

IRENA PIETRZYK

## KONCEPCJE MIKROREGIONU I ROZWOJU LOKALNEGO WE FRANCJI

### I. UWAGI WSTĘPNE

Obserwowane od dłuższego czasu wzrastające znaczenie problematyki lokalnej w gospodarce oraz związane z nim tendencje do decentralizacji administracyjnej są zjawiskiem ogólnoswiatowym<sup>1</sup>. Stanowi ono konsekwencję przeżycia się dotychczasowego modelu kierowania rozwojem społeczno-gospodarczym i zmniejszającej się jego efektywności. Fakt ten kojarzony bywa zazwyczaj z trwającą od lat siedemdziesiątych recesją gospodarczą. W rzeczywistości jednak jego geneza sięga okresu wcześniejszego i jest rezultatem wzrostu ogólnej kultury i świadomości społecznej oraz dążeń obywateli do podmiotowości. Kryzys natomiast dodatkowo uwydatnił negatywne efekty tradycyjnego modelu zarządzania gospodarkę narodową (takie m.in. jak marnotrawstwo zasobów czy degradacja środowiska naturalnego) i zwiększył potrzebę zmobilizowania wszystkich sił społecznych na rzecz rozwoju. Tym samym przesądził równocześnie o bezwzględnej konieczności decentralizacji.

Krajem, w którym podjęta została zakrojona na szeroką skalę reforma decentralizacyjna, jest Francja. Reforma francuska, pomimo odmienności tamtejszego systemu społeczno-gospodarczego, wydaje się zasługiwać w Polsce na szczególną uwagę. Przemawia za tym wiele okoliczności, spośród których wymienić należy przede wszystkim wielowiekowe, niezwykle silne tradycje centralistyczne we Francji, które spowodowały, że stała się ona symbolem kraju kapitalistycznego o wyjątkowo rozbudowanej, „wszechobecnej” administracji państwowej. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że właśnie ten kraj posłużył nam za wzór do przeprowadzonej w latach siedemdziesiątych reformy administracyjnej, skutkiem czego zarówno w Polsce, jak i we Francji skala lokalna nie posiada obec-

<sup>1</sup> W odniesieniu do Stanów Zjednoczonych tendencje te omawia J. J. Naisbitt w swoim bestsellerze: *Megatrends. Ten new directions transforming our lives*, London—Sydney 1984. Por. także N. Glazer, *Décentralisation: à chacun ses responsabilités*, Futuribles 1984, nr 81, s. 55 - 66.

nie jednoznacznego odpowiednika w obowiązującym podziale administracyjnym. Zbieżność w czasie zmian politycznych w obu krajach na początku lat osiemdziesiątych sprawiła ponadto, że reformy decentralizacyjne podjęte zostały w nich niemal równocześnie. Jednakże, mimo iż we Francji poszły one znacznie dalej pod względem przyznanej autonomii jednostkom niższych szczebli, także i tam problem rozwoju lokalnego — zwłaszcza w pierwotnym ujęciu — nie został należycie uwzględniony. W wyniku szerokiego ruchu społecznego we Francji wymiar lokalny zdobył sobie jednak szerokie uznanie i prawa obywatelstwa.

Wydaje się zatem, że prześledzenie ewolucji tego zagadnienia we Francji może być bardzo pouczające i może dostarczyć dodatkowych argumentów dla formułowanego w Polsce postulatu w sprawie stworzenia warunków do „pospolitego ruszenia” na rzecz rozwoju lokalnego<sup>2</sup>. Tym bardziej, że w obu krajach można dostrzec podobieństwo w klimacie i postawach społecznych, będące efektem sytuacji kryzysowej i szczególnie trudnych warunków bytowych ludzi młodych. W Polsce — jak wiadomo — stoją oni przed nie rozwiązany problem mieszkaniowym, we Francji — przed widmem wciąż wzrastającego bezrobocia<sup>3</sup>. Z tego też powodu ukuty został francuski termin „społeczeństwo ambiwalencji”. Oznacza on, że — obok zjawiska spadku zainteresowania życiem politycznym i związkowym oraz zamknięcia się w sobie części społeczeństwa — obserwuje się równocześnie, bynajmniej nie odosobnione, zdecydowanie odmienne postawy. Te ostatnie wyrażają tendencje do wzbogacenia własnej osobowości, wzrostu kreatywności i społecznej odpowiedzialności, czego dowodem jest między innymi nie notowany dotychczas na taką skalę rozkwit tzw. fenomenu stowarzyszeń<sup>4</sup>. Sądzę, że fakt ten może jedynie przemawiać za potrzebą zdecydowanej radykalizacji rozwiązań decentralizacyjnych w Polsce.

## II. PRZESŁANKI TWORZENIA MIKROREGIONÓW

Idea mikroregionu we Francji wiąże się ściśle z obszarem geograficznym, określanym bardzo starym i bardzo wieloznacznym terminem „pays”. Fakt ten sprawia, że właśnie ten termin, posiadający rodowód an-

<sup>2</sup> Zob. B. Jałowiecki, *Polska lokalna*, Zdanie 1987, nr 11, s. 17.

<sup>3</sup> Ponad milionowa rzesza bezrobotnych we Francji to ludzie poniżej 25 roku życia. Stanowią oni czwartą część ogólnej liczby tej kategorii wiekowej ludności oraz przeszło 40% ogółu bezrobotnych. Zjawisko to zaczęto określać terminem „nad-bezrobocia” ludzi młodych (*surchômage des jeunes*). Zob. J.-L. Dayan, *Dix ans d'actions publiques pour l'insertion professionnelle des jeunes*, Regards sur l'actualité 1986, nr 126; *Le rapport de L'OCDE sur les „perspectives de l'emploi”*, Les Echos z 1 X 1987 r.

<sup>4</sup> A. Debarle, *Une société de l'ambivalence*, Futuribles 1987, nr 112, s. 85-101; zob. także M. Ostrowski, *Jeden - dwa - trzy*, Polityka z 27 II 1988 r.

tyczny, sięgający czasów galijskich, stosowany jest powszechnie jako synonim mikroregionu.

Słowo „pays” wywodzi się z łacińskiego „pagus” i może oznaczać zarówno kraj, jak i prowincję, region, miejsce pochodzenia (osób lub produktów), ojczyznę itp. Od słowa tego pochodzą między innymi takie wyrazy jak paysan (mieszkaniec wsi) i paysage (krajobraz). W znaczeniu małego regionu termin ten stosowany był także od najdawniejszych czasów, lecz często popadał w zapomnienie, będąc niekiedy okresowo przywracanym do łask.

Aktualnie słowo to przeżywa ponownie swój renesans. Stało się to za sprawą ruchu społecznego „mouvement des pays”, propagującego ideę tzw. innego rozwoju (autre développement)<sup>5</sup>, mającego stanowić alternatywę dla rozwoju narzucanego z zewnątrz (przez władze centralne lub obcy kapitał) i prowadzącego do postępującej polaryzacji przestrzeni francuskiej — zjawiska określanego mianem „kolonializmu wewnętrznego” lub „Francji o dwóch szybkościach” (France à deux vitesses)<sup>6</sup>.

Pomimo, iż pojęcie „pays” jest bardzo nieprecyzyjne i w zależności od kontekstu nadawany mu może być różny sens, cechą wspólną jego wszystkich zastosowań jest kojarzenie go z jednoznacznymi wartościami, wyrażającymi przywiązanie do miejsca pochodzenia, dziedzictwa, tradycji, kultury itp. Dlatego też określanie mikroregionu terminem „pays” nadaje mu zabarwienie emocjonalne, oznaczające identyfikowanie się z nim jego mieszkańców, stanowi wyraz przywiązania „do korzeni” oraz troski o rozwój i losy własnego terenu. Tak to „dwuznaczność słowa czyni możliwą zgodę, consensus wokół tego, co ono implikuje”<sup>7</sup>.

Ruch mikroregionalny jest spadkobiercą regionalizmu i narodził się jeszcze w okresie prosperity, a następnie rozwinął podczas kryzysu lat siedemdziesiątych, by w obecnym dziesięcioleciu wkroczyć w fazę konceptualizacji swoich idei i instytucjonalizacji. Przełomowym momentem w tym względzie były tzw. Stany Generalne Mikroregionów (Etats Généraux des Pays), zwołane w dniach 11-12 czerwca 1962 r. w Macon, w wyniku których utworzono w 1983 r. Krajowe Stowarzyszenie na

<sup>5</sup> Pojęcie „innego rozwoju” upowszechnione zostało w wyniku opracowania przez Fundację im. Daga Harnrnerskjölda dla ONZ raportu w sprawie rozwoju i współpracy międzynarodowej, zatytułowanego *What now? Another Development*. Raport ten stanowi próbę sformułowania koncepcji „nowego stylu rozwoju” w skali globalnej, w odpowiedzi na podjętą przez kraje rozwijające się walkę o Nowy Międzynarodowy Ład Ekonomiczny. Zob. tekst raportu w: *Nowy międzynarodowy ład ekonomiczny*, oprac. J. Kulig, Warszawa 1979, s. 145 - 242. W tym samym kontekście używane jest określenie „nowy rozwój”. Por. F. Perroux, *Pour une philosophie du nouveaux développement*, Paris 1981.

<sup>6</sup> Zob. np. R. Lafont, *La révolution régionaliste*, Gallimard 1967, s. 140 -183; F. Dubet, *Des nations sans Etat aux pays de l'Etat*, Autrement 1983, nr 47, s. 13.

<sup>7</sup> N. Mathieu, *Les riches heures de la notion de pays*, Autrement 1983, nr 47, s. 27.

rzecz Rozwoju Lokalnego i Mikroregionów (Association Nationale pour le Développement Local et les Pays — ANDLP) oraz nakreślono koncepcję rozwoju lokalnego. „Mouvement des pays” różni się jednak w istotny sposób od tradycyjnego regionalizmu tym, że jego treści historyczno-kulturowe poszerzone zostały o problematykę rozwoju społeczno-gospodarczego.

Rozwój ruchu mikroregionalnego rozpoczął się od Bretanii, w której najwcześniej rozbudziła się świadomość regionalna. Bretania należała do najuboższych i najbardziej zacofanych regionów kraju, którego losem przez dość długi okres nie interesowały się władze centralne widząc jedynie jego znaczenie strategiczno-militarne i „powołanie” rolnicze. Stąd też, oprócz arsenałów i marynarki wojennej, nie rozwijano w Bretanii innych rodzajów działalności, nie dopatrując się w tym żadnego interesu ogólnokrajowego. Nawet rozwój transportu podporządkowany został imperatywom ponadregionalnym i pomijał środkowe tereny regionu.

Pierwsze instytucje promujące rozwój mikroregionów powstały w Bretanii już w połowie lat sześćdziesiątych, a od 1972 r. objęły swym zasięgiem cały region. W 1973 r. utworzone zostały tam Komitety Mikroregionalne (Comités des Pays), których działalność miała wspierać powołania do życia w 1975 r. Federacja Mikroregionów Bretońskich.

Idea „pays” odżyła także na Korsyce, w Oksytanii, Alzacji, Kraju Basków i Katalonii, co wskazuje, że terenem tego ruchu stała się przede wszystkim „Francja drugiej prędkości” i obszary zamieszkiwane przez mniejszości etniczne. To właśnie w Oksytanii, obejmującej 31 południowych departamentów, liczących ogółem ok. 13 mln ludności i położonych między Atlantykiem a granicą z Włochami, po raz pierwszy pojawiło się określenie „kolonializm wewnętrzny”. Wiązało się to z wielkimi strajkami robotniczymi w zagłębiu węglowym Decazeville w latach 1961 - 1962. W 1974 r. w Oksytanii sformułowane zostało w języku prowansalskim hasło „volèm viure al pais” (chcemy żyć w naszym „pays”), które następnie zostało podchwycone przez różne odcienie ruchów regionalnych oraz „mouvement des pays”. Hasło to, uzupełnione później czasownikami „pracować” i „decydować” (nous voulons vivre, travailler et décider au pays), wyraża protest przeciwko konieczności emigracji na inne tereny z powodu niedorozwoju lub — narzuconego z zewnątrz — „złego rozwoju” (maldéveloppement) rodzinnego „pays”. Oznacza ono równocześnie wolę aktywnego uczestnictwa mieszkańców „pays” w podejmowaniu decyzji wpływających bezpośrednio na ich los.

Ruch mikroregionalny zrodził się także z kontestacji majowych 1968 r., z protestów przeciwko dualizmowi społeczeństwa francuskiego, z jego aspiracji do podmiotowości. Jest on wyrazem sprzeciwu wobec modelu uniformizacji życia i masowej produkcji, dążności do zachowania odrębności kulturowych i różnorodności lokalnych, ochrony przed

„inwazją” państwa, masowej turystyki, „zaborczego” turystyki (tourisme possessif) i kapitału zagranicznego.

Przyczyn jego rozwoju upatrywać należy ponadto w kryzysie lat siedemdziesiątych i konieczności ocalenia gospodarki lokalnej, potrzebie racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów i poszukiwania nowych dróg rozwoju, bazujących na solidarności i inicjatywach mieszkańców danego terenu. Obszarem, na którym najlepiej kształtować się mogą i wyrażać więzi solidarności, jest właśnie „pays” z uwagi na wspólnotę obyczajów i mentalności, związaną ze środowiskiem kulturowym i wspólną tradycją historyczną. „Pays” to obszar o „ludzkich” wymiarach, w przeciwieństwie do dużych aglomeracji miejskich, gdzie stosunki pomiędzy ludźmi pozbawione są treści, a „biurokratyczna cywilizacja sterowanej konsumpcji” pozbawia człowieka tożsamości. Stąd też częste nawiązywanie w publikacjach poświęconych mikroregionom do Schumacherowskiego „small is beautiful”<sup>8</sup>.

Kryzys spowodował także zainteresowanie administracji publicznej problematyką mikroregionalną. Państwo — wobec wzrastającego w coraz szybszym tempie bezrobocia — zmuszone zostało do poszukiwania nowych możliwości i sposobów zaradzenia tej prawdziwej „pladze społecznej”. Usiłowania państwa, zmierzające do zahamowania i zmniejszenia liczby bezrobotnych, znalazły wyraz w jego działaniach podejmowanych w skali lokalnej, polegających m. in. na wyodrębnianiu — niezbyt fortunnie określonych — tzw. basenów zatrudnienia (bassins d'emploi). Dehmitację basenów oparto na analizie codziennych dojazdów do pracy, określając je jako strefy rekrutowania siły roboczej do przedsiębiorstw, na terenie których to stref dochodzi do konfrontacji podaży i zapotrzebowanie na miejsca pracy.

Baseny, wydzielone początkowo jedynie na obszarach szczególnie dotkniętych problemem konwersji przemysłu, zaczęto wyodrębniać z czasem także na innych terenach. W 1982 r. rząd podjął decyzję w sprawie promowania na obszarach basenów tzw. lokalnych komitetów zatrudnienia, nazwanych później komitetami basenów zatrudnienia (comités de bassin d'emploi), mających pełnić rolę organów konsultacyjnych administracji centralnej we wszystkich sprawach związanych z zatrudnieniem. Ponieważ jednym z warunków uznania przez państwo utworzonego komitetu jest objęcie jego działalnością „przestrzeni geograficznej, reprezentatywnej z punktu widzenia codziennych więzi solidarności ekonomicznej i społecznej”<sup>9</sup>, można powiedzieć, że koncepcja basenów zatrudnie-

<sup>8</sup> Zob. np. M. E. Chassagne, *Du refus de la mort à Vauto-crédation*, Autrement 1983, nr 47, s. 32; L. Quére, *Mouvements régionaux et décentralisation* Futuribles 1982, nr 56, s. 106.

<sup>9</sup> DATAR — Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, *Guide du développement local*, Paris 1986, s. 355.

nia w dużym stopniu zbieżna jest z ideą „pays”. Mieszkańcy basenów powiązani są bowiem wspólnotą interesów, ponieważ żyją, pracują i przemierzają się w obrębie tego samego obszaru.

### III. KONCEPCJE MIKROREGIONU

W próbach zdefiniowania mikroregionu przez przedstawicieli „mouvement des pays”, obok podkreślania jego historyczno-kulturowych „korzeni”, zwraca się uwagę, że jednostka przestrzenna określana tym pojęciem może zawierać obszary komplementarne. Chodzi tutaj o wzajemne zależności między miastem (średnim lub małym) a otaczającymi je terenami wiejskimi. W tej strefie współzależności miasto-wieś występują przede wszystkim codzienne migracje między domem a miejscem pracy i szkołą, więzi mieszkańców wsi z handlem, bankami, instytucjami świadczącymi usługi zdrowotne, społeczno-kulturalne itp. Mieszkańcy miast znajdują zaś w sąsiadujących wsiach źródło zaopatrzenia w Świeższe produkty rolne, a szczególnie miejsce odprężenia i wypoczynku. Tak więc koncepcja „pays” jako mikroregionu społeczno-gospodarczego wykracza najczęściej poza granice administracyjnego podziału na miasto i wieś i eliminuje dotychczasową konotację rolniczą z pojęcia zagospodarowanie lokalne.

W definicjach mikroregionu kładzie się nacisk na jego dwa filary, którymi są gospodarka i kultura, mogące odgrywać różną rolę w formowaniu się poszczególnych mikroregionów: czasami praktyka zorganizowania gospodarki oraz urządzeń i usług towarzyszących jest czynnikiem pierwotnym, czasami zaś kultura stanowi warunek istnienia, przeżycia i podtrzymania ukrytej siły mikroregionów.

Wybitny specjalista z zakresu ekonomiki regionu, założyciel w 1950 r. pierwszego we Francji Uniwersyteckiego Instytutu Ekonomii Regionalnej w Uniwersytecie Bordeaux I, Joseph Lajugie, definiuje „pays” jako małą, jednolitą strefę geograficzną, której ośrodkiem jest często małe miasto (tak charakterystyczne dla francuskiej sieci miejskiej), w łonie której rozwijają się oryginalne relacje społeczne, kulturalne i ekonomiczne, będące często dziedzictwem warunków naturalnych i długiej tradycji historycznej<sup>10</sup>.

„Pays” istnieje zarówno w zbiorowej świadomości jego mieszkańców, jak i administracji państwowej, instytucji publicznych i prywatnych. Dowodem tego jest istnienie okręgów wykraczających poza granice podziału administracyjnego, w obrębie których organizacje publiczne prowadzą swoją działalność, np. sektory (w sensie przestrzennym) szpitalnictwa,

<sup>10</sup> J. Lajugie, P. Delfaud, C. Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris 1985, s. 106.

dystrykty szkolne, okręgi taryf telefonicznych, agencji zatrudnienia, delegatury izb handlowych itp. Podobnie, w ramach stref współzależności miasto-wieś, organizują swoją działalność banki, lokalne edycje gazet regionalnych, sieci sklepów, różne stowarzyszenia, związki zawodowe i inne. Jest to efektem specyfiki podziału administracyjnego Francji (gminy-departamenty-regiony), polegającej na ogromnym rozdrobieniu gmin, których istnieje ponad 36 000 i z których 70% liczy poniżej 700 mieszkańców, a ponad 90% nie przekracza 2 000 ludności. Równocześnie „pays” nie daje się zastąpić departamentem, który — jako twór sztuczny, powstały na zasadach arytmetycznych — nie posiada zabarwienia uczuciowego, pozwalającego na uruchomienie solidarnych inicjatyw lokalnych. Stąd też niemal powszechnie odczuwana jest potrzeba istnienia jednostki pośredniej, innej niż departament. Oczywiście to było już w 1789 r. kiedy wraz z departamentami utworzone zostały kantony i dystrykty (te ostatnie zastąpiono później okręgami zwanymi „arrondissements”)<sup>11</sup>.

Potrzebę taką odczuwał także Generalny Komisarjat Planu, który poczawszy od połowy lat sześćdziesiątych (w ramach prac przygotowawczych do V-go planu narodowego na lata 1966 - 1970) sporządzał dla celów studialno-planistycznych podział kraju na strefy współzależności miasto-wieś. Pierwszy taki podział dokonany pod jego egidą przez tzw. misje regionalne, działające przy prefektach regionów, oraz regionalne dyrekcje Krajowego Instytutu Statystyki (INSEE), pochodził z 1965 r. dzieląc obszar Francji na 202 Strefy Studiów Demograficznych i Zatrudnienia (ZEDE). Podstawę tego podziału stanowiły kryteria handlowego przyciągania miast, codzienne dojazdy do pracy i — niekiedy — sieć drogową.

Pomimo dokonywanych przez administrację państwową podziałów na obszary współzależności miasto-wieś, termin „pays” występuje w języku urzędowym dopiero od 1975 r. przy okazji zawieranych przez państwo ze społecznościami lokalnymi tzw. kontraktów mikroregionalnych (contrats de pays). Najczęściej jednak operuje się określeniami bądź stref, bądź uprzednio wspomnianych basenów zatrudnienia. Tym niemniej poprzez wprowadzenie w 1975 r. procedury kontraktów mikroregionalnych państwo milcząco uznało istnienie „pays”, traktowanych jako obszar wpływów małych miast, a nawet w wielu przypadkach było inicjatorem formowania się mikroregionów<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Obecnie ani kantony ani „arrondissements” nie stanowią jednostek podziału administracyjnego. Kantony pełnią głównie funkcję obwodów wyborczych w wyborach do rad departamentalnych, zaś w „arrondissements” (których jest 325 i które bardzo często pokrywają się z obszarami „pays”) rozwijają swoją działalność niektóre służby publiczne (jak np. szkolnictwo podstawowe).

<sup>12</sup> Inny przykład stosowania w języku urzędowym terminu „pays” stanowią mikroregiony turystyczne (pays d'accueil) rozumiane jako zespół kilku gmin spójny z punktu widzenia ich znaczenia turystycznego; zob. J.-P. Laborie, J.-F. Lan-

Mówiąc o koncepcji mikroregionu w ujęciu „mouvement de pays” zwrócić należy jednak uwagę, że jego przedstawiciele opowiadają się za wielością definicji „pays”<sup>13</sup>. Konsekwencją tego jest zróżnicowanie poglądów na wiele innych spraw, takich jak: funkcje i kompetencje mikroregionu, konieczność wprowadzenia podziału administracyjnego na „pays”, zniesienia departamentów, a także na rozmiary przestrzenne mikroregionów, organy i instytucje działające na tym szczeblu itp. To zróżnicowanie poglądów zgodne jest z podstawową tezą głoszoną przez ruch mikroregionalny, a mianowicie prawem do różnorodności i odrębnej specyfiki mikroregionów. Ocenione ono zostało zresztą w Macon za przejaw siły i żywotności ruchu, lecz równocześnie za jedną z przeszkód na drodze do oficjalnego uznania struktur mikroregionalnych przez państwo.

Niezależnie od różnic w podejściu do koncepcji mikroregionu, za sprawę pierwszoplanową, warunkującą jego powstanie, uważa się powszechnie potrzebę istnienia woli mieszkańców. Mikroregionu nie można ustanowić dekretem, ponieważ niemożliwe jest zmobilizowanie ludności do działania aktem prawnym. Najlepszym tego dowodem są, zakończone niepowodzeniem, dotychczasowe próby urzędowego łączenia gmin. Dlatego też panuje przekonanie, że nic nie mogłoby być bardziej niebezpieczne aniżeli upowszechnienie jednego gotowego modelu „pays”. Mikroregion musi być tworem „żywym”, znajdującym wyraz w solidarnym działaniu jego mieszkańców. Czynnikiem zaś pobudzającym i konsolidującym lokalną solidarność winien być konkretny program rozwoju opracowany „na miejscu”, a nie przez władze zwierzchnie.

W tej sytuacji sprawa podziału administracyjnego na mikroregiony nabiera znaczenia drugorzędnego, czemu dano wyraz w czasie Stanów Generalnych w Macon. Podkreślano tam przede wszystkim potrzebę tworzenia i oficjalnego uznania struktur mikroregionalnych, jako pełnoprawnych partnerów władz wyższych szczebli we wszystkich kwestiach dotyczących rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Powszechnie także uważa się, że najbardziej zbliżone do idei „pays” są arrondissements i że liczba mikroregionów w całym kraju powinna wahać się w granicach od 300 do 400<sup>14</sup>.

Według informacji podanej w Macon, wolę ukonstytuowania się w formie mikroregionów wyraziło już około 200 „pays”, w których tworzone są różne organizacje i instytucje, głównie na podstawie ustawy o stawa-

gumier, P. de Roo, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris 1985, s. 75.

<sup>13</sup> Zob. np. *Actes des Etats Généraux des Pays*, Macon 11-12 juin 1982 supplément u nr 231 de Correspondance Municipale 1982, s. 14.

<sup>14</sup> Zob. np. L. Ergon, L. Laurent, *Vivre au pays*, Paris 1977, s. 27; M. Philipponeau, *Décentralisation et régionalisation*, Paris 1981, s. 173, Ph. Aydalot, *Economie régionale et urbaine*, Paris 1985, s. 149.



rzyszeniach z 1901 r.<sup>15</sup> Zgodnie z tą ustawą stowarzyszenie tworzone jest w wyniku konwencji, poprzez którą dwie lub więcej osób oddaje do dyspozycji ogółu swoją wiedzę lub swoją działalność w innym celu aniżeli dzielenie korzyści. Osoby (fizyczne lub prawne) tworzące stowarzyszenie mają wspólny, legalny i niezarobkowy cel. Działalność winna zatem być bezinteresowna finansowo, a ewentualne dochody mogą być przeznaczone jedynie na realizację wspólnego celu. Stowarzyszenie może bowiem uzyskiwać zyski, zatrudniać płatny personel i zawierać transakcje handlowe.

Pozostałe struktury mikroregionalne stanowią ponadto tzw. syndykaty gmin lub syndykaty mieszane<sup>16</sup>, z tym że w jednym mikroregionie tworzone są niekiedy różne formy struktur wzajemnie uzupełniających się (np. syndykat gmin SIVOM odpowiedzialny jest za realizację inwestycji, którymi zarządzają stowarzyszenia). Często także istnieje instytucja<sup>4</sup> federująca ogół struktur, którą stanowią np. komitety ekspansji, komitety mikroregionalne lub — od niedawna — rady mikroregionów.

Różnorodność tworzonych instytucji wynika z odrzucania jakichkolwiek wzorów w związku z faktem, że każda lokalna społeczność żyje i rozwija się na sobie właściwy sposób. Ich inicjatorami są miejscowi radni, praktycy życia gospodarczego, działacze społeczni, kulturalni itp., którzy — wobec fiaska dotychczasowego modelu rozwoju — widzą konieczność „innego rozwoju” i deklarują wolę działania na jego rzecz we własnym mikroregionie.

#### IV. ISTOTA ROZWOJU LOKALNEGO

Określenie „rozwój lokalny” jest nie tylko równie polisemiczne i nieprecyzyjne jak termin „pays”, lecz ponadto budzi kontrowersje natury ideologicznej. W przeciwieństwie także do terminu „pays” jest ono pojęciem nowym, i w powszechnym użyciu znalazło się dopiero w latach osiemdziesiątych, w okresie przygotowywania reformy decentralizacyjnej. Reforma ta nie doprowadziła jednak do instytucjonalizacji mikroregionów i dlatego rozwój lokalny we Francji nie może być wiązany z żadnym z istniejących szczebli podziału administracyjnego. Odnosi się go zazwyczaj do obszaru pośredniego między gminą a departamentem, przy czym w zależności od konkretnego problemu zasięg tego obszaru może być różny<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Zob. *DATAR — Ministère du Plan*, s. 248 - 252.

<sup>16</sup> Syndykaty te stanowią formy — opartej na zasadach dobrowolności, lecz stymulowanej przez państwo — współpracy między gminami; zob. np. J.-M. de Forges, *Les institutions administratives françaises*, Paris 1985, s. 75-76 oraz 174-179.

<sup>17</sup> Często jednak przymiotnik „lokalny” oznacza skalę gminy lub regionu, co związane jest z zamiennym używaniem pojęć „collectivités territoriales” i „collectivités locales” na określenie społeczności wszystkich szczebli podziału administracyjnego; zob. art. 34 i 35 konstytucji francuskiej z 1958 r. Niekiedy natomiast termin

Ogólnie można powiedzieć, że idea rozwoju lokalnego w znacznej mierze wywalczona została przez „mouvement des pays” i — w związku z przedłużającym się kryzysem — podchwycona przez administrację państwową. Zwrócić należy jednak uwagę na dodatkowe przesłanki, które spowodowały, że problem rozwoju lokalnego nabrał szczególnego znaczenia. Są nimi z jednej strony zaobserwowane od dłuższego czasu zjawisko wzmożonego rozwoju suburbii, z drugiej zaś — wzrost roli małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych, które ostatnio stały się głównymi ośrodkami innowacji.

W pierwszym przypadku chodzi o proces określany we Francji terminem, stanowiącym prawdziwy barbaryzm, a mianowicie „rurbanizacja”<sup>18</sup>. Przez pojęcie to rozumie się zjawisko oddzielenia miejsc zamieszkania i miejsc pracy w wyniku osiedlania się ludności na terenach podmiejskich, w odległości 15-30 km od centrów dużych i średnich aglomeracji. Zjawisko to powoduje powstawanie nowych, wcześniej nie występujących na tych obszarach problemów (jak np. właściwe gospodarowanie ziemią, ochrona środowiska, rozwój usług, transportu itp.), których rozwiązywanie wymaga podejmowania działań uzgodnionych w skali międzygminnej.

W drugim przypadku natomiast chodzi o występowanie złożonych interakcji między miejscowym otoczeniem a małymi i średnimi przedsiębiorstwami przemysłowymi (oznaczanymi skrótami PMEi lub PMI), które będąc bardzo zależne od środowiska lokalnego są równocześnie w stanie wyzwolić w nim nowe dynamizmy<sup>19</sup>. Zaznaczyć jednak należy, że ruch mikroregionalny jest podzielony w swoich opiniach na temat roli PMI w rozwoju lokalnym. Wielu jego rzeczników kojarzy samą ideę przedsiębiorstwa z pejoratywnie odczuwanymi pojęciami „patrona” i „dominacji” i opowiada się za koncepcją rozwoju bazującego na sektorze tzw. gospodarki społecznej (*économie sociale*), którego trzon stanowią kooperatywy, instytucje wzajemnej pomocy i stowarzyszenia. Powoli

ten stosowany jest bardzo nieprecyzyjnie i po prostu oznacza skalę mniejszą niż ogólnokrajową; por. uwagi na temat terminu „lokalny” rozumianego *sensu largo* i *sensu stricto* w: A. Kukliński, *Polska lokalna. Uśpiony potencjał*, Życie Gospodarcze 1984, nr 13, s. 6.

<sup>18</sup> Obok tego pojęcia stosowanych jest jeszcze wiele innych terminów, co świadczy o trudnościach w jednoznacznym określeniu istoty tego zjawiska; zob. J.-F. Langumier, *Pour une prospective de Vespace periurbain en France*, Les Annales de la Recherche Urbaine 1982, nr 15, s. 83.

<sup>19</sup> Zob. Ph. Aydalot w przedmowie do *Milieux innovateurs en Europe*, Paris 1986. Cytowana publikacja stanowi efekt pracy międzynarodowego zespołu badawczego GREMI (le Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) prowadzącego studia nad zdolnością środowiska do rozwijania synergii innowacyjnych. W pracach tego zespołu bierze udział kilkanaście zachodnioeuropejskich grup badawczych i jako jedyna z krajów socjalistycznych grupa poznańska, kierowana przez profesora Bohdana Gruchmana.

jednak coraz więcej zwolenników zaczyna zdobywać pogląd, że PME<sub>i</sub> poprzez dyfuzję nowych technologii mogą stać się motorem aktywizacji społeczno-gospodarczej środowiska lokalnego, zaś środowisko to umożliwia uruchomienie synergii<sup>20</sup> lokalnych, stymulujących zdolności innowacyjne. Bliskość partnerów i instytucji posiada bowiem zasadnicze znaczenie dla powstawania sieci trwałych powiązań, ułatwiających komunikowanie i wymianę informacją oraz wzajemne przenikanie wiedzy i pomysłów twórczych.

Wspomniane powyżej kontrowersje wokół pojęcia „rozwój lokalny” wynikają z faktu, że stanowi on wyraz różnych ideologii, których przedstawiciele rozmaicie interpretują jego istotę i przypisują mu różną rolę. Kolejno traktowany on bywa jako:

- sposób wyjścia z kryzysu poprzez realizację „innego rozwoju”, czyli przez nadawanie priorytetu innemu szczeblowi przestrzennemu,
- nowy sposób rozwoju poprzez inicjatywy mogące liczyć na wsparcie ze strony państwa,
- bodziec do rozwijania praktyk samorządowych,
- narzędzie regulowania konfliktów społecznych,
- odpowiedź na działania pobudzające państwa w celu wzmocnienia efektu mnożnikowego przyznawanej przez nie pomocy i inne<sup>21</sup>.

Dla rzeczników ruchu mikroregionalnego rozwój lokalny jest synonimem „innego rozwoju”, którego podmiotami są miejscowe społeczności i który bazuje na miejscowych inicjatywach oraz racjonalnym wykorzystaniu zasobów lokalnych. Stanowi on odpowiedź ruchu społecznego na groźbę zmierzchu demograficznego, kulturalnego i ekonomicznego mikroregionów, spotęgowaną trwającym kryzysem. „Rozwój lokalny stanowi wyraz solidarności lokalnej tworzącej nowe stosunki społeczne i oznacza wolę mieszkańców mikroregionu w kwestii waloryzacji bogactw lokalnych, co łącznie kreuje rozwój ekonomiczny”<sup>22</sup>.

W ujęciu rzeczników „mouvement des pays” rozwój lokalny charakteryzuje się cechami właściwymi dla tzw. modelu rozwoju „odolnego” (development „from below”) przeciwstawianego dotychczasowemu modelowi rozwoju „odgórnego” (development „from above”)<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Obrazowe przedstawienie istoty synergn wyrażane jest zazwyczaj za pomocą równania  $2+2=5$ ; zob. B. Huson, *La prise de contrôle d'entreprise*, Paris 1987, s. 17. Na temat synergii lokalnych zob. B. Gruchman, *Funkcjonowanie władzy a gospodarka lokalna*, Kongres Ekonomistów, Kraków, listopad 1987 r. przedruk pt. *Szanse gospodarki lokalnej*, Zdanie 1987, nr 12, s. 8 - 9.

<sup>21</sup> Zob. J.-P. Laborie, J.-F. Langumier, P. de Roo, *La politique*, s. 165.

<sup>22</sup> J.-L. Guigou, *Le développement local: espairs et freins*, Correspondance Municipale 1984, nr 246, s. 6.

<sup>23</sup> Na ten temat zob. np. J. Friedmann, C. Weaver, *Territory and function. The evolution of regional planning*, London 1979, oraz W. B. Stöhr, D. R. Frazer Taylor, *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*, Chichester—New York—Brisbane—Toronto 1981.

Akcentują oni bowiem jego charakter endogeniczny (endogene) i określają go jako typ rozwoju „wnoszącego się” (ascendant), kompleksowego (global) oraz zintegrowanego (intégré). Określenia te mogą być różnie interpretowane i w związku z tym rozwój lokalny może być utożsamiany lub nie z rozwojem „oddolnym”.

Endogeniczny charakter rozwoju oznacza, że jest on efektem waloryzacji potencjału lokalnego (ludzi i zasobów fizycznych), a wytwarzane — w wyniku wykorzystania miejscowych zasobów — nowe wartości w maksymalnym stopniu pozostają na miejscu. Oznacza on równocześnie wolę społeczności lokalnej odnośnie do wzięcia na siebie odpowiedzialności za rozwój własnego terenu. Znajduje w nim wyraz ponadto odrębność i specyfika mikroregionów i dlatego odrzucane są tutaj wszelkie wzorce narzucane „od góry” lub „z zewnątrz”, charakterystyczne dla rozwoju egzogenicznego.

Jedynie miejscowa solidarność, zmobilizowana wokół lokalnego projektu, jest w stanie uruchomić synergie wszystkich podmiotów. Projekty (programy) opracowane „na miejscu” i realizowane przy wykorzystaniu lokalnych zasobów powodują odwrócenie kierunku dynamiki rozwoju, przybierającej charakter „wnoszący się” w przeciwieństwie do „zstępującego” charakteru rozwoju „od góry”.

Kompleksowość rozwoju oznacza natomiast, że nie dotyczy on wyłącznie problemów gospodarczych, lecz bierze pod uwagę wzajemnie przenikające się i warunkujące aspekty społeczne, kulturalne i ekonomiczne. Oznacza ona także wykorzystanie wszystkich miejscowych czynników i całego potencjału lokalnego. Często zamiennie z określeniem rozwój kompleksowy używa się określenia rozwój zintegrowany, które posiadać może jednak wiele innych znaczeń<sup>24</sup>.

Także ruch mikroregionalny zróżnicowany jest pod względem interpretacji wymienionych cech. Formułowane opinie wahają się od bardzo skrajnych (utożsamiających rozwój lokalny z rozwojem „oddolnym”, traktowanym jako alternatywa rozwoju „od góry”) do bardziej umiarkowanych, zmierzających do połączenia rozwoju „from above” z rozwojem „from below”. Wyjaśnić jednak należy, że nawet w przypadku skrajnej interpretacji rozwoju endogenicznego nie chodzi o „sztuczne przeciwstawienie rozwoju krajowego i rozwoju lokalnego, lecz o usiłowanie nadania priorytetu rozwojowi „od bazy” i zintegrowanie go z planowaniem krajowym, które definiując cele krajowe respektuje inicjatywy i odrębności lokalne”<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Jak pisze F. Perroux, każde z tych określeń może być interpretowane zgodnie z różnymi interesami i na podstawie doktryn ekonomicznych, które wychodząc z różnych przesłanek prowadzą do różnych zaleceń; F. Perroux, *Pour une philosophie*, s. 31.

<sup>25</sup> J.-L. Guigou, *Coopération intercommunale et développement par la base*, w: *Le développement décentralisé*, pod red. B. Planque, Paris 1983, s. 188.

Koncepcja rozwoju „oddolnego” została poddana we Francji szerokiej krytyce, która uznała ten model rozwoju za nierealny, utopijny czy wręcz naiwny. Wskazano bowiem na daleko idące zróżnicowanie zdolności inicjatywnej i dynamizmu wewnętrznego społeczności lokalnych, co — przy zróżnicowaniu ich wyposażenia w posiadane zasoby (naturalne i wytworzone) — musi prowadzić (w przypadku rozwoju „oddolnego”) do regresu społeczno-ekonomicznego nie tylko poszczególnych obszarów, ale także całego systemu. Ponadto sytuacja kryzysowa w istotywny sposób zmniejsza możliwość samodzielnego rozwoju społeczności lokalnych i zwiększa potrzebę „solidarności ogólnonarodowej”, oznaczającą konieczność centralnej repartycji środków w przekroju całego kraju<sup>26</sup>.

Krytyka rozwoju „oddolnego” nie oznacza jednak negacji idei rozwoju lokalnego, a tylko zwraca uwagę na fakt, że nie można utożsamiać tych dwóch pojęć i w związku z tym nie można traktować rozwoju lokalnego jako modelu alternatywnego. Na ogół panuje zgodna opinia że mobilizowanie miejscowych zasobów jest niezbędne dla wzrostu efektywności ekonomicznej i przeciwdziałania „odgórnej” logice sektorowej gdyż inicjatywy lokalne prowadzą do opracowania projektów kompleksowych.

Rozwój lokalny różni się jednak tym od rozwoju „from below”, że pierwszy uwzględnia cele i uwarunkowania ogólnokrajowe przy opracowywaniu miejscowych programów. Programy te, mające mobilizować i uruchamiać synergie wszystkich partnerów, muszą brać pod uwagę rozwój całej gospodarki i realizacja ich, w znacznym stopniu, odbywa się przy wykorzystaniu środków centralnych. Oznacza to równocześnie, że rozwój lokalny nie może pretendować do rozwiązywania ogółu problemów gospodarczych i tym samym nie może stanowić jedynej strategii zagospodarowania przestrzennego. Podstawowy problem sprowadza się zaś do zsynchronizowania rozwoju lokalnego z rozwojem całej gospodarki tak, aby pierwszy nie hamował drugiego.

Podobnie wygląda sprawa w przypadku innowacji, gdzie zarówno ujęcie sektorowe, jak i ujęcie terytorialne są niezbędne. Sieci horyzontalne (lokalne synergie innowacyjne) są bowiem „współtwórcami” innowacji wraz z sieciami pionowymi (branżowo-funkcjonalnymi) i wraz z nimi składają się na system globalnej synergii innowacyjnej<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Zob. np. X. Greffe, *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris 1985, s. 148; J. Lajugie, *Chômage et aménagement du territoire...*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 1986, nr 8, s. 482. Ph. Aydalot, *Dylematy ekonomii regionalnej*, Biuletyn KPZK PAN 1983, z. 124, s. 46-47. Por. także: S. M. Komorowski, *Przestrzenna organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego* Biuletyn. KPZK PAN 1978, z. 98, s. 159.

<sup>27</sup> J.-C. Perrin, *Technologies nouvelles et synergies locales. Eléments de théorie et d'analyse*, w: *Technologies nouvelles et développement régional*, Paris 1986, s. 298

Według definicji rządowej Delegatury ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Działalności Regionalnej (DATAR) rozwój lokalny określany jest jako „realizacja — najczęściej, lecz nie wyłącznie — w ramach kooperacji międzygminnej projektu kompleksowego, łączącego aspekty ekonomiczne, społeczne i kulturalne rozwoju. Na ogół inicjowany przez miejscowych radnych, proces rozwoju lokalnego opracowywany jest w wyniku szerokiego uzgodnienia przez ogół obywateli i zainteresowanych instytucji i znajduje wyraz we wspólnym kierowaniu jego realizacją”<sup>28</sup>.

Państwo, będąc zainteresowane zwiększeniem ogólnej dynamiki rozwoju oraz zmniejszeniem zakresu swoich obowiązków i przejęciem niektórych funkcji przez miejscowe społeczności, podejmuje działania promujące rozwój lokalny. Prowadzone są one pod egidą DATAR i zmierzają w kierunku popierania wszelkich form współpracy międzygminnej poprzez udzielanie gminom pomocy technicznej i metodycznej, pilotowanie niektórych pionierskich i eksperymentalnych procedur oraz finansowe wspieranie realizacji wspólnych programów w ramach umów planowych (*contrats de plan*)<sup>29</sup>.

W 1983 r. wprowadzone zostały — w wyniku wniesienia poprawki do tzw. drugiej ustawy o decentralizacji — międzygminne karty rozwoju i zagospodarowania, będące najbardziej elastyczną z dotychczasowych form współpracy międzygminnej. Stanowią one dokument wspólnie opracowany i zaaprobowany przez dobrowolnie łączące się w tym celu gminy, nakreślający kierunki ich średniookresowego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz zawierający sformułowane — zgodnie z tymi kierunkami — programy działań. Karty te pomyślane zostały jako forma planów mikroregionów i mają stanowić — po raz pierwszy w dotychczasowej praktyce francuskiej — pomost łączący planowanie społeczno-gospodarcze z planowaniem przestrzennym. Winny być one bowiem brane pod uwagę zarówno przy opracowywaniu planów regionów jak i przy sporządzaniu miejscowych planów przestrzennych, noszących nazwę schematów kierunkowych (*schemats directeurs*) i planów zagospodarowania gruntów (*plans d'occupation des sols*).

Istotne *novum* stanowi ponadto zaniechanie praktyki automatycznego

<sup>28</sup> M. de Romfort, *Développement local, information et communication*, Paris 1983 (cyt. za J.-L. Guigou, *Coopération*, s. 6).

<sup>29</sup> Umowy planowe, wprowadzone ustawą o reformie planowania w 1982 roku, miały stanowić podstawowy środek realizacji planów regionów i równocześnie zapewniać ich powiązanie z planem narodowym. W lutym 1988 r. prawicowy rząd przedstawił projekt nowej reformy planowania, wprowadzający istotne zmiany w poprzedniej koncepcji planu narodowego, jednakże umowy planowe zostały utrzymane i będą podpisane na lata 1989 - 1993; zob. *Le compte rendu officiel du Conseil des Ministres*, Le Monde z 5 II 1988 r.

przyznawania pomocy finansowej na realizację lokalnych przedsięwzięć. Wspomniana uprzednio procedura kontraktów mikroregionalnych wiązała się z przydzielaniem z góry miejscowym społecznościom określonych kwot funduszy ze środków centralnych lub regionalnych. W przypadku kart natomiast nie przewiduje się żadnych specjalnych dotacji czy subwencji, lecz przyjęto zasadę negocjowania środków przez społeczności lokalne i podpisywania przez nie w tym celu porozumień (conventions). Podstawę do zawarcia konwencji stanowiąc mają wcześniej opracowane — na podstawie analizy faktycznych potrzeb — lokalne programy działań. Przepisy prawne nie nakładają żadnych ograniczeń odnośnie do partnerów, z którymi mogą być prowadzone negocjacje i zalecane jest wykorzystywanie wszystkich istniejących ku temu możliwości. Pierwszoplanowymi interlokutorami w tym względzie są oczywiście zainteresowane gminy, departamenty, regiony oraz państwo, lecz w grę wchodzi także inne instytucje publiczne i prywatne (m.in. izby rzemieślnicze, rolne, przemysłowe, instytucje bankowe, różnego rodzaju fundacje itp.). W ten sposób istotnej zmianie ulega pozycja lokalnych społeczności, które zamiast „proszących” i wspomaganych stają się świadomymi partnerami innych podmiotów. Karty międzygminne mają zatem wzbudzać ożywczy ferment aktywizujący całe lokalne środowisko i uruchamiać efekty synergiczne działania wszystkich aktorów życia społeczno-gospodarczego. Niezbędne staje się tutaj nawiązywanie kontaktów oraz wymiana informacji między różnymi instytucjami i organizacjami.

Znamiennym zjawiskiem w ostatnim okresie jest ewolucja poglądów ruchu mikroregionalnego na rozwój lokalny w kierunku uznania jego komplementarnego charakteru, „otwarcia na zewnątrz” i partnerstwa z władzami. Ewolucja ta związana jest z uzasadnionymi obawami ruchu przed izolacją i zepchnięciem na margines w wyniku powszechnej krytyki nierealności jego niektórych postulatów. Stąd też stopniowo zaczynają przeważać opinie dostrzegające pozytywne (z punktu widzenia celów ruchu) aspekty reformy decentralizacyjnej i wprowadzenia umów planowych. Powszechna jest także bardzo przychylna ocena, z jaką spotkała się procedura kart międzygminnych<sup>30</sup>. Powoli zatem zaczyna się wykształcać zbiorowy consensus na temat rozwoju lokalnego, który to rozwój — w ogólnym przekonaniu — wymaga spełnienia przynajmniej dwóch wstępnych warunków, a mianowicie istnienia obszaru charakteryzującego się więziami solidarności międzygminnej oraz opracowania, w sposób uzgodniony, lokalnego, kompleksowego programu rozwoju.

<sup>30</sup> Zob. np. *Association Nationale pour le Développement Local et les Pays, Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement — un bon outil*, Paris 1984; A. Lefebvre, J.-C. Meyer, *Planification et aménagement des communes, des départements et des régions*, Paris 1985, s. 101 - 108.

## V. UWAGI KOŃCOWE

Wydaje się, że dotychczasowe doświadczenia francuskie w zakresie koncepcji mikroregionu i rozwoju lokalnego mogą być bardzo interesujące z punktu widzenia warunków polskich. Realizowane w ramach II etapu reformy gospodarczej przedsięwzięcia decentralizacyjne zmierzają do znacznego umocnienia podstawowych jednostek podziału administracyjnego, tj. gmin wiejskich i miejskich. Skuteczność wprowadzanych zmian zależy jednak w wysokim stopniu od tego, jak silne będzie dla nich wsparcie oddolne. Wsparcie to musi obejmować szerokie kręgi społeczności lokalnych i skupiać się nie tylko na zagadnieniach gospodarczych, ale dotyczyć także sfery zjawisk społecznych i kulturowych. Znaleźć w nim winna wyraz cała specyfika poszczególnych społeczności, sięgająca korzeniami do historii i tradycji miejscowych. Konieczne zatem jest stworzenie warunków do rozwoju lokalnej tożsamości społecznej oraz stymulowanie wszelkich — nie tylko gospodarczych — inicjatyw lokalnych.

Problemem niezwykle istotnym w naszej sytuacji jest potrzeba rozwijania poziomych więzi terytorialnych i współpracy między gminami. Wprawdzie stopień rozdrobnienia gmin we Francji stanowi przykład ekstremalny (ich liczba przekracza łączną sumę jednostek stopnia podstawowego we wszystkich pozostałych krajach Wspólnoty Europejskiej), to jednak i u nas występuje znaczne zróżnicowanie obszaru i struktury gospodarczej tych jednostek, jak również wiele zjawisk wykracza poza ich granice administracyjne. W szczególności nie mieszczą się z reguły w obrębie gmin lokalne rynki pracy, strefy zasięgu różnych usług (np. szkolnictwa średniego, szpitalnictwa) oraz sprawy dalszego kompleksowego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Z drugiej strony ramy wojewódzkie są dla szeregu wymienionych tu zjawisk zbyt rozległe. Ustawodawstwo polskie przewiduje możliwość łączenia się gmin w dobrowolne związki celowe, jednakże nadal stwierdza się brak poziomego współdziałania władz terenowych w rozwiązywaniu wspólnych problemów<sup>31</sup>. Stąd też doświadczenia francuskie w tej dziedzinie, zwłaszcza zaś wprowadzone ostatnio rozwiązania, wydają się być godne uwagi. Łączenie gmin nie może dokonywać się mechanicznie i odgórnie, lecz musi wynikać z komplementarności tych jednostek i posiadać szerokie wsparcie społeczne. Praktyka francuska dowodzi jednak, że niezbędne stają się tutaj stymulujące działania państwa i jednostek wyższych szczebli, ponieważ same przepisy prawne nie są w stanie uruchomić oddolnych inicjatyw. We Francji działania te przybierają bardzo różnorodne formy i uważane są

<sup>31</sup> Zob. M. Opałło, *Planowanie terytorialne. Powolny postęp*, *Życie Gospodarcze* 1986, nr 16, s. 10.



za kluczowy czynnik rozwoju lokalnego<sup>32</sup>. Stanowią one narzędzia tzw. polityki wspierania rozwoju lokalnego, która — oprócz wymienionych wcześniej form działania — obejmuje wiele innych, jak np. zapewnianie mikroregionom fachowego personelu, finansowanie szkolenia i etatów dla tzw. animatorów rozwoju lokalnego (agent de développement, agent de pays, animateur), organizowanie lokalnych systemów informacyjnych (SLI), wydawanie przewodników rozwoju lokalnego, upowszechnianie doświadczeń z tego zakresu itp.

Wszystko to nie znaczy oczywiście, że rozwój lokalny we Francji nie napotyka na żadne problemy, lecz raczej wprost przeciwnie. Jednakże różnorodność podejmowanych działań i tworzonych instytucji w celu jego promowania świadczy, że powszechne uznanie wartości mikroprze-strzennych stało się faktem. Konieczne jest to także w Polsce, gdyż rosnący wpływ lokalnych układów przestrzennych na ogólne tempo rozwoju stanowi obiektywną prawidłowość rozwojową<sup>33</sup>. Sądzić zatem należy, że śledzenie rozwiązań francuskich w tej dziedzinie, przy całej odrębności systemowej, może być dla nas niezwykle pożyteczne.

## THE CONCEPTION OF MICROREGION AND LOCAL DEVELOPMENT IN FRANCE

### Summary

France is a country where the problems of local development as a means of rational utilization of local factors and conditions of growth have been studied for more than 20 years. It has been so due to the activity of the French social movement called „mouvement des pays”, which opposes to the traditional model of managing the socio-economic development. That movement propagates the conception of microregions which would embrace the territories of so-called „pays” with their population committed to common social and economic interests and bound by common traditions and history.

The crisis of the '70 heightened the interests of the State in the problems of local communities and resulted in undertaking actions towards creating microregions and promoting local development. However, it was not before the period of preparations of the decentralization reform of the '80 that a more intensive dialogue and some assimilation of standpoints of the social movement and the State administration took place.

In her article, the author presents the evolution of views of the social mo-

<sup>32</sup> J.-P. Ollivaux, *Planification décentralisée: les politiques régionales d'appui au développement territorial*, Paris 1986, s. 10. Publikacja ta stanowi pionierskie opracowanie, zawierające wyniki badań przeprowadzonych we wszystkich metropolitalnych regionach francuskich odnośnie do stosowanych w nich narzędzi stymulowania rozwoju lokalnego.

<sup>33</sup> B. Gruchman, *Funkcjonowanie władzy*, s. 10.

vement and the State central administration on the conceptions of microregions and local development. Particular attention was paid to solutions adopted in the course of the decentralization reform and to the possibilities of adapting them to Polish conditions. Since nowadays, due to the implementation of the economic reform, similar issues are of current interest in Poland, it seems useful to observe intently French developments, especially that despite obvious political and social differences, France seems to be a good point of reference for comparisons.