

**PROGRAM  
SAMORZĄDOWY  
2010-2014**

POLSKA 2010



Prawo i Sprawiedliwość



Materiał

**Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość**

ul. Nowogrodzka 84/86, 02-018 Warszawa

*Szanowni Państwo,*

*21 listopada Polacy wybiorą władze samorządowe wszystkich szczebli od gmin poprzez miasta i powiaty po sejmiki wojewódzkie. Prawo i Sprawiedliwość z pełnym zaangażowaniem bierze udział w tych ważnych dla Polaków wyborach. Przedstawiamy naszych kandydatów na prezydentów, burmistrzów, wójtów, radnych gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Są wśród nich zarówno ci, którzy już skutecznie pełnili te funkcje, jak i wielu nowych, często młodych ludzi, pragnących służyć swym lokalnym społecznościom. Chcemy, aby w samorządach wszystkich szczebli było jak najwięcej osób kompetentnych, uczciwych, potrafiących wstłuchiwać się w oczekiwania swych współmieszkańców i rozumiejących potrzeby ludzi, których będą reprezentować.*

*Wszystkich kandydatów Prawa i Sprawiedliwości łączy program samorządowy adresowany do wszystkich ludzi, nastawiony na rozwiązywanie ich codziennych problemów, niezależnie od miejsca ich występowania. Polska równych szans to kraj, który nie może być podzielony na obszary coraz bogatsze i pozostające w tyle – najczęściej małe miasta i wsie. Dla przedstawionej w programie polityki rozwoju ważne są wszystkie regiony, wszystkie gminy i miejscowości.*

*Rozwinięciem ogólnopolskiego programu samorządowego jest 16 propozycji programów wojewódzkich. W ten sposób rozpoczynamy debatę samorządową, do udziału której zapraszamy wszystkich mieszkańców regionu.*



*Jarosław Kaczyński*

## **NASZE ZOBOWIĄZANIE**

Program samorządowy, jaki przedstawia Prawo Sprawiedliwość przed kolejnymi już, szóstymi, wyborami do samorządów w naszym kraju, jest zobowiązaniem. Zobowiązaniem dla tych samorządowców, którzy dzięki poparciu zyskanemu w wyborach będą mogli sprawować władzę w swoich gminach, powiatach czy województwach albo przynajmniej w tej władzy współuczestniczyć. Zobowiązaniem dla tych, którzy otrzymają społeczny mandat, choć przyjdzie im działać w opozycji, kontrolować władzę, ale także zabiegać o realizację przynajmniej niektórych punktów poniżej sformułowanego programu. Jest wreszcie zobowiązaniem dla całej partii, która powinna traktować go jako program dla Polski i forsować w Sejmie ustawy niezbędne lub co najmniej mogące przyczynić się do jego realizacji.

### **Solidarność i samorządność**

Polska jest jedna, jeden jest naród Polski i jego państwo. Dlatego jedynym racjonalnym sposobem widzenia spraw społecznych i życia publicznego jest dostrzeganie celów odnoszących się do całości i umiejętne przekładanie ich na zadania cząstkowe. Prawo i Sprawiedliwość stoi niezmiennie na stanowisku, które najkrócej oddaje określenie Polska Solidarna. Stanowisko to jest niczym innym jak nowoczesnym wydaniem polskiego republikanizmu – myślenia wspólnotowego, myślenia, które znalazło wyraz w wielkim ruchu „Solidarności”, jednym z największych ruchów społecznych w dziejach świata. Wyrastało ze sprzeciwu wobec zniewolenia i szerzącego się zła, ale też spontanicznie wyrażało polskie tradycje republikańskie.

Jedną z nich, która pojawiła się z wielką siłą, było dążenie do budowy samorządności, przejawiające się w różnych formach. W ówczesnych warunkach głównie koncentrowało się ono na zakładzie pracy lub grupie (korporacji) zawodowej. Ale narastało też coraz mocniej dążenie do budowy samorządności terytorialnej. Przykładem tego dążenia były projekty przeprowadzenia niezależnych wyborów do ówczesnych rad narodowych. Po 1989 roku tendencja ta pojawiła się znów bardzo mocno i w nowych warunkach prowadziła do powołania początkowo jednoznaczowego – gminnego samorządu terytorialnego, uzupełnionego w 1998 roku o dwa nowe szczeble – powiatowy i wojewódzki.

### **Samorządność i wspólnota**

Spoglądając na dotychczasowe 20 lat aktywności samorządu terytorialnego, można bez obawy błędu stwierdzić, że jego powołanie i działalność były sukcesem Polaków. Polski republikanizm jest bowiem nieodłącznie związany nie tylko z dążeniem do demokracji w skali państwa, ale także do samorządności odnoszącej się do bliższego otoczenia obywateli. Chcemy być nie tylko obywatelami Polski, ale także obywatelami swojego województwa, powiatu, a także gminy – niezależnie od tego, czy mieszkamy w wielkim mieście czy w niewielkim okręgu wiejskim. Ten obywatelski wymiar samorządu trzeba specjalnie podkreślić, gdyż często forsowana jest myśl sprowadzająca samorząd do swego rodzaju korporacji interesów. Jest poza dyskusją, że Polacy oczekują od władz samorządowych uwzględnienia tego wszystkiego, co odnosi się do ekonomicznego wymiaru ich życia i szerzej rozumianej jego jakości. Ale dla bardzo wielu spośród nich samorząd jest też czymś więcej, jest

formą upodmiotowienia uczestników. Ten jego sens pragniemy mocno podkreślić. Jest on wartością samą w sobie, określa bowiem nasz status obywatelski, jest jego niezbywalnym elementem. Jest też bardzo istotną częścią konstrukcji wspólnoty, poczucia związku z innymi mieszkańcami obszaru obejmowanego przez samorząd, z jego tradycją, specyfiką jego historii i kultury. Jego funkcjonowanie i udział w nim nadaje więc życiu wielu z nas głębszy sens. Stanowi też wielkie źródło pozytywnych motywacji.

W naszej ojczyźnie tendencja wspólnotowa silnie łączy się z indywidualizmem, zaradnością Polaków, z ich przedsiębiorczością nastawioną na zaspokojenie potrzeb własnych i rodziny. Te dwie tendencje – wspólnotowa i indywidualistyczna – nie muszą być, i często nie są sprzeczne, ale może dochodzić między nimi do napięć.

### **Samorządność – społeczność zintegrowana**

Stosunkowo niska frekwencja w wyborach samorządowych jest zjawiskiem niepokojącym, wskazującym na to, że samorzady nie są jeszcze w stanie wykorzystać w pełni tkwiących w nich możliwości sprowadzających się do integracji tych dwóch tendencji. Przyczyn tego jest wiele. Wśród nich można wymienić pewną rutynę w pracy władz samorządowych, niezadowolającą ich sprawność w sferze administracyjnej, pojawiające się patologie, w tym także o charakterze kryminalnym, wreszcie brak jasno określonych celów, idei, która mogłaby integrować społeczność. Jesteśmy przekonani, iż taka idea jest potrzebna zarówno w odniesieniu do całego narodu, jak i w odniesieniu do jego poszczególnych grup społecznych.

## **Jakość życia i budowa wspólnoty**

Prawo i Sprawiedliwość sformułowało w latach 2009 i 2010 swoje programy – projekt przebudowy praktyki życia publicznego, społecznego i ekonomicznego, który pozwoliłby Polsce w stosunkowo nieodległym czasie, to jest na początku lat 20. obecnego stulecia, uzyskać poziom rozwoju co najmniej bliski średniej Unii Europejskiej. Realizacja tego programu zasadniczo polepszyłaby poziom opieki medycznej, infrastruktury komunikacyjnej (autostrady, szybkie koleje, wielkie lotnisko międzynarodowe), pozwoliłaby odnowić polską energetykę, poprawić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych Polaków, wdrożyć skuteczną politykę prorodzinną i pronatalistyczną, rozwinąć oświatę, nadając jej jednoznacznie patriotyczny i integrujący naród kształt, rozwinąć naukę, w tym potrzebną dla niej infrastrukturę, pozwoliłaby wzmocnić wsparcie publiczne dla kultury, w tym także dla rozbudowy jej bazy lokalowej, odbudować gospodarkę morską, zabezpieczyć kraj przed klęskami powodzi, umocnić międzynarodową pozycję Polski i wpisać nasz kraj w światowy obieg ważnych wydarzeń we wszystkich dziedzinach życia (wyrazem tego ma być Olimpiada w Warszawie). Jest to plan, który łączy starania skoncentrowane na zdecydowanym podnoszeniu jakości życia obywateli z budową wspólnoty dumnej ze swej przynależności narodowej.

### **Tak – dla zrównoważonego rozwoju**

Niezwykle istotnym jego elementem jest świadome i zaplanowane dążenie do wyrównywania poziomu rozwoju poszczególnych części naszego kraju. W praktyce oznacza to dzia-

łania zmierzające do zmniejszenia różnic między wschodnimi regionami Polski i częścią regionów środkowych a regionami pozostałymi, a także do zmniejszania, a z czasem zniesienia różnic w poziomie życia, jakie dzielią dziś miasto i wieś. A także różnic, które występują w dużych miastach, gdzie obok obszarów o wysokim poziomie cywilizacji istnieją dzielnice biedy i ubóstwa.

### **Nie – dla polityki neoliberalnej**

W realizacji tego planu bardzo duża rola przypada samorządom, których zadania mają daleko wykroczyć poza te związane z wykorzystywaniem środków europejskich. Wskazany wyżej program oznacza bowiem zdecydowane odrzucenie dwóch koncepcji reprezentowanych dziś przez siły polityczne będące u władzy. Po pierwsze, neoliberalnej polityki gospodarczej, po drugie, tzw. polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju.

„Neoliberalizm trzeba uznać za dewiację stosunków rynkowych polegającą na tym że wykorzystuje się „ideały gospodarki liberalnej i polityki, takie jak wolność, demokracja, prywatna własność, konkurencja, na rzecz tego, aby poprawić sytuację nielicznych kosztem większości”. Ten cytat z prof. Grzegorza Kołodki, ekonomisty i polityka skądinąd jak najdalszego od naszej formacji, dobrze oddaje istotę rzeczy. Nie uwzględnia jednak zjawisk, jakie miały miejsce ostatnio, tj. podczas wielkiego kryzysu gospodarki liberalnej, którego powstrzymanie (do dziś nie wiemy, czy w pełni skuteczne) odbyło się w wyniku radykalnego odejścia od zasad głoszonych przez neoliberalizm. W ostatecznym rachunku oznaczało to przerzucenie kosztów bogacenia się mniejszości nieadekwatnego do uzyskanych przez nich wartości, na barki społeczeństwa. Obrońcy neoliberalizmu utrzymujący, że przyczyną



kryzysu było niedostatecznie konsekwentne wcielanie ich idei w życie, w istocie głoszą potrzebę budowania społeczeństwa jeszcze bardziej niesprawiedliwego niż to, które budowano w wielu krajach w ostatnich dziesięcioleciach. Zdecydowanie odrzucamy takie poglądy. Oznacza to, że do zagadnienia rozwoju podchodzimy znacznie szerzej, uwzględniając nie tylko jego wymiar ściśle rynkowy, sprowadzający się w gruncie rzeczy do zasady maksymalizacji zysku podmiotów gospodarczych. Przede wszystkim zwracamy uwagę na wiele innych aspektów związanych z koncepcją sprawiedliwości, na której opiera się Solidarność, a także na zrozumieniu, że potrzeby ludzi, choć bezwzględnie wymagają zabezpieczenia materialnego, są znacznie szersze.

### **Jaki plan rozwoju proponuje obecna władza?**

Model polaryzacyjno-dyfuzyjny zakłada, że rozwój będzie odbywał się w wyniku dwóch następujących po sobie procesów. Najpierw nastąpi koncentracja dynamiki wzrostu – co oznacza też przeznaczenie środków publicznych na niewielkie gęsto zaludnione obszary, tj. metropolie – która następnie w wyniku bliżej niezdefiniowanego i nieopisanego procesu rozszerzy się na większe obszary. Można to obrazowo przedstawić jako swego rodzaju podciąganie wagonów przez lokomotywy rozwojowe. Opisany projekt nie ma charakteru tylko teoretycznego, znalazł się bowiem w projektach rządowych: POLSKA 2030. WYZWANIA ROZWOJOWE, KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO 2010–2020 oraz w niemałym stopniu jest realizowany w praktyce – przez bardzo nierówny podział terytorialny bogactwa narodowego, z ogromną koncentracją w kilku ośrodkach, z wyraźną przewagą Warszawy.

Już choćby przykład stolicy Polski, która od wielu lat góruje zamożnością nad przyległymi obszarami (województwo mazowieckie), a w której proces rozszerzania się sfery wysokiego rozwoju nie następuje, ukazuje, że jest to koncepcja całkowicie błędna i nie oparta na faktach. Przykłady jej niepowodzenia można czerpać z całego świata. Bogactwo Moskwy, gdzie koncentruje się około ¼ gospodarki Federacji Rosyjskiej, nie stymuluje procesów rozwojowych obszarów środkowej części Rosji europejskiej, pomimo ogromu tego miasta. Podobnie jest w Meksyku, gdzie podział przebiega już nawet wewnątrz liczącej około 20 mln mieszkańców stolicy. Podobnie jest w wielu innych krajach. W istocie inkryminowany projekt, którego wersją jest tak zwana koncepcja metropolitarna, ma charakter czysto polityczny. Ma zapewnić poparcie dla sił politycznych, które wyrażają i realizują w praktyce interesy obecnego establishmentu. Jego niemożliwym do pominięcia aspektem jest czynienie z Polski rezerwuaru taniej siły roboczej dla bogatych krajów zachodnich.

## **NOWA JAKOŚĆ SAMORZĄDU I SAMORZĄDNOŚCI**

Nasze plany idą w zupełnie innym kierunku. Dlatego zdecydowanie stawiamy na koncepcję wyrównywania szans, rozumianą jako odnosząca się zarówno do stosunków w kraju, jak i w Unii Europejskiej, a dokładnie do statusu Polaków w Unii Europejskiej. Trzeba postawić jeszcze raz pytanie, jaką rolę mogą odegrać tutaj samorządy. Jest ono uzasadnione, jako że w ramach obecnej rutyny, mimo odnoszonych sukcesów, których nie kwestionujemy,

może być ona tylko bardzo ograniczona. Zupełnie inaczej może być jednak wtedy, gdy postawimy problem wyrwania się z dotychczasowych ograniczeń i – co za tym idzie – na nowo przemyślimy odpowiedź na pytanie: co można uczynić dla rozwoju Polski dzięki samorządom – ich innego niż dotychczas działania.

Rozejrzyjmy się dookoła. Nie jesteśmy jedynym krajem, który stanął przed problemem nadrobienia zapóźnień rozwojowych. Dobrym przykładem jest Irlandia, kiedyś biedna, dziś, mimo ogromnego kryzysu, wciąż będąca jednym z najbogatszych państw w Europie. Tam zawarto porozumienie polityczne mające na celu uzyskanie szybkiego wzrostu, którego elementem był nowy podział terytorialny kraju. Porozumiały się siły, które w przeszłości toczyły ze sobą walkę na śmierć i życie w dosłownym tego słowa znaczeniu. Interes kraju okazał się silniejszy niż fatalna przeszłość.

W Polsce na poziomie ogólnokrajowym porozumienie się nie udało. Po pierwsze, interesy polskiego establishmentu zrodzonego z niewłaściwie potraktowanego kompromisu między „Solidarnością” a klasą rządzącą PRL stoją w zdecydowanej sprzeczności z interesami rozwojowymi Polski i Polaków. Po drugie, interesy te mogą być podtrzymywane tylko poprzez stosowanie socjotechniki skoncentrowanej na szerzeniu nienawiści do Prawa i Sprawiedliwości i wszystkich tradycyjnych wartości, w tym patriotyzmu. Po trzecie, elity formacji dziś rządzącej nie są w stanie utrzymać się przy władzy bez tej socjotechniki, i nie są też w stanie wejść w konflikt z establishmentem, który oczekuje od nich tworzenia nowych możliwości łatwego bogacenia się. Przykładem są plany prowadzącej do prywatyzacji komercjalizacji służby zdrowia czy prywatyzacji lasów państwowych.

Jesteśmy więc zdani przede wszystkim na własne siły, na naszą determinację, choć być może po wyborach warto będzie sprawdzić,

czy w niektórych samorządach nie ma możliwości znalezienia form współdziałania dla dobra wspólnego. Działanie dla dobra wspólnego, dla rozwoju jest potrzebne od zaraz, dlatego że czasu jest mało. Niejasna jest przyszłość środków europejskich, w kolejnych dziesięcioleciach nastąpi też niekorzystna dla tempa rozwoju zmiana proporcji między liczbą pracujących a osób starszych korzystających ze świadczeń emerytalnych i podobnych. Trzeba powiedzieć jasno: w przyszłości rozwój, a w szczególności nadrabianie różnic może być dużo trudniejsze. Jednocześnie w państwach, w których ludność stanowi niemal połowę populacji całego świata, trwa szybki wzrost gospodarczy. Oznacza to, że nasza pozycja staje się coraz słabsza. Dlatego trzeba wyteńczyć siły. Te wybory powinny być krokiem ku oddolnemu znajdowaniu nowych rezerw rozwojowych, a także właściwego i szybkiego wykorzystywania istniejących.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że rozwoju nie można sprowadzać jedynie do wzrostu gospodarczego. Chodzi o znacznie szerszą kategorię podnoszenia jakości życia. W warunkach polskich znaczące podniesienie tej jakości nie jest jednak możliwe bez szybkiego działania. Naszym celem jest więc wykorzystanie rezerw, które w naszym przekonaniu istnieją w różnych dziedzinach i mają różną wartość. Zasadniczą częścią naszego zobowiązania jest właśnie sięgnięcie do nich poprzez władzę samorządową. W naszym programie powinniśmy je wyliczyć.

### **Poczucie uczestnictwa**

Pierwszą z nich jest poprawa stanu świadomości. Odnosi się ona do wskazanego już wyżej budowania przez samorząd poczucia uczestnictwa. Związana jest ściśle ze społeczną gotowością do aktywności, do podejmowania prospołecznych decyzji,

które na różne sposoby mogą bezpośrednio przyczyniać się do podnoszenia jakości życia. Chodzi tu np. działania wolontariatu w sferze społecznej, wychowawczej, kulturalnej, a niekiedy nawet ekonomicznej. Mamy przykłady dobrowolnego i efektywnego działania społecznego, np. przy tworzeniu partnerstw lokalnych.

Skorzystanie z tej rezerwy wymaga jednak spełnienia pewnych warunków. Integracja mieszkańców gminy dokonać się może wokół jakiegoś określonego celu lub zespołu celów. Programy wyborcze poszczególnych kandydatów na stanowiska kierownicze wybierane bezpośrednio tylko w niewielkiej części mogą spełnić taką rolę. Obecne wizerunkowe kampanie wyborcze także nie sprzyjają ich poważnemu traktowaniu. Dlatego proponujemy rozwiązania dużo dalej idące, tj. kontrakty gminne. Chodzi o umowę społeczną proponowaną przez władze samorządowe, których stroną byłoby aktywnie społecznie grupy, np. w postaci gminnych komitetów obywatelskich. Inną możliwą do przyjęcia formą byłoby ich ogłaszanie przez osobę wybraną na stanowisko wójta, burmistrza, prezydenta, w postaci dokumentu uroczyste podpisanego na posiedzeniu rady samorządu odpowiedniego szczebla i upowszechnionego publicznie w formie papierowej i internetowej.

### **Pomysł na istnienie**

Druga rezerwa, do której przywiązujemy szczególną wagę, to wykorzystanie specyfiki danej gminy jako czynnika rozwoju. Wiąże się to z szerszym przekonaniem o konieczności znacznego zwiększenia udziału różnie rozumianych zasobów własnych w rozwoju gminy. Szczególnie chodzi tu o gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie, w tym także mniejsze miasta na prawach powiatu.

Dotychczasowa praktyka sprowadza się najczęściej do powtarzania w istniejących i na ogół martwych planach tych samych pomysłów (np. agroturystyka, turystyka) bez względu na warunki, na realność ich realizacji, przy jednoczesnym zabieganiu lub po prostu oczekiwaniu na środki zewnętrzne. Konieczne jest wyjście z tego błędnego koła i odnalezienie jakiegoś własnego zasobu, rodzaju produkowanego towaru, marki, które pozwalałyby umocnić rozwój własnej gospodarki. Chodzi o tworzenie pola dla mikroprzedsiębiorstw, małych przedsiębiorstw i ewentualnie przedsiębiorstw średnich, które w stosownym do swoich możliwości rozmiarze korzystałyby z takich szans.

### **Produkt, promocja i popyt warunkiem dobrego wykorzystania potencjału rozwojowego**

Istotnym elementem jest tworzenie popytu na produkowane usługi lub towary. Kapitał bez popytu jest martwy. Popyt zaś jest do pewnego stopnia zjawiskiem uwarunkowanym subiektywnie. Wybór towaru czy usługi przez klienta podlega zależnościom dalece przekraczającym najprostsze kalkulacje ekonomiczne. Stąd potrzeba zabiegania o popyt także przez władze samorządowe, i to zarówno o popyt wewnętrzny, jak i zewnętrzny (promocja). Wymaga to pomysłowości, kontaktu z obywatelami i działania z planem.

### **Strategie rozwoju lokalnego żywym dokumentem**

Czwartym zasobem do uruchomienia jest owo działanie z planem. W tej chwili mimo istnienia różnych obowiązków

i praktyk generalnie można powiedzieć, że strategie gminne są martwe. Triumfuje rutyna i polityka transakcyjna podporządkowująca decyzje ekonomiczne różnym partykularnym interesom. Strategie gminne powinny być nie tylko żywym, ale wręcz rozstrzygającym dokumentem określającym cele i sposób realizacji przez gminę polityki rozwojowej. Musi więc to być dokument nie tylko obowiązujący, ale także egzekwowany, i to nie tylko przez mechanizm odpowiedzialności politycznej, ale także odpowiedzialności o charakterze prawnym.

Podstawowe znaczenie powinny mieć wskazane wyżej kontrakty. Strategie te powinny integrować zarówno plany związane z zagospodarowaniem przestrzennym, jak i wspieranie własnych pomysłów na rozwój, a także wykorzystanie środków zewnętrznych (europejskich, budżetowych, prywatnych inwestorów zewnętrznych – krajowych i zagranicznych – w zakresie, w jakim można je przewidzieć, kredytów, papierów wartościowych itp.).

Możliwość przygotowania właściwych strategii musi zostać zapewniona przez powołanie Akademii Samorządności, o której będzie mowa niżej, niemniej już tu można stwierdzić, że proces ich przygotowania i realizacji będzie elementem sprzyjającym pozytywnej weryfikacji kadr samorządowych. Także przy spełnieniu warunków integracji społecznej wokół tych planów. Ich zasadniczą zaletą ma być racjonalizacja działań, wykorzystanie wszystkich istniejących możliwości, ograniczenie malwersacji, a co za tym idzie kosztów. Technicznym instrumentem służącym weryfikacji strategii w trakcie ich przygotowania będzie ocena oddziaływania na rozwój, weryfikująca przede wszystkim właściwość zastosowanej metodologii.

## **Współpraca samorządów wokół planów rozwojowych**

Zasobem piątym jest współpraca międzygminna, integracja planów rozwojowych w skali większych jednostek, szczególnie województw. Współpraca ta powinna zastąpić niezdrową konkurencję prowadzącą często do podejmowania całkowicie nieracjonalnych decyzji inwestycyjnych, a także uniemożliwiającą wykorzystanie efektu synergii przez tworzenie powiązań sieciowych między przedsiębiorstwami, budowie wspólnych marek, rynków zbytu itp.

Współpraca jest też konieczna dla zapobieżenia zjawisku, które można określić jako licytacja w dół, gdy chodzi o inwestycje zewnętrzne w gminie. Wiara, że są one jedyną szansą dla gminy oraz brak współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego powodują często, że skutkiem inwestycji nie jest rozwój, ale zwijanie się miejscowej gospodarki i lokalnej społeczności, jej degradacja.

Innym uzasadnieniem konieczności współpracy jest dokonywanie wspólnych zakupów, co obniża koszty, a także dokonywanie wspólnych inwestycji w obiekty, które mogą z powodzeniem zaspokoić potrzebę mieszkańców dwóch lub większej liczby gmin.

Zaawansowanym mechanizmem współpracy jest stworzenie klastrów przedsiębiorczości z inicjatywy samorządowej. Mogą one powstawać także oddolnie dzięki inicjatywom samych przedsiębiorstw, ale z całą pewnością możliwości samorządów są tutaj niewykorzystane.

## **Finansowanie programów rozwoju**

Zasobem szóstym jest sięgnięcie po nowe możliwości finansowe. Gminy finansują swoje działania z subwencji, udziału



w podatkach państwowych, dochodów własnych, środków europejskich i kredytów. Na terenie niektórych gmin prowadzone są też mające istotne znaczenie dla ich mieszkańców inwestycje finansowane z budżetu centralnego. Chodzi o wzbogacenie tego zestawu.

Po pierwsze, należy rozważyć likwidację różnego rodzaju funduszy celowych funkcjonujących na terenie województwa i przekazanie środków do budżetu gminy. Po drugie, konstrukcja budżetów samorządowych powinna zostać uelastyczniona tak, by możliwe było wykorzystywanie ich zasobów bardziej pomysłowo, prorozwojowo, z większą inwencją i nastawieniem na realizację celów rozwojowych. Postulujemy wreszcie szersze korzystanie z możliwości emisji papierów wartościowych, tj. obligacji gminnych.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że rząd Donalda Tuska doprowadził do poważnego zadłużenia państwa, a długi samorządów są częścią zadłużenia w skali publicznej. Nie wydaje się jednak, by szanse, o których była już mowa, możliwe były do wykorzystania bez sięgnięcia do różnych instrumentów finansowych. Nawet realizacja inwestycji ze środków europejskich jest bez takich instrumentów niemożliwa.

Dlatego proponujemy rozwój rynku obligacji gminnych i rozwój systemów gwarancyjnych. Celem emitowania obligacji mogą być zarówno inwestycje ze środków europejskich, jak i inne oraz budowa partnerstwa prywatno-publicznego przy tworzeniu miejscowej przedsiębiorczości. Będzie to więc sposób na częściowe wypełnienie luki kapitałowej, która jest zasadniczą przeszkodą w tworzeniu miniprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

## Wspieranie lokalnej przedsiębiorczości

Zasób siódmy jest związany z szóstym. Chodzi o podjęcie poważnych prac nad uporządkowaniem spraw własności samorządowej i jej gospodarczego wykorzystania oraz uporządkowaniem gospodarki lokalowej. Sprawy własnościowe, jak wynika z raportów Najwyższej Izby Kontroli, dalekie są od elementarnego porządku, a sprawy lokalowe to nierzadko sfera arbitralnych decyzji, dających czasem podstawę do podejrzeń o korupcję lub nepotyzm.

Zasoby lokalowe gmin, a także ich nieruchomości powinny być intensywnie wykorzystywane dla wspierania przedsiębiorczości lokalnej zarówno przez ich udostępnianie, jak i zbywanie – w celu zdobycia środków wspierających przedsiębiorczość, lub też traktowanie jako zabezpieczenie kredytów lub papierów wartościowych.

## Odpowiedzialność samorządowców

Zasobem ósmym są takie zmiany w funkcjonowaniu gminy, które ułatwią i przyspieszą podejmowanie decyzji, stwarzając jednocześnie przesłanki dla wyraźnie określonej jednoosobowej odpowiedzialności. Ta sama zasada powinna dotyczyć powiatów i województw.

Towarzyszyć temu powinny zmiany innego rodzaju, tj. ograniczenie do dwóch liczby kadencji osób wybranych bezpośrednio. Nie oznacza to – jak twierdzi się niekiedy – rezygnacji z doświadczonych samorządowców. Dobry wójt po dwóch kadencjach może zostać starostą lub wicestarostą, marszałkiem lub wicemarszałkiem, może pełnić wiele innych funkcji w organach samorzą-

dowych. Otwarta jest też dla niego droga parlamentarna, gdyż w pracach obydwu izb doświadczenie samorządowe jest cenne. Może także objąć stanowisko w administracji rządowej. Natomiast przerwanie karier ludzi bez większych kwalifikacji, a jedynie dobrze zakorzenionych będzie korzystne dla samorządności.

Proponujemy domniemanie kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka) tam, gdzie mamy dziś domniemanie kompetencji rady, i przekazanie mu wielu uprawnień. Skrócone i ograniczone muszą być też wszelkie procedury związane z budownictwem i inwestycjami. Jesteśmy przekonani, że w tej sprawie warto w razie konieczności wejść w spór z Unią Europejską.

### **Edukacja dla samorządności i przedsiębiorczości**

Dziedzina dziewiąta to oświata. Chodzi tu o oddziaływanie władz gmin i powiatów na szkoły w kierunku nauczania i wychowania kształtującego postawy patriotyczne, w tym patriotyzm lokalny, którego jednak nie wolno przeciwstawiać ogólnopolskiemu, czynny szacunek do tradycji, znajomość historii, w tym historii swojej małej ojczyzny. Takie wychowanie młodzieży zwiększa szanse na kształtowanie w niej postaw prospołecznych i zaangażowanie jej w życie miejscowej społeczności. Jest ono zresztą możliwe we właściwych formach także w wieku młodzieńczym.

Innym aspektem problemu oświaty jest konieczność zorganizowania kształcenia osobom, które będą chciały angażować się w działalność przedsięwzięć gospodarczych wykorzystujących miejscową specyfikę, tradycję, marki.

## Kultura dla rozwoju

Dziedziną dziesiątą jest kultura. Chodzi o wsparcie gmin i samorządów wyższego szczebla, zwłaszcza wojewódzkiego, dla kultury, tak by w każdej gminie rzeczywiście istniał funkcjonujący ośrodek umożliwiający zaangażowane uczestnictwo w kulturze. Dotyczy to zarówno małych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, jak i większych ośrodków.

Liczba takich instytucji kultury, jak teatry czy filharmonie, jest w Polsce niewielka. Na wschód od Wisły sytuacja jest wręcz katastrofalna. Dlatego w naszym programie samorządowym nie może zabraknąć zapowiedzi dążenia do jej zmiany. Kultura musi być wpisana do kontraktów i strategii samorządowych, gdyż jest wartością samą w sobie. Jej rozwój jest istotnym elementem wzmacniającym siłę społeczeństwa, przekłada się na jakość życia, charakter potrzeb, a więc i popytu, wreszcie na pozytywną aktywność gospodarczą i aktywność w innych dziedzinach, które w ostatecznym rachunku służą rozwojowi.

## Media lokalne dla samorządności

Zasób jedenasty to wzmocnienie kontroli społecznej. Była już o niej mowa, ale w tym miejscu chodzi o wsparcie lokalnej opinii publicznej, czyli niezależnych środków masowego przekazu działających na poziomie powiatów lub nawet gmin.

Sytuacja w Polsce jest pod tym względem niedobra. Miejskowe media są słabe i bardzo często zależne od władz. Zamiana tego stanu rzeczy jest niemożliwa bez pomocy z zewnątrz. Proponujemy powołać fundację mediów lokalnych, która wsparłaby niezależne media – prasę, rozgłośnie radiowe. Fundacja taka jest

równie potrzebna jak powstała wcześniej fundacja filmu polskiego, choć materia jej działania byłaby zupełnie inna.

Sprawa niezależnej opinii publicznej łączy się ściśle z innym zasobem, jakim jest ograniczenie korupcji i nepotyzmu. W sferze wymiaru sprawiedliwości nie należy to do samorządów, natomiast w sferze kontroli społecznej większa aktywność w tej dziedzinie i właściwe reakcje samorządu są bezwzględnie potrzebne. Też muszą stać się elementem kontraktu.

### **Akademia Samorządności**

Zasób dwunasty. W centrum przedstawionego tu planu stoi zamysł porządkowania prorozwojowej działalności gmin i innych samorządów (z naciskiem na gminy, gdyż powiaty mają w zasadzie inne zadania, a działalność samorządowych władz wojewódzkich jest uporządkowana w znacznie większym stopniu niż ma to miejsce na poziomie gminnym). Uporządkowaniu ma towarzyszyć radykalna ich dynamizacja. Cały ten zabieg będzie możliwy tylko, gdy stworzone będą ku temu odpowiednie warunki, tj. działacze samorządowi otrzymają odpowiednie przygotowanie i merytoryczne wsparcie. Stąd częścią naszego planu jest powołanie Akademii Samorządowej, instytucji szkolącej samorządowców (ale także skierowanej do wszystkich mieszkańców) w zakresie przygotowania strategii rozwojowych, poszukiwania pomysłów na własne źródła rozwoju finansowego.

Pakiet dobrych praktyk w tej dziedzinie jest załącznikiem do niniejszego programu, ale oczywiście przygotowanie i wdrożenie go w życie wymaga poważnego procesu kształcenia połączonego z właściwym sprawdzeniem poziomu uzyskanej wiedzy. Akademia jako instytucja centralna, ale działająca poprzez oddziały wo-

jewódzkie, powinna być powołana w możliwie najkrótszym terminie, a jej pomyślne ukończenie winno być z czasem warunkiem zajmowania stanowisk jednoosobowych oraz wejścia do korpusu administracji samorządowej. Trzeba bowiem taki korpus powołać, gdyż bez niego nie ma możliwości uzyskania znaczącego postępu, jeśli chodzi o poziom funkcjonowania samorządu.

## **SAMORZĄD DLA WSZYSTKICH LUDZI**

Polityka rozwoju, choć dla teraźniejszości i przyszłości mieszkańców gminy ma znaczenie zasadnicze, nie wyczerpuje zadań samorządu gminnego. Tym bardziej nie wyczerpuje zadań samorządu powiatowego.

Samorząd gminny i powiatowy, a także w stosownym zakresie wojewódzki powinny tworzyć przyjazne środowisko, w którym można bezpiecznie i spokojnie żyć, w którym zaspakajane są potrzeby także słabszej ekonomicznie części społeczeństwa. Wymaga to podejmowania przez nie wielu działań zarówno samodzielnie, jak i we współpracy ze służbami podległymi rządowi. Wola ich podejmowania powinna wykraczać poza minimum określone przez prawo, powinna być naszym zobowiązaniem. Dotyczy to następujących dziedzin:

1. **Bezpieczeństwo publiczne.** Władze samorządowe nie mogą się uchylać od odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa. Dotyczy to także władz gminnych niemających uprawnień powiatów. Ich zobowiązaniem, które będziemy bezwzględnie honorować, jest stała obserwacja stanu bezpieczeństwa

mieszkańców i interweniowanie w tym zakresie we właściwych organach, a także organizowanie stałego współdziałania między podlegającymi im strażami gminnymi a policją i prokuraturą. Tworzenie wspólnych grup (w wypadku większych miast – korpusów) patrolowych, opracowywanie map zagrożeń, domaganie się od prokuratury i policji energicznych działań tam, gdzie mamy do czynienia z patologią przestępczą, z atakami przestępców na obywateli, jest niepodlegającym dyskusji obowiązkiem. Nie mogą się powtarzać wydarzenia, które miały miejsce w naszym kraju, kiedy zdesperowani mieszkańcy dokonywali samosądów na prześladowanych ich przestępcach. Zobowiązujemy się do zabiegów o stworzenie właściwych podstaw prawnych dla zapewnienia skuteczności podejmowanych interwencji.

2. **Obsługa administracyjna mieszkańców.** W każdej gminie muszą powstać wyspecjalizowane jednostki obsługi mieszkańców załatwiającej w jednym punkcie wszystkie formalności związane z administracyjną obsługą obywateli.
3. Przyjmujemy zasadę, że w każdej gminie musi znaleźć się **złotobek i przedszkole**. Ich funkcjonowanie, w tym finansowanie, musi stać się częścią polityki prorodzinnej prowadzonej w skali państwa, a bezpośrednio realizowanej przez gminę.
4. Częścią polityki prorodzinnej musi być także polityka mieszkaniowa. Może stać się ona znacznie skuteczniejsza niż dziś, kiedy zostanie wykonane zobowiązanie rządu do przygotowania narodowego planów rozwoju mieszkalnictwa. Prawo i Sprawiedliwość przygotowało takie plany, w tym plan darmowego przekazywania terenów gminnych pod budownictwo mieszkaniowe. Kolejną kwestią jest uregulowanie wła-

sności lokali komunalnych i zakładowych. Zasadą, do której realizacji musimy dążyć, także na poziomie gminy, jest przekazywanie mieszkań na własność ich lokatorom.

5. W środowiskach średnich i dużych miast wielkim i wciąż nierozwiązanym problemem **jest komunikacja publiczna i niepubliczna**. W obliczu korkujących się ulic miasta powinny stawiać na rozwój zintegrowanej i bardziej przyjaznej komunikacji miejskiej. W dużych miastach konieczny jest więc rozwój sieci tramwajowej, czyli nowe trasy, nowe wagony, nowy standard. Integracja komunikacji miejskiej z komunikacją kolejową poprzez „Wspólny bilet” oprócz efektu środowiskowego, doprowadzi także do sprawniejszego dostępu mieszkańców do centrów miast. W mniejszych miastach proponujemy integrację komunikacji miejskiej w oparciu o komunikację autobusową poprzez przejęcie lokalnych przedsiębiorstw i oddziałów PKS. Natomiast w dużych aglomeracjach koordynacja komunikacji autobusowej powinna się odbywać poprzez wydzielanie pasów ruchu dla autobusów. Wobec zwiększającego się ruchu samochodowego w dużych miastach proponujemy także szybki rozwój systemów parkingowych „Park & Ride”. Ważnym celem naszych działań będzie zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców na przystankach i w pojazdach poprzez wprowadzenie monitoringu. W małych miastach i na wsi samorząd powinien zapewnić dojazd od szkoły i większych ośrodków oferujących usługi, np.: handlowe, kulturalne.
6. **Służba zdrowia**. Służba zdrowia znajduje się dziś pod kontrolą samorządów. Niezmiennie stoimy na stanowisku, że konieczne jest zachowanie publicznego charakteru szpitali, że komercjalizacja prowadząca do prywatyzacji jest rozwiązaniem błęd-



nym, którego skutkiem prędzej czy później będzie odpłatność służby zdrowia.

Niezależnie od aktualności naszych planów generalnych (sieć szpitali, koszyk usług medycznych, zwiększenie środków funduszu zdrowia do 6% PKB) proponujemy wprowadzenie nowej instytucji mającej ograniczyć występujące wciąż nadużycia wobec pacjentów. Chodzi o praktyki podejmowane co prawda przez niewielką część lekarzy i personelu medycznego, ale obciążające całą służbę zdrowia, i często nieeliminowane, mimo powszechnej wiedzy na ich temat. Proponujemy ustanowienie w każdym powiecie i województwie rzecznika praw pacjenta. Począwszy od 2014 roku byłby on wybierany bezpośrednio spośród obywateli, którzy zebraliby określoną w ustawie liczbę podpisów, a także miałyby rekomendację jednego z założonych, nie później niż do końca 2009 roku, stowarzyszeń ochrony pacjenta. W kadencji 2010 – 2014 rzecznicy byłiby wybierani przez rady spośród osób zgłoszonych we wskazany wyżej sposób. Mieliby prawo występować do osób sprawujących kierownicze funkcje w służbie zdrowia o podjęcie działań dyscyplinujących, a także w postępowaniu dyscyplinarnym sensu stricto wobec pracowników służby zdrowia niewykonyjących swoich obowiązków w sposób właściwy. Uzyskaliby także uprawnienia procesowe, jeśli chodzi o reprezentowanie poszkodowanych pacjentów przed wymiarem sprawiedliwości.





# ZAŁĄCZNIK

## **PRAKTYKA DOBREGO PROGRAMOWANIA ROZWOJU W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM**

Dobry program powinien wynikać z przyjętej koncepcji rozwoju. Prawo i Sprawiedliwość postuluje i opowiada się za tym, by strategie i programy gminne, powiatowe i wojewódzkie były zgodne z koncepcją rozwoju zrównoważonego i trwałego. Poprawnie i wnikliwie stosowana metodologia programowania rozwoju umożliwi opracowanie strategii i programów, które nie będą „martwymi dokumentami”, ale służyć będą tworzeniu uwarunkowań rozwojowych dla społeczności lokalnej. A to wobec współczesnych wyzwań powinno być „nadrzędnym” priorytetem funkcjonowania samorządu. **Dlatego też proponujemy skuteczną metodologię opracowywania programów rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym.**

**Dobre programowanie rozwoju powinno zawierać następujące elementy:**

**1. Ekonomiczna, przyrodnicza i społeczna diagnoza i waloryzacja badanego układu lokalnego (gminy, powiatu, województwa) we wszystkich sferach rozwoju:**

- gospodarowanie zasobami ekonomicznymi;
- gospodarowanie zasobami ludzkimi;
- kształtowanie świadomości w relacji do skali wartości i wybór modelu życia;
- gospodarowanie zasobami przyrodniczymi;
- gospodarowanie przestrzenią;
- rozwiązania instytucjonalne warunkujące przebieg procesów rozwoju.

Celem planowania strategicznego jest ustalenie priorytetów rozwojowych długookresowych, których realizacja gwarantuje rozwój, zrównoważenie i zapewnia poprawnie zdefiniowaną jakość życia spo-

teczności lokalnych w długim okresie czasu – przez zarówno współczesne i przyszłe pokolenia. Priorytety powinno ustalać się w oparciu o gruntowną waloryzację i diagnozę badanego układu i szczegółową analizę SWOT.

Na etapie diagnozy i waloryzacji specyfika i odmienność w stosowaniu procedur programowania w urzeczywistnianiu rozwoju zrównoważonego przejawia się w tym, że **najważniejszy staje się potencjał gminy, powiatu, regionu.**

Tak więc jako kryterium odniesienia należy przyjąć potencjał gminy, powiatu, województwa, a nie, jak bardzo często się to obecnie dzieje w planowaniu strategicznym, technologię (np. konkurencja, innowacje itp.). Oparcie strategii na technologii jest budowaniem strategii zmienności, chaosu, w której obowiązuje *panta rhei*.

Technologie pozwalają na dowolne wartościowanie kapitału ekonomicznego, ludzkiego i przyrodniczego. Niewłaściwe jest więc traktowanie technologii nadrzędnie w procesach rozwoju oraz przypisywanie im umiejętności i zdolności wartościowania. Planowanie strategiczne jest długoterminowe, natomiast technologia jest zmienną ulegającą najszybszym przemianom. Nie pozwala to na poprawne wyspecyfikowanie mocnych i słabych stron gminy, ani też szans i zagrożeń, a tym samym na prawidłowe ustalenie priorytetów.

Wyróżnione sfery: gospodarowanie zasobami ekonomicznymi; gospodarowanie zasobami ludzkimi; kształtowanie świadomości w relacji do skali wartości i wybór modelu życia; gospodarowanie zasobami przyrodniczymi; gospodarowanie przestrzenią; rozwiązania instytucjonalne warunkujące przebieg procesów rozwoju – składowe modelu rozwoju zrównoważonego i trwałego – w sposób integralny obejmują wszelkie dziedziny życia i przejawy działalności człowieka. Dążenie do harmonijnego rozwoju w poszczególnych sferach gwarantuje, że ów rozwój będzie nie tylko trwały, stabilny, ale będzie urzeczywistniał – w sposób wysoce pewny – sens i cel istnienia każdej gminy oraz gwarantował wysoką jakość życia jej mieszkańców.

## 2. **Określenie sieciowości gospodarki danego układu lokalnego**

Drugą czynnością programowania – należącą do etapu zbierania informacji – powinno być określenie sieciowości gospodarki układu lokalnego, czy regionalnego. W swej istocie czynność ta jest oceną, czyli w faktycznie składową waloryzacji, dotyczącą zdiagnozowanego kapitału, ekonomicznego, a także ludzkiego. Jednakże z uwagi na jej ważność w procesie programowania – należy **„określenie sieciowości gospodarki danego układu lokalnego”** wyróżnić jako kolejny etap postępowania. Jeśli kapitały układu lokalnego – objętego programowaniem – nie tworzą sieci, ich wartość dla programowania rozwoju jest niższa. Stwierdzenie to ma istotne znaczenie w warunkach wolnej konkurencji, kiedy przeciwnikami są podmioty powiązane sieciowo.

**W tym miejscu należy sobie zadać i odpowiedzieć na pytanie czy układ lokalny, gmina, region, ich potencjał – mieszkańcy, firmy są tylko rynkiem zbytu, czy ważnym partnerem dla rynku.**

Dzięki badaniu przepływów można poznać wzajemne powiązania nie tylko pomiędzy określonymi gałęziami produkcji, ale także pomiędzy regionami oraz podmiotami funkcjonującymi w układzie lokalnym. Tym samym charakter przepływów informuje, w jakim zakresie układ lokalny jest jedynie rynkiem zbytu, a w jakim – dynamicznym aktorem na tym rynku.

**Tworzenie lokalnej sieciowości wyrównuje szanse podmiotów lokalnych na rynku wolnej konkurencji.**

## 3. **Analiza słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń układu lokalnego**

To bardzo ważna czynność programowania związana z **przetwarzaniem informacji w decyzje**. Tylko poprawna analiza – słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń – umożliwi poprawne ustalenie zbioru celów, w oparciu o które formułuje się priorytety, będące przedmiotem etapu piątego procesu programowania. Taki wymóg może być spełniony jeśli etap trzeci jest ściśle powiązany z etapami: pierwszym i drugim.

Cele, priorytety i zadania realizacyjne nie mogą być oderwane od rzeczywistości i nie mogą być koncertem życzeń niemożliwych do zrealizowania. Nie może im zabraknąć podstaw merytorycznych. One muszą wynikać z poprawnie zdefiniowanych problemów.

Z tego powodu właśnie niezwykle istotnym – dla procesu programowania – jest poprawne zidentyfikowanie szans i zagrożeń badanego układu lokalnego, a taki wymóg powinna zapewniać przyjęta metodyka programowania.

**Proponujemy samorządom w programowaniu rozwoju wykorzystanie metodyki przeprowadzania analizy SWOT, która umożliwi, zamiast obietnic, faktyczne i realne zdefiniowanie celów rozwojowych.**

Poprawnie przeprowadzona analiza SWOT powinna obejmować **analizę pionową i analizę poziomą**. **Analiza pionowa** dotyczy określenia słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń każdej ze sfer. Polega ona na wyspecyfikowaniu słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń oddzielnie dla każdej sfery, przez badania powiązań pomiędzy poszczególnymi sferami. Identyfikuje się wszystkie szanse i zagrożenia każdej z wyróżnionych sfer. W dalszej kolejności dla poprawnego ustalenia priorytetów rozwoju istotne znaczenie ma analiza pozioma. **Analiza pozioma** pozwala na określenie słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń pomiędzy wszystkimi wyróżnionymi sferami rozwoju. Na etapie tym należy stworzyć tzw. *siatkę powiązań*, która pozwoli na eliminację sprzeczności, **bowiem szansa w jednej ze sfer może stanowić zagrożenie w innej sferze**. O zakwalifikowaniu bądź odrzuceniu danego pola decyduje nie suma arytmetyczna, ale suma wag korzyści przewyższająca bądź równa sumie wag zagrożeń, a mianowicie:  $\sum \text{wag „+”} \geq \sum \text{wag „-”}$ . Do szacowania korzyści i strat może służyć m.in. rachunek sozoeconomiczny oraz inne metody szacowania korzyści i strat. **Przeprowadzanie rachunku *ex ante* minimalizuje ryzyko podjęcia błędnych decyzji, niewłaściwego i błędnego sformułowania priorytetów i zadań priorytetowych oraz nieefektywnego wydatkowania środków publicznych, w tym**

**gminnych, a także marnowania środków będących w posiadaniu społeczności lokalnych.**

#### **4. Poszukiwanie i tworzenie nisz rozwojowych**

**Identyfikacja nisz rozwojowych pozwala wyznaczyć kierunki rozwoju dla przedsiębiorczości lokalnej, która jest głównym nerwem rozwoju lokalnego.** Czynność tę zaliczyć należy do etapu związanego z opracowywaniem decyzji. Nisza rynkowa jest strategicznym podsegmentem rynku, wymagającym specyficznych działań i indywidualizowanej oferty przedsiębiorstwa, na który może zostać skierowana aktywność gospodarcza. Identyfikacji niszy zarówno produkcyjnych, jak i usługowych należy dokonać w oparciu o przeprowadzoną diagnozę i waloryzację, analizę SWOT oraz reprezentatywne badanie opinii publicznej (np. składane przez obywateli wnioski), dzięki któremu można poznać potrzeby mieszkańców i dokonać ich klasyfikacji hierarchicznej (rangowania). Oznacza to, że kierunki poszukiwania nisz rozwojowych wyznacza zakres i specyfika waloryzacji.

**Identyfikacja i kształtowanie rozwojowych nisz rynkowych powinno z jednej strony stanowić obowiązek gminy, z drugiej – ich realizacja musi być skierowana do społeczności gminnej. Dotyczy to także poziomu regionalnego.**

Wskazanie kierunków rozwojowych mieszkańcom gminy aktywizuje ich w kształtowaniu rozwoju gminy, nie tylko w sferze politycznej, ale głównie w sferze gospodarczo-społecznej, która stanowi bazę dla urealnienia samorządności. **W oparciu o poprawnie zidentyfikowane nisze rozwojowe mogą powstawać nowe produkty, nowe przedsiębiorstwa, nowe aktywności społeczne i gospodarcze.**

Istotne znaczenie w identyfikacji niszy rynkowych ma współpraca między gminami ościennymi. Gminy w swoich sąsiadach powinny dostrzegać przede wszystkim nie zagrożenie dla własnego rozwoju, ale partnerów do współpracy. Korzyści są obopólne, gdyż wzajemna konkurencja gmin w realizacji podobnych zadań jest kosztotwórcza. Przykładem może być budowanie basenów w prawie każdej gminie



danego powiatu. Koszty budowy są ogromne, popyt rozproszony, gminy muszą utrzymać obiekty, a płacimy za to wszyscy. Kolejnym problemem jest współzawodniczenie w obniżaniu wymogów wobec inwestorów, co zasadniczo ogranicza rozwój.

Ważnym argumentem dla spełnienia warunków dotyczących prawidłowej **identyfikacji i kształtowania rozwoju nisz rynkowych** jest ograniczenie tendencji upadłościowych małych i średnich (a przede wszystkim mikro) przedsiębiorstw w pierwszych latach istnienia. Tym bardziej jest to istotne, gdy dotyczy firm, które otrzymują dotacje unijne. Temu zagadnieniu powinno się więcej uwagi poświęcać w kryteriach przyznawania dotacji.

## 5. Wybór priorytetów

W literaturze, w środkach masowego przekazu i w życiu codziennym – zwłaszcza po 1990 roku – często bywa używane słowo *priorytety*. Znaczenie i kontekst, w jakim się go używa nie zawsze są jasno i jednoznacznie określone. Trzeba wyraźnie wskazać, że *priorytety* zasadniczo różnią się od pojęcia tak zwanych *zadań priorytetowych*, którymi operuje się w większości strategii gminnych czy wojewódzkich.

Zadania priorytetowe mogą bowiem mieć charakter ekonomiczny (produkcyjny i konsumpcyjny), społeczny i przyrodniczy, a priorytety mają przede wszystkim, a nawet wyłącznie charakter jakościowy.

Wartość priorytetów poprawnie zdefiniowanych jest bezcenna, a ich niewykonanie w okresie perspektywicznym może powodować i generować nieobliczalne straty.

To właśnie priorytety wypełniają treść kategorii *rozwój* i są związane z sensem i celem istnienia i działania gminy, powiatu, województwa.

*Priorytety* związane są z określeniem kryteriów wyboru. Wyznaczają one hierarchię ważności, co pozwala uporządkować działania, przedstawić strategię postępowania, ustalić politykę, metody realizacji celów. Wyrażają się one w postaci celów kierunkowych, długofalowych, a nie – wymiernych zadań do wykonania w krótkim okresie.

Tak więc liczba priorytetów nie może być nieograniczona i musi być dostosowana do możliwości realizacyjnych określonego podmiotu, tj. gminy, powiatu, województwa.

Jeśli w praktyce zdarza się, że wystąpi pozornie kilka priorytetów (celów), których hierarchii ważności jednoznacznie nie określono, to niezbędne staje się ich zhierarchizowanie. Pamiętać przy tym należy, że wybór określonego priorytetu spośród wielu możliwych oznacza w swej istocie udzielenia jemu (lub im) pierwszeństwa w czasie realizacji, a nie porzucenia priorytetów niewybranych.

W praktyce programowania zauważa się też, że priorytety nadrzędne z reguły nie bywają rekomendowane wprost. Mają one charakter przede wszystkim ogólny i bardzo często – jeśli nie zawsze – jakościowy, co nie oznacza, że są mniej ważne.

**Nadrzędnym priorytetem – dla układów lokalnych, regionalnych i krajowych – jest trwała poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń!!!**

Priorytet ten pełni funkcje kryterialne i ma swoje umocowanie w art. 5, 20 i 30 Konstytucji RP oraz w innych ratyfikowanych dokumentach dotyczących rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Konkurencyjność i innowacje nie są i nie mogą być ze swej natury priorytetami, a jedynie narzędziami, stosowanymi jako skutek odpowiedniej polityki. Są to quasi priorytety o charakterze egzogenicznym, które mogą być narzucone każdemu podmiotowi niezależnie od jego uwarunkowań i natury.

**Ogłoszenie konkurencyjności i innowacji priorytetami stanowi rekomendację błędów – dla zrealizowania określonych celów politycznych, a nie zapewnienia polityki rozwoju.**

Tak rozumiane **konkurencyjność** i **innowacje** – pełniące funkcje priorytetów – stają pierwszą furtką dla umocowania w gminach kapitału i technologii zewnętrznych – poszukujących *żywnych pastwisk*, o których pisze Z. Bauman. Jest to furtka dla realizacji ideologii TINA (**Nie ma innej alternatywy**). Transferowane technologie bywają często przestarzałe, a wdrażanie w Polsce jedynie wydłuża ich

zyskowność: np. przestarzałe technologie spalarni, oczyszczalni ścieków, uzdatniania węgla, odsiarczalni itp. Otwieranie się na kapitał zewnętrzny jako priorytet sam w sobie, bez podporządkowania tego kapitału celom polityki rozwoju – nie transferuje się na możliwości rozwojowe układów lokalnych. Należy dołożyć wszelkich starań, by **inwestycje i te z kapitałem zewnętrznym, i te z kapitału rodzimego służyły rozwojowi**. Dobrym inwestorem jest i ten zagraniczny, i ten krajowy, i ten regionalny. Każdy, który wchodzi w strukturę gospodarczą i nie niszczy, nie drenuje jej, ale aktywnie przyczynia się do rozwoju.

**Pamiętać należy, że możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której wskaźniki makroekonomiczne będą wzrastać, a jakość życia obywateli będzie spadać.**

Zjawiska takie potwierdza G. Kołodko: *w USA w ciągu 25 lat od Reagana do Busha syna dla większości społeczeństwa dochody realne w ogóle nie wzrosły, a dla ponad 1/3 społeczeństwa spadły, pomimo postępu wykształcenia, wydajności i ogólnego wzrostu gospodarczego, który w tym okresie był znaczący*<sup>1</sup>.

Panuje opinia, że pośredni (nie wprost) wybór priorytetu nadrzędnego można uznać za jedną z zasad ich ustalania. W miarę wyznaczania priorytetów niższych rządów – bardziej szczegółowych – znajdują zastosowanie inne, dodatkowe kryteria ich ustalania. Efekty etapu waloryzacji oraz ustalania mocnych i słabych stron; szans i zagrożeń dla układu lokalnego – winny być wykorzystane właśnie na etapie kreowania priorytetów niższego rzędu, a w dalszej kolejności przy wyznaczaniu zadań priorytetowych.

**Na etapie ustalenia priorytetów niższego rzędu, a także zadań priorytetowych winien być jasno artykułowany GŁOS MIESZKAŃCÓW.**

**Z kolei władze samorządowe powinny wsłuchiwać się w głosy społeczności lokalnych, które stanowią najtańszy – często niedo-**

1 G. Kołodko, *Prof. Kołodko o neoliberalizmie i światowym kryzysie gospodarczym*, op. cit.

**ceniany – sposób pozyskiwania informacji.** Nie chodzi tutaj o przeprowadzanie badań ankietowych, gdyż one często nie odzwierciedlają stanu faktycznego. Praktyka potwierdza, że udział w badaniach ankietowych jest znikomy. Ponadto mieszkańcy dzielnic o nasilonych patologiach społecznych i poczuciu wykluczenia społecznego prawie w ogóle nie udzielają odpowiedzi, co zniekształca wyniki badań i może prowadzić do błędnej diagnozy i fałszywego wyznaczenia priorytetów.

**Przyjęte priorytety nie mogą wykraczać poza możliwości realizacyjne gminy, powiatu, bowiem grozi to destrukcją procesu rozwoju lokalnego!**

Należy zwrócić również uwagę, że zbiór priorytetów niższego rzędu wypełniają zadania własne gminy określone *Ustawą o samorządzie gminnym*, które mają charakter obligatoryjny i de facto standaryzują etap kreowania priorytetów w programowaniu rozwoju lokalnego. Ich niedostatkim jest jednak to, że ustawodawca nie uwzględnił w nich potrzeby wspierania przedsiębiorczości lokalnej oraz obligatoryjnie nie zobowiązał gminy do współpracy z gminami ościennymi (w szczególności w sferze gospodarczej, społecznej i ekologicznej).

Należy doprowadzić ustawowo do poszerzenia katalogu zadań własnych gminy o wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz współpracę pomiędzy gminami!

## 6. Dezagregacja ustalonych priorytetów

Etap ten stanowi pierwszą czynność należącą do etapu przekazania decyzji do realizacji. Na tym etapie spotyka się *program rozwoju z planem operacyjnym*. Zadania priorytetowe to uszczegółowione, krótkoterminowe zadania, stanowiące dezagregację priorytetów. Powinny one zawierać odpowiedzi – zgodnie z formułą masterplanu – na następujące pytania:

1. **Co?** – odpowiedź na to pytanie stanowi wyspecyfikowanie przedsięwzięć (konkretnych zadań priorytetowych) zmierzających do osiągnięcia określonego celu, ich skali oraz technicznego i technologicznego poziomu.

2. **Dlaczego?** – uzasadnienie założeń, że planowane przedsięwzięcia zrealizują zakładane cele.
3. **Gdzie?** – w jakim miejscu przedsięwzięcia będą ulokowane? Jaka infrastruktura jest dla nich niezbędna, a jaka potrzebna?
4. **Jak?** – za pomocą jakich środków pieniężnych, materialnych, społecznych oraz umiejętności i technologii przedsięwzięcia zostaną zrealizowane? Jakie będą proporcje między kapitałochłonnością a pracochłonnością przy realizacji ustalonych zadań priorytetowych?
5. **Kiedy?** – w jakich terminach zostaną osiągnięte rezultaty przedsięwzięć?
6. **Kto?** – kto ponosi odpowiedzialność za osiągnięcie konkretnych celów i realizacji zadań. Jaka jest rola podmiotów publicznych, a jaka prywatnych w realizacji zadań? Czy osoby te mają odpowiednie kwalifikacje oraz motywacje do podjęcia realizacji poszczególnych zadań?
7. **Za ile?** – jakie założenia stanowią podstawę prognozy finansowej dla realizacji planowanych zadań? Jakie są potencjalne źródła finansowania? Jaka jest struktura finansowania, tj. relacja finansowania wewnętrznego do finansowania zewnętrznego? Jakie są ustalenia dotyczące przepływu gotówki?

#### 7. **Określenie warunków realizacyjnych**

Warunki realizacyjne – z punktu podmiotów odpowiedzialnych za ich kształtowanie – nie są zbiorem jednorodnym. Wymienić tu należy:

- rozwiązania instytucjonalne (organizacyjne i prawne) kształtowane przez władzę państwową i powszechnie obowiązujące;
- unormowania wynikające z integracji ponadnarodowej, a w tym daleko posuniętą standaryzację produkcji dóbr i usług, a także warunków życia;
- uwarunkowania posiadające wymiar lokalny – kształtowane przez władze samorządowe – dla zapewnienia rozwoju lokalnego.

W tym miejscu należy jedynie podnieść dwie kwestie:

- **władze lokalne posiadają przynajmniej dostateczne uprawnienia dla kształtowania uwarunkowań rozwoju lokalnego. A to w jakim zakresie władze gminy korzystają z tych uprawnień, stanowi ich suwerenny wybór;**
- to, za jakim rodzajem uwarunkowań realizacyjnych władze gminy opowiadają się w praktyce dywersyfikuje – między innymi – metodykę programowania rozwoju na etapie wykonania planu (programu) oraz decyduje o tym, jaki model rozwoju jest urzeczywistniany w gminie: niszy czy wyspy szans?

**W tym miejscu rekomendacja dla urzeczywistniania koncepcji rozwoju zrównoważonego, wyznacza przyjęcie modelu niszy rozwojowej w myśl przyjętego w pierwszym etapie programowania kryterium: każda gmina – „KRZEMOWA DOLINA” – ma potencjał rozwojowy.**

#### 8. *Określenie źródeł zasilania finansowego*

Stanowi to kolejny zbiór czynności należących do etapu *wykonanie planu* (programu). Za prawidłową realizację tych czynności – na etapie urzeczywistnienia programu odpowiada władza samorządowa. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z kształtowaniem zasilania finansowego dla przyjętego programu rozwoju lokalnego, czy regionalnego:

- sposób finansowania rozwoju lokalnego – wewnętrzne, zewnętrzne finansowanie przyjęte w programie;
- w określeniu źródeł zasilania finansowego konieczne są minimalne wymogów realizmu.

Oszczędności na realizację programów należy poszukiwać w prawidłowym gospodarowaniu środkami finansowymi, które gmina już posiada. Nie można dopuścić do marnotrawienia środków. Dobrym przykładem oszczędności w budżetach samorządowych mogą odegrać samorządowe konsorcja zakupowe.

## 9. *Aktywne pozyskiwanie środków finansowych na rozwój lokalny*

O podmiotowości samorządu lokalnego i rzeczywistej samorządności decydują dochody własne, bowiem są odzwierciedleniem potencjału gospodarczego oraz zdolności inwestycyjnej samorządu i tym samym determinują rozwój lokalny.

Warto wypracować system premiujący osoby pełniące funkcje organów wykonawczych za efektywne wykorzystanie zasobów finansowych. Podstawą systemu motywacyjnego może być budżet zadaniowy wynikający z przyjętego programu rozwoju lokalnego i zawarte w nim mierniki określające stopień realizacji celów. Warto też zastanowić się nad wdrożeniem efektywnościowego systemu motywującego osoby do udziału w organach stanowiących.

Należy też podjąć w Polsce dyskusję na temat udziału dochodów własnych samorządów w dochodach w ogóle, który powinien być większy niż obecnie. Będzie to czynnik bardziej motywujący władze samorządowe do działań rozwojowych zwiększających dochody własne.

### **A. Dochody własne i inne, które mogą wpływać na rozwój finansując dobry program rozwoju**

#### **a. Podatek dochodowy od osób fizycznych**

Mieszkańcy gmin osiągający wysokie dochody osobiste, płacąc wysoki podatek dochodowy od osób fizycznych, wnoszą wysokie udziały tego podatku do budżetu lokalnego. Udziały z tego podatku wpływające do budżetów lokalnych są czynnikiem rozwoju, bowiem można je wykorzystać do realizacji lokalnych programów rozwoju.

Są też miernikiem rozwoju samorządu, gdyż wielkość tego podatku z jednej strony wynika ze wzrostu zatrudnienia oraz zwiększenia liczby osób osiągających dochody ze stosunku pracy lub prowadzących własną działalność gospodarczą. Z drugiej zaś strony pokazują jak działania samorządu i lokalnej przedsiębiorczości wpływają na powstawanie miejsc pracy.

#### **b. Podatek od osób prawnych**

Rozwój przedsiębiorczości i przedsiębiorstw objętych podatkiem od osób prawnych, wzrost sprzedaży produktów oferowanych przez

te przedsiębiorstwa wpływa na wzrost dochodów budżetowych samorządów terytorialnych. Działania władz lokalnych, dobry program rozwoju lokalnego, pokazujący lokalne atuty rozwojowe mają wpływ na tworzenie przedsiębiorstw w gminach oferujących najkorzystniejsze warunki. Przedsiębiorcy lokują swój kapitał na terenach, w których znajduje się korzystny dla nich kapitał społeczny, rynek surowcowy i możliwości zbytu oraz przewidywalni rządzący – traktujący przedsiębiorców, jako najważniejszych partnerów rozwoju samorządu terytorialnego.

Dochody z tego podatku są czynnikiem rozwoju, bowiem dają zasoby finansowe do realizacji programów rozwojowych. Są też miernikiem ukazującym skuteczność działań władz lokalnych – od wzrostu liczby przedsiębiorstw, przez wzrost zatrudnienia do zwiększenia zasobności mieszkańców, którzy przez to mają środki finansowe do zakupu większej ilości towarów, a więc wzmacniają popyt lokalny. W konsekwencji prowadzi to do wzrostu dochodów do budżetu lokalnego.

### **c. Obligacje**

Zaspokajanie rosnących potrzeb finansowych gmin powoduje, że sięgają one po nowe źródła dochodów, m.in. do emisji obligacji komunalnych. Do niedawna najczęstszym sposobem pozyskiwania środków były kredyty bankowe. Nowe prawo o obligacjach powoduje, że papiery dłużne stają się korzystniejsze od kredytu. Emisja obligacji pozwala na pominięcie pośredników i dotarcie do pieniędzy innych, niż banków, instytucji finansowych: funduszy powierniczych, emerytalnych i ubezpieczeniowych. Sprzedaż obligacji w ofercie publicznej staje się dodatkową, specyficzną formą promocji gminy i jej planów rozwojowych zarówno na swoim terenie i w całym kraju.

Korzystanie z obligacji wymaga wiedzy o tym środku finansowania rozwoju lokalnego, zasadach emisji i zapadalności, rodzajach obligacji, szczególnie wiedzy o obligacjach samo spłacających się i obligacjach nie przynoszących bezpośrednich wpływów do budżetu a wykorzystanych na tworzenie infrastruktury rozwoju cywilizacyjnego (budowa placówek oświaty czy obiektów kulturalno-sportowych).



Pozyskanie dodatkowych zasobów finansowych z tego najtańszego zwrotnego źródła jest czynnikiem rozwoju lokalnego i jednocześnie miernikiem oceniającym działania władz lokalnych.

#### **d. Fundusze Unii Europejskiej**

Integracja z Unią Europejską pozwala samorządom pozyskać dotacje głównie na infrastrukturę publiczną. W budżetach lokalnych, środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych, w tym z funduszy unijnych, są niewątpliwie czynnikiem rozwoju lokalnego i też miernikiem, z pomocą, którego można ocenić działania władz lokalnych i rozwój lokalny.

W kolejnej perspektywie finansowej po 2013 zabezpieczenie podstawowej infrastruktury lokalnej należy włączyć w całościowy plan/program rozwoju lokalnego, który może być współfinansowany ze środków unijnych.

Środki unijne należy wykorzystywać na zintegrowane programy, a nie na jednostkowe projekty, całościowo, a nie wycinkowo, na tzw. „pomysły na istnienie”, a nie zaspokojenie aspiracji władzy, by „zдобыć” środki unijne bez względu na to, czy dana inwestycja jest konieczna.

Stąd ważne jest przygotowanie programów ożywiania miast, dzielnic, miasteczek, obszarów wiejskich. Konieczne staje się zdobywanie środków finansowych, w tym z UE na efekty jakościowe a nie ilościowe, na efekty rozwojowe a nie na zaspakajanie wąskiej grupy beneficjentów i terytoriów.

Obecnie należy przystąpić do pilotażowego wdrożenia w Polsce kilku programów ożywiania rozwoju lokalnego – na poziomie dużego, średniego małego miasta i obszaru wiejskiego. Przykładowo dobrym instrumentem ożywiania lokalnego może być odtworzenie lokalnych rynków rolnych.

By efektywnie planować rozwój należy jednocześnie podjąć badania nad tworzeniem zobiektywizowanych wskaźników rozwoju lokalnego oraz przygotowania dobrej bazy statystycznej do oceny tego rozwoju, szczególnie jeżeli w jego finansowaniu mają uczestniczyć środki europejskie.

Rozwój lokalny powinien być w większym stopniu niż ma to miejsce obecnie finansowany ze środków unijnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

**e. Środki finansowe na realizację programów rządowych**

Mogą stanowić uzupełnienie środków unijnych i samorządowych na realizację kompleksowych programów rozwojowych, takich jak proponowany program ożywiania miast i obszarów wiejskich.

**B. Wzrost efektywności w zarządzaniu finansami poprzez budżet zadaniowy**

Istotą budżetu zadaniowego jest podział lokalnej gospodarki samorządowej na zadania, jako wewnętrznie spójne jednostki elementarne obejmujące w miarę jednorodne działania, dla których kalkuluje się całkowite koszty oraz wyznacza się osoby odpowiedzialne za realizację.

Budżet zadaniowy powinien być ściśle powiązany z dobrze opracowanym programem rozwoju lokalnego, wręcz powinien być jego pochodną.

Celem budżetu zadaniowego są: zmiana podejścia w planowaniu budżetu jednostki (planowanie wydatków w oparciu o konkretny zakres rzeczowy zadań do wykonania) oraz określenie jakości i efektywności zadań, a także ich pomiar i kontrola. Wykorzystanie budżetu zadaniowego, jako instrumentu ma ważne znaczenie dla urzeczywistnienia rozwoju lokalnego według modelu niszy rozwojowej. Posługiwanie się budżetowaniem zadaniowym pozwala na badania efektywności działań samorządu terytorialnego.

**C. Fundusz Rozwoju Lokalnego nowatorskim instrumentem finansowania programu lokalnego**

Należy poważnie rozważyć, a samorządy powinny domagać się utworzenia Funduszu Rozwoju Lokalnego, który dałby możliwość odliczania podatku VAT przez samorządy za zrealizowane inwestycje. Zwrot nastąpiłby tylko pod warunkiem, że samorząd przeznacza

odzyskane środki na realizację nowych inwestycji wynikających z programu rozwoju lokalnego, czy też jako wkład w pozyskiwaniu środków europejskich na cele rozwojowe.

#### **D. Pieniądz lokalny jako skuteczna forma wspierania rozwoju lokalnego i lokalnych inwestycji**

Lokalny pieniądz jest środkiem płatniczym działającym podobnie jak gwarantująca rabaty karta stałego klienta. Na lokalnym rynku, gdzie ludzie się znają i mają do siebie zaufanie, prywatny pieniądz może stanowić dużą wartość. Na jego istnieniu zyskują lokalne społeczności, gdyż można go wydawać tylko w regionie, w którym powstał, co napędza miejscową koniunkturę gospodarczą. Możliwe do zastosowania formy to:

Pieniądz rabatowy – dokonywanie płatności lokalną walutą automatycznie gwarantuje uzyskanie rabatu;

Pieniądz o zmniejszającej się wartości (ujemnym oprocentowaniu) – utrata wartości o 1% miesięcznie, dzięki czemu pieniądz jest w obiegu, a jego przetrzymywanie staje się nieopłacalne;

Pieniądz proinwestycyjny – ustalony procent transakcji przeznaczany jest na lokalne inwestycje.

#### **10. Określenie zasad monitorowania realizacji programu**

Ten ostatni etap opracowywania strategii programu wchodzi w zakres uprawnień władz samorządowych oraz dywersyfikuje metodę programowania rozwoju.

Konieczne staje się z jednej strony wykorzystanie dorobku wieloletnich badań nad efektywnością gminnych strategii i programów rozwoju tak, by stworzyć skuteczne unormowania prawne. Z drugiej strony jeśli nastąpią duże zaniedbania rozwojowe będące skutkiem niewłaściwych wyborów inwestycji i nieefektywnego finansowania programów – należy przewidzieć odpowiedzialność karną za opracowywane i uchwalane dokumenty i podejmowane – na ich podstawie – decyzje. Jeśli to nie nastąpi będziemy wciąż borykać się z „martwy-

mi dokumentami”, z których nic nie wynika i za które nikt nie odpowiada, a których konsekwencje ponoszą mieszkańcy naszych gmin, powiatów, województw.

**Skutecznym rozwiązaniem może stanowić ocena oddziaływania na rozwój gminnych, powiatowych, wojewódzkich strategii i programów operacyjnych oraz wynikających z nich inwestycji.**