

Kinga Wasilewska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WPLYW WŁADZ LOKALNYCH NA ROZWÓJ SPOŁECZNO-EKONOMICZNY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Władza lokalna przez swoje działania może wywierać zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną obszaru swojego działania, powodując tym samym albo aktywizację rozwoju, albo jego stagnację. Istnieje wiele problemów będących konsekwencją słabości wewnętrznych struktur administracji, z którymi to władze samorządowe muszą się zmierzyć i im przeciwdziałać.

1. Wstęp

Koniec XX wieku przyniósł wiele zmian w różnych dziedzinach życia człowieka. Jedną z przyczyn tych przemian było upodmiotowienie społeczności lokalnych, czego wyrazem jest powstanie samorządu terytorialnego na poziomie gminy i powiatu. W przekroju natomiast uwidaczniają się one w gospodarce. Można zaobserwować kształtowanie się nowych relacji gospodarczych i przewartościowanie dotychczasowych koncepcji w zakresie kształtowania procesów ekonomicznych. W ramach tych zjawisk wzrasta także znaczenie skali lokalnej i problemów z nią związanych. Do podstawowego zagadnienia związanego z tym zjawiskiem zalicza się potrzebę kształtowania procesów rozwojowych gminy i powiatu.

Rozwój lokalny według R. Broła to złożone pojęcie, ponieważ wynika z wielorakości celów, którym rozwój ma służyć, oraz różnorodności działań, które go kształtują. W skali lokalnej identyfikacja pola rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego staje się szczególnie skomplikowana, ponieważ gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości, korzysta z dóbr i usług powstających na innych terenach i jednocześnie dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia oraz wchłania fundusze pochodzące z zewnątrz i przekazuje własne środki na inne obszary. W praktyce o rozwoju w tym przekroju mówimy wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierza do kreowania nowych i

poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego. Efektem rozwoju lokalnego jest proces tworzenia na szczeblu gminy nowych wartości. Tymi wartościami są nowe firmy i miejsca pracy oraz nowe dobra i usługi zaspokajające lokalny i ponadlokalny popyt [Brol 1998, s. 9-10 i nast.].

W warunkach polskich samorząd terytorialny funkcjonuje na poziomie lokalnym i regionalnym. Region stanowi podstawowy element układu regionalnego kraju (ale też układu administracyjnego, gospodarczego itp.). Wyróżnia się jednostki przestrzenne wyższego rzędu, zwane makroregionami (składające się z kilku regionów). Spełniają one funkcje planistyczno-statystyczne (na ich poziomie nie ma jednostek administracji publicznej). Układem niższego rzędu są subregiony, czyli powiaty w przypadku jednostek administracji publicznej. Najniższy wymiar stanowią mikroregiony, którymi w podziale administracyjnym są gminy (układ lokalny) [Korenik 1999, s. 11].

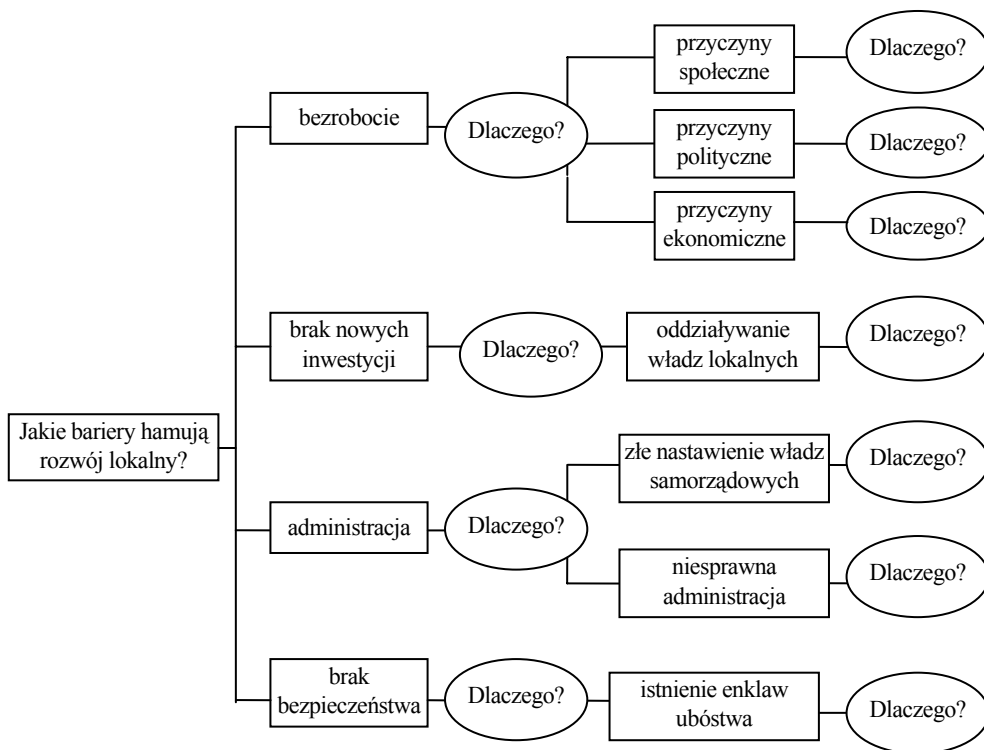
Władza lokalna oddziałuje na rozwój lokalny na dwa sposoby. Przez swoje działania może zarówno pobudzać rozwój, jak i go hamować – mówimy wtedy o barierach rozwoju. Celem artykułu jest wskazanie negatywnego wpływu władz lokalnych na rozwój gmin i powiatów, a także znaczenia w jego eliminowaniu jako czynnika pobudzającego rozwój.

2. Czynniki hamujące rozwój lokalny

Problem, z jakim musimy się zmierzyć na początku XXI wieku, stanowi konieczność zapewnienia rozwoju nie tylko całej gospodarce, ale też poszczególnym jej elementom. W jakim kierunku mamy zmierzać, aby nie nastąpiła stagnacja, aby zapewnić rozwój, prawidłowe kształtowanie się procesu społeczno-gospodarczego? Żeby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należałoby najpierw zastanowić się, co ma wpływ na ten rozwój, a co go hamuje. Metodą, jaką można się tu posłużyć, która jednocześnie ukazuje, jak bardzo złożony jest problem rozwoju, jest prosta analiza ekspansywna *why-why analysis*. Polega ona na sformułowaniu problemu, właściwym postawieniu pytania, a następnie na zadawaniu pytania „dlaczego?” (*Why?*) tak długo, aż uzyskamy rozwiązanie problemu. Dalszy rozwój będzie niemożliwy, jeżeli nie pokonamy barier, które go hamują. Pytanie, jakie należy w związku z tym postawić, to: „Jakie bariery hamują rozwój?”. Graficzny obraz procedury ekspansywnej w tym wypadku przyjmie kształt, który prezentuje rys. 1 [Supernat 2003, s. 178]:

Okazuje się, że każdy z tych problemów jest tak złożony, że należałoby zająć się nim odrębnie. Analizując głębiej problem, można dojść do wniosku, że w każdym z tych punktów da się odnaleźć jeden element wspólny. Jest nim udział władz lokalnych.

Wskazanie ograniczeń i problemów, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych, związanych z aktywizacją administracji samorządowej w relacjach z gospodarką lokalną, nie jest proste. Będą one bowiem miały z jednej strony charakter



Rys. 1. Graficzny obraz przedstawiający problem barier hamujących rozwój lokalny z wykorzystaniem metody *why-why analysis*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Supernat 2003, s. 178].

polityczny, społeczny, ekonomiczny, kulturowy, z drugiej zaś strukturalny, instytucjonalny bądź funkcjonalny. Analiza wszystkich wymaga odrębnych studiów, dlatego można przedstawić te najistotniejsze. Z amerykańskich i zachodnioeuropejskich badań z zakresu problematyki administracji publicznej wynika, że w państwach współczesnych mamy do czynienia ze stałym wzrostem znaczenia administracji publicznej¹. Jest on przeważnie mierzony dwoma wskaźnikami: wzrostem liczby zatrudnionych urzędników i rosnącymi wydatkami na ich utrzymanie oraz wielkością wydatków na cele publiczne. Obecnie zarówno w Europie, jak i w USA obserwujemy ich systematyczny wzrost. Przyczyny tego zjawiska są złożone, ale wynikają głównie z istoty struktury biurokratycznej, jaką jest administracja publiczna. Musimy w związku z tym przyjąć, iż w przyszłości rola administracji samorządowej będzie wzrastać, w tym także w relacjach z gospodarką (podmiotami gospodarczymi) na poziomie lokalnym i regionalnym [Strzelecki 2008, s. 43-45].

¹ Za Z. Strzeleckim: reprezentatywne są prace: [Peacock, Wiseman 1961; Berry, Lovery 1987].

3. Znaczenie władz lokalnych dla rozwoju lokalnego

Należy zgodzić się, że władze lokalne mają duży wpływ na inwestycje realizowane na ich obszarze, gdyż przez prowadzenie odpowiedniej polityki rozwoju lokalnego mogą przyciągać inwestorów. Dlatego też niezmiernie ważne jest, aby władze lokalne działały sprawnie. Dopóki nie będzie zapewnionej sprawnej administracji samorządowej, nie będzie można liczyć na prawidłowy rozwój lokalny. Pytanie, jakie się nasuwa w wyniku tych rozważań, to: jaki wpływ na rozwój lokalny ma kształt administracji samorządowej.

Obecnie na stopniu gminnym organami administracji samorządu terytorialnego są: organem wykonawczym – wójt (burmistrz, prezydent miasta), organem stanowiącym – rada gminy, na stopniu powiatu zaś zarząd powiatu i rada powiatu, a na stopniu wojewódzkim – zarząd województwa i sejmik wojewódzki [Boć 2004, s. 196]. Wielu autorów do organów wykonawczych samorządu terytorialnego zalicza również na stopniu powiatu starostę i na stopniu wojewódzkim marszałka województwa, m.in. należy do nich J. Boć [Błaś i in. 2004, s. 59-61]. Czy jest to jednakże właściwe w świetle obowiązującego prawa?

Z historii samorządu terytorialnego wiemy, że ustawą z 1950 r. został zniesiony samorząd terytorialny w Polsce, a w jego miejsce działały odpowiednio gminne, powiatowe (a w okresie zniesienia powiatów – organy administracji rejonowej) i wojewódzkie rady narodowe będące organami o charakterze państwowym, a nie organami samorządowymi. W wyniku przemian ustrojowych samorząd terytorialny został przywrócony w Polsce na stopniu gminnym Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r....], na stopniu powiatu Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998...] i na stopniu wojewódzkim Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.; Błaś i in. 2004, s. 59-61].

Początkowo organem wykonawczym w gminie był zarząd gminy, ale w wyniku dalszych przemian oraz wejścia w życie Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r.] nastąpiła również nowelizacja ustawy gminnej. Zarząd gminy został zniesiony, a w jego miejsce pojawił się organ monokratyczny – wójt (burmistrz, prezydent miasta – odpowiednio, w zależności od liczby mieszkańców w danej gminie). W literaturze podkreśla się, że podobna zmiana powinna zostać dokonana na szczeblu powiatu i województwa. Wskazuje się tu dalsze kierunki zmian w administracji samorządowej, jakie stoją przed Polską, a mianowicie zniesienie zarządu powiatu i utworzenie w jego miejsce organu monokratycznego – starosty powiatu, a w województwie w miejsce zarządu województwa – marszałka województwa [Boć 2004, s. 196].

Taka zmiana organu kolegialnego na organ monokratyczny niesie ze sobą wiele pozytywnych aspektów. Jak wiadomo, organ monokratyczny pracuje szybciej i

szybciej podejmuje decyzje. Inne pozytywy to mniejsze koszty utrzymania i bardziej skoncentrowana odpowiedzialność. Wiadomo, kto dokładnie podjął jakąś decyzję, nie ma tu możliwości rozmycia, rozproszenia odpowiedzialności na kilka czy kilkanaście osób. Oczywiście są też negatywne strony działania organów monokratycznych, jak zachowawczy charakter w porównaniu z bardziej wizjonerskim w organie kolegialnym, gdzie zapadają też odważniejsze decyzje, czy też fakt, że łatwiej skorumpować organ monokratyczny [Błaś i in. 2004, s. 158-160].

Sprawnie działające wykonawcze organy monokratyczne zapewnią sprawne działanie całej administracji samorządowej, a co za tym idzie – stworzą szanse rozwoju lokalnego, a już z całą pewnością nie będą stanowić czynnika hamującego ten rozwój.

Na dzień dzisiejszy nie do końca jasna sytuacja starosty w zarządzie powiatu i marszałka w zarządzie województwa wprowadza wiele chaosu i nastęrcza wielu poważnych problemów [Błaś i in. 2004, s. 60-61], chociażby kwestia zaliczania starosty i marszałka do organów samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie powiatowym wprost, enumeratywnie wylicza w art. 8 ust. 2 w pkt 1 i 2, jakie są organy powiatu. Nie zalicza ona do nich starosty. Nawet z treści art. 26 wynika pozycja starosty, gdzie w ust. 2 tego artykułu czytamy: „W skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie”. Podobną sytuację mamy w ustawie o samorządzie województwa. Nadużyciem jest więc w świetle tych przepisów wymienianie starosty i marszałka jako organów samorządu terytorialnego, jak zwykło to czynić wielu autorów powołujących się m.in. na konstytucję, bezzasadnie zresztą. Oczywiście rozwiązaniem dla sporu w tej kwestii może być posługiwanie się przez niektórych autorów pewnym zwrotem, a mianowicie „zarząd powiatu ze starostą”, co wskazuje jego szczególną pozycję, ale jednocześnie nie wymienia go jako organu powiatu i jednocześnie nie jest sprzeczne z ustawą.

Co do znaczenia poszczególnych organów w kreowaniu sytuacji społeczno-gospodarczej w gminie, to rola wójta (burmistrza, prezydenta) jest znaczna, także dużą rolę obecnie odgrywa urząd marszałkowski, natomiast najmniejszą starosta. Wydaje się jednak, że tendencja powinna być odwrotna. Rolę wójta jako głównego zarządcy w kształtowaniu spraw gminy należy podtrzymywać, podobną pozycję powinien uzyskać starosta w powiecie, i w tym też kierunku powinien zmierzać samorząd terytorialny.

Istotną barierą powodującą brak konsekwencji w działaniach gospodarczych i w kształtowaniu uporządkowanego modelu rozwoju jest zbyt duża zmienność ekip rządzących w poszczególnych wybieralnych organach samorządu terytorialnego. Ze względu na znaczne rozciągnięcie w czasie, zwłaszcza przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z infrastrukturą techniczną, czas jednej kadencji może okazać się niewystarczający do pełnego zakończenia podjętych działań. Zmiany priorytetów zadaniowych kolejnych ekip powodują u mieszkańców poczucie braku zaufa-

nia i ciągłej niepewności [Strzelecki 2008, s. 43-46]. Przekłada się to również na niepewność otoczenia inwestorów. Dlatego każda gmina powinna mieć opracowaną strategię rozwoju lokalnego. Zapewnia ona ciągłość realizacji zadań i eliminuje, lub co najmniej bardzo ogranicza, forsowanie własnych pomysłów i priorytetów w realizacji zadań, które są wynikiem kadencyjnego charakteru władz samorządowych i efektem zmieniających się sił politycznych [Korenik 2006, s. 167-168].

Idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby interes ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego pokrywał się z interesem politycznym działaczy samorządowych. Brak poprawnie działających bodźców ekonomicznych pogłębia ułomność instytucjonalną władz publicznych, czyniąc je instytucjami niezdolnymi do korygowania ułomnych rynków, związanych przede wszystkim z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej miast. W praktyce mamy sytuację dużo gorszą, gdyż przez nieadekwatne interwencje pogłębia się patologia rynków.

Kolejną istotną barierą w nowoczesnym zarządzaniu gospodarką przez administrację, szczególnie lokalną, jest niski poziom profesjonalizmu, słaba znajomość najnowszych osiągnięć i instrumentów oddziaływania na gospodarkę oraz niskie wykształcenie i brak specjalistów od ekonomii, zarządzania, finansów, polityki społecznej, prawa czy politologii wśród radnych gmin i powiatów, a także pracowników administracji. Z badań wynika, że problem ten dotyczy małych gmin z liczbą mieszkańców do 5 tysięcy, których jest ponad 570. Wśród radnych oraz urzędników w tej grupie mamy ok. 8% osób z wyższym wykształceniem, podczas gdy w Szwecji czy Norwegii jest to prawie 70%. Pomimo obecnego inwestowania w kapitał ludzki na skutki trzeba będzie długo poczekać.

Rankingi organizacji pozarządowych wskazują znaczną barierę kulturową, jaką są patologie życia publicznego na poziomie lokalnym i regionalnym (dotyczy to także administracji na szczeblu centralnym), m.in. łapówkarstwo, korupcja, kumoterstwo, nepotyzm czy klientyzm. Dziedzinaми szczególnie wrażliwymi są przede wszystkim, będące w gestii samorządów terytorialnych: służba zdrowia, edukacja, zarządzanie nieruchomościami, gospodarka przestrzenna, a z procedur – przetargi w ramach zamówień publicznych, pozwolenia, zwolnienia itd. Potęgowanie się wspomnianych zagrożeń powoduje osłabienie struktur instytucjonalnych na szczeblach samorządu terytorialnego i zanik społecznego poczucia bezpieczeństwa oraz poszanowania prawa. Wśród wszystkich państw Unii Europejskiej Polska należy do krajów najbardziej zagrożonych tymi niekorzystnymi zjawiskami, które uniemożliwiają sprawne i efektywne zarządzanie życiem społecznym i gospodarczym.

Aby to zmienić, wraz ze wzrostem pozycji, roli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powinien nastąpić także wzrost odpowiedzialności za podejmowane decyzje, za realizację obietnic wyborczych, również większy udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami gminy, większa rola w egzekwowaniu od władzy pewnych działań i obietnic wyborczych. Musi nastąpić też zmiana w podejściu do wykonywania władzy. Dostrzega się zbyt forsowanie własnych pomysłów, bez konsultacji ze środowiskiem naukowym i specjalistami w ważnych kwestiach, oraz

zbytnią pewność siebie w podejmowaniu decyzji. Istnieje więc duża potrzeba ochrony interesu publicznego przed egoistycznym nastawieniem niektórych podmiotów. Efektywność i stabilność władzy zależy od sprawnego zarządzania rozwojem, który zapewnia odpowiedni poziom legitymacji wyborczej władzy lokalnej i regionalnej, akceptacji przez społeczeństwo, w którym jest sprawowana.

Ważną barierą rozwoju gospodarczego, szczególnie gmin i powiatów, jest ich rozmiar. Zbyt małe gminy i powiaty są skażone błędem strukturalnym, który uniemożliwia przyciąganie inwestorów (wielkość rynków lokalnych jest zbyt mała), a w procesach gospodarczych wyklucza uzyskanie korzyści skali. Pociąga to także za sobą ograniczenie możliwości czerpania z funduszy europejskich. Słabe gospodarze i małe gminy będą przegrywać z większymi i silniejszymi. Procesy konsolidacji małych jednostek samorządowych stały się faktem niemal we wszystkich państwach zachodniej i północnej Europy kilkadziesiąt lat temu. Niedawno dokonały się również w nowych państwach UE, m.in. na Litwie, w Estonii, na Słowacji. W Polsce proces konsolidacji jest nieunikniony, konieczny. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że będą go opóźniać niektóre środowiska samorządowe.

Dostęp do elektronicznej administracji publicznej i jej usług przez 24 godziny na dobę już dziś w wielu państwach jest tak oczywisty dla obywateli, że nie wyobrażają sobie, aby mogło być inaczej. Jakościowa zmiana w tym względzie w organach samorządu terytorialnego korzystnie wpłynie na ich aktywność we wszystkich analizowanych sferach, a najbardziej odbije się na relacjach z lokalną i regionalną gospodarką.

4. Podsumowanie

W kontekście powyższych rozważań należy podkreślić, że pojawić się muszą w większym stopniu nowe instrumenty, procedury i mechanizmy dostosowane do wymogów i technologii informacyjno-komunikacyjnych, a szczególnie związane z zarządzaniem wiedzą oraz informacją przez zmodernizowane e-urzędy administracji samorządowej.

Władze publiczne nie powinny zastępować rynku, ale interweniować przede wszystkim tam, gdzie występowanie efektów zewnętrznych sprawia, że społeczne koszty rozwoju są nadmierne, lub tam, gdzie bez interwencji nie byłoby oczekiwanego rozwoju. Interwencja władz publicznych w efekty zewnętrzne ma zapewnić sprawniejsze działanie rynków, a tym samym poprawić warunki konkurowania firm.

Władza lokalna powinna mieć wiedzę o ułomnych skutkach funkcjonowania rynku, kompetencje do interwencji oraz umiejętności. W praktyce warunki te są trudne do spełnienia. Wynika to z obiektywnych cech związanych z ułomnością instytucjonalną władzy publicznej jako specyficznej organizacji biurokratycznej. Ułomność instytucji (organizacji) publicznej jest zmienna w czasie. Nie da się jej całkowicie wyeliminować. Zawsze bowiem w organizacji – a w organizacji publicznej szczególnie – będzie występował albo brak wiedzy, albo brak praktycznych umiejętności, albo brak realnych lub formalnych kompetencji. Skuteczne i efektywne

prorowadzenie procesów rozwoju jest zagadnieniem niezmiernie złożonym, wymagającym długotrwałego zintegrowanego procesu zdobywania wiedzy i doskonalenia umiejętności ze strony wielu zainteresowanych osób i instytucji mających w procesach rozwoju bezpośrednie i pośrednie interesy [Strzelecki 2008, s. 27, 43-46].

Przedstawiciele władz lokalnych powinni stać się koordynatorami wszelkich działań prorozwojowych. Władza lokalna nie powinna jednak narzucać konkretnych rozwiązań. Powinna stanowić impuls do szczególnie pożądaných zmian i związanych z nimi działań, oferując jednocześnie pomoc w ich realizacji [Korenik, Przybyła 2008; Kalisiak-Mędelska, Chądzyński].

Literatura

- Berry W.D., Lovery D., *Understanding United States Government Growth*, New York 1987.
Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, 2004.
Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, AE, Wrocław 1998.
Kalisiak-Mędelska M., Chądzyński J., *Aspekt instytucjonalny funkcjonowania administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego. Wstępne omówienie badań*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, UE, Jelenia Góra 2008.
Korenik S. (red.), *Wprowadzenie do geografii politycznej i gospodarczej*, AE, Wrocław 2006.
Korenik S., Przybyła Z. (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, UE, Jelenia Góra 2008.
Korenik S., *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, AE, Wrocław 1999.
Peacock A.T., Wiseman J., *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton 1961.
Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.
Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002 nr 113, poz. 984 ze zm.

LOCAL GOVERNMENTS' INFLUENCE ON SOCIAL ECONOMIC DEVELOPMENT OF LOCAL UNITS

Summary: Local government has to change itself and become more modern. It fulfils a huge role in social-economic development. There are a lot of problems which local government should be aware of. Weaknesses and a current shape of government cause breaking of local development.