

System prawny zarządzania gospodarką Białostocką w ujęciu przestrzennym – próba oceny

Przedmiotem tej pracy jest analiza i próba oceny systemu zarządzania gospodarką województwa białostockiego w celu określenia, czy obecny system prawny jest odpowiednim bodźcem rozwoju tego regionu. Ocena ta, oparta na analizie obowiązujących w regionie aktów prawnych, przebiega w dwóch kierunkach:

- ku odpowiedzi na pytanie, czy istnieją bariery rozwoju zawarte w wadliwych przepisach prawa administracyjnego ustrojowego i prawa gospodarczego;
- ku określeniu, czy podmioty zarządzania gospodarką województwa odpowiednio wykorzystują posiadane środki prawne tego zarządzania.

1. Model teoretyczny systemu zarządzania gospodarką w ujęciu przestrzennym

Mianem systemu zarządzania (lub sterowania) gospodarką określamy układ relacji zachodzących między podmiotami wywierającymi wpływ na funkcjonowanie gospodarki, procesy decyzyjne, jakie w niej zachodzą, oraz wypełnienie celów gospodarowania w danej jednostce terytorialnej¹. Celem zarządzania jest zoptymalizowanie procesów gospodarczych w kierunku realizowania dążeń społecznych. W takiej systemowej koncepcji zarządzania gospodarką, chodzi o ujęcie w jedną całość wszystkich elementów oraz o poprawę funkcjonowania systemu poprzez oddziaływanie na poszczególne składniki oraz za ich pośrednictwem². Instrumentem tego oddziaływania są przede wszystkim środki prawne. Mogą one:

¹ W jaki sposób pojmują zarządzanie systemem gospodarczym między innymi austriacy oraz niemieccy uczeni podejmujący to zagadnienie (por. *Der Staat als Wirtschaftssubjekt und seine Stellung zur Wirtschaft*, DTV, Wien 1973).

² O wykorzystaniu teorii systemów w naukach przyrodniczych i społecznych patrz: M. Heller, M. Lubański, S. Ślaga, *Z zagadnień metodologii filozofii przyrody*, Wyd. ATK, Warszawa 1983.

- zachęcać do prowadzenia i podejmowania działalności gospodarczej (każdej lub wybranych jej rodzajów);
- zniechęcać do podejmowania działalności gospodarczej oraz zabraniać jej;
- nie wywierać wpływu na gospodarkę.

Za podstawową jednostkę terytorialną systemu zarządzania gospodarką należy uznać województwo. Zawiera się w nim pełna sieć sprzężeń zachodzących w systemie gospodarczym. W województwie występują podmioty reprezentujące wszystkie grupy interesów związane z gospodarką i znajdujące się w państwie. Do podmiotów tych zaliczamy: podmioty gospodarcze, organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej i administracji specjalnej oraz stowarzyszenia, fundacje, inne organizacje społeczne i organizacje związkowe. Relacje między nimi przedstawia rysunek 1.

Poszczególne podmioty wywierają określony wpływ na system gospodarczy za pomocą środków prawnych, jakimi dysponują.

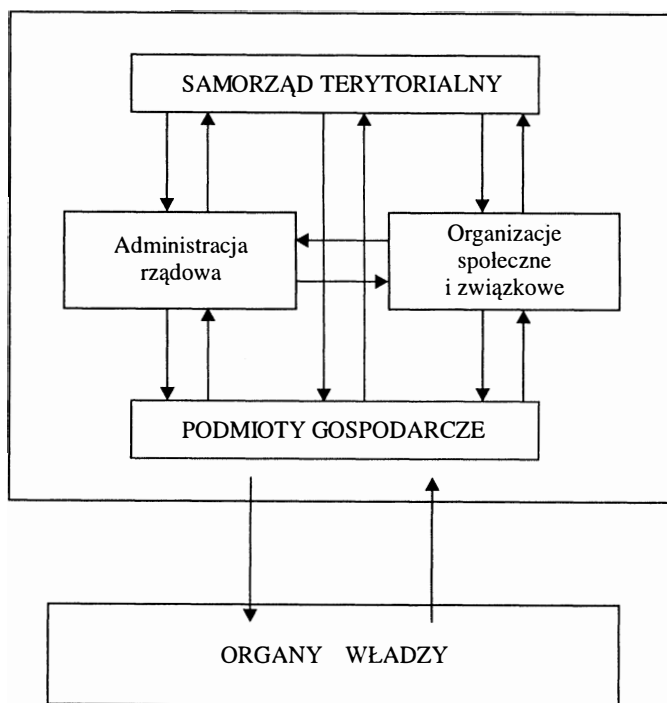
Organem administracji rządowej ogólnej jest wojewoda. Jest on reprezentantem rządu na terenie województwa i realizuje cele gospodarcze państwa, ale we współpracy z przedstawicielami samorządu. Niektóre kompetencje wojewody mają ponadto charakter samorządowy. Do takich kompetencji zaliczamy możliwość zawierania umów o współpracy międzywojewódzkiej, a także międzynarodowej. Mogą być one bardzo ważnym instrumentem zarządzania gospodarką, ponieważ mogą stymulować niektóre formy aktywności gospodarczej. Do innych instrumentów sterowania zaliczymy możliwość oddziaływania finansowego przez dysponowanie środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu województwa oraz programów (dotacji) rządowych, a także administracyjnego i organizacyjnego. W tej dziedzinie ważną rolę w oddziaływaniu na gospodarkę odgrywa współpraca wojewody z organizacjami społecznymi, fundacjami, stowarzyszeniami, związkami zawodowymi, przedstawicielami uczelni itp. Polskie ustawodawstwo nie ustala w tej mierze ograniczeń.

Organami reprezentującymi szczególne interesy państwowe są organy administracji rządowej specjalnej. Zalicza się do nich przede wszystkim dyrektora parku narodowego oraz dyrektora parku krajobrazowego. Podmioty te wywierają bardzo daleko idący wpływ na funkcjonowanie gospodarki na obszarach szczególnie chronionych oraz w ich otulinach. Oddziaływanie to może mieć dwustronny charakter. Może stanowić działalność ograniczającą swobodę gospodarowania w związku z wykonywaniem celów ochrony przyrody na tych terenach oraz działalność stymulującą pewne dziedziny gospodarcze (zwłaszcza turystykę, rolnictwo ekologiczne i inne proekologiczne formy gospodarki)³.

³ Por. np. *Rola parków narodowych w edukacji ekologicznej*, praca zbiorowa, Wyd. ATK, Warszawa 1996.

Reprezentantem wspólnoty gminnej i wojewódzkiej są organy samorządu terytorialnego, czyli sejmik samorządowy, rada gminy, wójt lub burmistrz, sołtys i inne organy.

Rysunek 1. Sprzężenia w systemie zarządzania gospodarką



Źródło: Opracowanie własne.

Do zadań sejmiku samorządowego należy współpraca z wojewodą oraz z gminami. Wobec wojewody sejmik dysponuje następującymi uprawnieniami: współdziałanie oraz ocena działalności wojewody i innych organów administracji rządowej, wyrażenie opinii w sprawach dotyczących województwa, występowanie z wnioskami o uchycenie przepisów prawnych tworzonych przez wojewodę a sprzecznych z interesami lokalnymi. Tak więc sejmik samorządowy jest podstawowym reprezentantem mieszkańców województwa w stosunku do wojewody. Przepisy prawne dają mu pewne możliwości oddziaływania na politykę rządu w kierunku pożądanym przez społeczności lokalne tworzące województwo.

Wobec gmin uprawnienia sejmiku samorządowego są następujące: ocena działalności gmin i tworzonych przez nie instytucji, upowszechnianie doświadczeń samorządowych i inicjowanie działań gmin, prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami, zwoływanie nadzwyczajnych sesji rady gminy oraz odwoływanie zarządu gminy. Sejmik samorządowy ma więc duże możliwości oddziaływania na gminy. Może nie tylko sugerować określone rozwiązania prawne i działania gmin, ale także ma możliwość wstrzymania działalności gminy, która nieodpowiednio oddziałuje na funkcjonowanie danej społeczności lokalnej. Poprzez możliwość wpływania na politykę gmin oraz prowadzenia mediacji sejmik może doprowadzić do jednolitej polityki gospodarczej w województwie, a także do likwidowania sprzeczności interesów lokalnych.

Gmina jest podstawowym organem samorządu terytorialnego. Wpływa ona bezpośrednio na funkcjonowanie gospodarki. Instrumenty tego oddziaływania mogą być bardzo liczne. Zaliczamy do nich przede wszystkim: ulgi i zwolnienia z podatków lokalnych, możliwość pomocy w ubieganiu się o kredyty, samodzielne ubieganie się i udzielanie kredytu lub dotacji, emisje obligacji, możliwość współdziałania z innymi gminami w ramach związków gmin, podejmowanie działalności gospodarczej (wraz z wstępowaniem w spółki), udział w pracach rządowych, współpraca z fundacjami i innymi organizacjami społecznymi. Jest to dość duża ilość instrumentów oddziaływania na gospodarkę. Można zauważyć, że gmina nie tylko stymuluje pewne formy gospodarcze, ale może też zapoczątkować i rozwijać daną działalność, co ma przede wszystkim bardzo ważne znaczenie propagandowe. Niestety, przepisy finansowe oraz przepisy prawa administracyjnego ustrojowego sprawiają, że niektóre formy oddziaływania na gospodarkę mogą mieć na nią dość niewielki wpływ. Czasem zbyt szczupłe są dochody gmin; wielkość podatków lokalnych nie zawsze może być taka wysoka, aby można było zwolnienia lub ulgi uznać za wystarczający bodziec gospodarczy. Niektóre formy oddziaływania muszą wiązać się z dużą aktywnością gminy. Jeśli jednak jej mieszkańcy nie są na tyle aktywni, by podejmować określone działania gospodarcze, to często trudno oczekiwać, by przedstawiciele tej społeczności, wywodzący się wszak z niej, nagle zmienili się w menedżerów i w szybkim tempie doprowadzili do znaczącego rozwoju gospodarczego danej gminy.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że możliwości prawne oddziaływania gmin na gospodarkę nie różnią się od rozwiązań stosowanych w Europie Zachodniej, np. w Niemczech. Tak więc twierdzenia o zbyt wąskich możliwościach działania gmin należałoby uznać za niezbyt uzasadnione.

Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne mają duże możliwości oddziaływania na gospodarkę. Przepisy prawne nie czynią właściwie żadnych przeszkód. W aktach prawnych istnieje tylko zapis o zgodności działalności tych organizacji z prawem. Dodatkowym zabezpieczeniem takiej zgodności jest konieczność sądowego rejestrowania statutu danej organizacji. Natomiast związki

zawodowe mają niewielkie możliwości wpływania na sterowanie gospodarką. Ich rolą jest głównie ochrona praw pracowniczych. Związki jednak mają możliwość wpływu na decyzje właścicieli przedsiębiorstw. Mogą także wpływać na podejmowane przez gminy decyzje dotyczące gospodarki, a więc stanowią siłę nacisku.

Wśród środków prawnych zarządzania systemem gospodarczym, jakimi dysponują podmioty gospodarcze, można wymienić:

- możliwość współpracy oraz tworzenia grup nacisku poprzez formowanie stowarzyszeń skupiających określone podmioty gospodarcze; jest to forma pośredniego wpływu na zarządzanie systemem gospodarczym;
- możliwość udziału w tworzeniu organów samorządu poprzez bezpośrednie uczestnictwo w samorządzie terytorialnym lub udział w kampaniach wyborczych i wyborach.

Na wojewódzki system zarządzania gospodarką bezpośredni wpływ mają również organy władzy, które tworzą system prawny gospodarki, a także posiadają możliwość władczego oddziaływania na system gospodarczy. J.W. Grove⁴ słusznie stwierdza, że organy te mogą występować tu jako:

- regulator (określający formy prawne organizacji gospodarczych, związkowych i społecznych);
- promotor (wspierający i preferujący określone dziedziny gospodarcze);
- planujący.

Ocena efektywności systemu sterowania gospodarką jest bardzo trudna. Istotne jest przede wszystkim, aby przepisy prawne zapewniały odpowiednią równowagę między uprawnieniami poszczególnych podmiotów zarządzania. W innym przypadku będziemy mieli do czynienia albo z nadmiernym centralizmem w tej dziedzinie, albo z działalnością nieskoordynowaną i jedynie w przypadkowy sposób realizującą poszczególne cele gospodarowania. Ocena stopnia takiej równowagi jest możliwa i dokonuje się jej. Natomiast bezpośrednią efektywność zarządzania jest bardzo trudno określić. Bierze się to z faktu, że instrumenty prawne zarządzania nie są jedynym bodźcem działania. Dlatego nawet duża aktywność danej gminy lub wojewody nie musi prowadzić do wzrostu aktywności podmiotów gospodarczych. Wynika to z szeregu uwarunkowań, na które te organy nie mają wpływu. Dlatego w nauce prawa prób tego rodzaju oceny nie podejmuje się. W tej pracy zastosowane zostały proste mierniki ilościowe, co pomoże wskazać, jaka naprawdę jest aktywność organów administracji, czy odpowiada ona obecnym potrzebom oraz jakie działania można by podjąć w celu poprawy sytuacji.

⁴ J.W. Grove, *Government and Industry in Britain*, Ed. Longmans, London 1962; patrz także L. Bar, *Władcze działania w gospodarce rynkowej*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 12, s. 14-24.

2. Cele rozwoju gospodarczego Białostoczczyzny

Spośród aktów prawnych określających cele rozwoju gospodarczego regionu białostockiego najważniejsze znaczenie mają przepisy prawne oraz umowy zawierane na szczeblu lokalnym i regionalnym. Są to przede wszystkim: Porozumienie Wojewodów z 1988 r. w sprawie utworzenia obszaru funkcjonalnego „Zielone Płuca Polski” oraz porozumienie z 1995 r. o rozwoju transgranicznych kontaktów gospodarczych i kulturalnych z władzami okręgu grodzieńskiego Republiki Białoruś. Oba akty prawne zostały podpisane przez wojewodę białostockiego. Znaczenie dla rozwoju białostoczczyzny miały również akty prawne uchwalone przez Parlament RP, przede wszystkim ustawa prywatyzacyjna oraz dokumenty *Strategia dla Polski* i *Polityka ekologiczna państwa*.

Do celów społecznych i gospodarczych uznanych za preferowane w województwie białostockim zalicza się:

- zmniejszenie bezrobocia,
- przeciwdziałanie patologiom i deformacjom społecznym,
- rozwój rolnictwa ekologicznego i zintegrowanego,
- rozwój turystyki i rekreacji, zwłaszcza turystyki kwalifikowanej, opartej na skromnej infrastrukturze (agroturystyki i ekoturystyki) oraz nieuciążliwej dla środowiska przyrodniczego,
- rozwój infrastruktury sanatoryjnej i uzdrowiskowej (zwłaszcza w rejonie Supraśla i Mielnika) oraz rzemiosł z nimi związanych,
- rozwój przemysłów nieuciążliwych dla środowiska, przede wszystkim spożywczego oraz opartego na technikach szczególnie nowoczesnych, emitujących minimalne ilości zanieczyszczeń,
- zmiana struktury przemysłu drzewnego i leśnego,
- rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, prywatyzacja przedsiębiorstw,
- współpraca z krajami ościennymi oraz z wybranymi regionami Wspólnoty Europejskiej,
- wzmożona ochrona środowiska przyrodniczego.

Wymienione cele gospodarcze nie w pełni pokrywają się z dążeniami społecznymi związanymi z regionem. Można dostrzec duże różnice w postawie społeczeństwa – inne oczekiwania mają mieszkańcy regionu, a inne osoby spoza Białostoczczyzny.

Nieliczne badania socjologiczne⁵ prowadzone w ostatnich latach w kraju i za granicą wykazują, że województwo białostockie postrzegane jest głównie jako region, w którym wytwarza się zdrową żywność, wykonuje się szczególnie zadania związane z ochroną przyrody oraz jako powoli rosnąca atrakcja tury-

⁵ W niniejszej pracy wykorzystałem wnioski z badań socjologicznych prowadzonych w latach 1991-1994, a zebrane w książce autorstwa A. Gaudie'go *Mensch und Umwelt* (Oxford-Berlin-Heidelberg, 1994).

styczna, rekreacyjna i lecznicza. Na walory turystyczne Białostoczczyzny zwraca się uwagę przede wszystkim za granicą. Badania socjologiczne prowadzone w Europie w latach dziewięćdziesiątych wskazują, że północno-wschodnia Polska jest postrzegana jako szczególnie atrakcyjny region dla uprawiania tzw. ekoturystyki. Badani kojarzą Białostoczczyznę z czystą przyrodą, małą ilością przemysłu, ekologicznym rolnictwem i naturalnym krajobrazem. Z pewnym zdziwieniem stwierdza się, że ta duża koniunktura nie jest w ogóle wykorzystywana – w Europie Zachodniej w ogóle nieznane są najważniejsze atrakcje regionu. Nie istnieje też właściwie żadna oferta turystyczna. Z pewnością można to postrzegać jako przejaw bierności podmiotów gospodarczych oraz jako skutek braku aktywności gmin; nie stymulują one wystarczająco rozwoju turystyki za pośrednictwem stanowionych przepisów prawnych ani działań własnych. Białostoczczyzna nie jest promowana za granicą.

Natomiast mieszkańcy województwa białostockiego uznają potrzeby związane z ochroną środowiska przyrodniczego raczej za drugoplanowe. Najważniejsza jest dla nich możliwość poprawy standardu życia oraz możliwość stałego, pewnego zarobkowania. Sposób realizacji tych celów nie ma znaczenia. Czasem szczególna ochrona przyrody związana z istnieniem obszarów chronionych oraz realizowaniem idei ZPP jest postrzegana jako przeszkoda w rozwoju. Oznacza to, że jeśli pragnie się realizacji określonych zamierzeń gospodarczych w regionie, należy stworzyć system odpowiednich bodźców i preferencji. W przeciwnym wypadku przyjęta strategia gospodarcza stanie się nierealna. Taka sytuacja zmusza organy administracji do bardzo aktywnej postawy.

3. Działalność podmiotów zarządzania gospodarką województwa białostockiego⁶

Najważniejszymi inicjatywami, związanymi z zarządzaniem systemem gospodarki w województwie, powstałymi z inicjatywy wojewody są porozumienie o utworzeniu obszaru funkcjonalnego „Zielone Płuca Polski” oraz porozumienie o rozwoju okręgu grodzieńskiego Republiki Białorusi. Wojewoda dąży także do podpisania porozumień z Rządem Regionalnym Umbrii oraz Rządem Kraju Związkowego Brandenburgii w Niemczech. Zbliżają się także do końca prace zmierzające do opracowania szczegółowej strategii rozwoju województwa białostockiego. Wojewoda intensywnie współpracuje z organizacjami pozarządowymi, których celem jest wspieranie gospodarki w tym regionie.

⁶ Ta część rozdziału została opracowana na podstawie aktów prawnych dostarczonych mi przez zainteresowane podmioty oraz na podstawie przeprowadzonych wywiadów. Pełna dokumentacja naukowa znajduje się w pracy będącej sprawozdaniem z badań prowadzonych w ramach BST-407: *System zarządzania gospodarką regionu*, Wydział Ekonomiczny Filii UW w Białymstoku, Białystok 1996, maszynopis.

Włączenie Białostocczyzny do obszaru funkcjonalnego „Zielone Płuca Polski” spowodowało, że rozwój gospodarczy województwa powinien być zgodny z zasadami ekorozwoju. Oznacza to, że w kształtowaniu potrzeb społecznych należy preferować te, które nie będą zagrażać sprawnemu funkcjonowaniu ekosystemów. Należy też preferować dziedziny gospodarki nieuciążliwe dla środowiska lub oparte na bardzo nowoczesnych technologiach. Wśród preferencji gospodarczych wymienia się rolnictwo, turystykę, przyrodolecznictwo i lecznictwo uzdrowiskowe oraz nowoczesną gospodarkę leśną. Porozumienie o utworzeniu ZPP stworzyło pewne możliwości pozyskiwania funduszy na rozwój tych dziedzin gospodarczych (z NFOŚiGW oraz z „Ekofunduszu”, który gromadzi środki z ekokonwersji polskiego długu za granicą) oraz na cele związane z ochroną środowiska. Opisane środki finansowe wykorzystuje się jednak przede wszystkim na zadania bezpośrednio związane z ochroną środowiska, natomiast gospodarki nie wspiera się nimi.

Trzeba przyznać, że porozumienie stwarza dobre warunki dla rozwoju współpracy. Zobowiązuje ono strony do wymiany informacji w zakresie regulacji prawnych w sferze obrotu towarowego oraz stwarza warunki dla promocji gospodarki za wschodnią granicą.

Porozumienia z krajami związkowymi Wspólnoty Europejskiej będą dotyczyć współpracy gospodarczej oraz służyć promocji województwa w całej Europie.

Wojewoda współpracuje także z organizacjami pozarządowymi. Najważniejszym owocem tej współpracy jest Polsko-Brytyjski Program Rozwoju Przedsiębiorczości, mający na celu stworzenie w województwie systemu silnej małej i średniej przedsiębiorczości. Ważnym aspektem tej współpracy są coraz bardziej intensywne prace na rzecz edukacji samorządowej koordynowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Działalność organów administracji specjalnej w województwie oddziałuje negatywnie na rozwój gospodarczy obszarów chronionych. Dzieje się tak dlatego, że organy te nie współpracują z podmiotami gospodarczymi. Wyznaczają one jedynie przepisy prawne, które określają (raczej surowe) zasady prowadzenia gospodarki na tych obszarach. Taka polityka przynosi raczej niekorzystne skutki w postaci niechętnego stosunku społeczności lokalnych do konserwatorskiej ochrony przyrody. Współpraca organów administracji specjalnej z innymi podmiotami ogranicza się do działalności dydaktycznej oraz ekstensywnego współdziałania w zakresie turystyki. Dzieje się tak mimo, że ustawa o ochronie przyrody daje możliwość prowadzenia bardzo elastycznej polityki wobec obszarów chronionych⁷.

⁷ Takie możliwości stwarza art. 37 ustawy, który w niekonstytucyjny sposób określa ograniczenia, zakazy i uprawnienia w stosunku do przyrody. Pozwala to na określenie precyzyjnej strategii ochrony przyrody, niekoniecznie związanej z nadmiarem zakazów i nakazów o ściśle admini-

Aktywność gmin w sterowaniu gospodarką Białostoczczyzny nie jest duża. Wykonują one przede wszystkim zadania własne, głównie związane z ochroną środowiska przyrodniczego. Zwłaszcza gmina Supraśl odniosła znaczące sukcesy w tej dziedzinie; zajęła czwarte miejsce w konkursie na najbardziej ekologiczną gminę w Polsce. Realizacja zadań własnych jednak tylko pośrednio stymuluje gospodarkę, ponieważ dostarcza odpowiedniej infrastruktury. Natomiast działań bezpośrednio wspierających gospodarkę nie można ocenić jednoznacznie. Zwraca uwagę fakt, że istnieje wyraźna sprzeczność między celami gospodarczymi, określonymi jako najważniejsze w województwie, a rzeczywistymi preferencjami gmin. Najbardziej wyrazistym tego przykładem jest postawa gmin Białowieża i Narewka, które raczej sprzeciwiają się dalszemu rozwojowi konserwatorskiej ochrony przyrody na ich obszarze, dostrzegając w tym barierę rozwoju.

Wśród działań na rzecz rozwoju aktywności gospodarczej gmin dominuje stosowanie ulg i zwolnień w podatkach lokalnych. Niektóre gminy stosują ulgę w podatku od nieruchomości dla podmiotów gospodarczych podejmujących po raz pierwszy działalność gospodarczą w gminie. Ulga ta waha się w granicach 30-70% i nie uzależnia się jej od rodzaju podjętej działalności. Czasem gminy wiążą stosowanie ulg podatkowych z rodzajem podjętej działalności oraz liczbą stworzonych nowych miejsc pracy. Najbardziej rozbudowany system ulg i zwolnień funkcjonuje w Bielsku Podlaskim, gdzie w określeniu wielkości ulgi w podatkach lokalnych bierze się pod uwagę równocześnie następujące kryteria:

- rodzaj działalności,
- perspektywy rozwojowe,
- liczba nowych miejsc pracy,
- uciążliwość dla środowiska przyrodniczego.

W gminie Dubicze Cerkiewne podjęcie proekologicznej działalności gospodarczej wiąże się z pięcioletnimi wakacjami podatkowymi.

Niektóre gminy usiłują zachęcić przedsiębiorców niskimi stawkami czynszów i podatków lokalnych. Najlepsze warunki stworzyło miasto Sokółka, gdzie stawki podatku są najniższe w województwie; dużą zachętą jest również istnienie w tym mieście wolnego obszaru celnego.

Ważnym instrumentem sterowania gospodarką jest współdziałanie organów samorządu terytorialnego w ramach związków gmin. W województwie białostockim istnieje kilka takich związków:

- Związek Gmin Nadbiebrzańskich, którego celem było utworzenie strategii rozwoju gospodarczego gmin znajdujących się na terenie Biebrzańskiego Parku Narodowego;

stracyjnym charakterze (art. 37 ustawy o ochronie przyrody, Dziennik Ustaw z 1991 r., Nr 114, poz. 492).

- Progress XXI, którego celem jest realizowanie programu rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości; objęte programem zostały: Białystok, Bielsk Podlaski, Choroszcz, Hajnówka, Michałowo, Siemiatycze, Sokółka, Tykocin, Mońki;
- Podlaskie Stowarzyszenie Gmin z siedzibą w Drohiczynie;
- Samorządowe Stowarzyszenie Na Rzecz Ochrony Środowiska i Rozwoju Gospodarczego „Greenway”, mające na celu rozwój gospodarki opartej na zasadach ekorozwoju;
- Związek Gmin Korycin i Suchowola mający na celu wykonanie wspólnych inwestycji z ochrony środowiska.

Zwłaszcza związek gmin Progress XXI okazał się być bardzo dobrym instrumentem stymulującym aktywność gospodarczą w gminach, które zrzesza. Dlatego trochę dziwi fakt, że inne gminy nie wykorzystują takiej możliwości działania. Związek gmin jest instytucją prawną coraz częściej stosowaną w Polsce i przynosi pozytywne rezultaty w dziedzinie zarządzania gospodarką. Ułatwia rozwój małej i średniej przedsiębiorczości. Stwarza możliwości pozyskiwania funduszy na cele gospodarcze zarówno w kraju, jak też z zagranicy.

Kilka gmin podjęło działalność gospodarczą w dziedzinie turystyki, ale takie działania mają jedynie charakter incydentalny. Taki stan rzeczy należy uznać za niekorzystny. Doświadczenia państw zachodnich wskazują, że współpraca gospodarcza gmin z przedsiębiorcami silnie stymuluje aktywność gospodarczą w regionie. Ma też ważne znaczenie propagandowe i edukacyjne zwłaszcza tam, gdzie społeczności lokalne wykazują się dużą biernością oraz tam, gdzie konieczna jest zmiana struktury gospodarczej.

Gminy oferują także pomoc kredytową oraz pomoc w ubieganiu się o wsparcie finansowe. Deklarują także pomoc lokalową. Zasad tego rodzaju pomocy jednak się nie ustala, co oznacza, że ewentualne decyzje w tej dziedzinie mają charakter uznaniowy.

Podsumowując można stwierdzić, że tylko niektóre gminy próbują prowadzić konsekwentną i aktywną politykę gospodarczą. Najwyżej należałoby ocenić poczynania miast i gmin Białystok, Drohiczyn, Bielsk Podlaski, Sokółka, Siemiatycze, Dubicze Cerkiewne.

Wiele gmin wykazuje się bardzo dużą aktywnością, ale jest ona skierowana na inne cele, np. wspieranie rozwoju kultury i oświaty lub realizowanie szeregu inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Trzeba też podkreślić, że aktywność organów samorządu nie zawsze pokrywa się z rzeczywistością gospodarczą w gminach. Zwłaszcza aktywność gminy Dubicze Cerkiewne przynosi stosunkowo niewielkie rezultaty.

W aktach prawa miejscowego tworzonych przez gminy i działaniach gospodarczych przez nie podejmowanych bardzo rzadko rzeczywiście preferuje się cele gospodarcze określone jako preferowane w województwie. Tylko niektóre gminy wiążą przywileje finansowe z proekologiczną gospodarką. Same gminy

takiej działalności nie podejmują, co trzeba ocenić negatywnie. Tak więc wykorzystywanie prawnych form sterowania gospodarką przez organy samorządu terytorialnego jest w większości wypadków schematyczne i ograniczone. Brak bardziej odważnej i otwartej polityki finansowej i gospodarczej. Wśród prawnie możliwych działań trzeba wymienić emisje obligacji, zaciąganie i udzielanie kredytów na działalność gospodarczą, szersze współdziałanie gmin, podejmowanie działalności gospodarczej w dziedzinach określonych w wojewódzkich i ogólnokrajowych aktach prawnych jako preferowane. Trzeba podkreślić, że używanie argumentów typu „czyste środowisko” i „warunki uzdrowiskowe” jako zachęt dla inwestorów często bywa traktowane jako zwykłe propagandowe slogany i nic więcej, jeśli nie podąża za tym system prawny stwarzający warunki dla rozwoju odpowiednich dziedzin gospodarczych⁸.

Natomiast wysoko trzeba ocenić (zwłaszcza przy obecnej niekorzystnej sytuacji finansowej) wykonywanie przez samorządy zadań własnych. Zwłaszcza liczba inwestycji związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną jest bardzo duża. Pragnę jednak zwrócić uwagę, że promowanie rozwoju gospodarczego na terenie gmin jest korzystne przede wszystkim dla samych gmin – rozwiązuje problemy społeczne na ich terenach, a także poprawia stan budżetu danej gminy. Prowadzi więc pośrednio do jeszcze lepszego wykonywania przez gminy ich zadań.

Aktywność organizacji związkowych w województwie białostockim ogranicza się do wpływu na działalność przedsiębiorstw państwowych. Natomiast jej wpływ na prywatną przedsiębiorczość jest niewielki, a na małe i średnie przedsiębiorstwa prawie żaden. Związki zawodowe nie tylko nie stymulują działań gospodarczych, ale nawet nie bronią praw pracowników zatrudnionych w niewielkich zakładach. Ustawa o związkach zawodowych przewiduje duże możliwości działania w tym zakresie – stosowanie różnych form protestu, wyrażanie opinii o decyzjach dyrektorów i właścicieli przedsiębiorstw, ale są to przepisy nie odgrywające w praktyce większej roli.

Wśród stowarzyszeń i innych organizacji społecznych największy wpływ na zarządzanie systemami gospodarki mają: Fundacja Rozwoju Województwa Białostockiego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Spółdzielczości Wiejskiej, Stowarzyszenie Promocji Przedsiębiorczości mające siedzibę w Białymstoku oraz Fundacja na Rzecz Rozwoju Lokalnego z siedzibą w Białymstoku. Organizacje te biorą udział w promowaniu i finansowaniu rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, a także w rozwoju proekologicznych dziedzin gospodarczych. Najwyżej należałoby ocenić poczynania Fundacji Rozwoju Województwa Białostockiego, która realizuje całociowy program na-

⁸ Należy tu dodać, że tego rodzaju działania gmin przynoszą w krajach zachodnich bardzo dobre rezultaty w postaci rzeczywistego rozwoju preferowanych dziedzin gospodarowania (patrz K. Wenger, *Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik in der Feriheitlich-Rechtstaatlichen Demokratie*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1974, s. 133-139).

zwany Polsko-Brytyjskim Programem Rozwoju Przedsiębiorczości. Działalność tego programu jest najbardziej intensywna w gminach związku Progress XXI. Polega na: doradztwie i szkoleniach, sporządzaniu biznesplanów, poręczaniu pożyczek, inwestowaniu kapitału w niewielkie przedsiębiorstwa, obsłudze inwestorów zewnętrznych, promocji regionu. Z kolei Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej skupia się na edukacji samorządowej.

Wadą działań większości tych organizacji jest, że skupiają się w największych i najbardziej aktywnych gospodarczo ośrodkach województwa. Stąd rolę tych organizacji w gminach słabiej rozwiniętych trzeba uznać za mało znaczącą.

Podmioty gospodarcze stworzyły w województwie kilka stowarzyszeń i fundacji. Są to: Stowarzyszenie Producentów „Zdrowa Żywność”, Stowarzyszenie Promocji Przedsiębiorczości i Regionalne Stowarzyszenie Agrobiznesu, mające siedzibę w Białymstoku, oraz Towarzystwa Gospodarcze w Siemiatyczach, Łapach i Mielniku, Stowarzyszenie Hodowców Ryb Słodkowodnych w Dubiczach Cerkiewnych, Koło Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Brańsku. Są to jednak stowarzyszenia dość nieliczne i działające raczej w silnych gospodarczo jednostkach terytorialnych. Okazały się skuteczną formą oddziaływania na gospodarkę, dlatego warto, by taka działalność była dalej rozwijana.

Zakończenie

Oceniając system zarządzania gospodarką Białostoczczyzny można stwierdzić, że:

- występuje dyspersja polityki gospodarczej wojewody i gmin, tylko niektóre usiłują rozwijać te dziedziny gospodarcze, które odpowiadają założeniom ekorozwoju związanym z koncepcją „Zielonych Płuc Polski”;
- polityka wojewody białostockiego w dużym stopniu odpowiada ogólnokrajowym oczekiwaniom związanym z kierunkami rozwoju regionu, natomiast nie do końca pokrywa się z dążeniami społeczności województwa;
- gminy wykazują się niewielką aktywnością w dziedzinie gospodarki; największą aktywnością charakteryzują się gminy o już niezłe rozwiniętej infrastrukturze gospodarczej;
- do najczęściej stosowanych przez gminy środków prawnych należą ulgi i zwolnienia podatkowe, niskie stawki czynszu i innych opłat, związki gmin oraz współpraca z organizacjami społecznymi;
- organy administracji rządowej specjalnej oddziałują negatywnie na swobodę gospodarowania na terenach chronionych; wykazują zbyt małą aktywność w promowaniu dziedzin gospodarki niesprzecznych z wymogami ustawy o ochronie przyrody;

- największy wpływ na zarządzanie systemem gospodarczym mają niektóre organizacje społeczne; wadą ich działalności jest zbyt wąska współpraca z gminami słabo rozwiniętymi;
- istnieje kilka stowarzyszeń skupiających podmioty gospodarcze, które stanowią coraz skuteczniejszą formę oddziaływania na system gospodarki województwa białostockiego;
- organizacje związkowe nie wywierają znaczącego wpływu na zarządzanie systemem gospodarki regionu;
- w aktach prawnych zawartych jest wiele form sterowania gospodarką, które nie są wykorzystywane przez podmioty zarządzania, bądź korzysta się z nich tylko incydentalnie; oznacza to, że istnieje możliwość znacznie szerszego oddziaływania na gospodarkę, a obecny system prawny tylko w niewielkim stopniu je ogranicza.