

# Bogdan Wankiewicz

---

## Samorządność jako wyzwanie dla rozwoju lokalnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 71, 121-135

---

2011

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.

*BOGDAN WANKIEWICZ*

**Starosta walecki**

## **SAMORZĄDNOŚĆ JAKO WYZWANIE DLA ROZWOJU LOKALNEGO**

### **Wprowadzenie**

Zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne zachodzące w Polsce nie pozostają bez znaczenia dla samorządności i rozwoju lokalnego. Po 1989 roku samorządy lokalne otrzymały nowe możliwości zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej i zapewnienia odpowiedniego poziomu rozwoju lokalnego. Samorząd lokalny, dysponując odpowiednimi zasobami finansowymi oraz właściwie tworzonym prawem, z powodzeniem może realizować zadania i kompetencje na rzecz społeczności lokalnej. Natomiast społeczność lokalna powinna mieć pełne zaufanie do władz samorządowych, mieć możliwość artykułowania swoich potrzeb i oczekiwań oraz brać udział w podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy. Brak współdziałania samorządów gminnych ze społecznością lokalną może doprowadzić do wypaczeń idei samorządności, a co za tym idzie, także do odebrania wspólnotom w dużej mierze decydowania o własnym środowisku społecznym. To z kolei może spowodować zahamowanie tak koniecznego rozwoju lokalnego. Pożądane zatem jest rozpoznanie sprawy w kontekście wpływu samorządności na rozwój lokalny.

Umożliwienie społecznościom lokalnym udziału w sprawowaniu władzy w celu zaspokojenia najważniejszych potrzeb mieszkańców oraz stworzenie

możliwości rozwoju społecznego, gospodarczego i finansowego mogłoby w możliwie szerokim stopniu samodzielnie wpływać na politykę samorządów lokalnych, a także na kształtowanie się mechanizmów rozwoju lokalnego. Natomiast niepożądane zjawiska ograniczające rozwój samorządności należy zminimalizować poprzez: zapewnienie samorządom stabilizacji, wzrostu gospodarczego oraz właściwej alokacji środków finansowych na cele bieżące, inwestycyjne i na zabezpieczenie własnego wkładu do pozyskania środków finansowych z Unii Europejskiej. Określenie zasad współpracy pomiędzy władzami lokalnymi, organizacjami społecznymi i inwestorami prywatnymi powinno się odbywać w atmosferze przejrzystości, zaufania i uczciwości oraz wspierania idei samorządności wśród społeczności lokalnych, gdyż jest ona podstawą do wzmocnienia wzajemnych więzi i budowania rozwoju lokalnego.

### **Formy samorządności – próba definicji**

Samorząd terytorialny, zgodnie z założeniami reformy samorządowej, jest kreatorem rozwoju ekonomicznego i społecznego, a także jest zdolny do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju lokalnego. Społeczeństwo w pełni samorządne może decydować o sobie i o losie swojej jednostki. W ludziach wyzwoliła się wola tworzenia, samospełnienia cechująca się praworządnością i regułami demokratycznymi, która wytyczyła krótszą drogę do osiągnięcia pożądanej jakości życia<sup>1</sup>. Samorządność wyzwoliła w społeczeństwie prawo manifestowania swoich interesów, wartości i preferencji, służąc dla wielu za drogowskaz podejmowania aktywności społecznej dla rozwoju lokalnego<sup>2</sup>. „Pod pojęciem samorządności kryją się określone kompetencje umożliwiające społecznościom lokalnym odpowiedzialne i niezależne kierowanie własnymi sprawami”<sup>3</sup>. Samorządność w literaturze jest przedstawiana między innymi jako „zarządzanie sprawami lokalnymi przez samych mieszkańców, a wybrane przez nich władze lokalne stanowią środek do osiągnięcia celu podstawowego,

<sup>1</sup> Por. W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą*, Warszawa–Zielona Góra 1999, s. 23.

<sup>2</sup> Por. J. Reguński, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007, s. 72.

<sup>3</sup> Por. P. Sobieszewski, *Podstawowe zasady funkcjonowania nadzoru nad samorządem terytorialnym*, (w:) *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 196–197.

jakim jest zaspokojenie jak najszerzej rozumianych potrzeb społeczności lokalnych”<sup>4</sup>.

Tak więc samorządność można zdefiniować jako zbiór określonych prawem kompetencji umożliwiających społecznościom lokalnym samodzielne i niezależne decydowanie o własnych sprawach i problemach, udział w sprawowaniu władzy, a tym samym powodujących, że władza ta będzie zaspokajać potrzeby mieszkańców i stwarzać warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego. Społeczeństwo w celu zaspokojenia swoich potrzeb jednostkowych, zbiorowych i społecznych staje się bardziej zaangażowane i sprawne, zarówno w stopniu indywidualnym, jak i grupowym. Dzięki samorządności społeczność lokalna staje się bardziej aktywna i bardziej odpowiedzialna za sprawy, które od niej zależą. W praktyce istnieje wiele form samorządności – zostały one przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

Formy samorządności na tle różnych kryteriów

Sfera samorządu	Rodzaj samorządu	Zakres uprawnień	Zakres samodzielności
Administracyjna	Samorząd terytorialny: – samorząd gminny; – samorząd powiatowy; – samorząd wojewódzki.	Społeczność lokalna otrzymuje określony ustawą zakres władzy państwowej.	Samorząd terytorialny jest autonomiczny i suwerenny wobec organów administracji rządowej.
Ekonomiczna	Samorząd gospodarczy: – izby rolnicze; – izby przemysłowo-handlowe; – izby rzemieślnicze; – izby turystyczne i inne.	Wyrażanie opinii na temat funkcjonowania gospodarki, przygotowanie projektów aktów prawnych w tym zakresie, dokonywanie ocen wdrażania przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej.	Obligatoryjny lub dobrowolny.
Specjalna (korporacyjna)	Samorząd zawodowy: – izby lekarskie; – izby aptekarskie; – izby adwokackie i inne.	Ochrona określonych zawodów.	W ramach rozporządzeń resortowych.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>4</sup> Por. J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 331.

Inicjatywy obywatelskie spełniają istotną funkcję w rozwoju lokalnym, a ich potrzeby zostały wyartykułowane w oficjalnych programach i były uwzględniane w polityce podziału środków<sup>5</sup>. W wyniku decentralizacji, demokratyzacji oraz upodmiotowienia politycznego i społecznego mieszkańców wytworzyło się w świadomości społecznej przekonanie, że poszerzył się zakres wolności<sup>6</sup>. Dzięki samorządności społeczeństwo staje się bardziej aktywne i bardziej odpowiedzialne za sprawy, które od niego zależą. Zaczynają występować mechanizmy samoregulacyjne stymulujące rozwój lokalny, a tym samym wpływające na podnoszenie lokalnej jakości życia. Miarą aktywności publicznej społeczności lokalnych jest:

- skuteczność ekonomiczna;
- poczucie więzi jednostki ze wspólnotą;
- samodzielność społeczności lokalnej;
- współdziałanie mieszkańców w zarządzaniu sprawami lokalnymi.

Są to istotne wartości pozwalające ocenić rolę samorządności w strukturach demokratycznych. Samorząd terytorialny widziany jako wspólnota samorządowa ma sens tylko przy poszanowaniu zasady pomocniczości (subsydiarności). W ustawie o samorządzie terytorialnym są preferowane następujące koncepcje:

- relacje z innymi strukturami ustrojowymi państwa<sup>7</sup>;
- tworzenie na terenie jednostki instytucji prosamorządowych;
- współpraca z organizacjami obywatelskimi.

Na funkcjonowanie samorządu oraz udział w nim obywateli należy patrzeć głównie z perspektywy potrzeb mieszkańców własnej gminy i powiatu, a także pod kątem spraw państwowych i ustrojowych. Samorząd terytorialny to oczekiwania adresowane przez wspólnotę do państwa, do organów państwowych. Jest on kojarzony ze sferą lokalną funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

---

<sup>5</sup> J. Hryniewicz, *Rola organizacji obywatelskich w polityce społecznej*, (w:) *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, red. J. Hryniewicz, Warszawa 2002, s. 62–63.

<sup>6</sup> Por. E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Warszawa 2001, s. 11.

<sup>7</sup> Por. L. Patrzalek, *Budżet samorządów lokalnych w warunkach centralizacji i decentralizacji finansów publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 5/1994, s. 11–25.

## Relacje zachodzące pomiędzy samorządnością a zasobami finansowymi

Samorządność pozwoliła ujawnić wiele problemów, które były skrywane przed publicznymi ocenami. Zaowocowała ona licznymi dyskusjami i konkretnymi rozwiązaniami co do zagrożeń społeczności lokalnej oraz jakości lokalnej władzy i życia mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Wyzwoлиła społeczną aktywność obywatelską poprzez kontrolę poczynań władzy, uczestnictwo w procesach przygotowania i podejmowania decyzji na różnych szczeblach. Samorządność przyczyniła się do tego, że społeczności lokalne dały początek w mikroskali pewnym zjawiskom, które odgrywają twórczą społecznie rolę w działaniach publicznych, jak<sup>8</sup>:

- wspólnotowa solidarność;
- więź społeczna;
- istnienie lokalnych i samorządowych instytucji;
- funkcjonowanie lokalnej opinii publicznej i kontroli społecznej;
- sprzyjające warunki do powstawania różnych organizacji obywatelskich.

Wymienione zjawiska mają zasadniczy wpływ na kształtowanie się samorządności, co nie jest bez znaczenia dla rozwoju kultury społecznej i lokalnej tradycji<sup>9</sup>.

Samorządność wiąże się także z wieloma trudnościami, m.in. z oceną swojej pozycji w jednostkach samorządu terytorialnego, oceną własnych możliwości i siły wpływu na decyzje podejmowane przez władze gminy, oceną wpływu na załatwianie spraw społecznych związanych z zaspokajaniem potrzeb.

W społeczeństwie obywatelskim każdy ma prawo manifestowania swoich interesów poprzez wybieralność własnych władz samorządowych, zarządzających w imieniu wspólnoty majątkiem i zasobami. Tworzy to koncepcje wspólnych interesów i planów co do wykorzystania tych zasobów i stworzonych przez nie możliwości rozwojowych. Idea samorządności dostatecznie artykułuje interesy obywateli biorących udział w podejmowaniu ważnych społecznie i politycznie decyzji, starając się zaspokoić szereg istotnych potrzeb

---

<sup>8</sup> Por. A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5/1995, s. 62–63.

<sup>9</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

mieszkańców<sup>10</sup>. Wspólnota, chcąc sprostać trudnym wyzwaniom nowoczesności, musi od środka tworzyć inicjatywy pobudzające do działania obywateli, bez których nie zdoła się modernizować. Im bardziej mieszkańcy będą zorientowani w sprawach samorządności, w tym większym stopniu będą kształtować mechanizmy rozwoju lokalnego, cechującego się praworządnością i demokracją, tym szybciej osiągną pożądaną jakość życia<sup>11</sup>. Oznacza to, że dla społeczności lokalnej ważniejsze są uwarunkowania i problemy własnego otoczenia, decydujące tym samym o kierunku i tempie rozwoju lokalnego<sup>12</sup>. Ważną, zwłaszcza dla każdego obywatela, potrzebą jest spojrzenie na jednostkę samorządu przez pryzmat zasobów finansowych; każdy powinien być zorientowany, jakimi zasobami zarządza jednostka samorządu terytorialnego, a przede wszystkim, jakimi dochodami własnymi, wpływającymi przecież na jakość życia społeczności lokalnej. Dla samorządności istotne znaczenie mają akty prawne wskazujące pozycję finansową jednostki samorządu terytorialnego, gdyż bez wystarczających zasobów finansowych trudno zrealizować postawione zadania.

### Czynniki wpływające na rozwój lokalny

Rozwój samorządności uzależniony jest od wpływu wielu czynników przejawiających się w polityce makro- i mikroekonomicznej państwa. Ma różnorodny charakter<sup>13</sup>: obiektywny i subiektywny, egzo- i endogeniczny, ekonomiczny i pozaekonomiczny. Zdecydowaną rolę w rozwoju lokalnym odgrywa czynnik wewnętrzny, dzięki któremu w sposób autentyczny i oddolny społeczność próbuje odnaleźć drogę do sukcesu. Rozwój lokalny, jego tempo i poziom są rezultatem ludzkiej wiedzy, zapobiegliwości, przedsiębiorczości, inicjatywy i wysiłku na rzecz podwyższenia poziomu życia. Społeczeństwa o małych możliwościach rozwojowych, źle zorganizowane, bierne gospodarczo, godzące

<sup>10</sup> Por. J. Szacki, *Społeczeństwo obywatelskie*, „Przegląd Polityczny”, nr 32/1996.

<sup>11</sup> Por. W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą*, dz. cyt. s. 23.

<sup>12</sup> Por. A. Szewczuk, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle zróżnicowanych uwarunkowań ich rozwoju*, (w:) *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Poznań 2008, s. 101.

<sup>13</sup> Por. S. Flejterski, P. Pluskota, *Finansowe wehikuly rozwoju lokalnego (ze szczególnym uwzględnieniem funduszy poręczeniowych i pożyczkowych)*, (w:) *Działalność samorządu lokalnego w świetle europejskich standardów*, red. B. Filipiak, Szczecin–Wałcz 2004, s. 69.

się na przeciętność, bez umiejętności wypracowania kompromisów na ogół nie osiągają wysokiego poziomu zamożności<sup>14</sup>. Ta oczywista teza pozwala przedstawić następującą diagnozę: o pozycji samorządu terytorialnego, jego rozwoju lokalnym i o samorządności praktycznie w każdym przypadku decydują zasoby finansowe. Wzrastająca w samorządach terytorialnych liczba bezrobotnych jest silnie skorelowana z poziomem dochodów własnych, które mają swój udział w podziale środków finansowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT) na poziomie centralnym. Zmniejszający się poziom zasobów finansowych w sposób znaczący wpływa na zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego.

Szczególnie istotny problem, wiążący się z samorządnością, to kwestia, kto powinien mieć wpływ na załatwianie spraw jednostek samorządu terytorialnego związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb. Badania wykazały<sup>15</sup>, że decydujący głos powinni mieć sami mieszkańcy i wybrani przez nich radni. Samorządność jest zależna od możliwości decydowania o sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym i związana jest z zaspokajaniem potrzeb społeczności. Składa się na to wiele zjawisk, które mają zasadniczy wpływ na kształtowanie się lokalnej kultury społecznej<sup>16</sup>, m.in.:

- więź społeczna, która, powstając w wyniku stosunków sąsiedztwa i świadomości wspólnych interesów, zaspokaja w istotnym stopniu ludzką potrzebę wymiany informacji, przynależności i solidarności;
- wyzwalanie aktywności społecznej, kreowanie autorytetów i instytucji lokalnych;
- funkcjonowanie kontroli społecznej i odpowiedzialności.

Od władz lokalnych wymagamy coraz wyższej sprawności w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, dzielenia się władzą między wszystkimi organizacjami, które stykają się z interesem publicznym. Dobrze rozumiana samorządność dąży do kreatywnego rozwoju gminy poprzez współzrządzenie lub współdziałanie. Jest to dzielenie się władzą i współpracą pomiędzy organizacjami

---

<sup>14</sup> Por. S. Flejterski: *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, (w:) *Ekonomiczne i techniczne aspekty funkcjonowania i rozwoju regionalnego*, Szczecin–Wałcz 2003, s. 82.

<sup>15</sup> Por. B. Wankiewicz, *Wpływ zasobów finansowych na rozwój gminnej samorządności*, praca doktorska obroniona na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług, Szczecin 2008, s. 197–210.

<sup>16</sup> Por. A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność...*, dz. cyt., s. 64.



i jednostkami pomocniczymi (sołectwa, osiedla, dzielnice)<sup>17</sup>. W rozwój samorządności i rozwiązywanie problemów lokalnych należy włączyć organizacje pozarządowe, lokalny biznes oraz wszelkie inicjatywy obywatelskie.

Całokształt relacji zachodzących pomiędzy samorządnością a zasobami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego jest wzajemnie zależny, powiązany niewidzialną nicią. Powiązania wewnątrz zasobów i pomiędzy nimi obejmują ludzi, rzeczy (majątek), finanse i informacje. Z punktu widzenia zasobów ludzkich ważne są: właściwy dobór personelu do wykonywania określonych zadań, hierarchie sprawowania władzy, przeprowadzanie konsultacji społecznych oraz partycypacja społeczna. Natomiast wśród zasobów rzeczowych istotną rolę odgrywają zależności dotyczące wielkości majątku oraz wyposażenia go i stworzenia warunków pracy, a także dbanie o zasoby informacyjne obejmujące relacje pomiędzy treścią i rodzajami dokumentów, jak również pomiędzy źródłami ich powstania i odbioru informacji.

Ze względu na szczególną rolę samorządu terytorialnego w finansowaniu zadań publicznych priorytetowo należy traktować opracowanie i wprowadzenie regulacji prawa miejscowego dotyczących współpracy finansowej i pozafinansowej samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, a głównie dotyczącymi zlecania zadań publicznych oraz przyznawania dotacji celowych. Organizacje społeczne wyrażają wolę włączenia się w proces tworzenia sprawnego państwa we wszystkich jego aspektach dla dobra społeczności lokalnych. W działaniach na rzecz samorządności i zaspokojenia potrzeb społecznych głównymi partnerami są organizacje społeczne i jednostki samorządu terytorialnego. Gmina, realizując zadania społeczno-gospodarcze, postrzega w organizacji społecznej sprzymierzeńca, a nie konkurenta czy też biorcę dotacji. Oznacza to, że organizacja społeczna jest dla gminy wartościowym partnerem, z którym można współpracować na każdym poziomie przy:

- analizowaniu potrzeb społecznych;
- konsultacjach społecznych;
- proponowaniu rozwiązań;
- wdrażaniu i monitorowaniu rozwiązań.

---

<sup>17</sup> Jednostki te nie stały się osobami prawnymi ani też podmiotami mienia komunalnego, choć to one są najbardziej naturalnymi wspólnotami i ich administrowanie byłoby zgodne z ideą samorządności. Zobacz szerzej W. Pańsko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/1991, s. 17.

Rozwój organizacji społecznych jest ściśle powiązany z rozwojem lokalnym, a ten z kolei jest nieodzownym elementem rozwoju regionalnego<sup>18</sup>. Organizacje społeczne stanowią potężny ładunek inicjatyw, dzięki którym rozwiązywanie potrzeb gminy jest bardziej dynamiczne i skuteczniejsze. Partnerzy w tym współdziałaniu winni być wiarygodni, a zatem powinni charakteryzować się wiedzą, doświadczeniem i poparciem społecznym. Konsekwencją jest poszukiwanie mechanizmów pobudzających rozwój zmierzający do wzrostu poziomu zamożności społeczności lokalnych<sup>19</sup>. Powinny one w sposób znaczący włączać mieszkańców gminy w procesy planowania i podejmowania decyzji oraz powodować konieczność rzetelnej oceny tego, czy przyjęte rozwiązania rzeczywiście służą mieszkańcom i czy faktycznie zaspokajają ich potrzeby<sup>20</sup>.

Rozwój organizacji społecznych jest jednym z czynników decydujących o rozwoju lokalnym, duży wpływ na to ma samorządność lokalna. Oznacza to, że właściwa strategia gminy determinuje skuteczność działania organizacji społecznych, zarówno w otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Potrzeba opracowania analizy organizacji społecznych jest niezbędna do określenia endo- i egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego. Wymaga dokładnego przeanalizowania ich otoczenia społecznego i towarzyszących uwarunkowań. Wpływa ona na zakres, charakter, kierunek i wyznaczone cele oraz czynniki determinujące rozwój lokalny w jednostce samorządu terytorialnego (rys. 1).

Przedstawione czynniki w sposób istotny pokazują ich uniwersalność w rozwoju lokalnym, zaś powszechność jest najbardziej czytelną formą oddziałującą na samorządność. Zaliczają się do nich<sup>21</sup>:

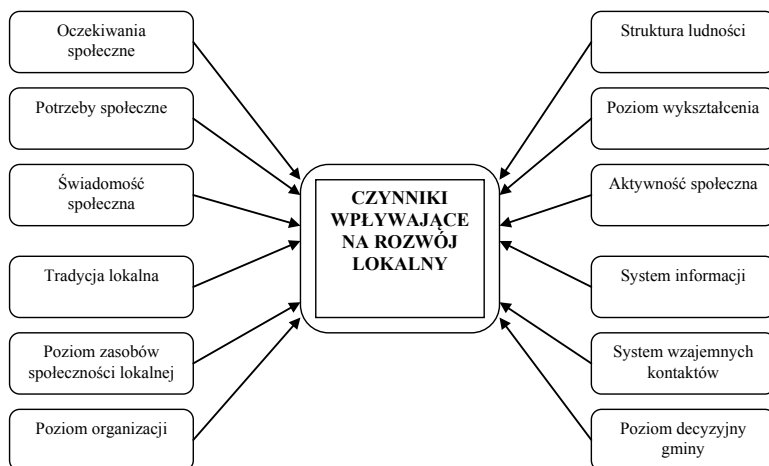
- oczekiwania społeczności lokalnej;
- poziom zasobów społeczności lokalnej;
- potrzeby społeczności lokalnej;
- stopień wykształcenia;
- struktura ludności;
- stopień kreatywności społecznej;
- stopień inicjatywności społecznej;
- charakter i kierunki transformacji społecznej.

<sup>18</sup> Por. S. Flejterski, P. Pluskota, *Finansowe wehikuły...*, dz. cyt., s. 69–70.

<sup>19</sup> Por. A. Potoczek, *Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego*, Włocławek 2000, s. 61.

<sup>20</sup> Tamże, s. 69.

<sup>21</sup> Por. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001, s. 74–84.



Rys. 1. Czynniki wpływające na rozwój lokalny w jednostce samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Analiza relacji pomiędzy wspomnianymi czynnikami a organizacjami społecznymi pozwoli na określenie podstawowych mechanizmów rozwoju samorządności, identyfikację potrzeb, a także wygaszenie potencjalnych konfliktów występujących w środowisku lokalnym<sup>22</sup>.

W tym kontekście ważne jest ustalenie celów rozwoju i powiązanie ich z celami społecznymi na poziomie gminy i powiatu. Zasadniczym celem wynikającym z istoty samorządności jest odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego za tworzenie ładu społecznego poprzez budowanie partnerstwa między jednostką samorządową i organizacjami społecznymi w realizacji ważnych celów społeczno-gospodarczych, takich jak<sup>23</sup>:

- umacnianie lokalnych działań, stworzenie warunków do powstania inicjatyw i struktur funkcjonalnych na rzecz społeczności lokalnych;

<sup>22</sup> A. Szewczuk, *Samorządowa polityka społeczna strategicznym czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Zeszyty Naukowe nr 426, t. II, Szczecin 2006, s. 257.

<sup>23</sup> Serwis informacyjny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <[www.pozytek.gov.pl/wspolpraca.z.samorzadem.383html](http://www.pozytek.gov.pl/wspolpraca.z.samorzadem.383html)>.

- zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki społecznej w gminie;
- poprawa jakości życia poprzez zaspokojenie potrzeb społecznych;
- integracja podmiotów polityki lokalnej obejmująca swoim zakresem sferę zadań publicznych;
- udział zainteresowanych podmiotów przy tworzeniu programów współpracy;
- otwarcie na innowacyjność, konkurencyjność poprzez umożliwienie organizacjom społecznym indywidualnego wystąpienia z ofertą realizacji projektów konkretnych zadań publicznych prowadzonych przez gminę,
- wypracowanie krótkoterminowego modelu lokalnej współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi a jednostkami samorządu gminnego jako elementu długoterminowego programu współpracy.

Z uwagi na wysoką dynamikę zmian zachodzących w otoczeniu mogą powstać bardzo silne konflikty, które nie znajdują ujścia w ramach istniejącego systemu organizacji społecznych. Taka sytuacja powoduje tworzenie organizacji społecznych, które są połączone wspólnymi dążeniami, wartościami i potrzebami. Organizacje są także alternatywą dla systemu politycznego. Tworzą płaszczyznę porozumienia pomiędzy władzą a organizacją, w ten sposób neutralizując konflikty interesów<sup>24</sup>. Organizacje społeczne są odpowiedzią na określone potrzeby i działają w ścisłej współpracy z władzą samorządu terytorialnego, czego efektem jest tworzenie podstaw metodologicznych i merytorycznych do kształtowania strategii gminy oraz powiatu<sup>25</sup>. Odgrywają one kreatywną rolę w stymulowaniu rozwoju lokalnego, wykorzystując zebrane informacje w zależności od charakteru jednostki samorządu terytorialnego.

Jak pokazują powyższe rozważania, zasoby finansowe łącznie z pozostałymi wpływają na aktywność obywateli w ich własnym środowisku, dając im możliwości w szerokim stopniu samodzielnego rządzenia. Aktywność obywatelska sprzyja rozwojowi samorządności, co objawia się kontrolą działań władzy, sygnalizowaniem problemów społecznych oraz organizowaniem bezpośredniego zaspokajania potrzeb społecznych.

---

<sup>24</sup> K. Anheier, *Zur International Forschung über den Nonprofit Sektor*, „Journal für Sozialforschung”, Heft 2/1990.

<sup>25</sup> Por. W. Siemiński, *Partycypacja społeczna w rozwoju przedsiębiorczości w gminach*, „Człowiek i Środowisko”, nr 2/1996, s. 32.

## Oczekiwane efekty wpływu samorządności na rozwój lokalny

Zaangażowanie mieszkańców, ich zdolność do oceny i samooceny funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego znacząco uspołecznia proces rozwoju samorządności. Oznacza to, że kierunki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego są zrozumiałe i akceptowane przez społeczność lokalną. Działania te mają doprowadzić do zbudowania dobrze działającej wspólnoty samorządowej, przede wszystkim w kontekście rozwoju samorządności na bazie współpracy samorządu lokalnego z organizacjami społecznymi.

Poniżej prezentowane są oczekiwane efekty wpływu samorządności na rozwój lokalny:

- społeczność lokalna dysponuje bogatymi zasobami ludzkimi, kulturowymi i finansowymi; w jednostce samorządowej jest osiąganý wysoki poziom przedsiębiorczości (funkcjonuje duża liczba firm) oraz wysoki poziom kapitału społecznego przejawiający się, z jednej strony, mnogością różnorodnych organizacji społecznych, natomiast z drugiej strony, uczciwym sektorem prywatnym oraz niezależnymi mediami;
- jednostki samorządu terytorialnego zapewniają rozwój lokalny poprzez takie działania władz, które są czytelne i dają gwarancję, że odbywają się w granicach i na podstawie uzgodnionego prawa; okresowo dokonuje się audytu zewnętrznego, dostarczając wiarygodnych danych o funkcjonowaniu samorządu;
- jednostki samorządu, stosując obiektywne kryteria w diagnozowaniu problemów i potrzeb wspólnoty samorządowej, rozwiązują i tworzą w ramach realizacji swoich strategii odpowiedni klimat do funkcjonowania mieszkańców.

Ważną zasadą w stosowaniu samorządności jest prowadzenie konsultacji pomiędzy władzą a mieszkańcami w sprawach istotnych dla społeczności lokalnych oraz w procesie przygotowywania decyzji. Działania te mają doprowadzić do skutecznego i długotrwałego utrzymania równowagi pomiędzy władzami gminy a społecznością lokalną oraz umożliwiać realizowanie zadań na rzecz mieszkańców. Taką możliwość dają organizacje społeczne (organizacje pozarządowe, organizacje inicjatyw obywatelskich oraz biznesowe), które włączają się w rozwiązywanie problemów lokalnych i podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących wspólnoty samorządowej.

Ważnym czynnikiem w uzyskaniu oczekiwanych efektów jest wspieranie inicjatyw obywatelskich, które służą uporządkowaniu współpracy, a zarazem przyczyniają się do uzyskania większej przejrzystości działań samorządu terytorialnego, nakierowanych na wspieranie samorządności na rzecz wspólnot samorządowych. Spodziewane efekty to:

- lepsze wsparcie organizacji społecznych i inicjatyw obywatelskich ze strony samorządu lokalnego;
- bardziej przejrzyste określenie kierunków działalności społecznej, zwłaszcza wspieranych przez samorząd gminny;
- pełna informacja, którą dysponować może społeczność lokalna, o sposobach i celach wspierania organizacji społecznych i inicjatywach obywatelskich.

Uzyskane efekty znacząco mogą wpłynąć na poprawę funkcjonowania samorządu terytorialnego, na jakość zarządzania oraz pozwolą spojrzeć na problemy samorządu z punktu widzenia społeczno-gospodarczego i ekonomicznego.

## **Podsumowanie**

Proces rozwoju samorządności, jak każdy inny proces przekształceń społecznych i ustrojowych, jest uzależniony od zasobów finansowych, ale także od zasobów ludzkich, od kapitału ludzkiego. Przebiega on jednocześnie na wielu płaszczyznach, aktywnie i sukcesywnie pokonując różnego rodzaju ograniczenia wynikające z wielu przyczyn, m.in.: zewnętrznych – cała gospodarka podlega dynamicznym przemianom i wewnętrznym – podmioty gospodarcze muszą dostosowywać się do nowych wyzwań. Sprawne funkcjonowanie samorządności w jednostkach terytorialnych jest uzależnione w dużej mierze od rzeczywistego uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu i funkcjonowaniu instytucji publicznych. Rozwój samorządności ma umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy w celu zaspokojenia nie tylko najważniejszych potrzeb mieszkańców, ale również stworzenia możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego i finansowego. Społeczności lokalne mają się rządzić w możliwie szerokim stopniu samodzielnie, poprzez szeroką orientację w sprawach polityki gminnej i powiatowej, realnie wpływając na tę politykę i na kształtowanie mechanizmów rozwoju lokalnego. Należy zdać sobie

sprawę z tego, że samorząd jest jedynie ustrojową formą zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi. Może zatem efektywnie działać jedynie, gdy takie wspólnoty istnieją, a więc w społeczeństwie obywatelskim samorząd jest taki, jakie jest społeczeństwo. Należy nieustannie stymulować ideę samorządności wśród społeczności lokalnych, gdyż jest ona podstawą wzrostu dobrobytu społecznego, wzmocnienia wzajemnych więzi i budowania rozwoju lokalnego.

## Literatura

- Anheier K., *Zur International Forschung über den Nonprofit Sektor*, "Journal für Sozialforschung", Heft 2/1990.
- Flejterski S., *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, (w:) *Ekonomiczne i techniczne aspekty funkcjonowania i rozwoju regionalnego*, red. B. Filipiak, Szczecin–Wałcz 2003.
- Flejterski S., Pluskota P., *Finansowe wehikuły rozwoju lokalnego (ze szczególnym uwzględnieniem funduszy poręczeniowych i pożyczkowych)*, (w:) *Działalność samorządu lokalnego w świetle europejskich standardów*, red. B. Filipiak, Szczecin–Wałcz 2004.
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, Warszawa 2001.
- Hrynkiewicz J., *Rola organizacji obywatelskich w polityce społecznej*, (w:) *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, red. J. Hrynkiewicz, Warszawa 2002.
- Pańsko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/1991.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001.
- Patrzalek L., *Budżet samorządów lokalnych w warunkach centralizacji i decentralizacji finansów publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 5/1994.
- Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5/1995.
- Potoczek A., *Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego*, Włocławek 2000.
- Regulski J., *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Serwis informacyjny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <[www.pozytek.gov.pl/wspolpraca.z.samorzadem.383html](http://www.pozytek.gov.pl/wspolpraca.z.samorzadem.383html)>.
- Siemiński W., *Partycypacja społeczna w rozwoju przedsiębiorczości w gminach*, „Człowiek i Środowisko”, nr 2/1996.
- Siemiński W., *Współzarządzanie gminą*, Warszawa–Zielona Góra 1999.

- Sobieszewski P., *Podstawowe zasady funkcjonowania nadzoru nad samorządem terytorialnym*, (w:) *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.
- Szacki J., *Spółeczeństwo obywatelskie*, „Przegląd Polityczny”, nr 32/1996.
- Szewczuk A., *Samorządowa polityka społeczna strategicznym czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Zeszyty Naukowe nr 426, t. II, Szczecin 2006.
- Szewczuk A., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle zróżnicowanych uwarunkowań ich rozwoju*, (w:) *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Poznań 2008.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Wankiewicz B., *Wpływ zasobów finansowych na rozwój gminnej samorządności*, praca doktorska obroniona na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług, Szczecin 2008.

## LOCAL GOVERNMENT AS A CHALLENGE FOR LOCAL DEVELOPMENT

### Summary

The development of local government is supposed to enable local community the participation in wielding in order to meet the most important needs of citizens as well as to create the possibilities for socio-economic and financial development. Local communities are supposed to wield independently throughout familiarity of local politics, influencing it and shaping the mechanisms of local development. The rules of cooperation between local authorities, civil organizations and private investors should be stated in the atmosphere of common trust, honesty and transparency. The ideas of local government should, in turn, be supported by local communities. Common support and good atmosphere are crucial for strengthening bounds and creating local development.

*Translated by Julia Wankiewicz*