Danuta Śniegowska

5. SAMORZĄD TERYTORIALNY A ROZWÓJ GOSPODARKI LOKALNEJ

5.1. Wprowadzenie

Jednym z ważnych elementów demokratyzacji w II-giej Rzeczypospolitej Polskiej była ustawowa[1] akceptacja samorządu terytorialnego jako podstawowej formy organizacji życia w gminie. Konsekwencją tego jest uzyskanie przez gminę większej (niźli posiadała dotychczas) samodzielności w działaniu na rzecz lokalnej społeczności. Nowo wybrane samorządowe organy gminy są zobowiązane do decydowania o kształcie i kierunkach lokalnej polityki rozwoju i organizowania życia publicznego w zgodzie z preferencjami lokalnej społeczności, ale także w zgodzie z obowiązującymi normami prawnymi.

Z definicji samorządu w ogóle, a z pojmowania samorządu terytorialnego w szczególności wyłaniają się dwie charakterystyczne cechy samorządności gminy. Są nimi: samodzielność decyzji i jej lokalny charakter. Samodzielność decyzji organów polega na wyborze kierunku i sposobu postępowania zmierzającego do osiągnięcia pożądanego celu. Lokalny charakter tej decyzji polega na odniesieniu jej ważności do kryterium „optymalnego" dla lokalnej społeczności.

Przedmiotem prezentowanych poniżej rozwiązań są wybrane problemy funkcjonowania społeczności lokalnej i jej samorządu. Mowa będzie o polityce rozwoju lokalnego, o różnych kierunkach działania organów gminy umożliwiających realizację zamierzonych celów - ważnych dla lokalnej społeczności.

W ramach polityki gospodarczej organy lokalne mogą preferować własną działalność gospodarczą (opartą o przedsiębiorstwa komunalne) bądź uczestniczyć w pobudzaniu aktywności innych podmiotów.

W przestrzennym zagospodarowaniu gmin do ważnych kierunków działania władzy lokalnej zalicza się: gospodarkę terenami (jako kupno i sprzedaż gruntów, w tym także gruntów z zabudowaniami), gospodarowanie przestrzenią gminy oraz ochronę środowiska naturalnego[2].

W moim przekonaniu samorząd terytorialny może stać się ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego i jego siłą motoryczną w rozwoju gospodarki gminy itp. przy możliwie najszerszej reprezentacji interesów lokalnej społeczności. Ale równocześnie trzeba zdawać sobie sprawę, że rozwój lokalny w praktyce może być realizowany tylko w takich granicach, jakie wyznacza uwarunkowanie zewnętrzne (ponadlokalne, wyższego

[1] Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.

[2] B. Jałowiecki, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Warszawa 1990, s. 149 - 150.

rzędu), to znaczy w granicach wynikających z nadrzędności interesów ogólnopaństwowych wobec interesów lokalnych.

Z obserwacji funkcjonowania organów lokalnych wynika, że one wciąż borykają się ze znacznymi utrudnieniami w realizacji własnych przedsięwzięć. Nadal realizacja polityki lokalnej napotyka na szereg barier. Oto niektóre z nich: a) konkurencyjność celów ogólnokrajowych, b) brak w społeczeństwie umiejętności i nawyków do działania w systemie demokratycznym, c) słabe przygotowanie administracji lokalnej do działania w warunkach rynkowych. Problemowi barier w funkcjonowaniu samorządowych i samodzielnych gmin poświęcony zostanie osobny artykuł. Tutaj przedstawię argumentację poglądów o możliwościach i celowości działania organów lokalnych na rzecz rowoju gospodarki gminy jako źródła wytworzenia solidnych podstaw kapitałowych dla realizacji rozwoju całego układu lokalnego.

Moje przekonanie o celowości samodzielnego kontynuowania rozwoju gospodarki lokalnej opieram na następujących przesłankach[3]:

– podstawowa jednostka terytorialna (zwana gminą) jest układem ekologiczno-osadniczo-gospodarczym o określonych sprzężeniach zwrotnych wewnętrznych – między elementami układu oraz zewnętrznych – między układem a otoczeniem,

– lokalny metasystem kierowania układem w warunkach samodzielności to podmioty stanowiące (organy władzy, tj. rada gminy wybierana przez mieszkańców gminy) i podmioty wykonawcze (zarząd gminy oraz przedsiębiorstwa i instytucje niezależne od stopnia ich autonomii)[4],

– podział między kierującymi a kierowanymi w układzie lokalnym zaciera się na tyle, na ile kierujący mogą być również kierowanymi,

– lokalizm można przyjąć jako ideologię samorządową, króra stanowi podstawę programów rozwoju lokalnego, a równocześnie wspiera jego realizację.

5.2. Lokalizm w rozwoju gminy

Lokalizm to swojego rodzaju światopogląd, polegający na wysokiej ocenie konkretnego miejsca na ziemi. To swoiste traktowanie konkretnego obszaru (np. gminy) może być podstawowym kryterium w wytyczaniu zakresu działania wspólnoty samorządowej we względnej harmonii i bliskości z przyrodą. Lokalizm opiera się na filozofii, w której wytwory społecznego działania utrzymują stały związek z miejscem ich powstania. Lokalizm zobowiązuje do samodzielności za los własny, własnej rodziny i społeczeństwa. Wreszcie lokalizm można traktować jako pewną ideologię, która stanowi podstawę programów rozwoju lokalnego[5].

Rozwój lokalny – zawarty w treści planu lokalnego – powinien być rozumiany w znaczeniu kompleksowych przeobrażeń jakościowych dotyczących danego obszaru

---

[3] D. Śniegowska, *Organy lokalne w kierowaniu rozwojem gminy* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Poznań-Warszawa 1990, s. 188.

[4] Por. R. Broszkiewicz, *Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej...*, op.cit., s. 49.

[5] G. Gorzelak i B. Jałowiecki [w:] *Strategia władz lokalnych*, Warszawa 1990, s. 11 - 12.

w zakresie poziomu życia mieszkańców i warunków funkcjonowania organizmów gospodarczych tu zlokalizowanych. Eksponuje się wówczas w lokalności rozwoju jego efekt przy równoczesnym szerokim ujęciu jego determinat (tj. czynników, warunków, środków), które mogą mieć charakter zarówno lokalny jak i zewnętrzny[6].

W dalszych roważaniach nad rolą samorządu terytorialnego, lokalizm traktujemy jako ideologię samorządową, w której nie odrzuca się państwa, ale ogranicza jego rolę w kierowaniu rozwojem gmin do tak zwanego minimum niezbędnego do funkcjonowania społeczeństwa i jego gospodarki jako całości.

W tej konwencji gminę traktujemy jako jednostkę przestrzennie zwartą, wyodrębnioną z większej całości, stanowiącą zbiór elementów i zbiór sprzężeń między nimi, które wspólnie określają właściwości tej jednostki. Sprawne funkcjonowanie gminy sprzyja lepszemu zaspokajaniu potrzeb lokalnej społeczności oraz racjonalnemu gospodarowaniu zasobami terenu przy respektowaniu wymogów ochrony środowiska[7].

Gmina funkcjonuje jednak w ogólnokrajowym systemie, a jej rozwój jest elementem rozwoju całego kraju. Z jednej strony w gminie jako systemie lokalnym o określonej harmonii i układzie względnie odosobnionym eksponuje się lokalizm. Z drugiej strony od gminy jako elementu systemu wyższego rzędu wymaga się respektowania zasad funkcjonowania całego państwa. Ostatecznie gmina działa na swoje konto, realizuje własne potrzeby, ale także działa na rzecz bezpośredniego otoczenia oraz czerpie korzyści z tego otoczenia na rzecz własnej społeczności.

Inaczej mówiąc: elementy systemu podstawowego (gminy) wzajemnie na siebie oddziaływują i charakteryzują się sprzężeniami wewnętrznymi, ale również niektóre elementy tego systemu charakteryzują się sprzężeniami zewnętrznymi (tj. z otoczeniem gminy). Na rozwój lokalny wpływają oba nurty, tj. lokalny jak i ogólnokrajowy. Nurt lokalny powinnien być kreowany przez samorząd terytorialny, odzwierciedlać się w inicjatywach i aktywności lokalnej społeczności – realizowanych samodzielnie i na własny rachunek. Nurt ogólnokrajowy ogranicza rolę samorządu terytorialnego, wynika z funkcji ponad lokalnej gminy i powinien obejmować koordynację procesów makroekonomicznych oraz zachowanie względnej równowagi rozwoju całego kraju. Rozwój lokalny oparty na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie mieszkańców gminy, a sposób rządzenia na samodzielnym podejmowaniu decyzji o tworzeniu warunków sprzyjających poprawnie życia obywateli zamieszkałych na terenie gminy, świadczą o respektowaniu zasad samorządności.

Rozwój lokalny dokonuje się na wielu płaszczyznach, których wyodrębnienie nie jest jednoznacznie sformułowane. Do najczęściej wymienianych płaszczyzn rozwoju gminy jako systemu należą: rozwój podsystemu osadniczego (nazywanego także społecznym lub społeczno-kulturalnym), rozwój podsystemu ekologicznego oraz rozwój podsystemu gospodarczego.

Rozwój lokalny podsystemu ekologicznego koncentruje się na poprawie (a co najmniej utrzymaniu dotychczasowego stanu) „czystości względnej" środowiska przyrod-

---

[6] Por. L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozwoju lokalnego* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej*..., op.cit., s. 38 - 39.

[7] D. Śniegowska, W. Chojnowski i J. Polowczyk, *Rola organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy*, „Gospodarka. Administracja państwowa, Warszawa 1988, z. 11.

niczego. Dość powszechne są poglądy, że ochrona środowiska naturalnego ma charakter ponadlokalny, a inwestycje w tym zakresie są zbyt kosztowne na gminną kasę. W moim przekonaniu organy lokalne powinny być zaangażowane w sposób bezpośredni w ochronę środowiska. Powinno to objąć: inicjowanie lokalizacji szczegółowej oraz udział w inwestycjach specjalistycznej infrastruktury (jak: wysypiska i utylizacja śmieci, oczyszczalnie ścieków itp.) i podlegać kontroli lokalnej społeczności, a także zadania wynikające z utrzymania zieleni komunalnej.

Rozwój lokalny podsystemu osadniczego polega na artkułowaniu interesów grupowych społeczeństwa. Realizuje się go poprzez poprawę warunków codziennego życia i jego obsługi w takich dziedzinach, jak: oświata, służba zdrowia, opieka społeczna i kultura. Rozwój podsystemu osadniczego powinien opierać się na efektach ekonomicznych lokalnej gospodarki, ale także w konkretnych wypadkach powinien być zasilany częściowo lub w całości strumieniami finansowymi z zewnątrz (spoza gminy). W tym wypadku chodzi o zbliżenie warunków kształcenia i podstawowych warunków życia dla wszystkich mieszkańców kraju.

Rozwój lokalny podsystemu gospodarczego polega przede wszystkim na inicjowaniu i rozwijaniu indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości przy wykorzystaniu miejscowych zasobów: surowców, siły roboczej, krajobrazu, a także wykorzystaniu istniejącej infrastruktury technicznej i społecznej. Wykorzystanie miejscowych zasobów może odbywać się miejscowymi siłami (mówimy wtedy o lokalnym rozwoju endogenicznym) lub przy włączeniu czynników zewnętrznych (co określa się jako lokalny rozwój egzogeniczny). W tym ostatnim rozwój odbywa się pod kontrolą lokalnej społeczności. Jest to bardzo ważne, a chodzi w niej o gwarancję negocjacji warunków inwestowania z zainteresowanymi obywatelami w celu uzyskania takich warunków, które waloryzują ich zgodnie z ich życzeniami[8]. Lokalizacja na terenie gminy przedsiębiorstw opartych o miejscowe zasoby ale bez uzgadniania warunków inwestowania oraz z pominięciem lokalnej kontroli społecznej jest sprzeczna z ideą rozwoju lokalnego i pojęciem lokalizmu.

Z lokalizmu rozumianego jako ideologia samorządowa wynika zatem wiodąca rola samorządu terytorialnego w kreowaniu i realizowaniu lokalnej polityki rozwoju oraz przestrzennego zagospodarowania terenów gminy.

5.3. Kierowanie rozwojem gospodarki lokalnej

Kierowanie rozwojem gospodarki przez organy gminne może przyjąć formę pośredniego oddziaływania na podmioty gospodarcze lub formę bezpośrednią. Pierwsza z wymienionych form polega na stymulowaniu przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych już działających na terenie gminy, bądź na zachęcaniu nowych podmiotów do podejmowania działalności gospodarczej. Nowe podmioty gospodarcze mogą wywodzić się z lokalnej lub pozalokalnej społeczności. Stymulowanie aktywności gospodarczej nowych podmiotów może przyjąć postać inwestycji infrastrukturalnych, odpowiedniej polityki podatkowej lub innych zachęt ekonomicznych. Druga forma, tzw. bezpośrednia, nastawiona jest na własną działalność gospodarczą i polega na powoły-

[8] B. Jałowiecki. *Narodziny demokracji*..., op.cit., s. 148.

waniu komunalnych przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą, także wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

W ożywionej działalności gospodarczej wszystkich podmiotów działających na terenie gminy realizuje się wiele celów lokalnej polityki gospodarczej. Wśród nich za szczególnie ważne uważam: a) racjonalne wykorzystanie lokalnych zasobów (zwłaszcza zasobów ludzkich – przez co ogranicza się niebezpieczeństwo bezrobocia), b) przyrost towarów na rynek lokalny – a także ponadlokalny, c) wzrost dochodów własnych gminy oraz dochodów ludności, d) pośrednio także ogólny rozwój – dostrzegalny we wszystkich podukładach gminy.

Zachowanie samorządowych organów gminy mogą być zróżnicowane, a do preferowanych przez nie celów można zaliczyć na przykład: maksymalizację dochodów własnych gminy ze sprzedaży gruntów lub z dochodów przedsiębiorstw komunalnych; inwestowanie w infrastrukturę techniczną i społeczną, aby zachęcić innych inwestorów – ważnych dla rozwoju gospodarki lokalnej; szczególne traktowanie ochrony środowiska naturalnego (może być traktowane jako podstawa rozwoju turystyki lub jako gwarancja dobrych warunków życia mieszkańców).

W kierowaniu rozwojem gospodarki lokalnej uczestniczą rada gminy i zarząd gminy oraz inne podmioty wykonawcze. Na rolę samorządu terytorialnego w kierowaniu rozwojem gospodarki gminy można patrzeć z punktu widzenia czynności kierowniczych oraz z punktu widzenia funkcji kierowniczych pełnionych przez organy lokalne.

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym rada gminy jest zobowiązana do uchwalenia budżetu, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz programów gospodarczych. We wszystkich wymienionych dokumentach planistycznych znaczące miejsce mają samodzielne decyzje lokalnych organów, a decyzje te są odniesione do konkretnego obszaru (gminy).

Wśród form oddziaływania organów lokalnych na podmioty gospodarcze w celu włączenia ich do realizacji zadań wynikających z planów gminnych dominują mechanizmy i instrumenty sterowania ekonomicznego. Zakres uprawnień rady gminy do stanowienia parametrów norm sterujących jest ograniczony i częściej rada gminy pełni w tym zakresie funkcje kontrolno-informacyjną niźli funkcję decyzyjną.

Specyficzną cechą funkcji decyzyjnej organów lokalnych jest pobudzanie podmiotów gospodarczych do przedsiębiorczości i innowacyjności. Także wybór instrumentów sterowania oraz ustalanie poziomu norm sterujących powinno leżeć w gestii organów lokalnych. Zakres i natężenie funkcji decyzyjnej w kierowaniu rozwojem gospodarki lokalnej zależą od uprawnień wynikających z ustaw oraz stopnia samodzielności gospodarczej i finansowej gminy jak i podmiotów gospodarczych działających na jej terenie.

Funkcja organizacyjna organów lokalnych pojawia się w następstwie podjętych własnych decyzji lub w wyniku otrzymania zadań zleconych przez administrację rządową i przez nią finansowanych. Organizację, przygotowanie i realizację konkretnych przedsięwzięć gospodarczych organy lokalne mogą zlecić profesjonalnym przedsiębiorstwom. Nie zwalnia ich to jednak od przeprowadzenia kontroli i uzgodnień dotyczących realizacji zadania.

Funkcja administracyjna organów lokalnych wynika z ich kompetencji oraz z podjętych uchwał o przejęciu czynności administracyjnych, służy ochronie majątku komu-

nalnego gminy, zasobów administracji rządowej i użytkowania go zgodnie z przeznaczeniem. Także należące do osób prawnych jak i osob fizycznych obiekty zlokalizowane na terenie gminy mogą być administrowanie przez radę gminy.

Funkcja kontrolno-informacyjna organów lokalnych polega na egzekwowaniu od jednostek gospodarczych i instytucji kulturalnych, oświatowych itp. zachowań zgodnych z obowiązującymi normami. Sfera informacyjna tej funkcji obejmuje czynności porządkowe materiału statystycznego i innych informacji przekazywanych administracji rządowej. Funkcja kontrolna polega przede wszystkim na „wymuszaniu posłuszeństwa wobec prawa" od wszystkich członków lokalnej społeczności.

Rola samorządu terytorialnego w kierowaniu rozwojem gospodarki gminy objawia się między innymi stosunkowo szerokim zakresem funkcji decyzyjnej i organizacyjnej.

5.4. Proces kształtowania samorządności gmin

W procesie rodzenia się samorządności w Polsce można wyodrębnić cztery etapy. W pierwszym uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym, w drugim przeprowadzono wybory samorządowe, w trzecim zamierzono opracować zestaw ustaw, z których za najistotniejsze uważano te akty normatywne, które dotyczą podziału zadań i kompetencji pomiędzy samorządowe organy gminy a organy administracji rządowej oraz porządkujące zasady tworzenia budżetów gminnych. W czwartym etapie społeczności lokalne i inne podmioty powinny nauczyć się samorządności i samodzielności zarówno w sferze działań jak i świadomości społecznej.

Dwa pierwsze etapy zostały zrealizowane i przyczyniły się do pobudzenia w większości gmin ambicji lokalnych społeczności i chęci działania na rzecz wspólnoty samorządowej. Zaś unormowania prawne powstałe w trzecim etapie rodzenia się samorządności w Polsce nie spełniły oczekiwań lokalnych społeczności i lokalnych władz samorządowych. Obserwacja bieżących zmian społecznych nie daje podstaw do optymizmu. Można powiedzieć, że wyzwolony potencjał lokalnej społeczności nie znalazł ujścia w kreatywnych działaniach[9]. Najwięcej przeszkód wystąpiło w aktywizacji lokalnego potencjału gospodarczego. Jedną z nich jest znaczna recesja gospodarcza, wynikająca (zgodnie zresztą z zamierzeniami) z realizacji antyinflacyjnego programu stabilizacji gospodarki kraju. Warunki ostrej recesji paraliżują rozruch gospodarki lokalnej, a nawet istnieje niebezpieczeństwo jej dalszego regresu[10]. Zawiedzione nadzieje lokalnych społeczności na samorządowe i samodzielne decydowanie o swoim losie i na własny rachunek muszą z jednej strony zmobilizować twórcow koncepcji samorządowej w Polsce do opracowania modelowych rozwiazań, a z drugiej mieszkańców gmin i ich samorządy przekonać o celowości powszechnego respektowania zasad samorządu terytorialnego. Mimo narastających trudności nie można przerwać marszu do samodzielności. Szansą na utrzymanie utworzonych układów samorządowych może być dalsza i głębsza aktywizacja gospodarcza społeczności lokalnych, a szczególnie pobudzenie przedsiębiorczości niezależnych ekonomicznie podmiotów gospodarczych. I w tym upatruję szczególną rolę samorządu terytorialnego.

---

[9] B. Jałowiecki, *Narodziny demokracji...*, op.cit., s. 142.

[10] Tamże.

5.5. Zakończenie

O aktywnej lub biernej roli samorządu terytorialnego w kierowaniu rozwojem gminy przesądzą ostatecznie regulacje prawne stanowiące: o uprawnieniach gminy do samorządowego i samodzielnego decydowania, o kierunkach i poziomie rozwoju gospodarki lokalnej oraz źródeł ich finansowania. Permanentny niedostatek środków finansowych w gminie może stać się zagrożeniem dla samorządności terytorialnej. A wtedy gminy miast roli aktywnych organów władzy lokalnej pobudzających do działania społeczności lokalne, kreujących i realizujących politykę rozwoju przyjmą bierną rolę realizatorów zleceń administracji rządowej wraz z funkcją kontrolno-informacyjną.

Wyniki dotychczasowych badań wskazują na bardzo zróżnicowaną sytuację władz lokalnych w Polsce. Wymaga to szczególnego potraktowania przy opracowywaniu przyszłego statusu samorządu terytorialnego. Szczególnie starannego dopracowania wymaga droga do samodzielności finansowej gmin. Chodzi o to, aby pamiętano, że egalitaryzm nie może przesłonić podstawowych zasad gospodarności.

Samorząd terytorialny powinien być ważną instytucją demokratycznego państwa, przesądzać o formie rządzenia gminą, a także powinien stać się ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego.

Literatura

1. Bartkowiak J., Kowalczyk A., Swianiewicz P., *Strategia władz lokalnych*, Seria *Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny*, Warszawa 1990, z. 21.
2. Broszkiewicz R., *Planowanie terytorialne*, PWE, Warszawa 1988.
3. Broszkiewicz R., *Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Poznań-Warszawa 1990, s. 49 - 58.
4. Chojnowski W., Polowczyk J., Śniegowska D., *Aktywność organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy*, Seria *Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny*, Warszawa 1988, z. 11, s. 119 - 140.
5. Jałowiecki B., *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Seria *rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny*, Warszawa 1990, z. 25.
6. Śniegowska D., Chojnowski W., Polowczyk J., *Rola organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy*, „Gospodarka. Administracja Państwowa", Warszawa 11/1988.
7. Śniegowska D., *Organy lokalne w kierowaniu rozwojem gminy* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Poznań-Warszawa 1990, s. 187 - 194.
8. Wojtasiewicz L., *Planowanie rozwoju lokalnego* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Poznań-Warszawa 1990, s. 37 - 47.
9. Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.

Danuta Śniegowska

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF LOCAL ECONOMY

One of important elements of democracy in Poland is the statutory acceptance of territorial self-government as a basic form of organization of public life in communes. The definition of self-government in general, and particularly the comprehension of territorial self-government, lead to emergence of two basic

features of communal self-government. They are: decision independence and its local nature. The right to the independent and local character of decisions allows to create and fulfil the local policy of economic development by the communal organs and to organize the public life in accordance with preferences of local communities as well as with legal norms of the country as a whole.

The thoughts about the role of territorial self-government lead to a concusion that the – so called – localism is a set of ideas of self-government in which the state is not rejected though its role in the managment of communal development is minimized to a point which is satisfactory for community functions and for whole economy. There are two set of thoughts concerning local development of a commune reflecting its local and national dimensions. The local set of thoughts should be created by self-government and reflected in initiaives and activities of local communities.

In the process of forming the independence of communes in Poland disadventageous conditions have been caused by the antiinflationary program of stabilization of the country's economy. The want of financial means in communes is such that it endangers local self-government. The difficulties mustn't stop local self-government half-way. The chance for maintenance of established self-governed structures can be created by further and deeper activaation of local communities, and particulary by activation of entrepreneurship among independent economic units. The author's fear is that in many communes the chance will remain a dream.

Her conclusion is that there do not exist in Poland conditions enabling full development of local self-government.