ekologiczne działu, ale szerzej nie oddziałuje. 500 miejsc pracy (głównie handel, usługi) powstało dzięki prawie 200 poręczeniom.
<b>Kutno</b>	Wydział rozwoju w urzędzie miasta przekształcony w agencję rozwoju, szukanie porady (Wąbrzych, <i>Peace Corps</i> ), elementy własnej strategii przed PIL, własny <i>business plan</i> dla agencji.	Szeroka elita w ramach ówczesnego układu władzy. Teraz „elita się wypaliła”. Wymiana władzy w 1998 r., konflikty, w tym na tle politycznym. Zbyt słaba była komunikacja z mieszkańcami.	Ówczesny burmistrz (obecnie przedsiębiorca).	Bezpośrednio: inkubator, fundusz poręczeń, agencja rozwoju regionu. Pośrednio: izba gospodarcza, klub biznesu. Obecnie agencja przeżywa trudności finansowe – brak stabilnego popytu na jej usługi.	PIL „za mały” dla dość dużego miasta. Z inkubatora skorzystało ok. 30 firm, z poręczeń ok. 30. PIL wspomógł własne wysiłki, „element układanki”.



Tab. 2. c.d.

<b>Lubawka</b>	Zaproszenie do PIL w wyniku dużego bezrobocia (>30% w 1992 r.). Od 1990 r. istniała fundacja „Brama Lubawska”.	Komitet złożony z nieformalnych liderów lokalnych, od 20 do 40 osób. Większość do dziś aktywna w sferze publicznej.	Ówczesny burmistrz, po 1994 r. kierownik ośrodka szkoleniowo-metodycznego.	Ośrodek szkoleniowo-metodyczny (już nie działa, brak popytu, nie wygrał przetargów). Później powstała fundacja „Dom Trzech Kultur”.	Podjęte inwestycje zwiększyły lokalną aktywność gospodarza, poprawiły infrastrukturę. Aktywność fundacji ograniczona (1/2 etatu). Przejęcie promocji przez urządy miasta. Brak trwałych skutków gospodarczych.
<b>Nidzica</b>	Kontakty z MPiSS z powodu dużego bezrobocia, udział w różnych konkursach o środki, budowa oczyszczalni.	Mobilizacja mieszkańców – zbiórka na budowę oczyszczalni. Z komitetu wywodzi się wielu działaczy samorządowych. Brak podziałów i konfliktów w elicie („polityka wykończy każdą agencję, u nas tego nie było”).	Prezes agencji – inicjator komitetu, do dziś aktywny także w skali ogólnopolskiej.	Fundusz gwarancji. Fundacja aktywna w skali ponadlokalnej (szkolenia, doradztwo), dość stabilna sytuacja finansowa. Nowa organizacja dla działalności w sferze społecznej. Ostatnio – fundusz stypendialny.	Udzielono ponad 100 gwarancji w kilku gminach. 80 obiektów wyremontowanych przez PIL. Wyremontowano zamek, będzie w nim hotel. Nowe programy z zewnątrz jako efekt mnożnikowy PIL-u.
<b>Starachowice</b>	Kontakty z MPiSS, wizyty premiera. Inkubator, roboty publiczne, projekt telefonizacji. Szukanie alternatywy po Starze. Grant z MPiSS na tworzenie miejsc pracy. W 1992 r. stworzono Program Restrukturyzacji Starachowic i powołano fundację – ARR.	60 osób, część „z klucza”, część z wyboru burmistrza. Dominujących 5–6 osób, aktywnych ok. 20. Po 1994 r. konflikty polityczne.	Ówczesny burmistrz, obecnie poseł AWS, prezes rady fundacji.	Fundusz Poręczeń Kredytowych i Wspierania Finansowego. Kilka placówek wspierania biznesu, ośrodek informacji, klub pracy itp. – kontynuowane (z pewnymi trudnościami) przez niezależne instytucje. Promocja MSP – TOR 10.	80 poręczeń, współpraca z Krajowym Funduszem Pracy. Plany poszerzenia na województwo. Zaczątki <i>venture capital</i> . Inkubator z TOR 10. Fundacja aktywna, ma nowe programy, szkolenia, wydawnictwa.

Tab. 2. c.d.

<b>Ustrzyki, Czarna, Lutowiska</b>		Komitet złożony z miejscowych liderów i „z klucza”, ok. 30 osób.	Dowódca miejscowej jednostki wojskowej.	Fundusz Wspierania Przedsiębiorczości, przekształcony po PIL-u (z dodatkowymi środkami) w Fundusz Porczeń Wzajemnych. Obejmuje 11 gmin; 3 gminy udziałowcami agencji. Ostatnio – fundusz stypendialny.	30 porczeń. Projekty gospodarze w zasadzie zakończone, działają do dziś. Agencja prowadzi hotel, adaptowany ze środków PIL. Ma inne programy, prowadzi szkolenia, doradztwo, także projekty transgraniczne.
<b>Wicko</b>		W gminie nie ma już inicjatorów PIL-u, mieszkańcy nic o tym nie wiedzą, nie współpracują z agencją, brak współpracy agencji z samorządem.	Nauczyciel, lider nieformalny.	Fundusz gwarancji, inkubator, agencja (działalność ograniczona przez następnego wójta, bo nie przynosiła środków i nie można było przejąć jej zarządu). Agencja nie ma chętnych na szkolenia, uprawia drzewka ozdobne i żyje z odsetek.	Inkubator się nie utrzymał. Szlak turystyczny nie dokończony, nie przynosi korzyści. Udzielono 44 porczenia, głównie przedsiębiorcom z Łeby. Ostatnio kilka nietrafiionych porczeń. Obecnie 30-procentowe bezrobocie.
<b>Zelów</b>	Od początku poszukiwanie wsparcia własnych koncepcji rozwoju. Przed PIL komórka rozwoju w urzędzie miasta i Fundacja Rozwoju Gminy Zelów. PIL pomógł uporządkować wiele drobnych, podjętych już inicjatyw.	Początek – kilka osób wokół burmistrza, zaproponowali gotową koncepcję. Szeroka mobilizacja społeczna, duży komitet. Gazeta lokalna.	Ówczesny burmistrz – niewąpliwy lider lokalny.	Inkubator, centrum szkoleniowe, klub pracy, fundusz porczeń. Kilka zinstytucjonalizowanych inicjatyw społecznych. Ostatnio – fundusz stypendialny.	Udzielono 50 porczeń. Nowy fundusz pożyczkowy. Zakres działania: dwa powiaty, Łódź. 1100 nowych miejsc pracy, 180 nowych firm, rozwój 100 firm. Nowi inwestorzy.

<b>Gminy, które nie znalazły się w PIL-u</b>					
<b>Jawor</b>		18 osób, elita związana z władzami miasta, bez opozycji. Aktywni przedsiębiorcy, propozycje finansowania projektów komercyjnych.	Lekarz, później przewodniczący rady miasta; burmistrz (do 1998 r. – całkowita wymiana władzy lokalnej).	Stowarzyszenie Centrum Promocji Jawora, założone w 1995 r., nie działa.	Proponowanych projektów nie podjęto. Nie ma żadnego efektu strategii przygotowanej dla PIL.
<b>Krynki</b>	Gminie zaproponowano udział w PIL z powodu dużego bezrobocia (upadek PGR, trudności garbarni).	31 osób, w tym rodzina wójta oraz miejscowi przedsiębiorcy – ich firmy miały dostać środki z PIL. Program zantagonizował miejscową społeczność („kłótnie o pieniądze, których jeszcze nie było”).	Wójt, odszedł w 1998 r.	Nie powstała żadna instytucja lokalna. Mało aktywny Związek Gmin Puszczy Knyszynskiej.	Przedsięwzięć projektowanych w PIL nie podjęto. Inicjatywy władz gminy głównie w sferze infrastruktury (drogi, oczyszczalnia, hala sportowa).
<b>Lubartów</b>	Aktywne i roszeniowe organizacje bezrobotnych, kontakty władzy z MPiSS, miastu zaproponowano udział w PIL.	Mimo wewnętrznych konfliktów sprawna władza lokalna, „bez środków pomocowych też można coś zrobić”.	Ówczesny burmistrz (1990–1998).	Mimo niewęjsia do PIL utworzono szereg instytucji wspierania przedsiębiorczości i lokalną agencję.	Powstały nowe miejsca pracy (spadek bezrobocia z 30 do 15%). Miasto miało dochody z prywatyzacji, rozbudowano infrastrukturę.

Tab. 2. c.d.

<b>Maków Mazowiecki</b>	Miastu zaproponowano udział w PIL z powodu dużego bezrobocia (upadek dużych zakładów).	W Komitecie znalazła się jedna opcja polityczna. Obecnie nie ma większych podziałów.	Od 1990 r. było 4 burmistrzów, brak ciągłości koncepcji rozwoju miasta. W II kadencji spotkanie burmistrza z przedsiębiorcami.	Projektowany inkubator przejęła Ostrołęka. Nie założono fundacji. W 1996 r. powołano Związek Gmin Ziemi Makowskiej.	Duża inwestycja niemiecka, ponadto ok. 200 nowych miejsc pracy w miejscowych przedsiębiorstwach.
<b>Pionki</b>	Miastu zaproponowano udział w PIL z powodu dużego bezrobocia (teraz ok. 25%).	40 osób, otwarty na mieszkańców. Wewnętrznie skonfliktowany – gra interesów. Elita władzy stale silnie podzielona, upolityczniona.	Od 1990 r. było 5 burmistrzów. Do dziś brak sensownego pomysłu na rozwój.	Po 1984 r. uruchomiono inkubator. Nie podjęto projektów proponowanych do PIL (większość komercyjnych). Brak instytucji lokalnych.	Ograniczone efekty inkubatora. Jeden znaczący inwestor; stagnacja w całym regionie.

zewewnętrzne; spośród gmin, które nie weszły do programu, w trudnej sytuacji do dzisiaj znajdują się Krynki i Pionki<sup>2</sup>.

### 3.2. Proces wyboru i aktywność gmin przed PIL-em

Transformacja gospodarki zaskoczyła ogromną większość mieszkańców Polski, którym przyszło funkcjonować w rzeczywistości drastycznie odmiennej od w miarę bezpiecznego, lecz niewygodnego realnego socjalizmu. Warto sobie uzmysłwić, że największe zaskoczenie przeżyli ci, którzy podjęli się kierowania instytucją zupełnie nową – samorządem terytorialnym. W ich przypadku zmiana była niejako podwójna, bowiem w swojej działalności zawodowej musieli jednocześnie uczyć się mechanizmów otwierającej się na świat gospodarki rynkowej i funkcjonowania (a nawet współtworzenia) pluralistycznego systemu demokratycznego.

Jest jasne, że reakcje były silnie zróżnicowane. Opisywano już genezę niektórych przypadków sukcesu lokalnego (por. Gorzelak, Jałowiecki, 1998; Gorzelak i in., 1999; *Historie...*, 1998), który pojawił się dlatego, że niektórzy z liderów lokalnych szybko i sprawnie zdobywali nową wiedzę. To przyspieszone uczenie się miało również miejsce w niektórych gminach PIL-owskich. Niektóre z nich jeszcze przed znalezieniem się w tym programie miały opracowane elementy strategii rozwoju (Kutno, Starachowice, Żelów) lub też utworzono instytucje lokalne, których zadaniem miało być przyspieszenie procesów restrukturyzacji i rozwoju lokalnego (Biłgoraj, Starachowice, Żelów). W Kutnie (podobnie jak w Żelowie) w ramach urzędu miasta utworzono wydział rozwoju gospodarczego, który stał się później zaczątkiem agencji rozwoju. W przypadku Lubartowa i Nidzicy starania władz lokalnych nie prowadziły do opracowania strategii rozwoju ani też do utworzenia instytucji lokalnych, ale były na tyle zaawansowane, że miasta te zostały „dostrzeżone” przez dysponentów środków Phare i zaproszone do współpracy na podstawie przejawianej już działalności.

W PIL-u znalazły się także gminy, które przed znalezieniem się w tym programie nie wykazywały większej aktywności w przewycięzaniu trudności transformacji. Były to: Działdowo, Jawor, Krynki, Lubawka, trzy gminy bieszczadzkie, Wiciko.

Z porównania aktywności gmin przed przystąpieniem do programu ze skutkami, jakie przyniósł on w poszczególnych przypadkach, wyraźnie wynika, że stopień powodzenia jest proporcjonalny do stopnia uprzedniego przygotowania elit lokalnych do podjęcia zadań zawartych w strategiach

<sup>2</sup> Można sądzić, że w głównej mierze jest to wynik niezdolności miejscowych władz samorządowych do wykorzystania istniejących w tych gminach wewnętrznych czynników rozwoju i nieumiejętności zbudowania wokół nich obiecujących strategii. Tak np. w Krynkach jeden z niewątpliwych atutów tej miejscowości – cmentarz żydowski jest zupełnie zdewastowany, a mógłby on stać się atrakcją turystyki religijnej i sentymentalnej dla wielu wycieczek z Izraela. Cele rozwoju obecnie formułowane dla Pionek są zupełnie nierealne i uzależnione od decyzji zewnętrznych (np. utworzenie powiatu, utrzymanie szpitala), co nie rokuje żadnych nadziei na poprawę lokalnej sytuacji.

przygotowanych w ramach PIL. Spośród gmin ostatecznie niezakwalifikowanych do programu jedynie w Lubartowie władze lokalne wykazywały dość znaczną aktywność w latach 1990–1993; żadna z gmin, w których PIL nie zakończył się sukcesem, nie przejawiała aktywności przed pojawieniem się programu. Odwrotnie – we wszystkich tych przypadkach, w których PIL przyczynił się do trwałej dynamizacji rozwoju lokalnego, samorząd terytorialny wykazywał znaczną – i kompetentną – aktywność już od samego początku funkcjonowania, a więc od 1990 r.

### 3.3. Komitet – elita – lider i mobilizacja społeczna

Utworzenie komitetu lokalnego było wymogiem organizatorów programu, którzy upatrywali w szerokiej mobilizacji społecznej jednego z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Doświadczenia gmin z programu wskazują na następujące mechanizmy rządzące budowaniem i funkcjonowaniem tych komitetów.

W gminach, które osiągnęły w programie sukces, zbiegły się trzy pozytywne czynniki jednocześnie:

- ujawnił się niekwestionowany lider, *spiritus movens* aktywności lokalnej;
- skupił on wokół siebie wąską grupę osób najbardziej aktywnych i najbardziej (wydaje się) kompetentnych, które stymulowały prace szerszego zgromadzenia – komitetu lokalnego;
- szeroka elita była dość zwarta i uczestniczyli w niej lokalni przedsiębiorcy.

Jednocześnie w gminach tych nie wystąpiły dwa czynniki negatywne, obecne w innych przypadkach: konflikt polityczny oraz prywata, polegająca na tym, że środki zewnętrzne były traktowane jako zasilenie (czasem nawet 100-procentowe) prywatnych przedsięwzięć gospodarczych<sup>3</sup>.

Przegląd dokonań najlepszych gmin PIL-owskich sugeruje wręcz, że są to warunki niezbędne dla osiągnięcia sukcesu (co zresztą potwierdza – i rozszerza – hipotezy już wcześniej formułowane przez zespół EUROREG).

Przeciwnie proporcje owych czynników występowały w gminach, które albo nie uzyskały środków w ramach programu, albo też nie najlepiej je wykorzystywały. Niekiedy czysto merkantylne podejście do możliwości uzyskania wsparcia finansowego powodowało konflikty w miejscowej elicie, której przedstawiciele o środki te zaczęli rywalizować. Z kolei konflikty polityczne w niektórych gminach paraliżowały dyskusje nad kierunkiem rozwoju gminy albo też – jeżeli występowały po okresie funkcjonowania programu – powodowały brak ciągłości w realizacji przyjętych wcześniej koncepcji.

Interesujące jest, że w większości przypadków skuteczny okazał się instytucjonalny model kooptacji osób do funkcjonalnej elity lokalnej. Komitety

<sup>3</sup> W jednej z gmin, która nie weszła do programu, większość zgłoszonych projektów dotyczyła przedsięwzięć, które miały być prowadzone przez rodzinę wójta, przy czym były to przedsięwzięcia zupełnie nieracjonalne (np. olejarnia w regionie, w którym nie uprawia się rzepaku; browar, gdy niedaleko znajduje się browar o renomie ogólnopolskiej).

były często formowane według „klucza” – zapraszano do niego reprezentantów instytucji ważnych dla danego miasta czy gminy. „Autorytety nie sprawdziły się” – jak stwierdził jeden z burmistrzów, natomiast osoby kilka lat temu funkcjonujące w instytucjach lokalnych są w nich aktywne do dzisiaj.

Warto chwilę zastanowić się nad przypadkiem Lubartowa, który stał się „pechowym przegranym”, jak bowiem dowiodły jego późniejsze dokonania, miasto to wykorzystałoby środki PIL-u lepiej niż kilku innych beneficjentów tego programu. Otóż należy sądzić, że ważniejsza jest spójność elity niż „szerokich rzesz” mieszkańców, które w Lubartowie były reprezentowane przez populistycznie i roszczeniowo nastawione organizacje działające na rzecz bezrobotnych. Nagłośnienie konfliktów między tymi organizacjami a władzą lokalną przysłoniło rzeczywiste wysiłki, jakie samorząd miasta podejmował dla poprawy sytuacji.

Dochodzimy tu do jednego z kluczowych zagadnień w rozważaniach nad mechanizmami rozwoju lokalnego – tzw. mobilizacji społecznej. Wbrew inicjalnym założeniom całego programu, w badanych gminach nie ujawniła się konieczność występowania szerokiego, aktywnego poparcia dla inicjatyw rozwoju lokalnego, a w jednym przypadku (Lubartowie) szeroka aktywność społeczna okazała się wręcz szkodliwa, skoncentrowała się bowiem wokół postulatów niemożliwych do zrealizowania. Do żadnego komitetu lokalnego mieszkańcy nie zgłosili się masowo, mimo tego, że zaproszenia do współpracy były kierowane do wszystkich.

Powyższe stwierdzenia nie oznaczają, że mobilizacja społeczna nie stanowi istotnego czynnika rozwoju lokalnego. Przeciwnie – jak dowodzą np. prace Putnama (1995), Hryniewicza (2000) – mobilizacja społeczna jest wręcz warunkiem dla sprawnego przebiegu rozwoju układu lokalnego. Mobilizacji tej nie należy jednak rozumieć jako bezpośredniej działalności możliwie dużej liczby mieszkańców w pracach nad określaniem kierunków rozwoju gminy, przygotowaniem strategii tego rozwoju i konkretnych programów operacyjnych (czy nawet planów biznesowych poszczególnych przedsięwzięć). Prace koncepcyjno-strategiczne powinny raczej być prowadzone w węższych gremiach, w których dużą rolę powinny odgrywać kompetencje.

Teżom tym nie przeczy przykład Zelowa, w którym bezpośrednia mobilizacja społeczna była najszersza spośród omawianych gmin. Jak wskazano w wywiadzie z przedstawicielami ówczesnego zarządu miasta, fakt ten miał pewne koszty, trzeba było bowiem „zapłacić” za poparcie całej koncepcji przez poszczególne środowiska i za ich aktywność przez włączenie do programu wielu rozdrobnionych projektów i przedsięwzięć.

Mobilizacja społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego powinna przyjmować postać gęstej sieci instytucji społecznych, ogniskujących aktywność mieszkańców, przejawiającą się w wielorakich formach. Instytucje te, będące często wyrazicielami interesów określonych grup społeczno-zawodowych, mogą – i powinny – konsultować zamysły władzy lokalnej, pojawiające się w trakcie

przygotowywania strategii rozwoju lokalnego, powinny także podejmować współpracę z władzą podczas realizacji strategii.

Jedną z grup społeczno-zawodowych ma szczególnie znacznie dla rozwoju lokalnego – są nią miejscowi przedsiębiorcy. Doświadczenia Biłgoraja (ale – już poza PIL-em – także np. Hawy) wskazują szczególnie wyraźnie, że pozyskanie współdziałania przedsiębiorców na rzecz rozwoju gminy może stać się jednym z najważniejszych czynników sukcesu lokalnego. Jednak skoncentrowanie się aktywności tego środowiska na dążeniu do indywidualnych korzyści prowadzi do rozbitcia spójnych strategii rozwoju i do załamania się programu – tak jak stało się to w Jaworze (gdzie dużą rolę odgrywali przedsiębiorcy spoza tego miasta), Krynkach i Pionkach<sup>4</sup>.

### 3.4. Instytucje lokalne

Lider, elita, atmosfera współpracy – to stosunkowo nietrwale czynniki rozwoju lokalnego. Jest wysoce prawdopodobne, że dobremu wójtowi czy burmistrzowi prędzej czy później zostanie zaproponowane stanowisko w strukturach politycznych wyższego szczebla czy w biznesie; elita może zostać zdeintegrowana wewnętrznymi konfliktami, powstałymi wskutek pojawiających się sprzeczności interesów. Konflikty te mogą przenieść się do społeczności lokalnej, która z kolei może zachować się destrukcyjnie, odwołując np. radę w referendum. Sukces lokalny może zamienić się w chaos i gospodarczą stagnację.

Jedynym czynnikiem stabilizującym procesy rozwoju w gminie wydają się dwojakiego rodzaju lokalne instytucje: wspierania przedsiębiorczości i społeczeństwa obywatelskiego (por. Gorzelak i in., 1999a). Instytucje te utrwalają inicjatywy podejmowane przez władzę lokalną, pozwalając na ich przetrwanie i kontynuację nawet po zmianie jej składu i ewentualnym odejściu lidera. Jedynie w nielicznych przypadkach rozwój lokalny przebiega niezależnie od zaplecza instytucjonalnego – może tak się zdarzyć w tych układach lokalnych, które są szczególnie korzystnie wyposażone przez naturę (mają np. bogactwa naturalne lub są bardzo atrakcyjne turystycznie) lub też mają szczególnie korzystne położenie (np. w pobliżu wielkich aglomeracji, na skrzyżowaniach bardzo ważnych arterii transportowych). Tam, gdzie dominującą rolę musi odgrywać mobilizacja zasobów wewnętrznych, instytucje wspierania przedsiębiorczości i społeczeństwa obywatelskiego są nieodzownym elementem sukcesu lokalnego.

W gminach PIL-owskich założone dla zarządzania programem agencje (w formie fundacji lub spółek akcyjnych) okazały się trwałą strukturą instytucjonalną, w większości przypadków zdolną do kontynuowania działalności po zaprzestaniu finansowania przez środki Phare. Sześć agencji funkcjonuje

<sup>4</sup> Na fundamentalną rolę przedsiębiorców w rozwoju lokalnym wskazują także doświadczenia zagraniczne. Por. Gorzelak (1996), Jałowiecki (2000).



sprawnie i potrafi znaleźć popyt na swoje usługi. Agencja w Lubawce jest co prawda dość wąta kadrowo, lecz wykazuje znaczną aktywność w podejmowaniu inicjatyw społeczno-kulturalnych. Jedynie agencje w Kutnie i Wicku mają trudności z zapełnieniem portfela zamówień na szkolenia i doradztwo, co w tym ostatnim przypadku jest wynikiem stałego już nieporozumienia między zarządem agencji z kolejnymi wójtami. Warto także podkreślić, że te z gmin, w których jeszcze przed przystąpieniem do programu działały agencje rozwoju lub inne instytucje wspierania przedsiębiorczości, środki PIL-u wykorzystywały w najlepszy sposób, przynoszący największe efekty mnożnikowe i najtrwalsze skutki dla lokalnego rozwoju.

Ważną instytucją okazały się fundusze poręczeń, które uruchomiono w ośmiu gminach (jedynym wyjątkiem była Lubawka). W dwóch przypadkach (w Biłgoraju i w Ustrzykach) fundusze przyjęły formułę gwarancji wzajemnych, polegającą na tym, że miejscowi przedsiębiorcy, wpłacając określone kwoty na rzecz funduszu, współdecydują o udzielanych poręczeniach. Formuła ta wydaje się mieć szczególnie duże znacznie integracyjne (por. tab. 3).

Piętnaście działających w Polsce funduszy poręczeń wykazuje bardzo małe ryzyko w wysokości 0,8% nietrafionych gwarancji. Fundusze uruchomione w ramach PIL-u są obciążone nieco większymi stratami, wynoszącymi 1,5% udzielonych poręczeń. Ogółem fundusze działające w Polsce udzieliły 1 233 poręczeń, z tego w gminach PIL-owskich udzielono ich 662. Firmy, które uzyskały poręczenie, stworzyły ogółem w Polsce (nie licząc Białegostoku, gdzie funkcjonuje jeden z dwóch największych funduszy poręczeń – brak danych) ponad 2 300 miejsc pracy (17 tys. zł wartości poręczenia na jedno nowe miejsce pracy); z tego w gminach objętych PIL-em miejsc tych powstało ponad 1 800 (przy wartości poręczenia równej 8,5 tys. zł na jedno nowe miejsce pracy). Świadczy to o większej skuteczności przedsiębiorców w gminach objętych programem.

Fundusze poręczeń niewątpliwie pobudzają gospodarkę małych miast. Na obszarach wiejskich funkcjonują gorzej, brak bowiem wystarczającego popytu na oferowane usługi finansowe – przypadek Wicka, którego fundusz udzielał poręczeń głównie przedsiębiorcom w pobliskiej Łebie jest dobrym tego potwierdzeniem. W miastach średnich i większych fundusze poręczeń mają już nieco inne znaczenie; nie są w stanie w istotny sposób zmienić lokalnej dynamiki gospodarczej, stawiają bowiem do dyspozycji relatywnie mniejsze środki. Być może ukierunkowanie funduszy na przedsięwzięcia wymagające wyższego zaawansowania technologicznego lub też obciążonego większym ryzykiem byłoby lepszym sposobem na wykorzystanie tego instrumentu wspierania przedsiębiorczości. Na uwagę zasługują w tym kontekście wysiłki podejmowane w Starachowicach w celu uruchomienia lokalnego *venture capital* – instrumentu bardzo jeszcze słabo rozwiniętego w Polsce.

Tab. 3. Działalność funduszy poręczeń w gminach PIL-owskich

Fundusz	Kapitał (mln PLN)	Liczba poręczeń	Wartość poręczeń (mln PLN)	Wartość poręczonych kredytów (mln PLN)	Łączna wartość strat (tys. PLN)	Nowe miejsca pracy	Liczba współpra- cujących banków
Biłgoraj	1 500,0	141	2 295,8	4 283,5	28,8	466	4
Działdowo	2 153,8	194	3 961,8	9 504,8	74,6	48	12
Kutno	723,0	32	742,4	1 818,2	80,3	106	7
Nidzica	2 372,0	97	3 483,4	10 182,8	10,0	578	4
Starachowice	1 600,0	72	1 976,5	3 981,0	10,9	246	5
Ustrzyki Dolne	600,0	30	503,2	1 112,6	17,6	56	9
Wicko	802,0	44	1 378,2	2 904,1	1,5	153	10
Zelów	906,0	52	1 464,8	2 441,3	15,1	200	5
Razem	10 656,8	662	15 806,1	36 228,3	238,8	1853	56
Średnia	1 332,0	82	1 975,8	4 528,5	30,0	232	7

Źródło: *Raport...*, (1999).

## Konkluzje

Efekty Programu Inicjatyw Lokalnych stanowią mały wycinek lokalnego wymiaru polskiej transformacji. Program ten nie miał także decydującego znaczenia dla struktury wykorzystania środków pomocy udzielanej Polsce przez Unię Europejską. Mimo tych ograniczeń doświadczenia płynące z tego przedsięwzięcia mogą mieć bardziej ogólne znaczenie, bowiem analiza jego efektów ma pewien walor poznawczy.

Gminy uczestniczące w programie uzyskały porównywalne wsparcie finansowe oraz koncepcyjne. Narzucono im jednakową metodykę opracowania strategii wykorzystania oferowanych środków. Gminy te były jednak silnie zróżnicowane pod każdym prawie względem – dotychczasowego zaawansowania w stymulowaniu rozwoju lokalnego, wielkości, położenia. Owo podobieństwo interwencji zewnętrznej w odniesieniu do różnorodnych układów lokalnych pozwala na dokonanie pewnych uogólnień.

Odnosząc się do tytułu niniejszego opracowania, za uprawnioną można uznać tezę o primacie czynników endogennych w rozwoju lokalnym nad czynnikami egzogennymi. Te drugie nie zastąpią pierwszych – mogą jedynie je wspomóc. Jeżeli potencjału własnego nie ma lub jest bardzo wąty, to nawet znaczna interwencja zewnętrzna go nie stworzy. Przykład Lubartowa wskazuje natomiast na to, że własne zdolności do rozwoju są wystarczającym warunkiem sukcesu, być może mniejszego, niż gdyby uzyskano wsparcie zewnętrzne, ale sukcesu niewątpliwego.

Doświadczenia gmin PIL-owskich w pełni potwierdziły wstępne hipotezy, sformułowane na podstawie innych badań nad rozwojem lokalnym w Polsce. Lider–instytucje–przedsiębiorcy to „złoty trójkąt” rozwoju małych jednostek terytorialnych – gmin wiejskich i małych miast. W jednostkach tych instytucje wspomagania przedsiębiorczości i instytucje społeczeństwa obywatelskiego w zasadzie jeszcze nie istnieją, co jest niewątpliwie wynikiem polskiego wielowiekowego zacofania, jak i dziedzictwem systemu autorytarnego, w którym instytucje były niepotrzebne, a nawet szkodliwe, mogły bowiem zwiększyć niezależność obywateli od wszechobejmującej władzy.

Przedstawiony tu obraz „PIL-u po latach” może stać się przesłanką dla kolejnych programów pomocy układom lokalnym, zarówno finansowanych ze środków zagranicznych, jak i polskich. Recepta wydaje się prosta: pomagać należy jedynie przygotowanym do wykorzystania tej pomocy, ponieważ skierowanie nawet znacznych środków do układów lokalnych, w których nie ma odpowiedniego klimatu do ich przyjęcia i racjonalnego zagospodarowania, prowadzi do marnotrawstwa zasobów publicznych – gdzie indziej mogłyby być one znacznie lepiej wykorzystane. Zdłunde jest przeświadczenie, że znaczna pomoc może sama „zaszczepić” proces rozwoju, bowiem niektóre społeczności lokalne i ich elity są „odporne” na tę pomoc, zarówno wyrażaną za pomocą pieniędzy, jak i w formie kompetentnej porady.

Nie wydaje się, by dążenie do szerokiej mobilizacji społecznej było zabiegiem właściwym lub przynajmniej koniecznym. Programy rozwoju stanowią

dzieło elit i są wdrażane na ich polityczną odpowiedzialność. Być może lepszą drogą jest dążenie do sprawnego funkcjonowania elity przy jednoczesnym zapewnieniu doskonałej, otwartej komunikacji między nią a społeczeństwem<sup>5</sup>. Jest to, wydaje się, skuteczny sposób na zwiększanie puli dobrych pomysłów na rozwój danej gminy, ale też i na poszerzanie jej elity, która powinna być chętna do kooptowania szczególnie aktywnych i kompetentnych współobywateli. Zorganizowane dla potrzeb PIL-u szerokie zespoły opracowujące strategie okazały się ciałami dość nietrwałymi, nie były również zdolne do szerokiej mobilizacji społecznej.

Na zakończenie należy podkreślić, że Program Inicjatyw Lokalnych należy uznać za duży sukces, osiągnął on bowiem w większości gmin nim objętych znaczące i trwałe efekty i pozwolił na upowszechnienie dobrych doświadczeń w innych polskich gminach wiejskich i małych miastach. W znacznej mierze było to wynikiem kompetencji i zaangażowania osób kierujących tym programem – główne jednak zasługi położyli w nim „aktorzy lokalni” – jedni z najważniejszych autorów polskiej, jak dotychczas udanej, transformacji systemowej.

Aneks. Projekty, na które przyznano granty PIL

Gmina	Projekt	Budżet (ECU)
<b>Biłgoraj</b>	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	390 000
	Inkubator i centrum usług biznesowych	161 400
	Szkolenia	61 300
	Promocja regionu biłgorajskiego	24 300
	<b>Razem</b>	<b>637 000</b>
<b>Działdowo</b>	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	381 134
	Gospodarstwo ekologiczne Malinowo	146 513
	Program szkoleniowy	30 904
	Program promocji	27 449
	Laboratorium ekologiczne Malinowo	19 000
	<b>Razem</b>	<b>605 000</b>
<b>Kutno</b>	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	258 000
	Inkubator przedsiębiorczości	255 989
	Promocja regionu kutnowskiego	108 000
	Eko-Kutno 2000	11 900
	Plac zabaw	11 111
	<b>Razem</b>	<b>645 000</b>

<sup>5</sup> Jak wskazano w Kutnie, brak dobrej komunikacji między władzą lokalną a mieszkańcami był jedną z przyczyn niepełnego sukcesu PIL-u w tym mieście.

<b>Lubawka</b>	Rewaloryzacja centrum miasta	311 800
	Zwiększenie dostępności rejonów turystycznych	211 500
	Rozbudowa kompleksu turystyczno-sportowego	106 700
	Ośrodek szkoleniowo-metodyczny	37 500
	Promocja turystyczna Lubawki	18 500
	<b>Razem</b>	<b>686 000</b>
<b>Nidzica</b>	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	346 000
	Agencja Rozwoju Turystyki i Promocji (remont zamku)	249 998
	Program szkoleń i konsultacji	27 002
	<b>Razem</b>	<b>623 000</b>
<b>Starachowice</b>	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	430 000
	Klub pracy	53 060
	Jednostka wspierania biznesu	46 600
	Centrum pracy	31 740
	Komputerowe centrum informacji	26 600
	Starachowickie Stowarzyszenie Inicjatyw Lokalnych	25 000
	Opracowanie studium ekonomiczno-finansowego specjalnej strefy ekonomicznej	17 000
	Ośrodek szkoleniowy ISO 9000	7 000
	<b>Razem</b>	<b>637 000</b>
<b>Ustrzyki Dolne, Czarna, Lutowiska</b>	Adaptacja hotelu robotniczego	185 770
	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	173 000
	Adaptacja budynku dla potrzeb ZSZ	125 900
	Przystań wodna Chrewt	84 700
	Bieszczadzkie Centrum Rozwoju Gospodarczego	72 800
	Myjnia samochodowa	6 830
	<b>Razem</b>	<b>642 000</b>
<b>Wicko</b>	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	239 100
	Ośrodek promocji przedsiębiorczości przemysłowej i tradycyjnej	118 514
	Tworzenie podstaw informacyjnych i prawnych gospodarki zasobami	100 562
	Pielęgnacja krajobrazu i zabezpieczanie wartości	90 965
	Oczyszczalnia ścieków	54 964
	Droga turystyczna Łeba-Kluki	37 895
	<b>Razem</b>	<b>642 000</b>

<b>Zelów</b>	Lokalny fundusz poręczeń kredytowych	408 000
	Inkubator przedsiębiorczości	70 750
	Centrum przedsiębiorczości	44 070
	System kształcenia informatycznego	16 995
	Rozbudowa stacji obsługi serwisowej ciągników i maszyn rolniczych	16 985
	Szkoła kultury	14 375
	System polityki informacyjnej	12 980
	Klub pracy	11 650
	Kawiarenka	11 433
	Przedszkole ekologiczne	9 785
	Restrukturyzacja GS „Samopomoc Chłopska”	8 110
	Stołówka dla potrzebujących	5 463
	Złot ekologiczny	1 015
	Stworzenie systemu i wdrożenie gminnej samorządowej opieki zdrowotnej – konsultacja	389
<b>Razem</b>	<b>632 000</b>	
<b>Razem</b>	<b>5 756 000</b>	

## Literatura

- Fukuyama F., 1997: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław: PWN.
- Gęsicka G., 1996, *Instytucje rozwoju lokalnego*, Katowice: Wyd. Śląsk.
- Gorzelał G., 1996, „Rozwój lokalny – szanse i zagrożenia (na przykładach z USA)” w: M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe*, t. 734, Wrocław: Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., Herbst M., Roszkowski W., 1999a, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Warszawa: EUROREG.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., Woodward R., Dziemianowicz W., Herbst M., Roszkowski W., Zarycki T., 1999b, *Dynamics and Factors of Local Success in Poland*, vol. 15, Warszawa: EUROREG – CASE.
- Historie sukcesu lokalnego*, 1998, Warszawa: EUROREG.
- Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu*, Kraków: Wyd. Znak.
- Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce*, 1999, Warszawa: Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeńiowych.
- Taylor D.R.F, Stöhr W.B., 1981, *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, New York: John Wiley & Sons.