

Bogdan Wankiewicz

Dysfunkcje w rozwoju samorządności lokalnej i ich wpływ na rozwój zadań w samorządach terytorialnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 549-559

2010

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BOGDAN WANKIEWICZ

Starostwo Powiatowe w Walczu

**DYSFUNKCJE W ROZWOJU SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ
I ICH WPŁYW NA ROZWÓJ ZADAŃ W SAMORZĄDACH
TERYTORYALNYCH**

Wstęp

Samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach państwa i z jego upoważnienia. W swoich założeniach jest odpowiedzialny za wypełnianie podstawowych funkcji państwa wobec społeczności lokalnej zamieszkującej określoną jednostkę samorządu terytorialnego (jst). Do jego zadań należy świadczenie podstawowych usług publicznych, troska o zapewnienie mieszkańcom pomocy i ochrony w trudnych sytuacjach życiowych, a także tworzenie warunków do rozwoju samorządności lokalnej.

Żeby samorząd mógł zrealizować potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne, mieszkańcy muszą być przekonani o tym, że władze lokalne realizują ich interesy. Rozwiązanie tych problemów wymaga działań na różnych płaszczyznach, takich jak: usunięcie regulacji prawnych utrudniających pracę organów gmin, umożliwienie mieszkańcom samodzielnego zarządzania własnymi sprawami, zabezpieczenie większej samodzielności samorządom terytorialnym, co wzmocni zaufanie do jednostek samorządowych¹.

¹ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 91.

Samorząd terytorialny stanowi fundament ustrojowy w państwie demokratycznym, gwarantując w ten sposób rozwój procesów decentralizacyjnych. To z kolei umożliwia wykonanie zadań oraz zaspokojenie potrzeb na poziomie wspólnot lokalnych w sposób bardziej skuteczny, tym samym wpływając na rozwój społeczny i gospodarczy samorządu terytorialnego.

Rozwój samorządu terytorialnego jest przede wszystkim efektem aktywności mieszkańców zamieszkujących daną jst. Należy zrobić wszystko, aby tę aktywność im umożliwić i zachęcić do podejmowania własnych inicjatyw. Żeby nadać społecznościom lokalnym odpowiedni impuls do działania i żeby samorządność lokalna mogła być niezagrożona, należy pokonać wiele przeszkód hamujących lokalne inicjatywy, następnie je zidentyfikować i doprowadzić do ich usunięcia.

1. Koncepcja rozwoju samorządności w warunkach samorządu lokalnego

Rozwój samorządności lokalnej charakteryzuje się tym, że jest w dużej mierze uzależniony od postaw społeczności lokalnych, gdzie podstawą do takiego działania powinno być maksymalne wykorzystanie zasobów wewnętrznych (endogenicznych)². Takie czynniki, jak: położenie, obszar, liczba mieszkańców zamieszkujących daną jst, zasoby finansowe, zaangażowanie społeczne, umiejętności kadry zarządczej oraz zasoby środowiskowe będą miały wpływ na wybór źródła finansowania. Oprócz wymienionych czynników ważne są także inne, jak: liczba firm prowadzących działalność na terenie jst, zasobność finansowa mieszkańców z podziałem na poszczególne grupy społeczne, ale również przygotowanie Wieloletniego Planu Inwestycyjnego i Wieloletniego Planu Finansowego.

Żeby jst mogła sprostać potrzebom zgłaszanym przez społeczności lokalne, mieszkańcy muszą być przekonani o tym, że koncepcja realizowana przez władze lokalne zabezpiecza ich interesy na różnych

² A. Potoczek, *Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2000, s. 78.

płaszczyznach³. Można postawić tezę, że samorządność będzie się rozwijać wtedy, gdy samorząd będzie się cieszyć zaufaniem społecznym, a więc będzie zależny od tego, czy ludzie darzą wybrane przez siebie władze zaufaniem społecznym⁴.

Koncepcja rozwoju samorządności w warunkach samorządu lokalnego realizowana na różnych płaszczyznach łączy i uwzględnia te elementy, które tworzą jedną całość, a rdzeniem wszystkich składowych jest zaufanie społeczne. Można postawić kolejną tezę, że jeżeli wspólnota zamieszkująca daną jst jest świadoma swych celów i potrzeb oraz zdolna do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami, oznacza to, że władze samorządowe są przygotowane do partnerskiego współdziałania z organizacjami społecznymi. Na rozwój samorządności wpływ mają różne segmenty, które są na tyle złożone, że nie można ich wyeksponować w prostej zależności. Powyżej wspomniano, że rdzeniem samorządności jest zaufanie społeczne, czyli realizowanie przez władzę interesów mieszkańców. Na realizację tych „interesów” wpływ mają określone segmenty związane z funkcjonowaniem samorządu, jak⁵:

- samodzielność finansowa jst, obejmująca m.in. wysokość zasobów finansowych, gospodarowanie finansami oraz prowadzenie racjonalnej gospodarki wydatkami w celu zabezpieczenia interesu społecznego,
- rozwój gospodarczy samorządów terytorialnych, który ma za zadanie przede wszystkim wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa, od których rozwój ten głównie zależy,
- decentralizacja mająca na celu – oprócz przekazywania praw i środków władzom lokalnym – wzmocnienie rozwoju gospodarki lokalnej,
- uregulowania prawne ważne dla właściwego postępowania i jednoznacznie określające granice zachowań dopuszczalnych, oddzielających je od zachowań, które mogą być uznane za korupcyjne czy też nieetyczne,

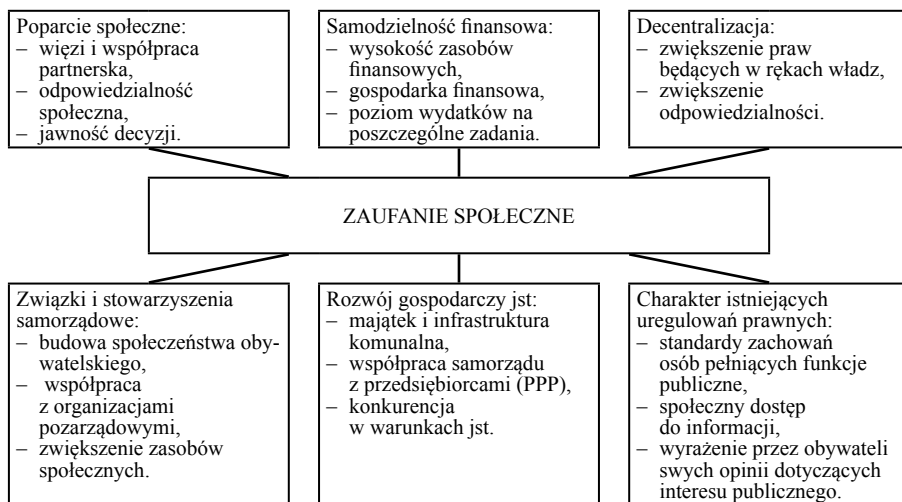
³ J. Regulski, *Samorządna...*, op.cit., s. 91.

⁴ *Ibidem*, s. 92.

⁵ B. Wankiewicz, *Wpływ zasobów finansowych na rozwój samorządności lokalnej – obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 87.

- poparcie społeczne, które jest skuteczne, kiedy społeczność lokalna jest zdolna do wykorzystania nowych możliwości, czyli programowania zmian i budowania poparcia, wymagających wielu działań niezbędnych do rozwoju samorządu terytorialnego,
- związki i stowarzyszenia samorządowe wyzwalające w społecznościach lokalnych inicjatywy, które zaowocują wzajemną ufnością i współpracą, rozwijające współdziałanie samorządu gminnego i organizacji pożytku publicznego, gdzie formułuje się wspólne cele dotyczące polityki rozwoju gminy,
- ważne dla odbudowania zaufania społecznego są: kontrola społeczna, kontrola realizacji strategii rozwoju gminy oraz realizacja zobowiązań wyborczych.

Rozwój samorządności ma społecznościom lokalnym nie tylko umożliwić udział w sprawowaniu władzy w celu zaspokojenia mieszkańcom najważniejszych potrzeb, lecz także stworzyć możliwości rozwoju gospodarczego, kulturowego i społecznego. Dzięki samodzielności finansowej społeczności lokalne mają mieć duży udział w rządzeniu gminą. Aby ta zależność mogła zadziałać, społeczność lokalna musi obdarzyć dużym zaufaniem wybrane przez siebie władze (rysunek 1).



Rysunek 1. Koncepcja rozwoju samorządności w warunkach samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

2. Dysfunkcje w rozwoju samorządności lokalnej

Rozwój samorządności lokalnej napotyka wiele zagrożeń hamujących lokalne inicjatywy i działalność władz samorządowych. Występujące bariery wpływają niewłaściwie na poziom świadomości społecznej, powodując wyhamowanie aktywności mieszkańców. Ujęcie dysfunkcji poprzez typowe ograniczenia na poziomie lokalnym ukazuje stan zasobów i mechanizmów wprowadzających określone instrumenty stymulowania samorządności lokalnej⁶.

- Odpowiednia technika oddziaływania na sprawy publiczne powoduje, że można określić kluczowe dysfunkcje w rozwoju samorządności, które wpływają hamująco na rozwój lokalny. Należą do nich⁷ zadania gmin i powiatów, które są realizowane na rzecz społeczności lokalnej i finansowane głównie ze środków własnych i subwencji ogólnej. Należy zauważyć, że przy ogromnych potrzebach finansowych samorządów uwidacznia się niski poziom dochodów własnych oraz dominujący udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów. Wynika z tego, że są one niewystarczające do zakresu zadań gmin i powiatów.
- Ogólny poziom wydatków samorządów lokalnych oraz źródła ich finansowania znacząco powinny wpływać na rozwój i warunki życia społeczności lokalnej oraz na relacje między obywatelem a władzą. Poziom wydatków jest niesatysfakcjonujący dla mieszkańców, wobec tego należy zdecydowanie zwiększyć środki finansowe w celu nieprzerwanego zaspokojenia potrzeb ludności. Należy umiejętnie korzystać ze środków unijnych, które w dużej mierze mogą zaspokoić potrzeby społeczności lokalnej.
- Ograniczone włączenie mieszkańców w proces planowania inwestycyjnego. Są to zadania, w których nie można pominąć udziału mieszkańców w informowaniu ich o potrzebach inwestycyjnych. Samorządy lokalne niewystarczająco są przygotowane do przyjęcia kapitału inwestycyjnego z powodu słabo rozwiniętej infrastruktury technicznej.

⁶ A. Noworól, *Bariery rozwoju lokalnego w Polsce. Współpraca dla rozwoju – samorząd lokalny jako reżyser lokalnego rozwoju – polityka społeczna jako instrument rozwoju*, Zeszyty Naukowe WSAP, Szczecin 2008, s. 22.

⁷ B. Wankiewicz, op.cit. s. 89.

- Wykorzystanie funduszy strukturalnych mogłoby być na wyższym, zadowalającym poziomie, gdyby samorzady biedniejsze dysponowały większym zabezpieczeniem środków własnych.
- Udział obywateli we współrzędzeniu samorządem lokalnym wykazuje przeciętny poziom w tych relacjach.
- Władze samorządów lokalnych powinny podjąć działania zmierzające do zaktywizowania mieszkańców do działania na rzecz społeczności.
- Pomoc udzielana mieszkańcom w realizacji ich aspiracji społecznych nie zawsze do końca jest wystarczająca.
- Niepokojąco wysoko utrzymuje się stopa bezrobocia, która przekracza możliwości samorządów, a proces narastania długotrwałego bezrobocia staje się coraz bardziej niebezpieczny, gdyż wpada w obszar ubóstwa.
- Udział mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju samorządności jest niewystarczający, gdyż samorzady wskazują na brak zaangażowania w przedsięwzięcia wspierania przedsiębiorczości.
- Ważną formą stosowaną w samorządzie jest partycypacja społeczna, która wymaga jasnych reguł współdziałania na poziomie samorządu terytorialnego.
- Występujące bariery tworzenia więzi społecznych, jak: niskie wykształcenie, wysokie bezrobocie, niedofinansowanie infrastrukturalne, brak kapitału inwestycyjnego, niska świadomość społeczna, hamują aktywność społeczną, wyzwalając takie zjawiska, jak: alkoholizm, narkomania i przemoc.
- Hamowanie aktywności społecznej mieszkańców oraz realizacji zasady pomocniczości powoduje utrudnienia w realizacji pozyskania środków finansowych na rzecz jst.
- Brak współpracy między jst a środkami masowego przekazu i organizacjami pozarządowymi.

Przedstawione dysfunkcje w rozwoju samorządności umożliwiają dalsze postępowanie, łącznie ze wskazaniem sposobów ich rozwiązania. Ze względu na szczupłe środki finansowe, wykazane dysfunkcje mogą doprowadzić do nieprawidłowości finansowych, a także do pewnych deformacji. W wyniku oddziaływania dysfunkcji system ulega ciągłym napięciom, które należy redukować.

Niezbędne jest zachęcanie i aktywizowanie społeczeństwa do uczestnictwa w rozwiązywaniu spraw dotyczących rozwoju własnej jst oraz problemów dotyczących wspólnego dobra. Możliwość aktywności jest tym większa, im bardziej mieszkańcy danej jst się z nią identyfikują i odczuwają potrzebę działalności na rzecz społeczności lokalnej. Im wyraźniej mieszkańcy odczuwają możliwość wpływania na rozwój danego obszaru, tym bardziej odczuwana jest koncepcja kreatywnego rozwoju społeczności lokalnej, opartej na zasadzie samorządności.

Ważnym zakresem w działalności jst jest jej system finansowania i gospodarowania, który wpływa na rozwój samorządności lokalnej. Poza tym jest niezbędnym przejawem autonomii w podejmowaniu decyzji finansowo-gospodarczych. W odróżnieniu od powiatu, gmina wymaga wielu zasobów o charakterze materialnym (majątek, dochody) i niematerialnym (podstawy prawno-ustrojowe, procedury budżetowe, kompetencje administracji lokalnej). Powiązanie tych zasobów wpływa na rozwój samorządności oraz określa wymiar decentralizacji, jak: zakres zadań i kompetencji władz lokalnych, poziom swobody przy realizacji zadań oraz możliwości finansowania zadań z własnych dochodów⁸.

Samorządy terytorialne, budując swoje zasoby finansowe, są w stanie świetnie poradzić sobie z prognozowaniem potencjałów inwestycyjnych, a to z kolei wyznacza zakres i kierunek rozwoju lokalnego. Możliwość przemieszczania zasobów i podejmowania decyzji o własnych sprawach w sposób samorządny i demokratyczny wpływa na łatwość wyrażania interesów grupowych oraz tworzenia organizacji społecznych ważnych dla rozwoju samorządności.

Podmiotem samorządu są mieszkańcy, którzy w większości deklarują chęć współuczestniczenia w procesie podejmowania decyzji dotyczących społeczności lokalnych⁹.

W świetle powyższych rozważań, samorząd terytorialny powinien aktywnie wspierać inicjatywy społeczności lokalnych. Powinien posiadać umiejętność łączenia zasobów finansowych z aktywnością organizacji społecznych¹⁰.

⁸ A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 54.

⁹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 358.

¹⁰ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 212.

Wzajemne zaufanie, jakim powinni obdarzać się w relacjach obywatele i władza, jest istotnym spoiwem lokalnej społeczności.

3. Bariery występujące na płaszczyźnie finansowej, organizacyjnej i społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego

Samodzielność finansowa jest podstawą samorządności lokalnej. Samorządy terytorialne powinny mieć określoną swobodę dysponowania zasobami finansowymi proporcjonalnie do wielkości zadań oraz względnie trwałe podstawy finansowe, ponieważ one gwarantują efektywne wydatkowanie środków publicznych.

Występujące bariery w samorządzie terytorialnym sprawiają, że nie gwarantują one właściwego udziału wspólnot lokalnych w realizacji zadań. Ograniczają się do przestrzegania litery prawa i realizacji zadań nakazanych przepisami prawa. Kierując się takimi kryteriami, uniemożliwia się obserwację i kontrolę działalności władz lokalnych.

Brak współpracy samorządów lokalnych ze społecznością lokalną powoduje zaburzenia w zaspakajaniu zgłaszanych potrzeb ograniczonych możliwościami zasobów finansowych. Przeszkody występujące na gruncie finansowym, organizacyjnym i społecznym wymagają zarówno umiejętności w rozwiązywaniu konfliktów, jak i szukania kompromisów w imię wspólnych wartości i celów.

Występujące bariery w samorządach terytorialnych niekorzystnie oddziałują na potrzeby rozwojowe mające wpływ na procesy zarządzania. Bariery rozwoju samorządności w jst należy postrzegać w trzech aspektach:

- 1) Bariery na płaszczyźnie finansowej:
 - zbyt niskie współfinansowanie zadań z budżetów samorządów,
 - zbyt niski poziom inwestycji,
 - ograniczenia w tworzeniu dochodów własnych,
 - nadmierne zadłużenie majątku,
 - obecny system rozdziału środków unijnych niekorzystny dla wspólnot lokalnych.
- 2) Bariery na płaszczyźnie organizacyjnej:
 - upolitycznienie instytucji samorządowych,

- ograniczenie możliwości w podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy przez społeczności lokalne,
 - częste ograniczanie przez tworzone prawo zdolności realizacji zadań i kompetencji władz lokalnych,
 - ograniczona współpraca na poziomie samorządów,
 - ograniczenie wspólnych programów wspomagających zadania samorządów terytorialnych,
 - ograniczone przekazywanie uprawnień przez samorzady na rzecz społeczności lokalnej,
 - ograniczone wspieranie działalności gospodarczej.
- 3) Bariery na płaszczyźnie społecznej:
- brak klimatu do tworzenia wzajemnego zaufania,
 - brak rozwiązań ustrojowych umożliwiających mieszkańcom udział w podejmowaniu decyzji i sprawowania władzy,
 - brak jednolitych kryteriów współpracy między jst a społecznością lokalną,
 - ograniczona działalność na rzecz osób niepełnosprawnych,
 - ograniczona promocja działalności organizacji społecznych.

Przedstawione powyżej bariery rozwoju samorządności wpływają negatywnie na relacje między mieszkańcami a wybranymi w sposób demokratycznie władzami samorządowymi. Mimo że mieszkańcy deklarują chęć współuczestniczenia w procesie podejmowania decyzji dotyczących społeczności lokalnych, jednak po 20 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego wymaga on dalszej naprawy, przede wszystkim konieczne jest przyspieszenie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Podsumowanie

Sprawne funkcjonowanie samorządności w jst w dużej mierze jest uzależnione od uczestnictwa społeczności lokalnych w jej zarządzaniu. Obciążenia samorządów dodatkowymi zadaniami wymagają dodatkowych środków finansowych i dodatkowej siły fachowej.

Wykazane dysfunkcje wpływają także negatywnie na organizacje, które charakteryzują się samorządnością czy też znaczną niezależnością od struktur

samorządowych. Mieszkańcy uzależniają swoją aktywność obywatelską od możliwości zaspokajania ich potrzeb przez demokratycznie wybrane władze samorządowe. Na aktywność tę ma wpływ właściwe zarządzanie zasobami finansowymi przez władze lokalne, a to z kolei w większym stopniu wyzwała większe zrozumienie dla idei samorządności.

Po 20 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego wydawałoby się, że osiągnął najważniejszy cel, stworzył solidne podstawy do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Okazuje się jednak, że wymaga dalszej naprawy, przede wszystkim konieczne jest przyspieszenie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwa silnego, świadomego swych celów i mogącego rozwiązywać swoje problemy. Słaba kondycja społeczeństwa obywatelskiego powoduje, że jest ono niedostatecznie zorganizowane i w związku z tym wymaga wsparcia w uświadamianiu swych praw.

Literatura

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Noworól A., *Bariery rozwoju lokalnego w Polsce. Współpraca dla rozwoju – samorząd lokalny jako reżyser lokalnego rozwoju – polityka społeczna jako instrument rozwoju*, Zeszyty Naukowe WSAP, Szczecin 2008.
- Potoczek A., *Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2000.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
- Wankiewicz B., *Wpływ zasobów finansowych na rozwój samorządności lokalnej – obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009.

**DYSFUNCTION OF THE LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT
AND THEIR DYSFUNCTIONS IN LOCAL GOVERNMENT
DEVELOPMENT AND THEIR INFLUENCE ON DEVELOPMENT
OF LOCAL GOVERNMENT'S TASKS**

Summary

The majority of citizens living within a local government unit are not indifferent to matters appearing in their area. Local government needs further improvement through acceleration in civil society development. The presented dysfunctions and barriers in local government development determine further proceedings aiming at finding the way to solve the existing problems and not to lead to financial inaccuracies or the local government deformations.

Translated by Julia Wankiewicz