

ROZDZIAŁ 12

WOJCIECH DZIEMIANOWICZ

Uniwersytet Warszawski

ŁAŃCUCH AKTYWNOŚCI ZEROWEJ

Abstract: The Zero Activity Chain. The chapter attempts a synthetic verification of the preliminary research hypotheses. However, the fundamental part of the chapter is the synthetic view of the sources of the local governments' activity based on the value chain idea known from the economic literature.

The value chain of the local government is described from a dynamic perspective (past, present and future). Its main links are: local leader, internal environment (persons and institutions localized in the local government area) and external environment (every person and institution outside the local government area).

Gminy pasywne są obecne w rzeczywistości społeczno-gospodarczej Polski. Analizując budżety gminne, dochodzimy do wniosku, że ok. 150 gmin w naszym kraju nie dysponowało żadnymi środkami zagranicznymi. Jednocześnie z badań ankietowych wiemy, że ok. 6% gmin ocenia swoją aktywność w zabieganiu o środki z UE na poziomie zerowym. Czy to zbieg okoliczności? Być może, ale zbieżność tych statystyk skłania do wniosku, że część gmin w ogóle nie chce sobie pomóc. Tym bardziej istotne jest syntetyczne ujęcie czynników wpływających na takie postawy. Należy podkreślić, że całość badań służyła weryfikacji hipotez zaprezentowanych w rozdziale 1. Uzyskane wyniki pozwalają nam sformułować liczne wnioski dotyczące poszczególnych pytań badawczych.

Wniosek 1. Władze lokalne stosują różne instrumenty pobudzania rozwoju, ale intensywność ich stosowania w mniejszym stopniu zależy od poziomu wykształcenia lidera, w większym zaś od czynnika kontekstualnego, który wiążemy z lokalną kulturą polityczną i stylem przywództwa (w tym: stabilnością polityczną i strukturą urzędu).

Wniosek 2. Przy bierności samorządu gminnego aktywne lokalne środowiska polityczne oraz aktywne lokalne instytucje społeczne mogą wywrzeć pozytywny wpływ na końcowe działania władz samorządowych, ale nasze wyniki wskazują, że w biernych samorządach mamy najczęściej do czynienia z niedorozwojem instytucjonalnym w tym zakresie.

Wniosek 3. Istotnym problemem w zabieganiu o środki pomocowe jest funkcjonowanie systemu obiegu informacji. Należy jednak podkreślić, że to właśnie gminy pasywne rzadziej czują się niedoinformowane, niż gminy aktywne.

Wniosek 4. Kryteria wyboru wniosków mają znaczny wpływ na zachowania gmin pasywnych. Wprawdzie oceny poszczególnych kryteriów (np. formalnych, „politycznych”, „lobbystycznych”) są dość zbliżone w gminach pasywnych i aktywnych, to w dwóch przypadkach różnice są istotne. Te kryteria, to: zgodność projektu ze strategią województwa i znaczenie projektu dla rozwoju gminy. W pierwszym przypadku gminy pasywne wskazują to kryterium rzadziej, niż gminy aktywne, w drugim jest odwrotnie, co może świadczyć o trudnościach gmin pasywnych w dopasowaniu się do strategii rozwoju województwa.

Wniosek 5. Upolitycznienie wyboru wniosków jest zjawiskiem wskazywanym w wielu wywiadach, ale nie potrafimy obecnie określić jego skali i ocenić, czy jest w dużym czy małym stopniu rozwinięte. Czynniki ten działa mobilizująco na samorządy aktywne (nawet, gdy nie ma zgodności barw politycznych starają się jakością przygotowanych wniosków ograniczyć możliwość negatywnego oddziaływania tego czynnika), zaś demotywuje władze gmin pasywnych. Należy jednak podkreślić, że kryteria polityczne są rzadziej wskazywane przez władze lokalne wszystkich gmin, niż kryteria formalno-strategiczne. Jednocześnie relatywnie rzadko wszystkie samorządy narzekają na różnice polityczne między radą gminy lub liderem a samorządem wojewódzkim. Jednak to gminy pasywne częściej sugerują, że struktura polityczna rady gminy nie wpływa na stosunek urzędu marszałkowskiego do gminy.

Wniosek 6. Istnieje silna zależność między wartością pozyskiwanych środków z funduszy zagranicznych a poziomem ekonomicznym gmin (np. odzwierciedla się to brakiem możliwości współfinansowania projektów). Im samorząd zamożniejszy, tym więcej pozyskuje środków zewnętrznych (w przeliczeniu na mieszkańca). Wśród gmin najbiedniejszych najczęściej spotykane są te, które nie pozyskały żadnych środków zagranicznych. Badania wskazują jednocześnie na słaby związek między wielkością pozyskanych środków a wcześniejszymi doświadczeniami w zabieganiu np. o fundusze przedakcesyjne.

Wniosek 7. Problemy, jakie dostrzegamy w Polsce, nie są czymś wyjątkowym w skali europejskiej. Wśród czynników ograniczających wykorzystanie środków z UE w wybranych krajach Wspólnoty znajdują się: brak zasobów, zbyt małe doświadczenie, słabość kapitału społecznego.

Uzyskane wnioski oraz wiedza, jaką zdobyliśmy w trakcie realizacji projektu, pozwalają dokonać próby syntetycznego ujęcia źródeł pasywności gminy.

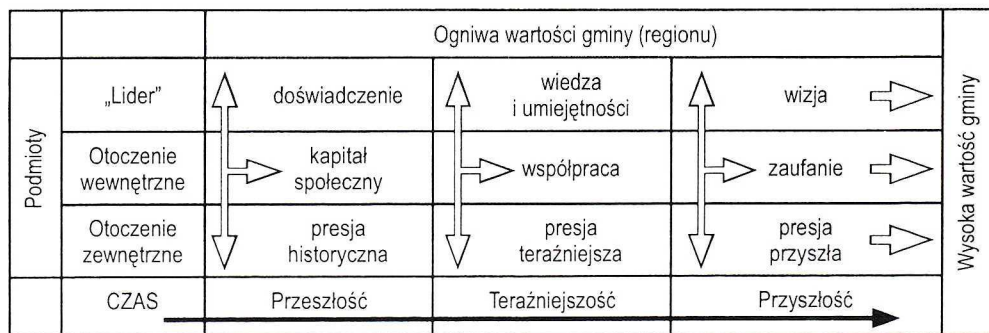
12.1. Ognia łańcucha wartości gminy

Czy doświadczenie zdobyte w trakcie realizacji prezentowanego powyżej badania pozwala nam zweryfikować przyjęte wcześniej założenia i hipotezy? Wyniki badań nie rewolucjonizują naszej wiedzy, ale z pewnością rzucają nowe światło na niektóre jej obszary. Wydaje się, że dzięki uzyskanej wiedzy możemy podjąć się próby dokonania syntezy przyczyn pasywności w nowym, bardziej praktycznym ujęciu (ryc. 39).

Pasywność, ale i aktywność samorządów lokalnych, może być rozpatrywana – podobnie jak wiele innych procesów społecznych – przez macierz zachowań utworzoną przez dwa wymiary: czasu oraz podmiotów. Oś czasu interesuje nas z prostej przyczyny. To, w jaki sposób działamy, co robimy, jakie podejmujemy decyzje jest w pewnym stopniu determinowane naszym doświadczeniem historycznym. Jednocześnie konkretne decyzje są wynikiem naszej oceny bieżącej sytuacji. Często decyzje te powinny być również podejmowane na skutek naszej wizji przyszłości. To dynamiczne postrzeganie procesów i zachowań widoczne jest nie tylko w próbach „historycznej” identyfikacji przyczyn zróżnicowań regionalnych, ale przede wszystkim w myśleniu strategicznym, gdzie diagnoza, uwzględniająca procesy historyczne służy aktualnej ocenie sytuacji, zaś w połączeniu z wizją staje się podstawą formułowania celów na przyszłość.

Drugi wymiar problemowy tworzą podmioty. Gdy mówimy o aktywności lub pasywności gmin w kontekście działań władzy lokalnej, proponujemy wyróżnić trzy rodzaje podmiotów. **Pierwszym z nich jest lider lokalny**, utożsamiany w prezentowanej koncepcji jako osoba – prezydent/burmistrz/wójt. Doświadczenie pokazuje, że w systemach lokalnych nie zawsze liderem jest któraś z wymienionych osób. Może nim być np. prezes agencji rozwoju lokalnego, szef ważnego przedsiębiorstwa. Jednak osoba wójta, burmistrza, czy prezydenta jest dlatego istotna, że ma polityczną legitymację pochodzącą z wyborów, a także w największym stopniu wpływa na politykę rozwoju lokalnego.

Drugi rodzaj stanowi otoczenie wewnętrzne lidera. Pod tą nazwą kryją się mieszkańcy gminy, jako jednostki, ale również jako społeczność należąca do różnych



Ryc. 39. Łańcuch wartości gminy (regionu)

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 39-41).

grup branżowych, środowiskowych, biznesowych itp. Zazwyczaj lider i otoczenie wewnętrzne budują specyficzny dla danej gminy układ relacji, który omawiany jest zarówno na bazie teorii zarządzania, jak i systemów opisujących funkcjonowanie gmin (np. *local governance* i reżimy miejskie).

Rodzaj trzeci nazywamy otoczeniem zewnętrznym lidera. Można przyjąć, że są to osoby i instytucje będące poza granicami gminy, których działalność ma wpływ bezpośredni lub pośredni na to, co dzieje się w gminie.

Przy prezentowanych osiach powstaje dziewięć obszarów oddziaływania na aktywność gminy. W każdym z tych obszarów możemy zdefiniować **kluczowe czynniki aktywności**, posługując się uzyskanymi wynikami, ale i pracami innych zespołów.

Doświadczenie – szczególnie istotne w przypadku lidera. Nie należy go wiązać z poziomem wykształcenia (szczególnie, gdy mówimy o osobach w różnym wieku, a także w dobie powszechnego pędu po uzyskanie dyplomu studiów wyższych). Bardziej istotne wydaje się być doświadczenie zawodowe, choć trudno jest jednoznacznie przesądzić, jakiego rodzaju zawody bardziej lub mniej wpływają na postawę lidera lokalnego. Dlatego wydaje się, że najbardziej wartościowe jest to doświadczenie zawodowe lidera, które pozwala mu realizować własną wizję rozwoju. Przykłady osób, które możemy nazwać liderami pokazują, że liderem może być były pracownik firmy państwowej i były pracownik firmy prywatnej, liderem może być „wieczny samorządowiec”, a także nowicjusz w tym zakresie. Nawet z pracy w złej instytucji, można zdobywać pozytywne doświadczenie na przyszłość. Dlatego nacisk należy kłaść na „dobre doświadczenie”.

Wiedza i umiejętności – w dobie gospodarki opartej na wiedzy te dwa czynniki muszą być wymieniane w gronie zjawisk, które decydują o rozwoju (Kukliński 2003). Szczególnie ważne są, dla nas, wiedza i umiejętności lidera. To one pozwalają łączyć doświadczenie z wizją rozwojową, ale przede wszystkim umożliwiają przyjęcie najlepszej taktyki i strategii. Konieczne jest w tym miejscu rozróżnienie między wiedzą a informacją. Niektórzy autorzy starają się używać *gospodarki informacyjnej* jako synonimu *gospodarki opartej na wiedzy*, lub nawet podważać sens tego drugiego wyrażenia, twierdząc że gospodarka zawsze bazowała na wiedzy. Historycy gospodarczy wyraźnie pokazują nam, że wiedza i informacja zawsze odgrywała ważną rolę (Landes 2000) w procesach gospodarczych. Wcale nie podważa to sensu twierdzenia, że i dziś gospodarka jest oparta na wiedzy. Należy podkreślić, że dwie osoby mające tę samą informację (np. z rocznika statystycznego), wykorzystując swoje umiejętności dochodzą często do różnych wniosków, czyli zdobywają różną wiedzę, którą dalej starają się wykorzystać. Dlatego *gospodarka informacyjna* jest interesująca obecnie głównie dlatego, że w dobie postępu technologicznego znaczna część informacji stała się dobrem globalnym. Upowszechnienie informacji tylko zwiększa znaczenie umiejętności i wiedzy.

Wizja rozwoju – nie każdy musi zastanawiać się, w jakim kierunku rozwija się jego gmina, co będzie się z nią działo za 5-10 lat, ale na pewno taką wizję, nawet mglistą, mają liderzy lokalni. „Widząc” gminę w przyszłości rysują sobie mapę dojścia do urzeczywistnienia wizji (myślenie strategiczne). Starają się jednocześnie

wykorzystać, dla zrealizowania wizji, wszystkie aktualne zasoby własne i sytuację w otoczeniu. Dlatego wizja rozwoju nie ma większego znaczenia, gdy jej źródłem nie jest lider wyposażony w doświadczenie, umiejętności i wiedzę. W takich sytuacjach mamy do czynienia z marzycielstwem.

Kapitał społeczny – konieczne jest podkreślenie, że kapitał ten może mieć różne odcienie, o których mówiono w rozdziale 2. Kapitał społeczny kształtuje się w wyniku procesów historycznych, ale ma również bardzo silny wpływ na procesy społeczne i gospodarcze w danej jednostce terytorialnej.

Współpraca – lider lokalny nie może zrealizować wizji rozwoju gminy sam. Musi mieć wsparcie, przynajmniej najbliższego dla siebie otoczenia. Przyczyn współpracy może być wiele, np. współpraca wynikająca z zatrudnienia w urzędzie gminy, z długiej znajomości z liderem, współpraca na rzecz zrealizowania częściowego celu społecznego, czy gospodarczego. Mniej istotne jest, czy współpraca odbywa się jako efekt umowy sformalizowanej czy nie. Najistotniejsze jest, aby w relacjach lider – otoczenie wewnętrzne przeważała współpraca nad konfliktem.

Zaufanie – w tym przypadku należy zwrócić szczególną uwagę na otoczenie wewnętrzne. Brak zaufania opisywany jest jako negatywna cecha w wymiarze społecznym i gospodarczym. Ważne jest, żeby społeczność lokalna wierzyła, że warto darzyć drugą osobę zaufaniem. Oznacza to zdobywanie pozytywnego doświadczenia w tym zakresie. Zaufanie powinno być obecne w relacjach występujących w otoczeniu lidera (np. biznes-biznes), ale przede wszystkim ważne jest zaufanie w relacji lider-otoczenie. Występowanie zaufania pozwala sprawniej współpracować, a także szybciej osiągać postawione cele. W tym miejscu należy wyjaśnić, dlaczego zaufanie łączy z przyszłością, skoro jego obecność pozwala budować korzystny kapitał społeczny, pozwala współpracować w danej chwili. Otóż występowanie zaufania wiąże się z naszą wizją przyszłości: „ufam komuś, dlatego wiem, że on mnie nie zawiedzie”. Ten element – skierowany ku przyszłym wydarzeniom, wydaje się mieć decydujący wpływ na korzystne relacje. Gdybyśmy chcieli ograniczyć zaufanie tylko do elementów historycznych i teraźniejszych, spotkalibyśmy się z taką formą reakcji „wiem, że do tej pory mnie nie zawiódł, ale przy tak dużym ryzyku, mam wątpliwości co do przyszłych reakcji”. Niezależnie, czy będziemy to nazywali zaufaniem ograniczonym, czy brakiem zaufania, przykład ten pokazuje, że najistotniejsze jest, w jaki sposób nasze zaufanie odnosi się do naszej przyszłości.

Historyczna presja otoczenia zewnętrznego – syntezą istoty konieczności uwzględniania presji historycznej na daną jednostkę terytorialną wydaje się być twierdzenie jednego z samorządowców: „my wiele nie możemy, omijają nas inwestorzy, region nami się nie interesuje, jak rząd (Warszawa) z tym czegoś nie robi, to wszyscy z gminy w końcu wyjadą”. Mapa koncentracji najbiedniejszych gmin w Polsce nieprzypadkowo pokazuje nam, gdzie przebiegały granice zaborów. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że bieda jest lekko dziedziczona, i bardzo trudno jej się pozbyć. Jakkolwiek uwarunkowania zewnętrzne, w bliższej i dalszej historii, otwierały szanse przed wieloma regionami (od rewolucji przemysłowej po technologiczną). Jedni z tej

szansy skorzystali, inni narzekają. Najogólniej rzecz ujmując, historyczna presja zewnętrzna polegała na takim przebiegu procesów społeczno-gospodarczych, który jedne regiony i gminy faworyzuje, inne zaś stawia na pozycji ścigających. Z najnowszej historii bardzo dobrym przykładem jest aktywność korporacji transnarodowych. To uwarunkowania zewnętrzne spowodowały, na niespotykaną skalę, mobilność tego kapitału, a jednocześnie świat korporacji zaczął dzielić gminy na atrakcyjne i nieatrakcyjne dla inwestycji.

Obecna presja otoczenia zewnętrznego – jest silnie związana z historią, ale przejawia się w bieżących decyzjach polityków, administracji, prezesów wielkich korporacji oraz zwykłych przedsiębiorców i obywateli poszukujących dogodnych warunków do pracy i zamieszkania. Presja zewnętrzna stwarza warunki do podejmowania działań, które zazwyczaj analizowane są w kontekście szans i zagrożeń. Można sformułować tezę, że im słabszy region i słabsza gmina, tym mniej widzi szans, a więcej zagrożeń.

Przyszła presja otoczenia zewnętrznego – jej znaczenie ukryte jest w modelu rozwojowym, któremu podlegają decydenci polityczni i gospodarczy. Podział świata w stosunku 20% do 80%, zmiany polityczno-gospodarcze (wzrost znaczenia Chin), nacisk na nowoczesne technologie, innowacje i powszechna konkurencja to wydarzenia i zjawiska widoczne dziś, ale one oddziałują już na liderów lokalnych, którzy rysują swoje wizje (jeżeli chcą być konkurencyjnym za 5-10 lat, to muszą oceniać, co w przyszłości będzie decydowało o tej konkurencyjności). Dlatego projekcja i trafne przewidywanie zewnętrznych warunków rozwoju staje się tak samo ważnym ogniwem wartości gminy, jak omówione wcześniej.

Na tej podstawie możemy wyróżnić dwa modelowe przykłady pasywności. Nawiązują one do problemów występujących w większości analizowanych przypadków i skupiają się na czynnikach, które mogą prowadzić do pasywności. Pierwszy z nich określamy sielankowym, drugi wyniszczenia (ryc. 40 i 41).

12.2. Model sielankowy

Za istotę tego modelu przyjęto powszechną zgodę co do nikłych szans zmiany niekorzystnej sytuacji w gminie. Ta zgoda sprawia wrażenie, że w gminie panuje sielankowy spokój, bez krytyki, konfliktów, wrzawy. Sytuacja ta jest oczywiście wynikiem procesów historycznych i oceny przyszłych możliwości rozwojowych.

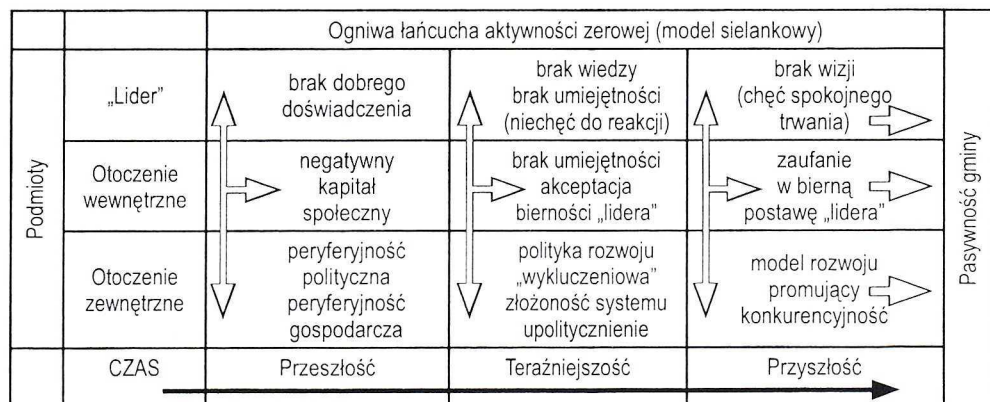
12.2.1. Znamie historii

Historyczne czynniki pasywności, to cechy lidera oraz jego bliższego i dalszego otoczenia, które mogą być widoczne również w czasie teraźniejszym, jednak występowały w przeszłości. W przypadku lidera najważniejszym problemem wydaje się **brak doświadczenia**. Można to rozumieć bardzo wąsko, ale również w szerszym znaczeniu. Otóż czynnikiem ograniczającym aktywność mogą być złe doświadczenia.

Istotne jest, że ocena „złe – dobre” dokonywana przez lidera wcale nie musi pokrywać się z taką oceną dokonywaną przez innych. Przykładowo, swojego braku aktywności lider wcale nie musi postrzegać jako czegoś złego, gdy ocenia, że właśnie „niewychylanie się” jest najbardziej akceptowaną postawą wśród jego partnerów politycznych, przyjaciół, rodziny. Postępowanie w myśl zasady *tisze budiesz dalsze jediesz* może być wręcz sposobem na sukces lokalny. Zatem z punktu widzenia lidera, jest on skuteczny, z punktu widzenia obserwatora zewnętrznego – pogrąża gminę. Doświadczenie lidera może być także rozumiane jako np. efekt kontaktów z instytucjami wdrażającymi różnego rodzaju programy. Nie ulega wątpliwości, że nawet wiele złych doświadczeń nie powinno gasić zapału jednostki, której celem jest rozwój gminy, ale rzeczywiście wielu respondentów właśnie tak tłumaczy swoje zwątpienie.

Otoczenie wewnętrzne lidera może wpływać na jego doświadczenia, ale w syntetycznym ujęciu należy podkreślić rolę negatywnego kapitału społecznego. Za najważniejsze cechy tego kapitału należy uznać: niechęć do zmian, obawę przed innowacjami, niewiarę w możliwości rozwoju oddolnego.

W Polsce wciąż bardzo atrakcyjna jest hipoteza historycznych uwarunkowań rozwoju. Widoczne przy analizach różnych zjawisk społeczno-gospodarczych zróżnicowanie kraju, niemal wiernie odtwarzające byłe granice zaborów, stanowi główny dowód apologetów tej hipotezy. W peryferyjnych obszarach Polski coraz rzadziej można spotkać stare drewniane chaty pokryte strzechą, coraz mniej widoczna jest luka cywilizacyjna (dostęp do nauki, infrastruktura techniczna, anteny satelitarne itp.). Jednak największe zło, jakie wywołała negatywna presja zewnętrzna na te obszary, to **niszczenie wiary w możliwość zmian**. Dotyczy to zarówno dalszej, jak i bliższej historii. Presja zewnętrzna, skoncentrowana na rdzeniach polityczno-gospodarczych, nie daje wiele złudzeń peryferiom, nawet gdy mówi się o wyrównywaniu różnic między bogatymi i biednymi. Są w Polsce gminy, a raczej elity lokalne, którym zabrano wiarę w możliwość realizacji swoich wizji.



Ryc. 40. Model sielankowy pasywności

12.2.2. Gdy terażniejszość miesza się z przeszłością

Gdy terażniejszość miesza się z przeszłością mamy do czynienia z sytuacją, w której lider uważa, że jego brak wiary w zmiany jest konsekwencją wieków kształtowania pozycji gminy w obszarze głębokiej peryferii. Nie wystarczy mu wiedzy i zaangażowania, aby podjąć próbę zmian. Swoją niechęć do reakcji tłumaczy licznymi problemami, które w jego opinii mają charakter systemowych, a przecież jednostka nie może pokonać systemu.

Niechęć do reakcji lidera umacniana jest postawą jego najbliższego otoczenia. Często w otoczeniu brakuje umiejętności **bycia użytecznym na rzecz rozwoju**. Ten brak umiejętności jest mniej rażący, gdy stanowi tło bierności lidera. Można zaryzykować tezę, że pasywność cementuje lidera i otoczenie wewnętrzne, ponieważ jakkolwiek aktywność jednej ze stron rzucałaby od razu niekorzystne światło na drugą stronę. Dlatego wśród gmin pasywnych łatwo spotkać jednobrzmiące komentarze zarówno lidera, jak i środowiska otoczenia wewnętrznego, że winę za słaby poziom rozwoju gmin ponoszą wszyscy, tylko nie mieszkańcy gminy. Teza ta bardzo często bazuje na aktualnych problemach i niedoskonałościach otoczenia zewnętrznego. Szybki rozwój regionów konkurencyjnych odbierany jest jako „niesprawiedliwość”, złożoność systemu jako pułapka przygotowana na biednych, aby przegrywali konkurencję z najsilniejszymi, polityka intraregionalna marszałka, jako przejaw braku troski o równomierny rozwój wszystkich części województwa. Na te zastrzeżenia nakładają się, niestety, kwestie różnic politycznych. Swego rodzaju nepotyzm polityczny pozwala jednoznacznie stwierdzić niejednemu wójtowi i burmistrzowi: „w urzędzie marszałkowskim nie mamy szans, ponieważ tam rządzi inny kolor”.

12.2.3. Jasno określona przyszłość

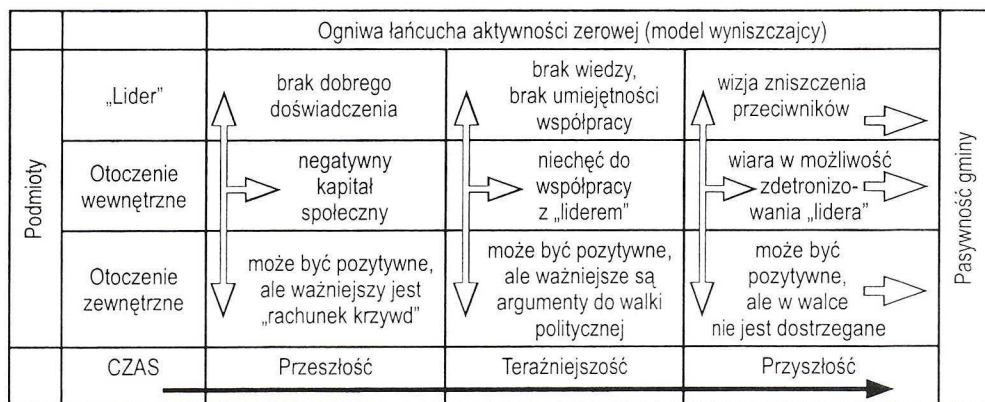
To nie pomyłka. Gminy pasywne, w modelu sielankowym, potrafią w odróżnieniu od antypodów, wyśmienicie i z wielką precyzją określić, jak będą wyglądały nie tylko za cztery, czy pięć lat, ale również za lat dziesięć i dwadzieścia. Lider lokalny bardzo dokładnie wie, że w tych latach nie zmienią się drastycznie wpływy do budżetu, wie, że nie uda mu się zatrzymać procesów starzenia i migracji, wie również, że prawdopodobieństwo, że inni aktywni i bogaci zajmą się problemami peryferii jest bliskie zeru, wie zatem, że jego gmina będzie spokojnie „dryfować” w czasie. Nie można jednoznacznie przypisywać „liderom” gmin pasywnych braku wizji. Wydaje się jednak, że nie są to dynamiczne wizje rozwojowe, raczej przypominają płonne marzenia, w kierunku których nie zostanie dokonany żaden krok naprzód. Fundamentem dla tych marzeń wydaje się być stwierdzenie: „gdyby kiedyś wypadki potoczyły się inaczej, to dziś nasza gmina wyglądałaby zgoła odmiennie”. Zatem marzenia odnoszą się do permanentnie niewykorzystywanych szans w przeszłości.

W otoczeniu wewnętrznym bierny lider otrzymuje silny mandat poparcia. Można wręcz powiedzieć, że otoczenie przejawia bardzo silne zaufanie w „bierną postawę lidera”. *Status quo* – to przyszłość rysowana przez otoczenie wewnętrzne. Każda zmiana może spowodować zmianę układu sił w gminie, dynamizować procesy i niepotrzebnie rozbudzać chęci wśród mieszkańców. Może to również prowadzić do pojawienia się konkurencji o władzę, a przede wszystkim chęć zmian może wykreować nowego „nie naszego” lidera. Pasywne otoczenie tego nie potrzebuje.

Ze strony otoczenia zewnętrznego, gmina pasywna otrzymuje wyraźny sygnał, że przyszłość wiąże się z dryfowaniem w czasie. Dzieje się tak dlatego, że otoczenie zewnętrzne stawia na konkurencyjnych. Konkurencyjny, to znaczy lepszy od innych. Konkurencja oznacza proces dynamiczny, a tego właśnie najmniej brakuje gminom pasywnym. Konkurencja w ich przypadku jawi się jako działanie ponad siły, syzyfowa praca, zbędny wydatek energii. Po co konkurować, skoro i tak przez tyle wieków nie udało się gminie wyjść z obszaru peryferii?

12.3. Model wyniszczenia

Ten model charakteryzuje gminy, w których pozornie zachodzą interesujące i dynamiczne procesy, jednak w gruncie rzeczy są one związane z wyniszczającą walką wewnątrz gminy. Otoczenie wewnętrzne jest podzielone na obóz będący przy „liderze”, przeciwników politycznych i tych, którzy walkę wewnętrzną oglądają z boku. Należy podkreślić, że wiele ogarniętych walką gmin jest jednocześnie gminami bardzo aktywnymi w zabieganiu o środki pomocowe, o inwestycje zagraniczne. Pasywność występuje w tych jednostkach, w których walka z przeciwnikami staje się sednem sprawowania władzy i głównym problemem społeczno-gospodarczym. Obawa o wynik walki, w tym przed popełnianiem błędów, nakazuje zachowania pasywne.



Ryc. 41. Model wyniszczający

12.3.1. Znamie historii

W modelu wyniszczenia historia – na każdym analizowanym poziomie – jawi się jako rachunek krzywd i walki, przy czym negatywne i niekonstruktywne doświadczenia są wyolbrzymiane. Pamięć krzywd bierze górę we wspomnieniach i rzutuje na postawę w teraźniejszości. Zdarza się, że model wyniszczający występuje w gminach, które w innych warunkach wewnętrznych czerpałyby wiele korzyści z warunków zewnętrznych. W przypadku walki o władzę, przeszłe uwarunkowania zewnętrzne są tylko pretekstem do krytyki i orężem ułatwiającym argumentację za zmianą władzy. „Lider” w modelu wyniszczającym buduje koalicje obronne, skupione na przeciwnikach, a nie realnych problemach gminy.

12.3.2. Gdy teraźniejszość miesza się z przeszłością

Winy historyczne, a w szczególności te z najbliższej historii decydują o nstawieniu „lidera” i otoczenia wewnętrznego do współpracy. Każda próba zmian tej niekorzystnej sytuacji, przez np. deklaracje współpracy, odbierana jest z dużą nieufnością. Brak umiejętności współpracy jest prawdopodobnie największym problemem tego typu gmin. Ze względu na to, że główni przeciwnicy znajdują się na terenie gminy, władzom lokalnym, jak i opozycji trudno jest współpracować w imię zwalczania innego – zewnętrznego wroga.

Sytuacja, którą opisujemy, dotyczy tarć i walki wyniszczającej, w której zaangażowani są przede wszystkim lokalni politycy i lokalne elity. Jaki ma to wpływ na pozostałą część otoczenia wewnętrznego? Przedsiębiorcy jeszcze bardziej oddalają się od administracji. Oni i bez obserwacji walki politycznej niewiele oczekują od władz lokalnych. Gdy gmina „walczy”, przedsiębiorcy zajmują się tylko swoim biznesem, ponieważ w tej sytuacji budowanie korzystnego klimatu przedsiębiorczości jest niemożliwe. Różna może być także postawa mieszkańców. Antagonizmy między „liderem” a przeciwnikami politycznymi, albo każą mieszkańcom opowiedzieć się za którąś ze stron, albo przyjąć postawę bierną.

12.3.3. Jasno określona przyszłość

To sformułowanie można odnieść przede wszystkim do relacji, między otoczeniem wewnętrznym a „liderem”. Ze względu na głębokość różnic i poczucie krzywd, niezmiennie trudno jest rysować wizję współpracy. Raczej dochodzi do zmian rządzących i obóz „lidera” staje się wrogą opozycją, zaś dotychczasowi przeciwnicy z otoczenia wewnętrznego przejmują pałeczkę „lidera”.

Obawa przed utraceniem władzy, najprawdopodobniej odpowiedzialna jest za to, że wizja „lidera”, najczęściej sprowadza się do doprowadzenia do „spokojnych” rządów, co może nastąpić tylko na skutek zdecydowanego osłabienia przeciwników.

Pasywność samorządów lokalnych w zabieganiu o środki z UE jest zjawiskiem nowym, tylko w kontekście „nowego źródła finansowania” rozwoju. Jednak sama pasywność wydaje się być efektem splotu wielu czynników, które staraliśmy się w prezentowanej publikacji zaakcentować. Wśród tych czynników znajdują się elementy odnoszące się do uwarunkowań historycznych, jak kapitał społeczny, doświadczenie, historyczne uwarunkowania rozwojowe. Zatem pasywność może być oceniana jako zjawisko dość trwałe.

Najistotniejszy wniosek z przeprowadzonych badań dotyczy jednak wielowątkowości zjawiska pasywności. Gdy gmina wykazuje bierność w zabieganiu o fundusze unijne, z dużym prawdopodobieństwem będzie pasywna w innych sferach życia społeczno-gospodarczego (np. kontakty z instytucjami zewnętrznymi, zabieganie o inwestycje zagraniczne). Konieczne wydaje się zatem stałe monitorowanie działań władz lokalnych nie tylko w celu pogłębiania wiedzy na temat źródeł ich zachowań, ale przede wszystkim w celu ograniczenia możliwości rozprzestrzeniania się pasywności na różne aspekty funkcjonowania gminy.