

POSTAWY PRZEDSTAWICIELI WŁADZ GMIN I ICH ZNACZENIE DLA ROZWOJU LOKALNEGO

Agnieszka Wojewódzka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. W artykule scharakteryzowano rolę władz publicznych w rozwoju lokalnym. Sprowadza się ona szczególnie do regulowania działań podmiotów zaangażowanych w proces rozwoju lokalnego oraz do ich stymulowania w celu podejmowania określonych działań, pożądaných z punktu widzenia rozwoju. Badania przeprowadzono w 2007 roku w gminach województwa mazowieckiego o stosunkowo niskim (grupa G₁) i wysokim (grupa G₂) stopniu rozwoju. Określono dyspozycję psychologiczną przedstawicieli urzędów gmin w zależności od poziomu rozwoju gmin. W obydwu grupach gmin uzyskano stosunkowo wysokie wskaźniki dotyczące zasobów społecznych, co sprzyja samorządowi terytorialnemu w pełnieniu funkcji o charakterze zarówno regulacyjnym, jak i stymulacyjnym.

Słowa kluczowe: gmina, samorząd terytorialny, rozwój lokalny

WPROWADZENIE

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego stanowi system społeczno-gospodarczy, który tworzą trzy zasadnicze elementy w postaci obszaru, mieszkańców oraz władzy. Takie rozumienie gminy pozwala traktować tę najmniejszą w Polsce jednostkę samorządu terytorialnego jako specyficzną organizację [Wojewódzka 2008a], posiadającą określone cechy, gdzie kluczowa rola w kierowaniu rozwojem lokalnym przypisywana jest władzom publicznym. Samorządy gminne i reprezentujące je władze obecnie przejmują coraz większy zakres obowiązków i kompetencji związanych z oddziaływaniem na rozwój [Kogut-Jaworska 2008]. Towarzyszy temu tendencja do rozszerzania zadań, którymi zajmują się wspólnoty lokalne.

Jedną z cech gminy jako organizacji jest wielopodmiotowość. System gospodarki lokalnej tworzą bowiem różne podmioty rozwoju lokalnego (inaczej „aktorzy lokalnej sceny”), które mogą i powinny być zaangażowane w proces rozwoju lokalnego określo-

nej przestrzeni. Wśród nich wymienić można przede wszystkim centralne organy władzy i administracji państwowej, jednostki samorządu terytorialnego, pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego, stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje pożytku publicznego, przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe [Famulska, Znaniecka 2004].

Kluczowa i szczególnie ważna rola gminnych władz samorządowych w kreowaniu rozwoju lokalnego wynika właśnie z faktu występowania wielu podmiotów w systemie gospodarki lokalnej. Konieczne staje się rozwiązywanie pojawiających się w systemie gospodarki lokalnej sprzeczności, dotyczących realizacji celów cząstkowych poszczególnych podmiotów. Ważna jest także koordynacja działalności wszystkich podmiotów na korzyść całego lokalnego systemu społeczno-gospodarczego, gdyż wzrastająca samodzielność gospodarujących podmiotów w połączeniu z istniejącymi ograniczeniami rozwoju gmin o różnym charakterze (ekologicznym, przestrzennym) niekiedy powoduje konieczność regulowania zachowań, łagodzenia czy mediacji w konfliktach występujących pomiędzy różnymi działającymi na terenie gminy podmiotami [Sochacka-Krysiak 2006]. Do równie istotnych zaliczyć należy działania obejmujące pobudzanie i kreowanie rozwoju gospodarczego czy racjonalne zagospodarowanie przestrzeni. Podkreśla się znaczenie rozwoju gospodarczego, gdyż zapewnia on materialne podstawy procesów rozwojowych zachodzących w pozostałych sferach rozwoju.

Rzeczywisty rozwój to wypadkowa działania wielu czynników, wśród których jakość i sprawność działania władz publicznych wszystkich szczebli nabiera coraz większego znaczenia również w praktyce [Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk 2007].

Przypisując szczególną rolę władzom, zwłaszcza w kontekście rozwoju endogenicznego, nie można jednak zapominać o znaczeniu innych podmiotów, przede wszystkim kluczowych przedsiębiorców, stowarzyszeń czy organizacji mieszkańców.

W literaturze wskazuje się na dwie zasadnicze funkcje, jakie ma do spełnienia samorząd terytorialny z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Pierwsza to funkcja regulacyjna, polegająca między innymi na przeciwdziałaniu sprzecznościom i konfliktom pomiędzy różnymi podmiotami oraz eliminacji i ograniczaniu barier rozwojowych. Jej uzupełnieniem jest funkcja stymulacyjna, czyli aktywne pobudzanie i dynamizowanie procesów rozwojowych, np. przez racjonalne zagospodarowanie przestrzeni czy ochronę środowiska naturalnego.

Cel rozwoju zawsze jest taki sam – stała poprawa jakości życia mieszkańców danego obszaru. Realizacja tak sformułowanego celu nadrzędnego oraz celów podrzędnych wymaga podejmowania przez władze lokalne i inne podmioty zaplanowanych działań zmierzających do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej danego terytorium, co w praktyce uzależnione jest od zestawu różnych czynników [Wojewódzka 2008a]. Inne są sposoby realizacji zamierzonych celów oraz różnie kształtuje się udział poszczególnych podmiotów w ramach systemu gospodarki lokalnej. Inne są także kombinacje instrumentów, jakie pozostają w dyspozycji władz lokalnych [Wojewódzka 2005, 2008b].

CEL I METODYKA BADAŃ

Celem opracowania jest charakterystyka postaw przedstawicieli badanych gmin województwa mazowieckiego w zakresie zaufania i gotowości do współpracy, z uwzględnieniem poziomu rozwoju gmin.

Wyniki zaprezentowano dla 117 gmin województwa mazowieckiego. Badania przeprowadzono w 2007 roku w dwóch grupach gmin, celowo wybranych ze względu na poziom ich rozwoju. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety, który skierowano do 25% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa charakteryzujących się stosunkowo niskim stopniem rozwoju (grupa G₁) i 25% jednostek o najwyższym stopniu rozwoju (grupa G₂). Stopień rozwoju określono na podstawie syntetycznego wskaźnika rozwoju¹.

WYNIKI BADAŃ

Charakteryzując przedstawicieli gmin określono ich postawy (tab. 1), wykorzystując zestaw pytań używany w literaturze do oceny kapitału społecznego badanej grupy [Szafrańiec 2006]. Powszechnie uważa się, że zaufanie do ludzi sprzyja samoorganizowaniu się społeczeństwa i włączaniu się w działania zbiorowe, co z kolei umacnia zaufanie. Zwykle w badaniach sprawdza się, czy elity w danej społeczności są zdolne do budowania kapitału społecznego oraz czy chcą i potrafią współpracować z innymi. W związku ze specyfiką prowadzonych badań, gdzie badano przedstawicieli urzędów gmin, a nie całe społeczności lokalne, określono poziom zaufania ankietowanych do innych ludzi. Cecha ta jest niezwykle ważna w realizowaniu zadań przez samorząd terytorialny.

Wskaźnikiem określającym poziom zasobów społecznych jest deklarowana gotowość ludzi do współpracy i współdziałania w celu pomocy innym. W obydwu grupach ankietowani deklaruowali zdecydowaną pomoc osobom potrzebującym, widząc sens swojego postępowania. Podobnie jest z rozkładem odpowiedzi dotyczących działań zbiorowych. Jednak odsetek wskazań był zdecydowanie wyższy w grupie gmin o wyższym poziomie rozwoju. W gminach słabiej rozwiniętych zdecydowanie częściej wskazywano odpowiedź „trudno powiedzieć”.

¹Zestaw zmiennych diagnostycznych wybranych do budowy syntetycznego wskaźnika tworzą następujące zmienne (Bank Danych Regionalnych 2004): liczba zgonów na 1000 osób, liczba przychodni na 10 000 mieszkańców, stopa bezrobocia rejestrowanego w %, pracujący na 1000 mieszkańców, udział pracujących w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, dochody budżetów gmin ogółem na 1 mieszkańca w zł, nakłady inwestycyjne ogółem na 1 mieszkańca w zł, liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 zawartych małżeństw, liczba mieszkań wyposażonych w łazienkę w % ogółu mieszkań zamieszkałych, długość sieci wodociągowej w km na 1 km² powierzchni, długość sieci kanalizacyjnej w km na 1 km² powierzchni, długość gminnych dróg o nawierzchni twardej w km na 1 km² powierzchni, liczba radnych z wyższym wykształceniem w stosunku do ogółu radnych, liczba uczniów w szkołach ponadpodstawowych na 1000 mieszkańców, liczba czytelników bibliotek w ciągu roku na 1000 osób.

Tabela 1. Dyspozycja psychologiczna przedstawicieli gmin zależnie od poziomu rozwoju gminy (%)
 Table 1. The features of local government representatives depending on local development level (%)

Wyszczególnienie	Grupa	
	G ₁	G ₂
Ludzie tacy jak ja:		
a. działając wspólnie z innymi mogą pomóc potrzebującym	77,6	88,0
b. nawet działając wspólnie z innymi nie są w stanie pomóc potrzebującym	4,5	2,0
c. trudno powiedzieć	17,9	8,0
Uważam, że:		
a. działając wspólnie z innymi ludźmi można osiągnąć więcej	77,6	92,0
b. współpraca z innymi ludźmi to na ogół marnowanie czasu	4,5	2,0
c. trudno powiedzieć	17,9	4,0
Poziom zaufania do „większości ludzi”:		
a. ogólnie rzecz biorąc większości ludzi można ufać	32,8	54,0
b. w stosunkach z innymi trzeba być ostrożnym	46,3	32,0
c. trudno powiedzieć	19,4	12,0
Ludzie tacy jak ja mają wpływ na sprawy (odpowiedzi „tak”):		
a. własnej miejscowości	36,7	38,0
b. własnej gminy	39,2	37,2
c. powiatu i województwa	17,1	15,7
d. kraju	7,0	9,1
W ostatnich czterech latach (odpowiedzi „tak”):		
a. dobrowolnie i bezpłatnie pracowałam/em na rzecz swojego środowiska	65,0	69,0
b. należałam/em do organizacji zrzeszającej mieszkańców gminy	35,0	31,0

W strukturze odpowiedzi wartość brakująca do 100% w odpowiedniej grupie oznacza brak danych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Source: Own research based on the survey data.

Ponad połowa przedstawicieli gmin G₂ deklarowała, iż większości ludzi można ufać. W G₁ odsetek ten wyniósł jedynie 32,8%, a ankietowani najczęściej uważali, że w kontaktach z innymi zalecana jest ostrożność. Prawie 20% nie umiało wskazać jednoznacznej odpowiedzi. Odpowiedź, że większości ludzi można ufać wybrało w Polsce 11,5% badanych [Czapiński, Panek 2007], podczas gdy za ostrożnością w zaufaniu do innych opowiadał się zdecydowanie większy odsetek Polaków, bo 77,4%. Taki układ odpowiedzi powoduje, że Polska ma jeden z najniższych wskaźników zaufania interpersonalnego w krajach UE. Badania dowiodły, że wykształcenie wyższe podnosi poziom zaufania. Tą zmienną można tłumaczyć tak wysoki poziom wskaźnika w analizowanych badaniach. Wśród ankietowanych wysoki był bowiem udział osób z wykształceniem wyższym (odpowiednio 67% w G₁ oraz 92% w G₂). Należy również wspomnieć, że w ankiecie proszono o imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za wypełnienie ankiety, co mogło wpłynąć na kształt odpowiedzi. Można przypuszczać, że ankietowani udzielali odpowiedzi jak najlepszej, jak najbardziej poprawnej z ich punktu widzenia, zarazem najbardziej pożądaney w ich odczuciu, a niekoniecznie zgodnej z faktycznymi przekonaniami.

W grupie G₁ najwięcej osób uważało, że ma wpływ na sprawy własnej gminy, natomiast w G₂ na funkcjonowanie własnej miejscowości, chociaż odpowiedzi nie różniły się znacznie pomiędzy poszczególnymi grupami.

W obydwu grupach wysokie było doświadczenie obywatelskie, określone w postaci dobrowolnej i nieodpłatnej pracy na rzecz własnego środowiska, przy czym wyższe było w grupie G₂. W poszczególnych grupach nie stwierdzono zasadniczej różnicy w odpowiedziach, jak mogłoby to wynikać ze struktury odpowiedzi dotyczącej zaufania do innych osób.

PODSUMOWANIE

Analizując uzyskane odpowiedzi należy wziąć pod uwagę, że ankietowani stanowili względnie jednorodną grupę osób, wyselekcjonowanych spośród przedstawicieli urzędów gmin. To spowodowało, że nie uwidoczniły się znacznie różnice w odpowiedziach dotyczących dyspozycji psychologicznej zależnie od poziomu rozwoju badanych gmin.

Potwierdziła się prawidłowość, że poziom zaufania wzrasta wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Ankietowani stanowili grupę osób, gdzie przeważało wyższe wykształcenie (odsetek osób z wyższym wykształceniem stanowił odpowiednio 67% w G₁ oraz 92% w G₂). Ponadto nie byli anonimowi, co również mogło mieć wpływ na uzyskane odpowiedzi.

Analizując wyniki badań nie można zapominać o charakterystycznych dla Polski uwarunkowaniach historycznych, które nie sprzyjały kształtowaniu i wzmocnieniu zaufania oraz więzi społecznych.

Uzyskane w obydwu grupach wysokie wskaźniki określające zasoby społeczne ułatwiają samorządowi terytorialnemu spełnianie funkcji zarówno regulacyjnej, jak i stymulacyjnej. W osobach, które reprezentują urzędy gmin na zewnątrz oraz na co dzień współpracują z podmiotami i mieszkańcami należy upatrywać lokalnych liderów. Ich dyspozycja psychologiczna oraz cechy, jakie posiadają, mogą mieć duży wpływ na samoorganizowanie się społeczności lokalnych. Korzystne wskaźniki zaufania interpersonalnego sprzyjają procesowi budowy i wzmocnienia kapitału społecznego, a w konsekwencji mają także znaczenie w rozwoju lokalnym.

PIŚMIENNICTWO

- Bank Danych Regionalnych GUS 2004.
Czapiński J., Panek T. (red.), 2007. *Diagnoza społeczna 2007*. Vizja Press&IT, Warszawa.
Famulska T., Znaniecka K. (red.), 2004. *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*. Wyd. AE Katowice, Katowice, 25–32.
Kogut-Jaworska M., 2008. *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. CeDeWu.pl, Warszawa.
Miszcuk A., Miszcuk M., Żuk K., 2007. *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Sochacka-Krysiak H. (red.), 2006. *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Wydanie II uzupełnione i zaktualizowane. Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa, 62–63.

- Szafranec K. (red.), 2006. Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wojewódzka A., 2005. Instrumenty zarządzania strategicznego w gminach i ich rola w rozwoju lokalnym. [w]: red. Mickiewicz B., *Rozwój lokalny – wykorzystanie instrumentów unijnych i regionalnych*. Wyd. WEiOGŻ AR Szczecin, Szczecin, 719–727.
- Wojewódzka A. 2008a. Determinanty działań prorozwojowych władz w wybranych gminach województwa mazowieckiego. *Roczniki Naukowe SERiA*, Tom X, Zeszyt 2, Warszawa – Poznań – Lublin, 274–277.
- Wojewódzka A. 2008b. Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych. *Wieś Jutra*, nr 10/2008, 5–7.

ATTITUDES OF LOCAL GOVERNMENT REPRESENTATIVES AND THEIR ROLE IN LOCAL DEVELOPMENT

Summary. The article refers to features of local authorities connected with communes' development level. There were formed synthetic index which demonstrates the rate of local development. Taking into account the indices, the local communities were divided into two groups (25% of the least developed and 25% of the most developed). In the next step local government representatives responded questions in a survey, that was carried out in 2007 in those communes. The results concern 117 communes, which make 37,3% of all communes in Mazowieckie Voivodship. The outcomes were similar in both group of communes. Relatively high standard of interpersonal trust was noticed.

Key words: communes, local government, local development

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 23.04.2010