

Adam Szewczuk

Rozwój lokalny na tle współczesnych uwarunkowań : rekomendacje dla praktyki samorządowej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 71, 97-119

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ADAM SZEWCZUK

Uniwersytet Szczeciński

**ROZWÓJ LOKALNY NA TLE
WSPÓLCZESNYCH UWARUNKOWAŃ –
REKOMENDACJE DLA PRAKTYKI SAMORZĄDOWEJ**

Wstęp

Procedura zarządzania rozwojem lokalnym obejmuje wiele aspektów organizacyjnych, ekonomicznych i społecznych. Wymaga ona dobrze przeprowadzonej diagnozy, budowy spójnej wizji rozwoju, nadania właściwej orientacji zachodzącym przemianom, wytyczenia racjonalnych, a jednocześnie strategicznych kierunków rozwoju z określeniem horyzontów czasowych poszczególnych etapów, wykreowania scenariuszy rozwoju uwzględniających prawdopodobne stany otoczenia mające swoje przełożenie na tempo i zakres rozwoju, kształtowania postaw społeczności lokalnych i ich stosunku do projektowanych zmian. Rozwój lokalny staje się bardzo ważnym celem wspólnot samorządowych. Badacze z zakresu nauk ekonomicznych zajmujących się profesjonalnie uwarunkowaniami rozwoju lokalnego i kreowaniem przyjaznych postaw otoczenia na rzecz dobra publicznego stają przed wielkim wyzwaniem¹.

¹ Por. *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008; *Finanse lokalne*, red. L. Patrzałek, Poznań 2009; C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005; *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008; *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wrocław 2006; M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008; B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej*, Warszawa 2009.

Lokalizm jako nowa orientacja w polskiej rzeczywistości

Rozwój lokalizmu (postrzeganego jako proces) urzeczywistnia się poprzez struktury samorządowe i jest następstwem systemowych zmian. W tym procesie ujawniają się specyficzne właściwości, do których należy zaliczyć²:

- występowanie struktur samorządowych wypełniających funkcje władzy lokalnej i lokalnej administracji;
- silną więź społeczną, będącą efektem wspólnego zamieszkania niewielkiego terenu przez stosunkowo małą liczebnie społeczność, realizującą własne, wspólne dążenia i cele;
- ogniskowanie się problematyki rozwoju wokół warunków funkcjonowania gospodarstw domowych, zaspokajania bieżących potrzeb życia codziennego, funkcjonalnego estetycznego ukształtowania środowiska życia;
- dominację funkcji mieszkaniowych wynikających ze specyficznego charakteru i kierunków przemieszczeń ludności;
- znaczny stopień domknięcia sfery działań społeczno-gospodarczych;
- dwupoziomowość realizacji celów, uwzględniającą poziom lokalny i ponadlokalny;
- istnienie lokalnych czynników pobudzania rozwoju lokalnego i ożywienia gospodarki lokalnej.

W Polsce lokalizm był przede wszystkim reakcją na nadmierny centralizm polityczny i gospodarczy, na jego słabość wobec współczesnych potrzeb społecznych wyrastających z cywilizacyjnego postępu. Przyjęte po 1989 roku nowe rozwiązania społeczno-ustrojowe, uwzględniające doświadczenia demokracji zachodniej i dorobek polskiej nauki, stworzyły zupełnie nową sytuację społeczno-gospodarczą. Do charakterystycznych cech polskiego lokalizmu należy zaliczyć m.in.:

- istnienie i współdziałanie autonomicznych bądź małych wspólnot lokalnych, ukształtowanych historycznie w naturalnych procesach społeczno-przestrzennych (autonomia gmin);

² K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Poznań 2005, s. 60–61.

- oddolne wytwarzanie przez współdziałające społeczności lokalne określonej wspólnoty politycznej; władza jest wyrazem consensusu politycznego jako niezbędnego warunku do osiągnięcia celów kierunkowych, akceptowanych przez wspólnotę samorządową;
- istnienie „ładu w sektorze produkcyjnym” wymuszającego osiadły tryb życia wytwórców związanych z konkretnym miejscem;
- względną wolność działania obywateli na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i politycznej;
- istnienie dobrowolnych, bezpośrednich, partnerskich poziomych kontaktów społecznych z otoczeniem, których celem jest współpraca i wymiana – myśli, towarów, usług;
- usystematyzowany rozwój społeczny ze zmianami zachodzącymi zawsze od dołu – ściśle związanymi z suwerennymi decyzjami wolnych obywateli – wytwórców;
- gospodarkę lokalną opartą na inicjatywie i przedsiębiorczości jednostek sektora samorządowego, państwowego i prywatnego.

Mając na względzie realne możliwości aktywnego zaangażowania wspólnot samorządowych w tworzeniu nowego ładu na poziomie lokalnym oraz efekty dotychczas uzyskane w tym obszarze, należy stwierdzić, iż do realizacji takich zadań predestynowany jest samorząd terytorialny.

Samorząd terytorialny jest postrzegany jako jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego. Wykonuje zadania państwa niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej i jest częścią władzy wykonawczej w państwie³. Pojęcie to jest konstrukcją szeroką i obejmuje wspólnotę mieszkańców, określone terytorium, zakres uprawnień oraz podmiotowość prawną. Samorząd terytorialny ma służyć budowie mechanizmów demokracji i decentralizacji władzy publicznej, dlatego jest wyposażony w organy decyzyjne, ukonstytuowane demokratycznie i korzystające z szerokiej autonomii. W sensie prawnym i gospodarczym samorząd terytorialny występuje w podwójnej roli: jako podmiot prawa publicznego dysponujący prawem do wydawania decyzji administracyjnych i jako podmiot prawa cywilnego, czyli odrębna od skarbu państwa osoba prawa cywilnego⁴. Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców

³ *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. P. Tarno, Warszawa 2004, s. 34.

⁴ T. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 7.

poprzez realizację zadań publicznych, które mogą być własne lub zlecone na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową. Fundamentem wykonywania zadań publicznych jest własne mienie, finanse i administracja. Czynniki te można traktować jako swoiste instrumenty realizacji celów i podporządkowanych im zadań społeczno-gospodarczych. Racje efektywności ekonomicznej, które również dotyczą obszaru samorządu terytorialnego, nakazują, aby majątkiem, finansami i administracją jego władze zarządzały w sposób racjonalny, w szeroko i dobrze pojętym interesie reprezentowanych wspólnot samorządowych. Istnieje wiele przesłanek politycznych, społecznych i ekonomicznych uzasadniających konieczność wyodrębnienia struktury samorządu terytorialnego, który może stać się tańszą formą sprawowania władzy publicznej oraz realizacji zadań publicznych wykonywanych dotychczas przez administrację rządową.

Na samorząd terytorialny składają się regionalne, powiatowe i gminne wspólnoty samorządowe, które zostały usytuowane na trzech różnych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Między poszczególnymi jednostkami samorządu nie ma jednak stosunków zależności organizacyjnej. Zadania o charakterze podstawowym pozostały w kompetencji gminy. Powiat zaś ma pełnić w stosunku do gminy funkcję uzupełniającą. Przekazano mu do realizacji zadania, które przekraczają swym zasięgiem obszar gminy. Wspólne działania gminy i powiatu mają gwarantować zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowych. Ich zadania zatem polegają na świadczeniu usług o charakterze powszechnym. Natomiast istotą województwa samorządowego jest przygotowanie strategii rozwoju regionu i tworzenie warunków do niego z uwzględnieniem regionalnych uwarunkowań. Strategia ta jest realizowana przez programy wojewódzkie i wymaga kojarzenia różnorodnych form i metod działania⁵.

Stymulowanie rozwoju gospodarczego przez działanie administracji publicznej różnych szczebli jest jak najbardziej zasadne. Wynika to z oczywistego faktu, że żadna instytucja czy podmiot gospodarczy nie działają w próżni, ale w określonej przestrzeni fizycznej, społecznej oraz w określonym otoczeniu prawnym. Władze i administracja publiczna podejmują liczne działania regulujące (interwencyjne), których celem jest likwidacja napięć

⁵ Por. *Samorząd terytorialny w Polsce*, dz. cyt., s. 35.

oraz harmonizowanie wzajemnych oddziaływań pomiędzy sferą gospodarczą i społeczną w państwie⁶. Stymulowanie rozwoju polega przede wszystkim na:

- cyklicznym dokonywaniu ocen zachodzących zmian na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego (JST);
- ustalaniu hierarchii celów, które jednostka powinna osiągnąć w bliższej i dalszej perspektywie;
- ocenianiu zasobów organizacyjnych jednostki;
- osiągnięciu odpowiedniej sprawności działania w strukturach samorządowych.

Samorządy terytorialne zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi⁷ są zobligowane do realizacji następujących zadań w dziedzinie rozwoju lokalnego:

- podejmowanie w ramach ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego inicjatyw i zadań rozwoju lokalnego;
- stymulowanie rozwoju przez stosowanie różnego rodzaju ułatwień i udogodnień w odniesieniu do podmiotów gospodarczych zaangażowanych w ten proces;
- podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie lokalnych zasobów, stosowanie ulg, zachęt itp.;
- identyfikacja lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określać kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju;
- przyciąganie inwestorów oraz pozyskiwanie środków, które mogą służyć rozwojowi lokalnemu;
- tworzenie własnych funduszy stymulacji i wsparcia;
- utworzenie struktur organizacyjnych, w ramach których prowadzona będzie kompleksowa obsługa podmiotów;
- tworzenie lokalnych przedsiębiorstw;
- utworzenie lokalnego systemu kształcenia, doksztalcania i przekwalifikowania⁸.

⁶ T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 2000, s. 18.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 i z 2002 r., Nr 23, poz. 220); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu (Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).

⁸ K. Pająk, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Poznań 2001, s. 66.

W praktyce samorządowej istnieje jednak wiele złożonych i trudnych problemów ograniczających możliwości rozwojowe w wymiarze lokalnym i regionalnym, które wymagają zespolonego zaangażowania na rzecz ich rozwiązywania. Powstaje więc potrzeba wykreowania nowej filozofii w działaniu publicznym. To wszystko w aktualnych warunkach ma ścisły związek z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Wszystkie państwa europejskie funkcjonujące według zasad demokratycznych traktują samorząd terytorialny jako racjonalny społecznie, dynamiczny system zwiększający sprawność zarządzania zadaniami publicznymi i czuwający nad rozwojem lokalnym. Nowa i aktywna samorządność lokalna ma taką siłę sprawczą, aby umacniać i rozwijać demokratyczny styl funkcjonowania społeczeństw na poziomie adekwatnym do współczesnych czasów, bazując na bogatej i długiej tradycji w tej dziedzinie⁹. Współczesny dorobek nauk ekonomicznych (powiększający się dynamicznie) w sposób znaczący powinien wspierać zachodzące przemiany systemowe na poziomie lokalnym i regionalnym. W sposób szczególny powinny być wskazywane praktyce samorządowej sposoby i scenariusze postępowania, aby m.in.:

- inwestycje kreujące rozwój lokalny i regionalny były dobrze przemyślane i zaplanowane;
- fundusze strukturalne dostępne dla samorządów były racjonalnie wykorzystywane;
- informatyka stosowana w samorządach skutecznie i wymiennie podwyższała jakość obsługi w relacjach: urząd JST – obywatel, lub urząd JST – podmiot gospodarczy;
- wiarygodność JST wobec potencjalnych inwestorów sprzyjała rozwojowi lokalnemu i regionalnemu.

Już nie tylko duże miasta starają się o niezależne oceny ich wiarygodności kredytowej zwane ratingami. Coraz częściej zalety nowoczesnych instrumentów finansowych doceniają mniejsze gminy. Głównym zadaniem ratingu jest poinformowanie obecnych i przyszłych inwestorów – zarówno krajowych, jak i zagranicznych – o wiarygodności i wypłacalności podmiotu. W przypadku JST chodzi o wskazanie silnych i słabych stron, poinformowanie, jak najprawdopodobniej miasto czy gmina będzie wywiązywać się

⁹ Por. A. Szewczuk, *Polska samorządność wobec procesów integracyjnych w Europie*, I Forum Samorządowe, Szczecin 2004, s. 469–480.

z zaciągniętych zobowiązań i czy będzie w stanie je terminowo regulować. Nadany rating odzwierciedla dotychczasowe wyniki budżetowe miast, poziom oraz strukturę aktualnego i przyszłego zadłużenia. Ponadto uwzględnia lokalną sytuację gospodarczą i perspektywy jej rozwoju. Rating pomaga w uzyskaniu atrakcyjniejszych warunków zewnętrznego finansowania. Może być wykorzystywany w działaniach promocyjnych – jako jeden z elementów wpływających na wizerunek jednostki samorządowej oraz zwiększający wiarygodność w szeroko rozumianym otoczeniu gospodarczym, czyli wśród inwestorów finansowych, instytucji i partnerów gospodarczych.

Coraz więcej urzędów gmin i miast decyduje się na wdrożenie systemu zarządzania według norm ISO. Pomaga to w zmianie mentalności urzędników i wpływa na jakość obsługi mieszkańców, usprawnia w urzędach system zarządzania oraz pomaga stworzyć przejrzyste procedury działania. Nowoczesne systemy zarządzania oparte na zewnętrznych normach są wprowadzane głównie po to, aby zmienić stosunek urzędników do mieszkańców. Certyfikat zobowiązuje urząd do przestrzegania reguł określonych w wymogach przyjętych dla ISO. Certyfikaty te obejmują np. planowanie rozwoju przestrzennego i jego urzeczywistnianie, realizację inwestycji, projektowanie uchwał rady gminy, miasta, wydawanie postanowień, decyzji administracyjnych i opinii, ściąganie podatków i opłat, zarządzanie mieniem miasta, realizację budżetu jednostki. W ujęciu perspektywicznym system jakości nie ogranicza się do polepszenia sprawności działania urzędu, lecz zwiększa możliwości finansowania działań rozwojowych. Dodatkowo wpływa także na poprawę efektywności oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej gminy również na rynkach międzynarodowych.

Polityka lokalna i regionalna nie powstaje samoistnie, rozwój regionalny nie urzeczywistnia się automatycznie – z tymi wyzwaniem należy utożsamiać: rządy, organizacje i instytucje międzynarodowe oraz krajowe, podmioty gospodarcze, ośrodki naukowe, struktury samorządowe, społeczności lokalne itp. oraz ich twórcze zaangażowanie na rzecz tych wyróżnionych płaszczyzn. Przed nami zatem wiele zadań i przedsięwzięć w obszarze doskonalenia procesu zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym.

Uwzględniając rozwiązania stosowane w państwach demokratycznych, należy zauważyć, że system dochodów gmin w Polsce ma charakter mieszany. Gminy dysponują bowiem dochodami własnymi, tj. podatkami i opłatami

lokalnymi, dochodami z majątku komunalnego i prowadzonej działalności gospodarczej. Mało wydajne źródła dochodów własnych są w znacznym stopniu wspierane wpływami z udziałów w podatkach centralnych oraz dochodami w formie dotacji i subwencji. Władze lokalne mogą również korzystać z dochodów zwrotnych w formie pożyczek, kredytów czy wyemitowanych obligacji komunalnych. Podczas realizacji ustawowych funkcji przypisanych gminom jako swoistym podmiotom gospodarowania, podejmującym decyzje na własny rachunek i odpowiedzialność, zachodzą stale uwarunkowania szczególnie złożone, rzutujące wyraźnie na prowadzoną gospodarkę finansową:

- przy niezrównoważonym budżecie państwa (m.in. duże koszty społeczne wdrażanych reform, recesja gospodarcza itp.) nie mogła (i nadal nie może) być realizowana w pełni decentralizacja w gospodarowaniu finansami publicznymi;
- nadal utrzymywany system subwencji i dotacji celowych jako głównych źródeł dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego znacząco ogranicza ich stopień aktywności i przedsiębiorczości oraz nie pobudza do działań na rzecz zwiększania dochodów własnych;
- stale rosnące potrzeby finansowe samorządów lokalnych (przy niepełnym ich pokryciu) wymusiły pozytywne postawy w gospodarowaniu publicznym pieniądzem. Jest to bardzo ważna orientacja dla samorządowej gospodarki finansowej;
- autentyczna demokratyzacja życia na poziomie społeczności lokalnych sprawia, iż władze samorządowe muszą liczyć się z koniecznością akceptacji przez mieszkańców realizowanych programów i strategii (tj. sposobów i kierunków wydatkowania publicznych pieniędzy);
- obserwuje się znikome współdziałanie wśród jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie nie mają gotowych scenariuszy wzajemnej współpracy. Powstają one sporadycznie w układzie krajowym i regionalnym, są weryfikowane przez praktykę samorządową. Ograniczoność zasobów finansowych i możliwości organizacyjnych zmusza do postaw i działań integracyjnych, szczególnie gdy są potrzeby oraz szanse wykorzystywania funduszy strukturalnych, jednak należy spełniać wymogi określone przez UE.

Nowym wyzwaniem, tj. kształtowaniu pożądanej struktury zasobów finansowych (w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego), jak

i wdrażaniu nowego stylu funkcjonowania samorządów lokalnych towarzyszy wiele barier i utrudnień. Jedne z nich mają charakter obiektywny (czyli niezależny od postaw i zachowań władz samorządowych), drugie zaś są subiektywne – zależne jednoznacznie od lokalnych władz. Wśród tych determinant, mających wpływ na sposób prowadzenia gospodarki finansowej (w tym na strukturę dochodów finansowych, jak i wydatków), należy wymienić:

- procesy i zjawiska ekonomiczne (jako niekorzystne) charakteryzujące przekształcającą się gospodarkę narodową, np. utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia, niezadowolające wykorzystywanie potencjału wytwórczego w gminach, stale pogarszające się realne dochody społeczeństwa, duży popyt na dobra publiczne i społeczne w wymiarze społeczności lokalnych;
- bezpośredni wpływ niekorzystnych stanów, procesów i zjawisk ekonomicznych na ogólną kondycję finansów publicznych w kraju (brak realnych możliwości w najbliższych latach wyeliminowania deficytu budżetowego);
- wyraźny brak gotowych scenariuszy postępowania dla polskich samorządów lokalnych przy uwzględnieniu ich zróżnicowanych warunków wewnętrznych oraz otoczenia, w którym działają;
- brak profesjonalnie przygotowanych kadr (w skali kraju) do gospodarowania pieniędzmi publicznymi według nowych reguł oraz podejmowania wysiłku na rzecz skutecznego pozyskiwania środków ze źródeł pozabudżetowych.

Pragmatyka samorządowa pozwala na zidentyfikowanie na poziomie wielu gmin istnienia istotnych barier i przeszkód uniemożliwiających kreowanie racjonalnej struktury zasobów finansowych z uwagi na:

- wybranie przez rady gmin m.in. priorytetów w polityce wydatkowej, niską efektywność ekonomiczną wykorzystania posiadanego mienia komunalnego, małą aktywność gmin w zakresie pozyskiwania dochodów ze źródeł pozabudżetowych;
- zdecydowany brak przedsiębiorczych działań na rzecz wykreowania racjonalnych strategii rozwojowych dla gmin (bądź ich reorientacji – jeżeli są), uwzględniających podstawowe potrzeby społeczności lokalnych;

- częstą dysharmonię pomiędzy programami zawartymi w strategiach gmin a realnym przełożeniem finansowym na planowane (w budżetach gmin) przedsięwzięcia inwestycyjne i rozwojowe;
- algorytmy stosowane przy ustalaniu wysokości przyznawanych subwencji i dotacji.

Mając na uwadze powyższe zależności przyczynowo-skutkowe, należy stwierdzić, że występują w sposób wyraźny sprzeczności pomiędzy ustanowieniem źródeł dochodów dla JST a kwestią zapewnienia elementarnej sprawiedliwości społecznej (nastąpił samoczynnie m.in. podział na gminy o dobrej kondycji finansowej oraz gminy słabe). Stan ten nie tylko się utrzymuje, ale i pogłębia. Gminy bogate stają się bogatsze, a gminy słabe nadal pozostają takie same. Niewątpliwie nie ma złotej reguły stałego podziału środków budżetowych, co nie oznacza, że jest to zadanie niewykonalne.

Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą – tak stanowi art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Obowiązujący system zasilania JST stanowi, że w naszych warunkach przyznawane subwencje ogólne oraz dotacje celowe wychodzą w pewnym stopniu naprzeciw postanowieniom karty. Większość tych zasileń finansowych ma charakter adresowany (w postaci tzw. znaczonych pieniędzy), stąd występują ograniczenia swobody w podejmowaniu decyzji przy rozdysponowywaniu tych środków przez samorządy lokalne.

Uwarunkowania przedsiębiorczości lokalnej

Przedsiębiorczość władz samorządowych to umiejętność nowoczesnego i kreatywnego działania, przejawiająca się w stosowaniu koncepcji zarządzania charakterystycznych dla przedsiębiorstw komercyjnych. Możliwości przedsiębiorczego działania w gminie są jednak uwarunkowane prawnie, administracyjnie, ekonomicznie i organizacyjnie¹⁰. Przedsiębiorczość nie jest ustawowo narzuconym obowiązkiem, lecz kwestią rozumienia zadań

¹⁰ Por. *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, red. K. Kuciński, Warszawa 2010, s. 35–40.

wynikających z ustawy o samorządzie gminnym¹¹, a zwłaszcza sposobu ich realizacji. Władze lokalne mają bowiem dość dużą swobodę w wykonywaniu swoich obowiązków w sposób kreatywny i odbiegający od tradycyjnego podejścia do zarządzania gminą. Przedsiębiorczość władz samorządowych jest niezbędna z ekonomicznego punktu widzenia. Oto kilka powodów:

- po pierwsze, wzrasta świadomość ekonomiczna mieszkańców, co sprawia, że obecnie nie istnieje przyzwolenie na wzrost wydatków, ale raczej presja na ich efektywniejsze wykorzystanie;
- po drugie, coraz większe są oczekiwania wobec władz samorządowych ze strony podmiotów gospodarczych, zarówno obecnie funkcjonujących w jednostce samorządowej, jak i potencjalnych inwestorów, przy czym potrzeby podmiotów gospodarczych w coraz większym stopniu dotyczą nie tylko dofinansowania ich działalności czy zachęt ekonomicznych, ale także dostępu do informacji, organizowania oraz finansowania szkoleń dla przedsiębiorstw, promocji gminy, rozbudowy infrastruktury nie tylko tradycyjnej, ale także nowoczesnej, np. informacyjnej;
- po trzecie, niezbyt doskonały podział administracyjny powoduje konieczność współdziałania poza oficjalnymi granicami administracyjnymi, wymuszoną rzeczywistymi potrzebami i popytem na określone działania.

Kształtowanie wysokiej konkurencyjności gminy stało się niepisany obowiązek władz lokalnych. Od umiejętności wykorzystania szans rynkowych zależy sytuacja gminy i zlokalizowanych na jej terenie podmiotów gospodarczych. Ponadto działania JST w coraz większym stopniu są uzależnione od podmiotów komercyjnych. Świadczy o tym m.in. coraz większa popularność w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego takich koncepcji, jak: partnerstwo publiczno-prywatne, nowe zarządzanie publiczne czy outsourcing. Główną przesłanką podejmowanej współpracy są wprawdzie aspekty finansowe, ale podkreśla się także efektywność tego współdziałania i osiągnięcie lepszych korzyści społecznych. Coraz silniejsze powiązania JST z przedsiębiorstwami powodują konieczność stosowania instrumentów i metod z powodzeniem wykorzystywanych w odniesieniu do podmiotów prywatnych, np. zarządzania strategicznego.

Konieczność nowoczesnego działania JST została wymuszona przez przystąpienie Polski do UE. Środki finansowe UE stanowią ważne źródło

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dz. cyt.

finansowania m.in. rozwoju lokalnego. O fundusze mogą ubiegać się kreatywne JST zmierzające do realizacji określonych przedsięwzięć, np. inwestycyjnych o charakterze publicznym. Warunkiem ich otrzymania jest m.in. zbudowanie strategii rozwoju. Możliwości wykorzystania w procesie zarządzania JST mechanizmów i metod stosowanych w sektorze prywatnym są w dużym stopniu ograniczone przez specyfikę struktur samorządowych. Z punktu widzenia mechanizmu rynkowego system zarządzania JST ze swej istoty jest na ogół mniej sprawny w porównaniu z sektorem prywatnym¹². Przedsiębiorstwa działają na rynku konkurencyjnym, natomiast władze publiczne zachowują pozycję monopolu naturalnego. Są one konkurencyjne, ale w celu zdobywania korzyści rywalizują z innymi JST. Ze względu na owe odrębności jednostki terytorialne mogą działać jedynie w sposób zbliżony lub podobny do przedsiębiorstwa prywatnego. Oznacza to, iż tylko niektóre koncepcje nowoczesnego zarządzania lub tylko ich elementy właściwe przedsiębiorstwom mogą być stosowane w gminach i przyczyniać się do ich rozwoju.

Partycypacja obywatelska ważnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi lokalnemu

Partycypacja obywatelska, zwana także społeczną, to zjawisko bardzo akcentowane w koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management* – NPM), polegające na uczestniczeniu mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów decyzyjnych. Tego typu zachowania wśród społeczności lokalnej to inaczej wszelkiego rodzaju przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych podejmowanych przez władze rządowe lub samorządowe. Celem partycypacji obywatelskiej jest¹³:

- stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych – zadania państwa lub innych podmiotów sprawujących władzę publiczną

¹² Por. W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą*, Warszawa–Zielona Góra 1999.

¹³ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010, s. 9.

- muszą odpowiadać potrzebom społecznym; partycypacja społeczna umożliwia (ułatwia) dobór takich zadań i metod ich realizacji, które w największym stopniu będą odzwierciedlać potrzeby społeczne;
- uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań.

Korzyści płynące z partycypacji obywateli w życiu publicznym jednostki samorządu terytorialnego są różnorokie i wielokierunkowe:

- zapewnia ona trafną identyfikację problemów społecznych;
- pozwala na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania;
- udział społeczności lokalnej w dwóch powyższych procesach może się przyczynić do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną;
- aktywizacja społeczności lokalnej (wobec rządów autorytarnych pozostaje ona bierna);
- włączenie się grup i organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych, a przez to możliwość wykorzystania materialnych i intelektualnych zasobów sektorów niepublicznych do realizacji przedsięwzięć służących całej społeczności.

Włączanie ludności i organizacji społecznych w procesy konsultacyjne i informacyjne służy także budowaniu systemu kontroli społecznej nad działalnością urzędów i instytucji publicznych. Jej istnienie pobudza i rozwija świadomość odpowiedzialności, bez której trudno osiągnąć wysoki poziom jakości podejmowanych decyzji i skuteczności zarządzania¹⁴.

Niestety, w dzisiejszym świecie następuje rozpad i osłabienie wspólnot lokalnych, a dodatkowo w Polsce tradycje samorządowe i kapitał społeczny w wielu miejscach nie są zbyt duże. Osłabia to tworzenie demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego, które są bardzo ważne dla świadomości, że samorząd to dobro publiczne¹⁵. Akcentując szczególne znaczenie partycypacji obywatelskiej, zasadne jest przybliżenie niektórych elementów składowych ważnych w kreowaniu nowej jakości działania we wspólnotach lokalnych:

- formy udziału społeczności lokalnej w życiu zbiorowym (drabina partycypacji);

¹⁴ B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe...*, dz. cyt., s. 40–41.

¹⁵ G. Kula, *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, (w:) *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008, s. 193–194.

- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza;
- partycypacja społeczna w samorządowych procesach inwestycyjnych;
- kształtowanie przestrzeni publicznej;
- kontrola społeczna realizacji ustawowych zadań przez samorząd lokalny.

Formy organizowania się społeczeństwa. Różne są formy udziału społeczności w życiu zbiorowym. Kluczowe jest rozróżnienie między dwoma typami podejmowania decyzji¹⁶:

- model agregujący, oparty na woli większości;
- model deliberujący, poszukujący konsensu poprzez szeroką debatę.

W pierwszym przypadku ma miejsce odwoływanie się do klasycznej zasady demokratycznej, mówiącej, że ludzie są moralnie zobowiązani do przestrzegania decyzji większości, nawet jeśli te decyzje są sprzeczne z ich interesami. W drugim przypadku dominuje przekonanie, że nieskrępowana debata doprowadzi w końcu do konsensu. Zadaniem instytucji demokratycznych jest stworzenie warunków do takiej debaty. Niektóre formy partycypacji, takie jak: petycje, lobbing, demonstracje, referenda czy sam udział w wyborach lokalnych, odwołują się do pierwszego modelu. Natomiast takie formy, jak udział w debatach publicznych organizowanych przez władze samorządowe albo organizacje pozarządowe czy wyrażanie opinii w prasie, radiu i telewizji lokalnej przed podjęciem decyzji przez radę, nawiązują raczej do drugiego modelu.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Polskie prawo wyposażyło członków wspólnot samorządowych w możliwość ich bezpośredniego i pośredniego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego¹⁷. Obywatele przestają być tylko administrowanymi podmiotami, a zaczynają aktywnie uczestniczyć w sprawach publicznych, zarówno jako inicjatorzy pewnych działań, jak też ich uczestnicy. Brak możliwości rzeczywistego oddziaływania mieszkańców na treść decyzji samorządowych czyni z nich tylko biernych odbiorców, odległych od elementów podmiotowości w koncepcji samorządu terytorialnego.

Samorządy terytorialne są niezwykle ważnym instrumentem budowy społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiającym członkom społeczności

¹⁶ P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004, s. 39.

¹⁷ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicka, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 123–130.

samorządowych bezpośredni udział w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak również w sposób pośredni¹⁸. Jedną z form udziału bezpośredniego mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy samorządowe jest referendum, które polega na wiążącym rozstrzygnięciu, rozwiązaniu konkretnego problemu przez ogół mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w formie powszechnego głosowania. Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym rozróżnia dwa rodzaje: referendum obligatoryjne i fakultatywne. Zgodnie z obowiązującym prawem referendum obligatoryjne jest przeprowadzane w sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego (tj. rady gminy, rady miasta), a także w przypadku gminy – wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta. Przedmiotem referendum gminnego może być również kwestia samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. W trybie zaś referendum fakultatywnego mogą być rozstrzygane wszystkie sprawy ważne dla danego samorządu, jeśli oczywiście mieszczą się one w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Możliwe jest przeprowadzanie referendum o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym, gdyż wynik referendum nie może być rozumiany jako ostatecznie załatwiający sprawę, a jedynie w sprawie poddanej pod głosowanie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest podjąć niezwłocznie czynności w celu jej realizacji, co może oznaczać wydanie odpowiedniej opinii lub zajęcie odpowiedniego stanowiska, oczywiście zgodnego z wynikiem praktycznym danego referendum.

Inną formą bezpośredniego udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w kreowaniu rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego są konsultacje społeczne polegające na wyrażaniu niewiążącej opinii na temat rozstrzygnięcia przedstawionego problemu przez ogół mieszkańców JST w formie powszechnego głosowania. Jeśli sprawa dotyczy zmian w organizacji terytorialnej, np. zmiany przebiegu granicy jednostki i utworzenia jednostek pomocniczych, to przeprowadzenie konsultacji jest obligatoryjne. W każdej innej sprawie mogą zaś być przeprowadzone konsultacje fakultatywne. Choć konsultacje społeczne nie mają charakteru wiążącego, to ich przeprowadzenie

¹⁸ Por. A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010, s. 31–38.

ma często istotne znaczenie legitymizacyjne dla określonego kształtu rozstrzygnięć, jak również wzmacnia zadania kierowane przez władze samorządowe do obywateli.

Polski ustawodawca dopuszcza wyposażenie mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie. Powyższe uprawnienie powinno być określone w statucie jednostki pomocniczej gminy. Takie rozwiązania są przejawem realizacji przede wszystkim zasady jawności obrad oraz zapewnienia jak najszerszego udziału mieszkańców w całej procedurze uchwałodawczej. Generalnie inicjatywa uchwałodawcza (poza przypadkami wynikającymi wprost z ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw) najczęściej jest przyznawana komisjom, klubom radnych oprócz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza winna być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy, miasta, sołectwa. To właśnie mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia, choć za pośrednictwem właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki uczestnictwie w inicjatywie uchwałodawczej jednostka ma możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP. Należy podkreślić, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza znajduje swoje uzasadnienie w treści ustawy o samorządzie gminnym. Istotne znaczenie w tym zakresie mają statuty gmin, miast i jednostek pomocniczych dość rzadko zawierające procedury wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, dlatego też odrębnego opracowania wymaga problematyka efektywności obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w praktyce miast, gmin i jednostek pomocniczych.

Partycypacja społeczna w samorządowych procesach inwestycyjnych. W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego zdecydowanie uaktywniły się w roli inwestora. Szczególnie widoczny jest wzrost inicjatyw samorządowych w sektorze infrastruktury. Pomimo że ich budżety są obciążone wydatkami na wiele dziedzin życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego, notuje się zdecydowane zwiększenie wydatków na zakup usług i towarów związanych z inwestycjami. Oprócz kwot budżetowych przeznaczanych na wynagrodzenia dla administracji, obsługę lokalnych zakładów administracyjnych (szkół, przedszkoli, szpitali, domów pomocy społecznej), potwierdza się bowiem wzrost wydatków inwestycyjnych do 35% całości budżetów gmin.

Można jednocześnie zauważyć, że inwestycje w infrastrukturę powodują duże zmiany w układzie przestrzennym i środowiskowym poszczególnych terenów, a nawet w sferach społecznych objętych zmianami. Nie pozostaje to obojętne dla obywateli mieszkających na terenie tych jednostek, którzy chcieliby mieć bieżący wpływ na realizowane inwestycje i dlatego szczególnie ważna wydaje się ich rola w planowaniu poszczególnych inwestycji. Każdego rodzaju presja społeczna (zarówno pozytywna – zwolenników inwestycji, jak i negatywna – jej przeciwników) powinna – zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego – być dopuszczalna, jednak, aby nie dochodziło do sytuacji wątpliwych pod względem etycznym, powinno się dokonywać ustalenia konkretnych zasad, zgodnych z prawem partycypacji społecznej, w podejmowaniu decyzji dotyczących tego rodzaju zadań realizowanych przez samorząd¹⁹.

Udział obywateli w inicjowaniu procesu inwestycyjnego jednostki samorządowej, w której zamieszkuje, jest możliwy poprzez wystąpienie z petycją czy wnioskiem, które w praktyce również nie zobowiązują właściwych władz samorządowych do żadnych – poza formalnymi procedurami administracyjnymi – działań w zakresie realizacji tych postulatów. Szczególny nacisk – w zakresie inwestycji w infrastrukturę – położono na przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony środowiska, urbanistyki czy prawa budowlanego. Procedura administracyjna stawia organizację społeczną w roli podmiotu o szerokim spektrum możliwości. Może ona bowiem być zarówno stroną postępowania, gdyby miała w danej sprawie interes prawny, jak i podmiotem zajmującym stanowisko w sprawie. Bez wątplenia może również uczestniczyć w procedurze jako podmiot na prawach strony bądź też, nie uczestnicząc, ma możliwość przedstawienia organowi swojego poglądu w sprawie, wyrażonego w uchwale bądź oświadczeniu jej organu statutowego. Każdy proces inwestycyjny da się wpisać w określone ramy proceduralne. Dlatego jest niezbędne umiejscowienie w konkretnym etapie, bądź etapach, możliwości udziału organizacji społecznych w tej procedurze. W sprawach dotyczących inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez JST taki udział będzie widoczny szczególnie na etapie wydawania pozwoleń na budowę obiektów budowlanych (drogi, łącza czy inne media), realizacji planów zagospodarowania przestrzennego czy wydawania tzw. decyzji środowiskowych. Zatem nie jest wykluczony przy

¹⁹ Por. D.J. Kościuk, *Udział organizacji społecznych w samorządowych procesach infrastrukturalnych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010, s. 73–83.

tym udział społeczeństwa w planowaniu czy realizacji inwestycji. Konstytucja RP (art. 12) wyraża zasadę udziału obywateli w działaniu państwa poprzez umożliwienie tworzenia rozmaitych struktur organizacyjnych, w celu wyrażania opinii społecznych czy obrony interesów społeczeństwa. Wymienia się przy tym związki zawodowe, organizacje rolnicze, stowarzyszenia oraz ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenia, jak też fundacje.

Kształtowanie przestrzeni publicznej. Przestrzeń publiczna, zgodnie ze swoją nazwą, jest dobrem należącym do całego społeczeństwa. Wychodząc z tego założenia, każdemu członkowi tej wspólnoty powinno przysługiwać równe prawo w zakresie dostępu do przestrzeni publicznej oraz równy wpływ na jej kształtowanie. Podstawowym czynnikiem kształtowania przestrzeni, poza samą działalnością inwestycyjną, jest planowanie przestrzenne, dla którego głównym aktem normatywnym jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawą działań planistycznych jest ład przestrzenny, zdefiniowany jako kształtowanie przestrzeni, który tworzy harmonijną całość, uwzględniając przy tym wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne²⁰. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Jest to obowiązek gminy, w którym mogą partycypować członkowie wspólnoty. Władza w gminie jest sprawowana bezpośrednio przez wspólnotę lub pośrednio poprzez wybranych przez mieszkańców gminy przedstawicieli. Planowanie przestrzenne, wyrażające się w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest najważniejszym, obok stanowiących ich podstawę studiów, narzędziem prowadzenia polityki gminy w zakresie władztwa nad jej terytorium. Miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego pełnią funkcję narzędzia, za którego pomocą jest realizowana gminna polityka w zakresie ochrony zabytków, przyrody, kształtowania estetyki przestrzeni oraz inne polityki samorządu terytorialnego i państwa.

W procesie uchwalania planu znaczącą rolę odgrywa czynnik społeczny. Mieszkańcy mogą wywierać wpływ na kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wszystkich stadiach jego tworzenia. Przewidziany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym udział

²⁰ Por. A. Suławko-Karetko, *Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej w kontekście reklamy zewnętrznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010, s. 111–118.

społeczeństwa w tworzeniu prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, można w pewnym sensie zaliczyć w poczet mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Niewątpliwą zaletą dopuszczenia partycypacji społecznej w pracach związanych z tworzeniem studium i planu miejscowego jest możliwość podzielenia się ciężarem odpowiedzialności za konsekwencje wypływające z założeń planów pomiędzy władzami a członkami wspólnoty lokalnej, co jest szczególnie istotne w przypadku różnego rodzaju konfliktów interesów.

Kontrola instytucjonalna i społeczna realizacji ustawowych zadań przez samorząd lokalny. O tym, że jednostki samorządu terytorialnego powinny być stale i wnikliwie poddawane czynnościom (obserwacjom) kontrolnym decydują dwa względy²¹:

- po pierwsze, jednostki samorządu terytorialnego gospodarują środkami publicznymi, a więc środkami, których same nie wypracowały. Kontrola sektora samorządowego ma więc za zadanie ochronę podatników przed złym korzystaniem z ich dochodów pobranych w formie podatków i innych opłat na rzecz tego sektora. Podatnik, z mocy prawa zobowiązany do ponoszenia ciężarów na rzecz państwa, ma prawo żądać, by jego pieniędzmi dobrze gospodarowano;
- po drugie, działalność jednostek sektora samorządowego nie jest nastawiona na maksymalizację zysku, co niestety oznacza często prowadzenie gospodarki nieracjonalnej. Gdy nie działają normalne mechanizmy ekonomiczne wymuszające efektywność działania, najważniejszym instrumentem zapewniającym racjonalne funkcjonowanie sektora samorządowego pozostaje ustanowienie ścisłych reguł gospodarki finansowej i stała kontrola ich przestrzegania przez instytucje do tego celu powołane, jak i członków wspólnot lokalnych.

Kontrola i nadzór w sektorze samorządowym są więc z jednej strony niezbędnym elementem demokratycznego porządku prawnego, z drugiej – instrumentem zapewniającym względną efektywność działalności tego sektora. Takiej działalności oczekują wspólnoty lokalne. Doświadczenia praktyczne z funkcjonowania podmiotów i jednostek sektora publicznego wskazują, iż pomimo dopracowania się w naszym kraju uregulowań prawnych – ustaw,

²¹ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002, s. 545.

rozporządzeń, zarządzeń, kodeksów, regulaminów itp., dobrze służących podwyższaniu efektywności gospodarowania publicznymi pieniędzmi, nadal ma miejsce w wielu przypadkach naruszanie dyscypliny finansów publicznych²².

Podsumowanie

Tempo rozwoju lokalnego przesądza w dużym stopniu o sile konkurencyjnej państwa w wymiarze lokalnym. Stały rozwój lokalny to wzrost poziomu zamożności JST i dobrobytu społeczności samorządowych. Na samorządach ciąży duża odpowiedzialność za nadrobienie zaległości w rozwoju lokalnym, które kumulowały się w poprzednich latach. Skuteczność realizacji zamierzeń rozwojowych jest warunkowana w dużym stopniu stanem finansów publicznych. Instytucjonalne metody oddziaływania na rozwój lokalny (w tym na gospodarkę finansową w sektorze publicznym) charakteryzują się umiarkowaną skutecznością przy kreowaniu proefektywnościowych orientacji przy wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Dużą wymowę społeczną mają orzeczenia komisji w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ze względu na ich siłę sprawczą)²³. Na całościowy obraz przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (oprócz procedur kontrolno-sprawdzających) istotny wpływ mają jeszcze inne czynniki stosunkowo mało postrzegane i doceniane w naszej rzeczywistości samorządowej. Należałoby w tym miejscu odwołać się m.in. do²⁴:

- etyki pracowników zatrudnionych w sektorze samorządowym;
- profesjonalizmu reprezentowanego przez osoby zaangażowane w procesy decyzyjne dotyczące zarządzania publicznymi finansami;

²² Por. B. Cybulski, *Nieprawidłowości w zakresie gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego stwierdzane przez regionalne izby obrachunkowe*, (w:) *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2006, s. 299–322; L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne”, nr 9/2007, s. 5–12.

²³ Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest dwuinstancyjne. W pierwszej instancji organami orzekającymi są: resortowe komisje orzekające, wspólna komisja orzekająca, komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych. Orzeczenia komisji pierwszej instancji mogą być zaskarżane do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów.

²⁴ A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Szczecin 2008, s. 282–283.

- stopnia identyfikowania się pracowników JST z ich użyteczną misją w społeczeństwie, wspólnotach lokalnych;
- istniejącego zbioru wzorców racjonalnych postaw decydentów w sektorze samorządowym;
- stanu relacji: sektor samorządowy (jako kapitał społeczny) – społeczności lokalne. W praktyce wymownym miernikiem tych relacji jest osiągany poziom partycypacji obywatelskiej.

Efekt synergiczny wyrażający się stałym wzrostem poziomu życia społeczności lokalnych jako następstwo osiąganego rozwoju lokalnego jest realny do uzyskania przy pełnym zespoleniu form aktywności i działań składających się na partycypację obywatelską oraz wysokiej skuteczności zinstytucjonalizowanych form oddziaływania na realizację ustawowych zadań przypisanych samorządowi lokalnemu. Najbliższe lata potwierdzą, na ile szanse tkwiące w otoczeniu zostaną wykorzystane na rzecz rozwoju lokalnego w naszym kraju.

Literatura

- Bandarzewski K., Chmielnicka P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Cybulski B., *Nieprawidłowości w zakresie gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego stwierdzane przez regionalne izby obrachunkowe*, (w:) *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2006.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 2000.
- Finanse lokalne*, red. L. Patrzalek, Poznań 2009.
- Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008.
- Kościuk D.J., *Udział organizacji społecznych w samorządowych procesach infrastrukturalnych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010.
- Kula G., *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, (w:) *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008.

- Lipiec-Warzecha L., *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne”, nr 9/2007.
- Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wrocław 2006.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010.
- Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Poznań 2005.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Poznań 2001.
- Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, red. K. Kuciński, Warszawa 2010.
- Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008.
- Siemiński W., *Współzarządzanie gminą*, Warszawa–Zielona Góra 1999.
- Suławko-Karetko A., *Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej w kontekście reklamy zewnętrznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2010.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., *Polska samorządność wobec procesów integracyjnych w Europie*, I Forum Samorządowe, Szczecin 2004.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Szczecin 2008.
- Trutkowski C., Mandel S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005.
- Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, Warszawa 2009.
- Wojciechowski T., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

**LOCAL DEVELOPMENT IN COMPARISON WITH CONTEMPORARY
DETERMINANTS – RECOMMENDATIONS FOR PRACTICE
OF SELFGOVERNMENT AUTHORITIES**

Summary

Local development carried out under the so-called “localism” orientation is focused on the permanent and systemic changes at the level of municipalities and districts. Boosting growth is the main task of subnational government and local

community. In the poor condition of public finance the full implementation of local development programs is difficult. Creating of local entrepreneurship and increasing activity and engagement of local communities in the process of local development should be assessed positively. Great epochal challenges await or the implementation.

Translated by Magdalena Ziolo