

Andrzej Rosner, Monika Stanny

7

Zróźnicowanie przestrzenne aktywności władz lokalnych w korzystaniu z instrumentów polityki rozwoju gminy

Władze lokalne o charakterze samorządowym utworzone zostały na mocy ustawy z 1990 roku⁸⁰, społeczności lokalne zdołały więc nabrać już przekonania, że wybór właściwych radnych jest istotny dla przyszłości gminy. Co więcej, praktyka udowodniła, że polityka władz lokalnych przekłada się bezpośrednio, choć często nie natychmiast, na warunki życia w gminie.

Samorządy lokalne wyposażone zostały w wiele ważnych uprawnień, co więcej – katalog spraw zależnych od nich ulegał powiększeniu (choć nie zawsze za rozszerzeniem uprawnień i obowiązków szły niezbędne środki). Przykładem wzrostu kompetencji może być przejęcie przez gminy obowiązków związanych z oświatą.

Z punktu widzenia instrumentów polityki lokalnej, w które wyposażone zostały samorządy, do najważniejszych zaliczyć można: kształtowanie budżetu lokalnego, gospodarowanie mieniem komunalnym, uprawnienie w zakresie strategicznego planowania rozwoju lokalnego (a więc również definiowania przyszłych kierunków rozwoju). Jest to też szereg pozornie drobnych spraw pozostawionych władzom gminy, a składających się na to, co ekonomiści nazywają klimatem dla przedsiębiorczości, a także możliwość występowania do różnych zewnętrznych podmiotów z wnioskami o wsparcie projektów inwestycyjnych. Badania⁸¹ pokazują jednak, że radni gminni pytani o zakres ich uprawnień w znacznej

⁸⁰ Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95.

⁸¹ Mowa o badaniach prowadzonych w IRWiR PAN i opublikowanych w wielu opracowaniach. W ramach tych badań przeprowadzono wywiady z radnymi gmin pogranicza zachodniego, wschodniego, gmin przodujących w rozwoju i problemowych itp. Ich wyniki znaleźć można w kilku książkach wydanych w serii „Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa”, między innymi w pracy *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich wschodniego i zachodniego pogranicza* pod red. Marka Kłodzińskiego i Andrzeja Rosnera. IRWiR PAN 2000; *Przeobrażenia społeczno-ekonomiczne obszarów wiejskich pogranicza zachodniego* pod red. Marka Kłodzińskiego i Andrzeja Rosnera. IRWiR PAN 1996; *Aktywizacja gospodarcza terenów wiejskich na pograniczu polsko-niemieckim w świetle procesów integracyjnych z Unią Europejską*, pod red. Marka Kłodzińskiego. IRWiR PAN 1999; *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, pod red. Andrzeja Rosnera. IRWiR PAN 2002.

większości odpowiadają, że jest on zbyt mały, a środki tworzące budżet nie są wystarczające do zaspokojenia nawet najbardziej podstawowych potrzeb.

Zbyt małe kompetencje, zdaniem radnych, to przede wszystkim brak wpływu na lokalną politykę rynku pracy, na sytuację w rolnictwie oraz zbyt mały majątek komunalny. W pogłębionych wywiadach okazywało się, że radni podawali wiele przykładów osób formalnie bezrobotnych, a w rzeczywistości posiadających dochody z pracy lub takich, które nie były zainteresowane zmianą swojego statusu. Podejmowane próby dyskusji prowadzącej do ogólnych wniosków, które można by przekształcić w zasady przekładalne na dyrektywy polityki – kończyły się niepowodzeniem. Czasem też padało stwierdzenie, że na miejscu wszyscy wiedzą, kto naprawdę poszukuje pracy albo że zasiłek powinien być uzależniony od wykonywania pracy na rzecz gminy. Jednocześnie jednak okazywało się, że respondenci mają bardzo niedokładne rozeznanie na temat skali problemu w ich gminie. W większości nie wiedzieli, że gmina poprzez organizację robót publicznych, jak i prowadząc wszelkie inwestycje gminne czy przez stosowanie ulg w podatkach, czynszach itp. może w rzeczywistości oddziaływać na politykę rynku pracy.

Podobne nieporozumienia czy raczej brak znajomości przepisów i mechanizmów gospodarczych, dotyczyły uwag związanych z sytuacją w rolnictwie (na którą władze lokalne mają bardzo ograniczony wpływ) oraz z mieniem komunalnym. W tym drugim przypadku, w tych gminach, w których występowała ziemia dawnego sektora uspołecznionego, padały uwagi, że powinna ona przechodzić na własność gminy. W trakcie wywiadów okazywało się, że większość respondentów nie wiedziała ani o zadłużeniu majątku dawnych PGR-ów, ani o tym, że w większości gmin w kraju ziemi takiej w ogóle nie ma lub są jej tylko znikome ilości związane z dawnym Państwowym Funduszem Ziemi.

Doświadczenia z przywołanych badań pozwalają sądzić, że w większości gmin rzeczywistą wiedzę na temat zarówno zasobów gminnych, jak i problemów pozostających do rozwiązania mają wójtowie i zaledwie kilku radnych, przy czym zazwyczaj w przypadku radnych jest to wiedza cząstkowa, dotycząca wybranych spraw. Zwykle są to te sprawy, z którymi radny spotyka się w trakcie pracy w komisjach, zaś na temat problemów niezwiązanych z komisją, w której uczestniczy, wie często niewiele i bardzo powierzchownie.

Ta właśnie powierzchowność wiedzy najbardziej widoczna jest wówczas, gdy tematem rozmowy staje się budżet gminy oraz plany strategiczne rozwoju lokalnego. Radny, czyli osoba uczestnicząca w sprawowaniu władzy, powinien zdawać sobie sprawę z faktu, że budżet gminny zawsze jest zbyt mały, bowiem nowe potrzeby pojawiają się natychmiast po zaspokojeniu wcześniejszych. Nie można też w jednej rozmowie narzekać na duże obciążenia na rzecz gminy i jednocześnie

wskazywać na niedostatki środków w budżecie, a sytuacja taka jest niezwykle częsta. Pojawia się równie często, jak brak zainteresowania problemem planowania rozwoju gminy i utyskiwanie, że nic się nie dzieje, że bez pomocy finansowej „z góry” niczego nie można w gminie przeprowadzić.

O ile w większości gmin w kraju wiedza działaczy samorządowych na temat problemów ich gminy jest niewielka, o tyle występują również takie gminy, w których samorząd jest bardzo aktywny, współpracuje w sprawach bieżących z wójtem, znajduje partnera w lokalnych organizacjach pozarządowych. Uwagi krytyczne dotyczące aktywności i wiedzy radnych gminnych byłyby nieuczciwe, gdyby je uogólniać. W rzeczywistości spotkać można całe spektrum lokalnych układów, wśród których występują zarówno aktywni wójtowie świetnie współpracujący z radą gminy, jak i takie, w których wójt w rzeczywistości jest osobą centralną, a rada stanowi ciało o niewielkim znaczeniu, a także takie, gdy rada zdecydowanie dominuje. Niemal każdy z tych układów (z wyjątkiem mało doświadczonego wójta wspieranego przez bierną radę), w zależności od lokalnych uwarunkowań, może okazać się aktywny w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki lokalnej lub pasywny. Doświadczenia z wielu (wcześniej przywołanych) badań pouczają, że zasadniczym kryterium różnicującym władze lokalne pod względem aktywności jest czynnik trudny do jednoznacznego określenia, gdyż jest to splot okoliczności związanych ze skumulowaną w osobach tworzących lokalną władzę wiedzą, doświadczeniem życiowym, aktywnością przejawiającą się w postawie społecznikowskiej i umiejętnością współpracy. Generalnie można powiedzieć, że wszystkie te cechy związane są z czynnikiem ludzkim, kapitałem społecznym, wykształceniem się elity liderów – choć wyjaśnienia te są równie nieostre i trudne do przełożenia na język empirii, jak pojęcia, które mają precyzować.

Oznacza to jednak, że aktywność władz lokalnych nie jest (lub jest w niewielkim tylko stopniu) zależna od innych czynników, takich jak struktura społeczna i gospodarcza, czynniki związane z położeniem itp. Aktywne władze lokalne spotkać można zarówno w gminach zamożnych, jak i relatywnie biednych, zresztą to samo dotyczy sytuacji odwrotnej, gdy władze gminy cechuje bierność.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy zadać trzeba jednak pytanie, czy zróżnicowanie aktywności władz lokalnych sprzyja prowadzonej w szerszej skali polityce spójności, a więc spłaszczaniu różnic rozwojowych czy też raczej powiększaniu się ich. Kwestia ta wymaga odpowiedzi poprzez analizy empiryczne, trzeba jednak zaznaczyć, że w krótkim horyzoncie czasowym nie należy oczekiwać silnych zależności, mogą się one ujawnić jako skłonność do różnicowania się przestrzennego poziomu rozwoju w dłuższym okresie. Jednak wymagałoby to analizy czy aktywność (i relatywna bierność) władz lokalnych jest cechą trwałą poszcze-

gólnych jednostek samorządowych, czy też jednostki te przechodzą przez różne fazy aktywności. Czy ukształtowana elita liderów życia społecznego i gospodarczego trwa przez dłuższy czas, wykazuje tendencję do samoodtworzenia się, czy też raczej skłonność do rozpadu bez kontynuacji po pewnym czasie. Tego rodzaju rozważania wykraczają jednak poza zakres obecnych badań.

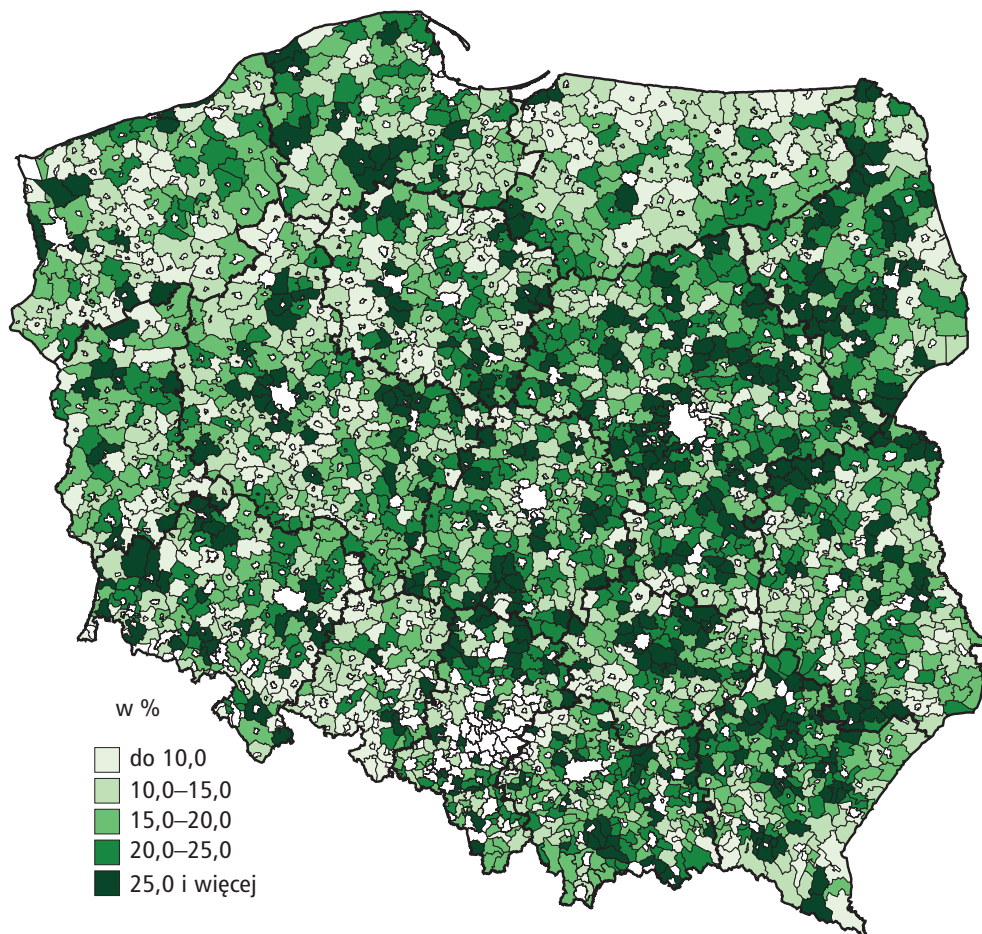
Choć instrumenty polityki lokalnej są różnorodne, dotyczą między innymi gospodarowania mieniem komunalnym, kształtowania podatków i opłat lokalnych, proporcji wydatków z budżetu itp., to dane na ten temat dostępne w źródłach statystycznych o porównywalnej wiarygodności w skali całego zbioru gmin określić trzeba jako niezwykle skromne. Z tych względów w badaniach wykorzystano tylko trzy wskaźniki, a i te wymagały starannego i pracochłonnego przeliczania. Dwa pochodzą z danych BDR za odpowiednie lata, trzeci opracowany został na podstawie danych uzyskanych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Pierwszy z analizowanych wskaźników (W-39) stanowił procentowy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach z budżetu gminy. Wskaźnik ten może wykazywać znaczną zmienność w poszczególnych latach, zależny jest między innymi od tego, czy w danym roku trwały intensywne prace inwestycyjne, czy też był to okres mniejszych wydatków związanych z zakończeniem jednych projektów i przygotowywaniem się do innych. Wskaźnik obliczony został więc jako średnia trzyletnia z okresu 2002–2004. Ma to o tyle duże znaczenie, że część gmin to jednostki małe i dane dla jednego roku mogą nie odzwierciedlać rzeczywistego zaangażowania władz lokalnych w realizację projektów rozwojowych.

Zróźnicowanie gmin pod względem udziału inwestycji w wydatkach z budżetu uznać trzeba za duże. W ponad 15% gmin (337 jednostek) wskaźnik nie osiąga 10%, jednocześnie w ponad 7% (138 jednostek) przekracza 30%. Bieguny rozkładu stanowią gminy o udziale inwestycji w budżecie na poziomie z jednej strony 1%, z drugiej – nieco ponad 50%.

Rozkład przestrzenny gmin aktywnie inwestujących i wykazujących się mniejszą aktywnością w tym zakresie nie jest łatwy do interpretacji, choć pewne prawidłowości można dostrzec. Wokół dużych ośrodków miejskich częściej niż przeciętnie w kraju grupują się gminy intensywnie inwestujące, choć nie dotyczy to wszystkich dużych miast i wszystkich gmin podmiejskich. Z drugiej strony, w Polsce centralnej i wschodniej częściej niż w Wielkopolsce i na Ziemiach Odzyskanych spotkać można gminy aktywne inwestycyjnie. Zależności, o których mowa, mają jednak charakter statystyczny i są stosunkowo słabe.

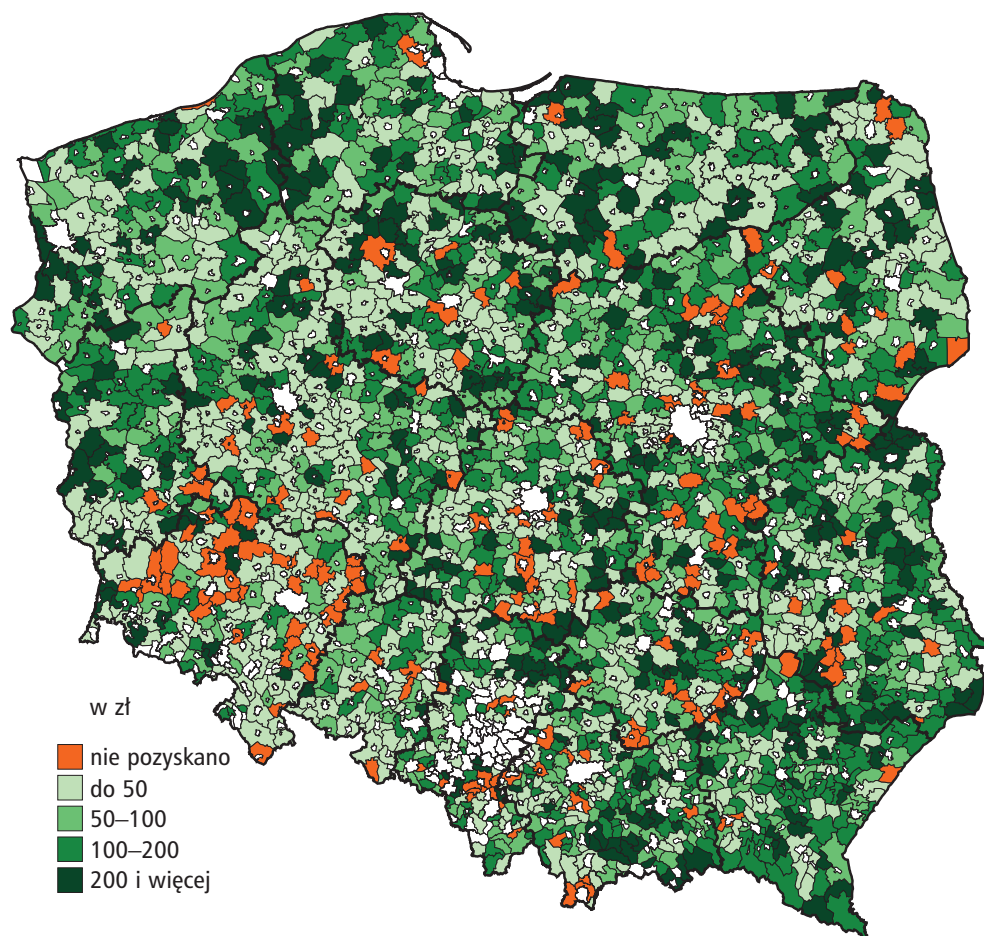
Jedyna silniejsza prawidłowość, którą dostrzec można w rozkładzie przestrzennym, to wyraźne zgrupowania gmin o niskim udziale inwestycji w wydat-



Mapa 63. Procentowy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetu gminy (średnia z lat 2002–2004)

kach budżetu obejmujące prawie całe województwo warmińsko-mazurskie, choć i tu, podobnie jak w innych regionach kraju, gminy o skrajnie niskich wartościach wskaźnika sąsiadują z takimi, których wartość wskaźnika jest relatywnie bardzo wysoka.

Drugi wskaźnik, wykorzystany do charakterystyki aktywności władz lokalnych (W-40), obliczony został jako wartość środków pozyskanych ze źródeł spoza budżetu gminy na dofinansowanie zadań własnych w latach 2002–2004, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Warto zaznaczyć, że w okresie tym władze lokalne miały bardzo wiele możliwości pozyskiwania takich środków, jeśli tyl-



Mapa 64. Środki na dofinansowanie zadań własnych gminy, pozyskane z innych źródeł w latach 2002–2004 w przeliczeniu na jednego mieszkańca

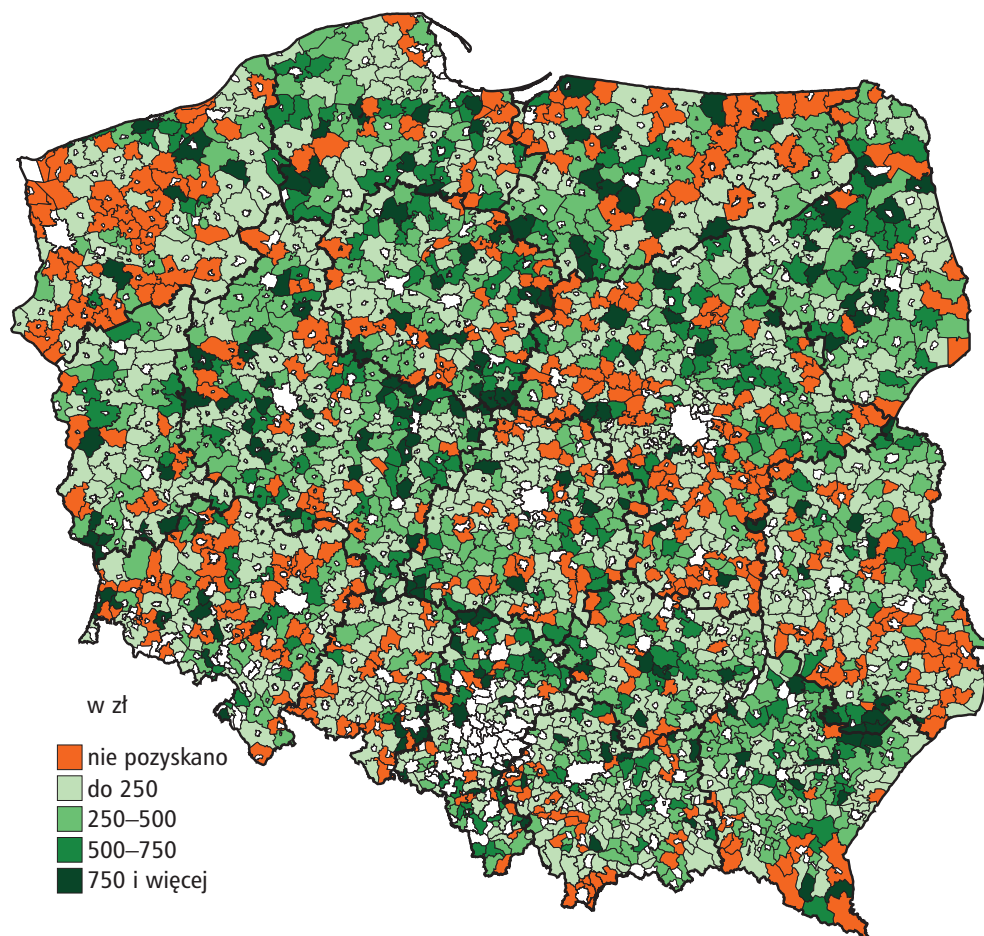
ko były wystarczająco aktywne w poszukiwaniu odpowiednich programów i przygotowane merytorycznie do opracowania przekonujących wniosków. Odpowiednie przygotowanie wniosków i uzasadnienie planowanych inwestycji miało ogromne znaczenie, ponieważ zasadą było, że przyznawanie pomocy odbywało się w drodze konkursu. W okresie tym samorządy gminne mogły korzystać ze środków krajowych i programów finansowanych ze źródeł zagranicznych. Wśród źródeł związanych ze środkami krajowymi wymienić można programy ARiMR, fundusze związane z działalnością ekologiczną i edukacyjną, a także wiele mniejszych programów organizowanych np. przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi

Polskiej, Fundację Wspomagania Wsi itp. Ze środków zagranicznych warto wspomnieć o programach związanych z Bankiem Światowym, przedakcesyjnym programem PHARE i początkiem programu SAPARD.

Zróżnicowanie aktywności władz gminnych w pozyskiwaniu tego rodzaju wsparcia okazało się bardzo duże. W okresie trzech lat aż 173 gminy w ogóle nie korzystały z takich możliwości, a kolejne 200 jednostek uzyskało dofinansowanie nie większe niż 10 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Na drugim biegunie lokowało się 49 gmin, które uzyskały co najmniej 500 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w tym trzy gminy powyżej 1 tys. zł).

Rozkład przestrzenny gmin z aktywnymi pod tym względem władzami i charakteryzujących się małą aktywnością nie wykazuje prostych prawidłowości. Jeśli wziąć pod uwagę układ dychotomiczny (podział na pozyskujące środki i niepozyskujące ich), relatywnie dużo gmin niekorzystających z pomocy spoza własnego budżetu wystąpiło na terenie województwa dolnośląskiego, a szczególnie mało w województwach zachodniopomorskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim. Jednak, jeśli przyrzeć się również wysokości pozyskiwanych środków, a nie tylko podziałowi na pozyskujące i niepozyskujące, obraz zróżnicowania wydaje się losowy. Gminy bierne pod omawianym względem często sąsiadują z najbardziej aktywnymi. Zarówno jedne, jak i drugie występują na obszarach podmiejskich i oddalonych od miast, na terenach Polski wschodniej i zachodniej.

Zbliżony charakter ma wskaźnik oparty na danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a dotyczący działania 3. programu SAPARD (W-41). Beneficjentem tego działania były samorządy lokalne lub ich związki (w praktyce związki gminne złożyły tylko kilka wniosków), celem – pomoc w inwestycjach o charakterze infrastrukturalnym. Warto dodać, że środki przeznaczone na działanie 3. programu SAPARD były (w relacji do innych programów) bardzo duże, a składać wnioski mogły wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Budując wskaźnik, oparto się na danych dotyczących wysokości wnioskowanej sumy, przy czym brano pod uwagę nie tylko przyznane dotacje, ale wszystkie wnioski złożone w ARiMR i zarejestrowane w systemie Agencji (czyli wszystkie wnioski złożone przez potencjalnych beneficjentów programu, w których przy wstępnej analizie nie stwierdzono błędów formalnych). Warto dodać, że przy okazji programu SAPARD zbudowany został system instytucji doradczych, które pomagały w prawidłowym wypełnianiu wniosków. Brano pod uwagę były inwestycje związane z zaopatrzeniem w wodę, odprowadzaniem ścieków, gospodarką odpadami stałymi, poprawą lokalnej sieci drogowej, zaopatrzeniem w energię oraz z telefonizacją i zwiększeniem dostępności do Internetu. Można sądzić, że nie ist-



Mapa 65. Wartość wnioskowanej dotacji z SAPARD działanie 3.
na jednego mieszkańca (wnioski poprawne formalnie)

nieje w Polsce gmina, która nie miałaby niezaspokojonych potrzeb w zakresie objętym działaniem 3. SAPARD.

Podkreślić trzeba, że wskaźnik dotyczy środków wnioskowanych, a nie uzyskanych, jest więc wskaźnikiem bezpośrednio odnoszącym się do aktywności władz lokalnych, czyli nie ma związku z ich skutecznością.

Podobnie jak w poprzednim przypadku (wskaźnika dotyczącego uzyskanych dotacji) okazało się, że wiele gmin nie składało żadnych wniosków o dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, choć możliwe do uzyskania było dofinansowanie sięgające 75% wartości inwestycji. Żadnego wniosku nie złożyły aż 473

gminy, a więc 21,8% ich ogólnej liczby. Drugi biegun rozkładu stanowiło 65 gmin składających wnioski o dofinansowanie przekraczające 1 tys. zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Podobnie jak w przypadkach innych wskaźników dotyczących aktywności w korzystaniu z instrumentów polityki lokalnej, rozkład przestrzenny starających się o dotacje z programu SAPARD i nieskładających wniosków nie wykazuje prawidłowości. Jednak potwierdzenie uzyskuje hipoteza mówiąca o roli czynnika ludzkiego w aktywności władz lokalnych. Rozkłady wszystkich trzech wskaźników odnoszących się do aktywności władz lokalnych wykazują dodatni związek korelacyjny (patrz tabela 22), który (biorąc pod uwagę liczebność zbioru oraz jego wyczerpujący charakter) uznać trzeba za stosunkowo silny.

Tabela 22. Współczynniki korelacji między wskaźnikami – charakterystyka aktywności władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej

K4/instr	W-39	W-40	W-41
W-39	X	0,459	0,407
W-40		X	0,333
W-41			X

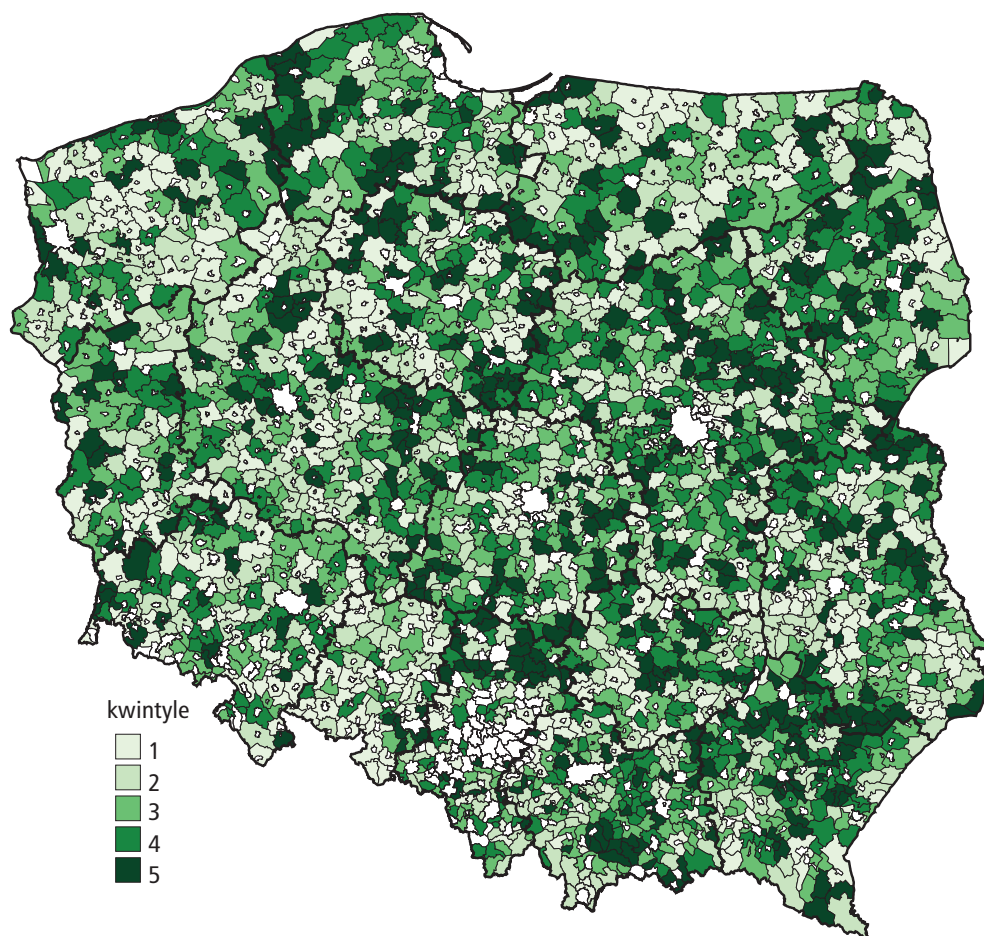
Źródło: Badania własne.

Wszystkie trzy wskaźniki zestawione w macierzy korelacji z pozostałym zbiorem cech przyjętych i omówionych już w analizie nie wykazują współzależności o sile większej niż 0,1 (co oznacza brak związku). Jednakże na uwagę zasługują dwa wskaźniki: dochody własne budżetu gminy na jednego mieszkańca (W-17) i dynamika wydatków budżetu gminy na jednego mieszkańca (W-32), które korelują się ze wskaźnikiem ukazującym wielkość środków na dofinansowanie zadań własnych gminy, pozyskiwanych z innych źródeł w latach 2002–2004 na jednego mieszkańca (W-40) na poziomie prawie $r = 0,3$.

Tabela 23. Wagi wskaźników komponentu charakteryzującego aktywność władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej

Charakterystyka aktywności władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej K4/instr	Waga suma=100
W-39 udział wydatków inwestycyjnych (majątkowych) w wydatkach budżetu gminy	40
W-40 środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł na jednego mieszkańca (2002–2004)	40
W-41 wartość wniosków formalnie poprawnych złożonych na inwestycje z udziałem SAPARD w działaniu 3. na jednego mieszkańca	20

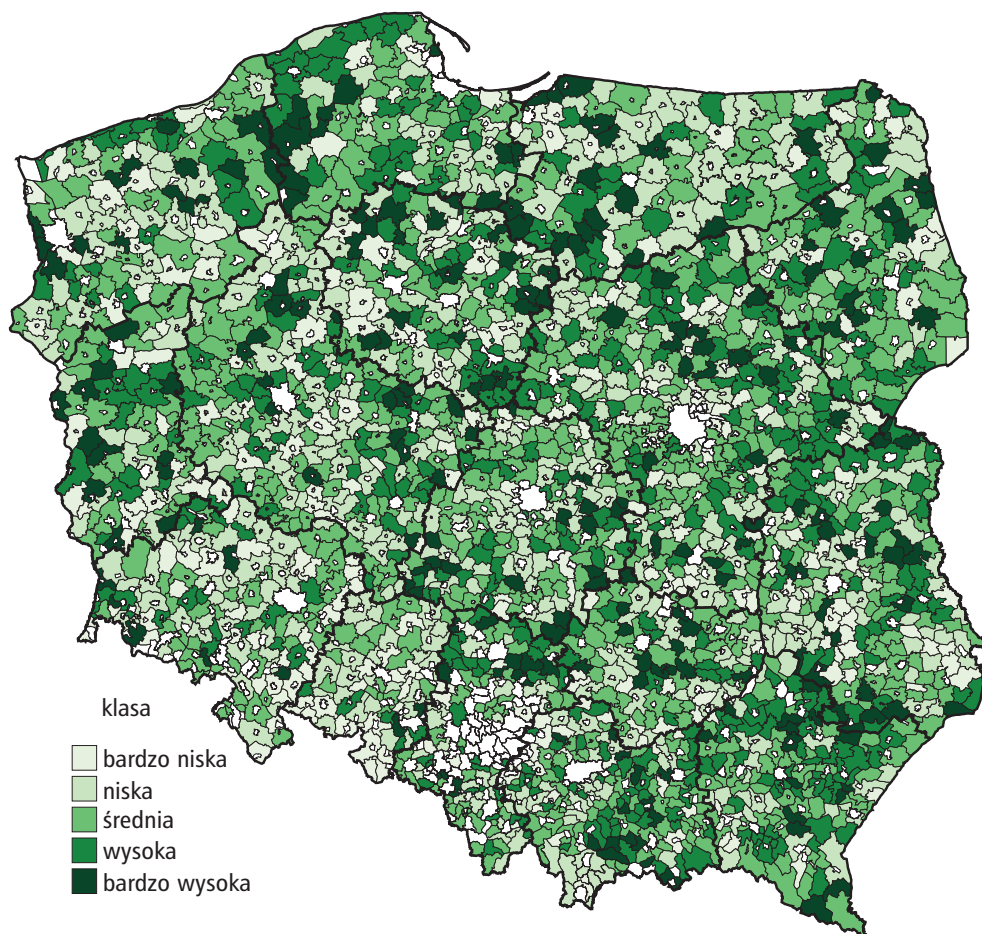
Źródło: Badania własne.



Mapa 66. Syntetyczny stopień oceny aktywności władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej według metody sum standaryzowanych

Cechy definiujące ocenę aktywności władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej są stymulantami, a ich współczynniki zmienności wskazują na bardzo dużą dywersję przestrzenną.

Omówiony powyżej zestaw wskaźników został poddany procedurze normalizacji, po czym zmiennym przypisane zostały wagi, których wielkość przedstawia tabela 23. Schemat postępowania analitycznego odbywa się tu zgodnie ze stosowaną wcześniej metodą. Za pomocą przyjętych w badaniu metod taksonomicznych (wzorcowej i bezwzorcowej) zbudowano mierniki kompleksowe dla gmin,



Mapa 67. Klasy syntetycznego stopnia oceny aktywności władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej według TMR

które dają rezultat w postaci dwóch zbiorów uporządkowanych obiektów. Następnie, dla celów prezentacji graficznej, obiekty zostają pogrupowane według określonego kryterium.

Rezultat czynności przedstawiają kartogramy – mapy 66 i 67. Zbieżność wyników uzyskanych dwoma algorytmami jest wysoka, co potwierdza współczynnik korelacji liniowej na poziomie $-0,959^{82}$.

⁸² Interpretujemy ten ujemny i niemal doskonały wynik jako związek odwrotny, tzn. wraz ze wzrostem wielkości wskaźnika Perkala (sum standaryzowanych), zmniejsza się wielkość wskaźnika Hellwiga (wzorca rozwoju).

W rozkładzie przestrzennym syntetycznego stopnia oceny aktywności władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej według metody sum standaryzowanych brak jest istotnych stref koncentracji przestrzennej jakiegokolwiek poziomu. Podobnie trudny do wnioskowania jest rozkład tegoż komponentu otrzymany metodą wzorca rozwoju.

Jednak to, co zauważamy, znając już rozkłady przestrzenne dwóch wcześniej omówionych komponentów: poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamiki zmian społeczno-gospodarczych, to brak zależności rozkładu przestrzennego gmin tego wskaźnika z syntetycznymi miarami rozważanych wcześniej wskaźników poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego. W kolejnym rozdziale podjęta zostanie statystyczna próba oceny siły i rodzaju zależności korelacyjnej wszystkich trzech zmiennych.

Uogólniając, stwierdzono, że gminy podmiejskie ośrodków regionalnych, o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i wysokiej dynamice zmian społeczno-gospodarczych nie wykazują tendencji do większej aktywności władz lokalnych w korzystaniu z dostępnych instrumentów polityki gospodarczej. Wręcz przeciwnie, można dopatrzeć się w tej nieschematycznej konfiguracji wskaźnika syntetycznego stopnia oceny tej aktywności, iż najwyższe wartości wykazują często gminy peryferyjne, położone wzdłuż granic wojewódzkich. Najmniejszym udziałem gmin posiadających aktywne władze odznaczają się: Dolny Śląsk, Opolszczyzna, dość znaczna część środkowej Wielkopolski i centralna część Pomorza Zachodniego. Wskazuje to, iż mimo dużego zróżnicowania w rozkładzie przestrzennym, zachodnia część kraju skupiła większą część jednostek otrzymujących ocenę poniżej średniej.

Analizując wiejskie społeczności lokalne pod względem aktywności władz samorządowych dostrzegamy, że jest ona nierównomiernie rozłożona w układzie przestrzennym. Można określać stopień jej zróżnicowania, ale trudno zdefiniować czynniki determinujące taki rozkład. Niewiele wyjaśnia historyczne zróżnicowanie losów poszczególnych regionów kraju, zróżnicowanie kulturowe czy będące po części jego pochodną zróżnicowanie w poglądach politycznych (mierzone poprzez preferencje wyborcze). Zawiodła także próba wyjaśnienia rozkładu poprzez związek z poziomem rozwoju społecznego i gospodarczego. W tej sytuacji zauważmy tylko, że w sąsiedztwie gmin klasyfikujących się do wysokiego stopnia oceny w tym zakresie, ze względów nie do końca jasnych – pojawiają się jednostki uzyskujące najniższe noty.

Postawiono więc hipotezę, że aktywność władz lokalnych określają nie warunki społeczno-gospodarcze w gminie, ale pojawiająca się potrzeba działania, którą uruchamia wspólnie akceptowany cel. Wysoką aktywność życia gospodar-

czego obserwujemy prawdopodobnie tam, gdzie ludzie uświadamiają sobie potrzebę jej istnienia, dostrzegają jej skuteczność jako metody i potrafią wyłonić spośród siebie elitę liderów życia społecznego. Natomiast odgórne uregulowania (np. dostęp do instrumentów polityki gospodarczej) bez oddolnej uświadomionej potrzeby, nie uruchomią aktywnej postawy władz lokalnych.

Działalność władz samorządowych jest również miernikiem poziomu obywatelskości, który uwarunkowany jest nie tylko kapitałem rzeczowym (też finansowym) czy położeniem geograficznym, ale przede wszystkim zasobami kapitału ludzkiego i społecznego.

Badanie to potwierdza tezę, iż aktywność samorządów ma pewien rys indywidualny, nieredukowalny do działania powszechnych czynników. Bowiem aktywność ta rodzi się z woli działania ludzi, z chęci samoorganizacji tworzących daną władzę, z umiejętności współpracy ze społecznościami lokalnymi oraz zależy od indywidualnych i zbiorowych wyborów i decyzji. Czynniki stymulujące rozwój w jednej wsi, w innej mogą okazać się determinantami dezaktywizującymi.

