

# Barbara Gąciarz

---

## Instytucjonalizacja samorządu terytorialnego a szanse rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych

---

Studia Humanistyczne AGH 11/4, 19-27

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Barbara Gąciarz\***

## INSTYTUCJONALIZACJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A SZANSE ROZWOJU SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH I REGIONALNYCH

Rozwój społeczno-gospodarczy jest procesem, który z jednej strony dokonuje się wskutek działania spontanicznych sił rynkowych, indywidualnych decyzji ludzi jako przedsiębiorców i konsumentów, a z drugiej strony pod silnym wpływem zbiorowych decyzji, stosowania wielu instrumentów oddziaływania przez władze publiczne na sferę gospodarki, w tym również ukształtowanych wzorców działania i sposobu zorganizowania samych instytucji publicznych. We współczesnym świecie globalnej konkurencji gospodarczej, rozszerzającej się swobody przepływu ludzi, kapitału, towarów i usług czynniki decydujące o sukcesie lub porażce rozwojowej ulegają coraz silniejszemu zróżnicowaniu i skomplikowaniu. Opieranie przewagi konkurencyjnej i dynamiki rozwojowej wyłącznie na takich czynnikach jak potencjał demograficzny, dostępność i wielkość zasobów naturalnych, zbudowany kapitał produkcyjny, wielkość zasobów finansowych nie jest już wystarczające dla osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju, a co ważniejsze – dla zapewnienia mu trwałego charakteru. Wzrastające znaczenie mają tzw. czynniki miękkie, obejmujące szeroki zakres uwarunkowań od podłoża kulturowego poprzez charakterystyki kapitału społecznego po sprawność władz i instytucji publicznych, jakość ich procedur decyzyjnych i świadczonych przez nie usług.

Konsekwencją takiej ewolucji samych mechanizmów rozwoju i podejścia do koncepcji rozwojowych jest usankcjonowanie polityki rozwojowej jako stałego elementu polityki makroekonomicznej państwa oraz coraz powszechniejsze opieranie jej na modelu zrównoważonego rozwoju, który integruje aspekty ekonomiczne, ekologiczne oraz te związane z kształtem ładów społecznego i politycznego w całościową wizję efektywności gospodarczej, dobrostanu i podmiotowości obywatelskiej (szerzej o ewolucji koncepcji rozwoju patrz: Payne i Phillips 2011; Shirley 2005). Doświadczenie historyczne społeczeństw, które osiągnęły wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a w jeszcze większym stopniu tych, które starają się nadrobić opóźnienie (samodzielnie lub z wykorzystaniem mechanizmów pomocy rozwojowej), wskazuje wyraźnie na to, że ich szanse na rozwój są w istotnym stopniu determinowane przez wytworzony przez nie ład instytucjonalny oraz wzorce kulturowe, określające zachowania jednostek i zbiorowości w toku interakcji związanych z działalnością

\* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza; [bgonciana@poczta.onet.pl](mailto:bgonciana@poczta.onet.pl)

ekonomiczną, uczestnictwem w polityce i życiu różnorodnych społeczności. Powodzenie rozwojowe zależy nie tylko od zasobów naturalnych, ludzkich i kapitałowych, które są możliwe do zainwestowania w wytwarzanie dóbr, ale także od tego, jak dane społeczeństwo jest zorganizowane, czy jego instytucje i charakter stosunków społecznych ułatwiają efektywne gospodarowanie, czy obniżają koszty transakcyjne, czy stwarzają bezpieczne warunki dla realizacji długofalowych przedsięwzięć, czy zapewniają elastyczne dostosowanie do zmiennych koniunktur, czy zapewniają wystarczający poziom adaptacji do oczekiwań wielokulturowego środowiska globalnej gospodarki.

Procesem, który jeszcze mocniej uwypuklił znaczenie rozwojowe ładu instytucjonalnego, jest wzrastająca rola regionów i społeczności terytorialnych, tworzących na poziomie subnarodowym samodzielne podmioty zarządzania publicznego, wyposażone w kompetencje w sferze polityki gospodarczej i społecznej, dysponujące własnymi budżetami i majątkiem, a także zdolnością prawną do zaciągania zobowiązań i wchodzenia w stosunki kontraktowe. Obserwowany w ostatnich dziesięcioleciach w wielu krajach proces dewolucji państwa (decentralizacja funkcji, zasobów i odpowiedzialności) i znaczny wzrost aktywności i samodzielności gospodarczej regionów prowadzi nawet niektórych badaczy do tezy o zmięczeniu narodowych polityk rozwojowych (Keune 2001).

Regionalizacja rozwoju społeczno-gospodarczego przekłada się na kształt i mechanizm realizacji polityki rozwojowej. Najlepszą ilustracją tego procesu jest polityka spójności (wyrównywania poziomu rozwoju) Unii Europejskiej. W czasach, kiedy została ona zapoczątkowana, fundusze przeznaczone na rozwój były przekazywane państwu – rządowi centralnemu – i to one decydowały o ich dystrybucji. Obecnie adresatem środków z funduszy strukturalnych i innych instrumentów polityki spójności są autonomiczne regiony (posiadające pochodzące z wyboru władze publiczne), to one zawierają umowy z Komisją Europejską o ich przeznaczeniu. Skala regionalizacji i decentralizacji państw jest różna, ale tendencja jest powszechna, a można nawet zasadnie mówić o tym, że największe sukcesy rozwojowe odnoszą kraje, w których istnieją silne regiony prowadzące politykę rozwojową opartą na ich specyfice gospodarczej, społecznej i kulturowej (Putnam 1995; Thernborn 1998).

Transformacja ustrojowa Polski obejmuje wiele wymiarów przekształceń systemowych w gospodarce, polityce i łaździe społecznym, w tym również zarysowany powyżej proces decentralizacji państwa i powstawania samodzielnie zarządzanych społeczności terytorialnych: gmin, powiatów i województw. Przebudowa organizacji terytorialnej kraju i stanowienie nowego ustroju samorządowego zostały zapoczątkowane reformą gminną w 1990 roku. Drugim – i jak dotąd ostatnim – etapem tego procesu była reforma wojewódzka i powiatowa, przeprowadzona w latach 1998–1999. W ich wyniku zarządzanie sprawami publicznymi w Polsce jest obecnie wykonywane przez około 2480 gmin, 379 powiatów i 16 województw, posiadających osobowość prawną i szereg innych atrybutów pozwalających im na samodzielne działania w szerokim spektrum spraw gospodarczych i społecznych. Wraz z powstaniem systemu samorządów terytorialnych znaczna część odpowiedzialności za rozwój społeczno-gospodarczy została przeniesiona na podmioty władzy regionalnej i lokalnej.

Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest uznanie instytucjonalizacji samorządu terytorialnego za ważny element uwarunkowań tego procesu, a następnie podjęcie systematycznych badań nad jej przebiegiem, cechami instytucji wyłaniającymi się w toku tego procesu

i ich wpływem na rozwój społeczności lokalnych i regionalnych. Badania takie prowadzone były w okresie początkowym tworzenia nowych województw i powiatów w ramach projektu „Procesy instytucjonalizacji samorządności regionalnej i lokalnej w Polsce” (IFiS PAN, OBOP 2000–2002). Jego wyniki obszernie przedstawiłam w wydanej w 2004 roku książce *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty* (Gąciarz 2004). W kolejnym etapie rozwoju samorządu wojewódzkiego i powiatowego, gdy instytucje samorządowe już zostały ukształtowane i podjęły wykonywanie właściwych dla siebie zadań w pełnym rozmiarze, zrealizowałam wraz ze współpracownikami badania: „Samorząd a rozwój regionalny w Polsce” (IFiS PAN, CBOS 2010–2011), które miały na celu ustalenie, w jakim kierunku podążała ewolucja cech tych instytucji po ich przejściu z etapu założycielskiego do etapu zwykłego funkcjonowania oraz zidentyfikowanie najważniejszych charakterystyk ich roli w procesie kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>1</sup>.

Głównym celem tego ostatniego projektu było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób samorządy wojewódzkie i powiatowe kształtują politykę rozwojową i wypełniają funkcje związane z tworzeniem warunków dla ich osiągnięcia. Jedną z najważniejszych racji stojących za reformami samorządu terytorialnego w Polsce było ustanowienie systemu zarządzania publicznego, który zaktywizuje zasoby rozwojowe tkwiące w społecznościach regionalnych i lokalnych, umożliwi im efektywne nadrabianie luki cywilizacyjnej w stosunku do wysoko rozwiniętych regionów Europy. W tym kontekście misja samorządu terytorialnego ma dwie składowe:

- adekwatne zaspokojenie potrzeb społeczności terytorialnych poprzez zapewnienie warunków dla ich zrównoważonego rozwoju;
- utrwalanie więzi społecznych i tożsamości kulturowej społeczności, prowadzące do umacniania kapitału społecznego.

W szczególności powstanie województw samorządowych było obliczone na wykreowanie nowej jakości w obszarze polityki rozwoju regionalnego. Miało w założeniu ustanowić podmioty zdolne do samodzielnego kreowania strategii rozwojowej, efektywnej absorpcji funduszy europejskich przeznaczonych na wsparcie rozwoju polskich regionów oraz do sprawnego zarządzania projektami rozwojowymi i usługami publicznymi, które w efekcie końcowym mają przynosić wzrost dobrobytu i lepszą jakość życia obywateli. Znaczenie samorządu dla rozwoju społeczno-gospodarczego sprowadza się do jakości wykonywania dwóch kluczowych funkcji: określania celów rozwojowych i zapewniania poparcia dla ich osiągnięcia (kreowanie polityki) oraz sprawnego zarządzania zasobami dla ich wykonania. Dla polskich regionów, a w tym Małopolski, oznacza to powstanie poważnej szansy rozwojowej: możliwości określenia własnej ścieżki rozwojowej, uzyskania dla jej realizacji zaangażowania środowisk społecznych, które dysponują wystarczająco silnym kapitałem społecznym, aby wpłynąć na procesy rozwojowe (przedsiębiorcy, związki zawodowe, organizacje trzeciego sektora,

---

<sup>1</sup> Rezultaty tego badania przedstawia książka napisana przez mnie z Jerzym Bartkowskim, pt. *Samorząd a rozwój. Instytucje – obywatele – podmiotowość* (IFiS PAN, Warszawa 2012). Badania te zostały zrealizowane w ramach kierowanego przeze mnie projektu badawczego NCN „Cywilizacyjny rozwój społeczności subnarodowych a procesy instytucjonalizacji samorządności terytorialnej i partycypacji społeczno-ekonomicznej w Polsce” (N N116 0885/34).

wspólnoty lokalne), a także pozyskania znacznych funduszy inwestycyjnych z zewnątrz, aby zapewnić kapitał startowy dla przedsięwzięć uruchamiających ścieżkę rozwojową (fundusze europejskie, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, emisja obligacji i kredyty bankowe).

Funkcję samorządu pełnią wobec rozwoju definiują cztery właściwości układu instytucjonalnego:

- zdolność kreowania strategii rozwojowej, czyli określanie adekwatnych celów i sposobów ich osiągnięcia;
- jakość procesu tworzenia polityk publicznych, wyznaczona przeciwstawieniem między dialogiem społecznym a partykularnym narzucaniem;
- zdolność aktywizacji zasobów, która jest określona opozycją partnerstwa społecznego we wdrażaniu polityk publicznych lub technokratycznego zarządzania zasobami administracyjnymi;
- sprawność administracji publicznej, określona przez dostosowanie zasobów do przypisanych zadań, kompetentne przywództwo, jakość kadr urzędniczych i ekspertów doradzających władzom.

W tym kontekście prawomocna jest teza, że wykorzystanie szans rozwojowych zależy w dużej mierze od tego, jak funkcjonują instytucje samorządowe – organy władzy (uchwalodawcze i wykonawcze), urzędy, agendy i przedsiębiorstwa samorządowe. To z kolei uwzględniane jest tym, jakie wzorce działania, np. w zakresie wypracowywania polityki i jej wdrażania, zostały wytworzone i są podtrzymywane przez działaczy samorządu (sprawujących funkcje z wyboru i wspierających ich aktywistów), urzędników samorządowych, pracowników zatrudnianych w instytucjach realizujących zadania samorządu oraz od tego, czy są one akceptowane przez obywateli i umożliwiają im autentyczne uczestnictwo w rozwiązywaniu spraw danej społeczności terytorialnej. W każdym z tych obszarów mamy do czynienia z szeregiem opcjonalnych możliwości ukształtowania się ładu samorządowego, który może mieć w konsekwencji funkcjonalny lub dysfunkcjonalny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Wybrane aspekty funkcjonującego w Polsce ładu samorządowego, które wyłaniają się z wyników badań przeprowadzonych we wspomnianych projektach, przedstawię poniżej, odwołując się szczególnie do przykładu badanego przez nas województwa małopolskiego<sup>2</sup>.

Aby samorząd terytorialny stał się nośnikiem rozwoju, musi zostać spełnionych wiele warunków związanych z ramami prawnymi jego działalności i praktyką funkcjonowania jego struktur organizacyjnych. Najważniejsze z nich odnoszą się do zapewnienia mu odpowiedniego poziomu podmiotowości (autonomii), wsparcia ze strony obywateli oraz wystarczającego poziomu sprawności działań wykonawczych. Warunkami tymi są:

- niezależność od struktur państwa: autonomia wobec rządu centralnego i jego administracji; zdolność do samodzielnego zarządzania publicznego; jest to wymóg w praktyce

---

<sup>2</sup> Badania empiryczne obejmowały studia i analizy społeczno-ekonomiczne, przeprowadzone na podstawie danych i dokumentów zastanych, badanie ankietowe mieszkańców trzech województw (łódzkie, małopolskie, świętokrzyskie), wywiady kwestionariuszowe z radnymi do sejmików i rad powiatów (piętnaście powiatów po pięć w każdym województwie) oraz pogłębione wywiady scenariuszowe z przedstawicielami władz samorządów powiatowych w tych samych województwach.

ustrojowej wyrażający się w konsekwentnym stosowaniu zasady subsydiarności przy stanowieniu prawa i tworzeniu rozwiązań instytucjonalnych w stosunku do wszystkich rozwiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych i organizowaniem działań na rzecz dobra wspólnego;

- partycypacja społeczna: udział obywateli i ich zrzeszeń w identyfikacji problemów społecznych, określaniu celów polityki na szczeblu regionalnym i lokalnym, a także udział w działaniach wykonawczych związanych z osiągnięciem wspólnie zdefiniowanych celów;
- odpowiednie zdolności administracyjne: racjonalna organizacja struktur wykonawczych i posiadanie wykwalifikowanych zasobów ludzkich dla wykonywania zadań, a także stosowanie przejrzystych reguł oceny skuteczności działań.

W odniesieniu do kwestii podmiotowości samorządów terytorialnych w Polsce zarówno badania przeprowadzone w okresie inicjalnym działania województw i powiatów, jak i realizowane w latach 2010–2012 wskazują, że mamy do czynienia z poważnym napięciem w wymiarze „centralność – lokalność”, którego syntetycznym efektem jest utrzymywanie rozwiązań prawnych, mechanizmów finansowych i metod zarządzania istotnymi sferami publicznymi, które ograniczają faktyczną samodzielność społeczności terytorialnych. Można mówić o trwałości cech centralizmu w praktykowanym w Polsce systemie zarządzania publicznego. Odpowiadając na pytanie o to, co sprzyja kontynuacji tendencji centralistycznych, na podstawie wyników ostatnio zrealizowanych badań, wskazać należałoby następujące czynniki:

- niedostateczna decentralizacja finansów publicznych, przejawiająca się w niewielkich dochodach własnych powiatów i województw oraz uzależnieniu od dotacji i subwencji centralnych,
- włączenie instytucji wojewódzkich i powiatowych w pole interesów elit politycznych i urzędniczych szczebla centralnego, skutkujące daleko posuniętą subordynacją dyspozycjom centrali politycznych,
- strategię rozwoju społeczno-gospodarczego budowane „odgórnie”, przy ograniczonej partycypacji społeczności lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Samorządy pobudzają jednak narastające dążenia do wzmocnienia decentralizacji. Co sprzyja odchodzeniu od tendencji centralistycznych? Wskazać trzeba na dwa ważne zjawiska:

- elity samorządowe zyskują wyraźnie poczucie odrębności i odmienności interesów od władz centralnych (władze centralne postrzegane jako ograniczenie możliwości działania samorządu),
- wśród mieszkańców wzrasta poczucie identyfikacji lokalnej i regionalnej oraz związane z tym oczekiwania wobec władz samorządowych.

Małopolska – jak pokazały badania z 2010 roku – należy do tych województw, w których poczucie odrębności (szczególnie na poziomie mikroregionów takich np. jak Podhale, Sądeckczyzna czy ziemia tarnowska) jest wyraźnie obecne i stanowi istotny motyw stymulujący działania licznych środowisk społecznych (szersza analiza problemu zob.: Bartkowski i Gąciarz 2012).

Partycypacja społeczna jest również obszarem, w którym mamy do czynienia z pewnymi sprzecznymi tendencjami. Przede wszystkim widoczna jest partyjność większości działań związanych z kształtowaniem polityki rozwojowej, przy czym jest to jednoznacznie cechą dominującą na poziomie samorządu wojewódzkiego, ale również ma poważne znaczenie w funkcjonowaniu struktur powiatowych. Instytucje samorządowe są domeną partii politycznych, gdyż stanowią silną platformę rządzenia i budowania wpływów dla partii ogólnopolskich. Powoduje to tendencję do monopolizacji reprezentacji interesów społecznych przez partie polityczne (eliminowanie innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego). W konsekwencji utrzymuje się generalna słabość partycypacji obywatelskiej, niewielka skala powiązań pomiędzy działalnością znacznej części zrzeszeń obywatelskich a działaniami władz samorządowych. W badaniach z 2010 roku zauważono właściwie jedną istotną zmianę, która dotyczy większej obecności organizacji biznesu w działaniach samorządu. W tych samych badaniach respondenci w Małopolsce jednoznacznie wskazali, że radni reprezentują w największym stopniu interesy partii lub ruchu politycznego, z którym są związani (31,5%), a na kolejnych miejscach ulokowali się znajomi, sąsiedzi i kręgi rodzinne (29,5%) oraz przedsiębiorcy i menedżerowie (25,3%).

Sprawność działania władz samorządowych podlega ocenie na podstawie wielu różnych kryteriów, ale jednym z nich, które w opiniach samych przedstawicieli samorządów wydaje się mieć istotne znaczenie, jest poczucie kontynuacji i rutynowość realizowanych przedsięwzięć. To samozadowolenie ma podstawę we względnej stabilności elit, składzie osób zasiadających we władzach samorządowych i zajmujących stanowiska kierownicze w urzędach i agendach samorządu. Badanie z 2010 roku pokazało, że mamy do czynienia z kontynuacją władzy lokalnych liderów partyjnych i lokalnych oligarchii biznesowo-urzędniczych (Bartkowski i Gaćiarz 2012). Powoduje to z jednej strony relatywnie wysoką sprawność biurokratyczną działań samorządów (poprawność formalno-proceduralną), a z drugiej strony izomorfizm normatywny najważniejszych aktorów społecznych skutkuje stosunkowo ograniczoną kreatywnością w poszukiwaniu alternatyw rozwojowych i podejmowaniu przedsięwzięć pozwalających na uruchamianie nowych dźwigni rozwoju. Obserwujemy zarazem, że regionalne i lokalne elity zyskują na poczuciu odrębności w stosunku do centralnych elit partyjnych, następuje ich silniejsze utożsamienie się z interesami regionalnymi, co z pewnością jest korzystne ze względu na zwiększanie możliwości wypracowywania i wdrażania polityki rozwojowej, opartej na adekwatnym zrozumieniu potrzeb i możliwości regionu czy społeczności lokalnej.

Rutyna administracyjna i ciągłość elit samorządowych sprzyjały dobremu wykorzystaniu (w znaczeniu pełnego wydatkowania) środków z funduszy unijnych, które już od 2004 roku w dużych wysokościach zaczęły napływać do polskich regionów. Umiejętne wykorzystanie tych środków jest w opinii mieszkańców najważniejszym źródłem osiągnięć samorządów. W Małopolsce opinię taką poparło 34,4% respondentów badania z 2010 roku.

Ważnym wymiarem problemu polityki rozwojowej jest wynikająca z izomorfizmu normatywnego elit duża jednolitość dominującego nastawienia wobec charakteru oczekiwanych jej skutków i preferowanych instrumentów jej wdrażania. Zarówno w badaniach z 2002 roku, jak i tych z roku 2010 potwierdziła się obserwacja, iż myślenie o polityce gospodarczej i społecznej opiera się na przekonaniu o przewadze nieegalitarnych polityk publicznych.

Preferowane są instrumenty polityki społeczno-gospodarczej i wzory działania sprzyjające elitom. Korzyści z nich kierowane są przede wszystkim do wąskich grup (zamknięte kręgi beneficjentów), które w założeniu autorów i wykonawców tych polityk publicznych poprzez osiągnięcie ponadprzeciętnych korzyści znajdują się w pozycji umożliwiającej dalszy transfer beneficjów na resztę społeczności lokalnej czy regionalnej. Ze względu na słabe zakorzenienie (przypisanie) społeczne elit, ich brak identyfikacji z dobrem wspólnym, zjawiskami obecnymi w znacznym stopniu w działaniach władz samorządowych są klientelizm i korupcja. Ten ostatni problem jest silnie eksponowany w opinii publicznej, ale także jest dostrzegany przez samych samorządowców (Bartkowski i Gąciarz 2012).

Wspomniane problemy dotyczą również działalności samorządu województwa małopolskiego. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że choć, jak wspomniałam, Małopolska jest regionem, w którym poziom społecznego kapitału wiążącego jest stosunkowo wysoki (Swianiewicz, Herbst, Lackowska i Mielczarek 2008) oraz występują silne tradycyjne więzi społeczne w historycznie ukształtowanych odrębnych społecznościach lokalnych, to utożsamienie się społeczności lokalnych z województwem i jego działalnością nie jest zbyt wysokie. Respondenci badań z Małopolski odnieśli się następująco do różnych aspektów tej kwestii:

- 56,8% nie interesuje się w ogóle działalnością samorządu wojewódzkiego,
- 91,8% nie kontaktowało się nigdy z radnymi sejmiku,
- 92,5% nie zna kierunków rozwoju przyjętych przez sejmik,
- 84,4% ocenia, że ma jedynie minimalny wpływ na decyzje samorządu wojewódzkiego.

W odniesieniu do samorządu obowiązuje zasada bliskości – znacznie większe jest poczucie związku, wpływu i znajomość działalności władz samorządów blisko związanych z centrum interesów życiowych respondentów (gmina, powiat). Dla samorządu województwa oznacza to wyzwanie – znalezienie dróg dotarcia do świadomości obywateli, efektywnych kanałów komunikowania się z nimi w sprawach istotnych dla pomyślności regionu i zaangażowania ich w działania z nią powiązane. Jest to również problem Małopolski.

Poważnym obciążeniem procesu wypracowywania koncepcji rozwojowej i skutecznej jej realizacji jest niespójność działania władz samorządowych. Wśród przyczyn niepowodzeń samorządu (złego działania) w Małopolsce respondenci w 2010 roku wymienili na pierwszych trzech miejscach następujące przyczyny: spory i konflikty wewnątrz organów samorządu (30,9%), korupcja i prywata panująca wśród działaczy samorządu (26,7%), niekompetencja osób sprawujących funkcje kierownicze (18,8%). Jest to ważny sygnał, gdyż wśród samych samorządowców dominują raczej opinie o negatywnych skutkach uwarunkowań systemowych: braku adekwatnego finansowania zadań przez budżet państwa, zbyt ograniczonym zakresie kompetencji samorządu w sferze gospodarki, słabej ogólnej koniunkturze gospodarczej. Mieszkańcy zdecydowanie bardziej krytycznie odnotowują styl działania samych władz samorządowych, co jeszcze dobitniej wskazuje na istotność problemu obrazu instytucji samorządu w oczach obywateli, ich skłonności do utożsamiania się z działalnością samorządu. Warto przy tym wskazać, że opinie mieszkańców wyraźnie podkreślają pozytywną rolę partycypacji obywatelskiej dla poprawnego działania samorządu. Następującą opinię: „Bez jak najszerzej dyskusji nad sprawami danej społeczności trudno oczekiwać, by ludzie



się angażowali w realizację decyzji samorządu” poparło w sumie 79,1% respondentów. Inną: „Publiczna dyskusja jest korzystna, gdyż umożliwia pojawienie się różnych opinii i ujawnienie sprzecznych interesów mieszkańców” poparło 84,3%. Praktyka zarządzania społecznościami, która nie uwzględnia dialogu społecznego, w poważny sposób ogranicza możliwości odniesienia sukcesu.

Badania przeprowadzone w 2010 roku wskazały, że pomimo wielu sukcesów odnoszonych przez samorządy w realizowaniu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego nadal utrzymują się zjawiska, które powodują dysfunkcje instytucji samorządu wobec możliwości pełnego wdrażania modelu zrównoważonego rozwoju i osiągania celów rozwojowych, gwarantujących wyrównanie poziomu cywilizacyjnego pomiędzy polskimi regionami a wysoko rozwiniętymi obszarami Europy. Najważniejsze z tych zjawisk to:

- nieadekwatność zasobów i możliwości działania w stosunku do nadmiernych zadań (kryzys budżetowy jest identyfikowany jako główne źródło niepowodzeń przez radnych);
- nieskuteczność w rozwiązywaniu problemów rynku pracy i bezrobocia;
- słabe działania w zakresie inwestycji i promocji gospodarki regionu (najsłabsza strona działań samorządu w opinii mieszkańców i samych radnych);
- konflikty i spory w organach samorządu, niekompetencja na stanowiskach kierowniczych, korupcja (w opinii mieszkańców);
- asymetria w relacji samorząd – mieszkańcy (brak dialogu społecznego, partnerskiego wypracowywania celów polityki rozwojowej i sposobów ich osiągania);
- przywiązanie do biurokratycznych i technokratycznych stylów zarządzania.

Wskazane czynniki mogą oznaczać wystąpienie zagrożenia nieadekwatnością celów i ścieżek rozwojowych polskich regionów. Jak na razie mamy do czynienia z dominacją poczucia osiągniętych sukcesów, których głównym źródłem jest wykorzystanie środków europejskich. Niedostatki stylu zarządzania publicznego na poziomie województw czy powiatów mogą jednak doprowadzić do dokonania błędnych wyborów dotyczących tego, czy kontynuować realizowane wzorce stymulowania rozwoju (dominacja inwestycji infrastrukturalnych), czy też dokonać ich modyfikacji poprzez większe zróżnicowanie kierunków inwestowania i stymulowania źródeł rozwoju (inwestycje w kapitał ludzki, tworzenie nowoczesnych instytucji społecznych, zapewniających stabilność i bezpieczeństwo socjalne). Jak pokazują badania, a także wiele analiz ekspertów od zarządzania publicznego (Geodecki i in. 2012), konieczne jest przejście do innego paradygmatu rozwojowego. Bez poważnych zmian w sposobie funkcjonowania instytucji samorządu będzie to trudne do osiągnięcia.

## BIBLIOGRAFIA

- Bartkowski, Jerzy i Barbara Gąciarz. 2012. *Samorząd a rozwój. Instytucje – obywatele – podmiotowość*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gąciarz, Barbara. 2004. *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

- Geodecki, Tomasz, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Jerzy Hausner, Stanisław Mazur, Jacek Szlachta i Janusz Zaleski. 2012. *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z dryftu rozwojowego?*, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Keune, Maarten. 2001. *Regions, Regional Institutions and Regional Development*, SEED Working Paper No. 16, Geneva: International Labor Office.
- Payne, Anthony i Nicola Phillips. 2011. *Rozwój*, Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Putnam, Robert. 1995. *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków – Warszawa: Znak – Fundacja Batorego.
- Shirley, Mary M. 2005. *Institutions and Development*, w: Claude Menard i Mary M. Shirley (red.), *Handbook of Institutional Economics*, Dordrecht: Springer, s. 611–638.
- Swianiewicz, Paweł, Jan Herbst, Marta Lackowska i Adam Mielczarek. 2008. *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Thernborn, Goran. 1998. *Drogi do nowoczesnej Europy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.