

LUCYNA WOJTASIEWICZ

O POTRZEBIE ZMIAN W MODELU DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Samorząd terytorialny w Polsce legitymuje się znacznym doświadczeniem, a można nawet powiedzieć, że znacznymi efektami działalności. W obecnym kształcie struktury samorządu na poziomie gminy funkcjonują od 1990 r.; samorząd powiatowy i samorząd województwa istnieją krócej (od 1999 r.), ale ich działalność – zwłaszcza w strukturach wojewódzkich – przypadła na okres intensywnych prób realizacji zadań wynikających z ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (2000 r.), formułowania strategii rozwoju województw (2002 r.) i początków aktywnej działalności na rzecz pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej (2003 r.).

Doświadczenia zatem są i nawet uznając, że nie zawsze zasługują na pozytywną ocenę¹, można by się do nich odwoływać, próbując wskazać drogi i możliwości usprawnienia dotychczasowej działalności, jej zintensyfikowania i zwiększenia efektywności.

Rzecz jednak w tym, iż – jak wszystko na to wskazuje – nie wystarczy „prosta kontynuacja” dotychczasowej drogi postępowania. Zmiany, które czekają Polskę, u progu których Polska właściwie już się znajduje, mogą mieć tak duży zakres i tak złożony charakter, że należy przyjąć, iż – chociaż powolne – będą rzutować na wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego naszego kraju. Samorząd terytorialny – jako forma administracji publicznej – nie powinien od tych zmian abstrahować, nie będzie to zresztą chyba możliwe. Samorząd stanie wobec wyzwań, którym będzie musiał sprostać. Byłoby dobrze, gdyby wychodził im naprzeciw.

Z jakimi nowymi warunkami i – w konsekwencji – z jakimi wyzwaniami wobec samorządu terytorialnego należy się liczyć mając na myśli stosunkowo bliską przyszłość? Obserwacja współczesnych procesów rozwojowych na świecie każe przyjąć, że będą to trzy atrybuty przemian:

- postępująca globalizacja gospodarki,
- upowszechnianie się cywilizacji informacyjnej,
- wzrost znaczenia wiedzy jako istotnego czynnika wzrostu gospodarczego.

Procesy te dotyczą państw o rozwiniętej gospodarce, a więc wydawać by się mogło, że wobec Polski są jeszcze dość odległe. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w przypadku naszego kraju może nastąpić znaczne ich przyspie-

¹ Por. S. Michałowski, *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.

szenie związane z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Integracja Polski z Unią stanie się zapewne katalizatorem zmian. Trzeba również mieć świadomość tego, że wiele zmian będzie przez fakt integracji wymuszonych, m.in. jako konsekwencja dostosowania przepisów rodzimego prawa do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Nowe warunki, w których przyjdzie funkcjonować strukturom samorządu terytorialnego, to:

- ujednoczenie lub zbliżenie przepisów prawa w określonych dziedzinach gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska,
- zmieniony charakter i funkcje granic państwowych,
- wzrost roli regionów w kontaktach międzynarodowych.

Wszystko to prowadzi do większej mobilności ludzi, kapitału, produktów oraz informacji, do większej otwartości rynków i – oczywiście – do zaostrzenia konkurencji. Jak wiadomo, każde z tych zjawisk oznaczać może zarówno szanse, jak i zagrożenia (a przynajmniej początkowe utrudnienia) w funkcjonowaniu poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego.

Szansę, na które w Polsce liczymy najczęściej, to partycypacja w zewnętrznych (unijnych) środkach pomocowych, transfer nowoczesnych technologii, większe możliwości eksportu (z konsekwencją wzrostu produkcji, miejsc pracy i dochodów), poprawa stanu środowiska. Zagrożenia, które formułujemy najpowszechniej, to upadek niekonkurencyjnych przedsiębiorstw, trudne do sprostania wyzwania wobec wsi i rolnictwa, zagraniczny „drenaż mózgow”, lęk przed utratą tożsamości narodowej, regionalnej, lokalnej.

W aspekcie tych zapowiedzi uzasadnione wydaje się twierdzenie, że potrzebne są zmiany w modelu działalności samorządu terytorialnego w Polsce, tak aby w możliwie największym stopniu skorzystać z szans i aby możliwie najskuteczniej pokonać lub ominąć, lub oddalić zagrożenia. Potrzebne zmiany dotyczą przedmiotu i zakresu, form i sposobów oraz narzędzi i środków działalności. Można to sprowadzić do czterech niżej przedstawionych tez.

Teza 1. Przekonstruowanie podstawowych funkcji samorządu terytorialnego

Już obecnie można zaobserwować dwa przeciwstawne procesy, jeśli chodzi o przedmiot i zakres zadań organów samorządu terytorialnego. Z jednej strony następuje proces decentralizacji funkcji państwa, który powoduje, że rozszerza się zakres spraw niezastrzeżonych ustawowo dla organów innych niż samorząd terytorialny władz publicznych. Można więc powiedzieć, iż coraz większe znaczenie ma i nadal będzie miał postulat zawarty w słynnym przemówieniu M. F. de Robespierre'a sprzed 210 lat², leżąca zaś u podstaw zakresu zadań samorządu zasada domniemania jest zapisem żywym i uży-

² Chodzi o przemówienie Maksymiliana F. de Robespierre'a w Konwencie 10 maja 1793 r. i postulat wyrażony słowami: „Porzućcie dawną manię rządzących, aby zbyt rządzić. Pozostawcie jednostce i rodzinie prawo czynienia tego, co nie szkodzi innym. Zostawcie gminom troskę załatwiania wszystkich swoich spraw, które nie dotyczą administracji ogólnej”.

tecznym³. Z drugiej strony kurczy się obszar działalności tradycyjnie realizowanej przez ogniwa samorządu terytorialnego. W takie dziedziny, jak transport lokalny, wodociągi, kanalizacja, a także szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna, wchodzi coraz częściej podmioty prywatne, zaś organy samorządu, rezygnując z funkcji realizacyjnych, starają się tu zachować funkcje kontrolne i koordynacyjne.

Oba wymienione wyżej, a obserwowane już obecnie procesy będą prawdopodobnie się nasilać. Rozszerzenie samorządu na część tych spraw, którymi zajmuje się administracja państwowa, będzie podyktowane kontynuacją procesu demokratyzacji i decentralizacji funkcji państwa oraz oczekiwaniami społecznymi⁴, natomiast odchodzenie od wykonywania przez samorząd terytorialny wielu funkcji usługowych wynikać będzie z umacniania się rynkowego systemu gospodarki, a konkretnie z takich jego atrybutów, jak ustawiczne doskonalenie rozwiązań organizacyjnych, dążenie do korzyści skali, pogłębianie specjalizacji i temu podobne pociągnięcia podejmowane w imię racjonalności gospodarowania⁵. W sumie spowoduje to, że samorządowi terytorialnemu w coraz mniejszym stopniu przynależą będą funkcje wykonawcze w tradycyjnych zadaniach na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców, natomiast w coraz większym – funkcje menedżerskie w zakresie ogółu przedsięwzięć składających się na rozwój społeczno-gospodarczej jednostki terytorialnej. Przy wielości tych przedsięwzięć, zróżnicowanym charakterze podmiotów gospodarujących, różnych typach własności, różnorodności dążeń (kryteriów wyboru) i ich konkurencyjności, niezbędne okazuje się strategiczne zarządzanie jednostką terytorialną, a w tym zakresie nie ma podmiotu, który skutecznie zastąpiłby decyzyjny organ samorządu⁶.

W działalności samorządu coraz większe znaczenie powinna mieć funkcja zarządcza, polegająca na ukierunkowywaniu rozwoju jednostki terytorialnej, a jednocześnie na tworzeniu warunków do realizacji przyjętych zamierzeń, przy świadomości, że realizacja ta będzie wynikiem aktywności wszystkich ogniw funkcjonujących na danym terytorium. Wiązać się z tym powinno zwiększenie funkcji inicjatorskich, kreacyjnych, koordynacyjnych i kontrolnych. Bezpośrednie funkcje wykonawcze powinny natomiast ulegać ograniczaniu, a właściwie przekształcaniu w działalność jednostek prywatnych, lub powinny być realizowane na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego.

³ Zasadę tę w ujęciu ogólnym wobec samorządu terytorialnego wyraża art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w stosunku do gmin – art. 6 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴ W odczuciu społecznym zdecydowanie mniej liczy się formalny podział zadań oraz zakres kompetencji organów samorządu, niż zbliżenie tych organów do obywateli i bezpośredniość kontaktów. Świadczy o tym bardzo wyraźnie wykaz spraw, z którymi zwracają się mieszkańcy do urzędów gmin. Znaczna część tych spraw nie leży w kompetencjach gmin. Dowodzą tego również wyniki przyczynkowych badań sondażowych przeprowadzonych wśród studentów, którzy dokonali wyboru przedmiotów z zagadnień gospodarki regionalnej i samorządu terytorialnego. Gdy studentom tym polecono napisanie listów zaczynających się od słów: „Zwracam się do Pana, Panie Wójcie (Burmistrzu) w sprawie...”, okazało się, że w listach poruszono sprawy daleko przekraczające kompetencje adresata (autorka przeprowadziła badania w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu w roku akademickim 2003/2004).

⁵ Por. M. A. Witkowski, *Przemiany transformacyjne w jednostkach gospodarczych samorządu terytorialnego jako szansa funkcjonowania w gospodarce rynkowej*, w: H. Januszek (red.), *Socjologiczne i ekonomiczne zagadnienia gospodarki rynkowej – szanse i zagrożenia*, Zeszyty Naukowe AE, z. 25, Poznań 2002.

⁶ Co nie wyklucza działalności różnych grup interesów, różnych form nacisku czy w ogóle stosowania lobbingu.

Teza 2. Wiodący kierunek zmian – gospodarka oparta na wiedzy i rozwój społeczeństwa informacyjnego

Współczesna gospodarka, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, jest w coraz większym zakresie gospodarką opartą na wiedzy i gospodarką informacyjną. Wzrasta rola informacji w procesach produkcji i zarządzania. Informacja staje się kolejnym czynnikiem produkcji obok czynników tradycyjnych, tj. ziemi, pracy i kapitału, a stopniowo zaczyna zajmować miejsce naczelne. Od dostępu do informacji, jej spożytkowania, przetwarzania i wzbogacania zależy innowacyjność gospodarki. Cechą współczesnej gospodarki staje się swoboda przepływu informacji i kapitału oraz umiędzynarodowienie rynków pracy.

Na funkcjonowanie nowoczesnego społeczeństwa ogromny wpływ mają dwa przełomowe wynalazki techniczne: komputery i telekomunikacja. Wiadomo, że każdą intelektualną czynność, którą można zaprogramować, lepiej wykona komputer niż człowiek, natomiast telekomunikacja zapewnia powszechny dostęp do wszystkich komputerów połączonych do sieci. Stąd pytanie: jeśli wszystkie przewidywalne rutynowe czynności intelektualne mogą być wykonywane przez komputery, to na czym polega rola człowieka? Rola ta to kreacja, tworzenie nowych rozwiązań, nowych jakości. Miejsce człowieka w społeczeństwie informacyjnym będzie zależeć od jego kreatywności. Mówiąc jaśniej, człowiek będzie określał, czego potrzebuje, do czego dąży, co jest dla niego ważne, a komputer „powie”, jak to osiągnąć.

Przemiany prowadzące do stworzenia społeczeństwa informacyjnego, to oczywiście rozwój nowych technologii w postaci komputerów, systemów informatycznych itd., ale również – a właściwie przede wszystkim – kształtowanie struktur i mechanizmów społecznych zdolnych do wykorzystywania powyższych środków technicznych. W sumie chodzi więc o kreacje nowych zachowań społecznych, nowych postaw i form działalności, a także nowych wartości i kryteriów wyboru. Rodzi się tu wyzwanie dla systemu edukacji: Jest nim nauczanie ludzi większej kreatywności oraz umiejętności przekazywania komputerom swojej oryginalnej wiedzy oraz oryginalnych metod rozwiązywania problemów. Muszą zostać wypracowane jakościowo nowe metody komunikacji człowieka z komputerem, przy jednoczesnym upowszechnianiu konwencjonalnych umiejętności posługiwania się nowymi środkami techniki komputerowej. Nie można dopuścić do tego, aby nastąpiło „cyfrowe odrzucenie” części społeczeństwa⁷.

W globalnym społeczeństwie informacyjnym zasadnicze znaczenie ma wiedza, która niezbędna jest zarówno dla rozumienia i przyswajania informacji, jak i dla jej tworzenia. Można by nazwać społeczeństwo informacyjne społeczeństwem wiedzy, przy czym chodzi tu o trzy aspekty wiedzy: jej tworzenie, pozyskiwanie oraz użytkowanie.

⁷ Sytuacja pod tym względem jest niezadowolająca. Przykładem jest stopień wykorzystywania możliwości, jakie dają telefony komórkowe. Z badań wynika, że wiele z zaawansowanych funkcji komórek w ogóle nie jest wykorzystywanych, ponieważ ich obsługa jest zbyt skomplikowana. Okazuje się, że tylko 50% ankietowanych wysyła wiadomości multimedialne, 45% korzysta z zakładek osobistych, a 38% wykorzystuje komórki do przeglądania Internetu. Pozostałe funkcje pozostają dla wielu zagadką.

Rodzą się zatem nowe istotne zadania dla samorządów regionalnych i lokalnych. Zawarte w literaturze przedmiotu i już dość często stosowane w praktyce konwencjonalne ujęcie wiedzy – jako jednego z czynników kształtujących rozwój (również w strukturach przestrzennych) – jest niewystarczające wobec wyzwań cywilizacyjnych XXI w. W rozwijających się społeczeństwach trzeba, po pierwsze, zintensyfikować dotychczasową rolę „biorców” wiedzy, a po drugie, ukształtować nową i aktywną rolę – „dawców” wiedzy. Istniejący stan nauki i praktyki w gospodarce regionalnej i lokalnej trzeba wzbogacić o nowy element, którym jest polityka rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, wyrażająca się strategią zarządzania wiedzą, tzn. umiejętnością jej skutecznego tworzenia, właściwego ukierunkowania, efektywnego spożytkowania. Strategię tę trzeba traktować jako pomost wiążący zadania jednostek naukowych (tworzących wiedzę) i przedsiębiorstw, a także instytucji publicznych i gospodarstw domowych (korzystających z wiedzy i w znacznym stopniu artykułujących potrzeby w tym zakresie). Wiedza powinna być ujmowana jako:

- dobro eksportowe gospodarki regionalnej i lokalnej,
- czynnik rozwoju tej gospodarki,
- jeden z warunków (czynników) podnoszenia jakości życia mieszkańców.

Realizacja zadań samorządu terytorialnego w procesie rozwoju globalnego społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy jest zagadnieniem złożonym. Wynika to z dwóch przyczyn. Pierwsza wiąże się z odniesieniem zadań do dziedzin krańcowo różnych, od wychowania społeczeństwa⁸ zaczynając, a na działalności gospodarczej i systemie zarządzania kończąc. Druga przyczyna trudności polega na tym, że tylko część zadań, o których tu mowa, samorząd terytorialny realizuje we własnym zakresie, na własną odpowiedzialność i za pomocą własnych środków. W znacznej części zadań samorząd może być tylko inicjatorem, koordynatorem i tworzyć warunki sprzyjające działalności innych podmiotów gospodarczych, realizujących określone zadania, a są to podmioty różne: uczelnie i instytuty naukowe tworzące wiedzę, szkolnictwo realizujące postęp w oświacie, przedsiębiorstwa pożytkujące wiedzę i umiejętności pracowników itd. Wszystko to wymaga skoordynowanych programów działań, które na ogół są już zapisane w strategiach rozwoju województw. Trzeba je jednak wyrazić w konkretnych przedsięwzięciach i zdobyć środki na realizację. Aktualnie są już czynione próby w tym zakresie. Przykładem tego rodzaju działalności jest podjęty przez samorząd województwa wielkopolskiego program „e-Wielkopolska”. Chodzi w nim o:

- edukację informatyczną społeczeństwa wielkopolskiego,
- budowę elektronicznej administracji publicznej w województwie.

Główne zadania to:

- upowszechnienie dostępu do Internetu,
- tworzenie elektronicznych zasobów informacyjnych województwa,
- promowanie współpracy międzynarodowej drogami elektronicznymi.

⁸ Nie chodzi tu jedynie o przygotowanie (do nowych warunków funkcjonowania społeczeństwa) dzieci i młodzieży. Równie ważnym i bardzo pilnym zadaniem jest edukacja średniego i starszego pokolenia, tak aby przeciwdziałać „cyfrowemu odrzuceniu” niektórych grup społecznych i przyswoić zdobycze postępu technicznego wszystkim ludziom.

Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój społeczeństwa informacyjnego są instrumentami zapobiegania marginalizacji obszarów i grup społecznych mających gorszy start lub gorsze warunki do sprostania ogólnosiwiatowym wyzwaniom postępu cywilizacyjnego. Wszystko wskazuje na to, że są to instrumenty niezbędne, chociaż – jak będziemy próbowali wykazać w dalszych uwagach – nie dla wszystkich jednakowo dostępne i nie zawsze wystarczające.

Teza 3. Wzrost znaczenia aspektów jakościowych w poziomie życia i warunkach funkcjonowania gospodarki

W literaturze ekonomicznej przyjęło się odróżnianie rozwoju od wzrostu, polegające na tym, że wzrost odnoszony jest do ilościowej strony przemian gospodarczych, rozwój zaś zawiera w sobie elementy przemian jakościowych (z założenia – pozytywnych)⁹. Te ujęcia ogólne odnoszą się też do rozwoju rozpatrywanego w skali jednostek terytorialnych. Literatura przedmiotu dotycząca rozwoju regionalnego i lokalnego tak z reguły to ujmuje¹⁰. W praktyce rozwój województwa, powiatu czy gminy wyrażany jest jednak zazwyczaj zespołem wskaźników charakteryzujących rozmiar (ilość) zmian. W ten sposób ujmowane są na ogół raporty o stanie gmin (powiatów, województw), dominuje to w diagnozach większości jednostek terytorialnych, a także w prowadzonych dlań analizach typu SWOT (tj. opracowaniach prezentujących silne i słabe strony rozwoju oraz szanse i zagrożenia). Również w badaniach porównawczych dominuje ujęcie ilościowe, na co oczywiście ma też wpływ zakres dostępnych informacji statystycznych¹¹.

Najwyższy czas, aby w działalności samorządu terytorialnego w odpowiedni sposób uwzględniać jakościową stronę zmian. Praktycznie oznacza to potrzebę prezentowania nie tylko stopnia czy zakresu zmian, lecz również ich charakteru i struktury (klasyczny przykład to wzrost udziału tzw. usług wyższego rzędu bądź dziedzin innowacyjnych w ogólnym zwiększaniu się potencjału gospodarczego gminy lub województwa). Trzeba więc uzupełnić zestaw charakterystyk ilościowych gminy czy województwa oceną jakości, odpowiednio do przyjętych kryteriów, przy czym należy zaznaczyć, że chodzi tu o coś więcej niż kryteria technologiczne (nowoczesność) i ekonomiczne (efektywność) – chodzi o stopień sprostania oczekiwaniom beneficjentów rozwoju.

Mówiąc o beneficjentach, mamy na myśli mieszkańców (gospodarstwa domowe) i podmioty gospodarujące (przede wszystkim przedsiębiorstwa).

Czego oczekują mieszkańcy od organów samorządu? Ogólne obserwacje (w tym wypowiedzi na łamach lokalnej prasy), a także specjalistyczne badania¹² dowodzą, że oczekiwania są zróżnicowane. Występują tu oczywiście

⁹ Por. *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.

¹⁰ Por. S. L. Bagdziński, W. Maik, A. Potoczek (red.), *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, UMK, Toruń 1995; M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Zeszyty Naukowe, seria II, z. 137, Wydawnictwo AE, Poznań 1994; L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Unidruk S.C., Poznań 1996.

¹¹ Por. R. Czyszkiewicz, *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, Studia Regionalne i Lokalne 2003, nr 2, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

¹² Por. R. Cichocki, K. Podemski (red.), *Życie w Poznaniu 2001*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2002.

klasyczne potrzeby „bieżącej codzienności” (takie jak remonty dróg, usprawnienie komunikacji itp.), ale równie wyraźnie zaznaczają się oczekiwania ładu, porządku i bezpieczeństwa. Całość można określić jako życzenie tego, aby jednostka terytorialna była dobrze rządzona, a samorząd czuł się odpowiedzialny nie tylko za zaspokajanie bieżących potrzeb, ale także za przyszłość zbiorowości mieszkańców. Chodzi w tym o zapewnienie warunków niezbędnych dla ogólnego postępu, o możliwość stałego i konsekwentnego poprawiania poziomu życia¹³.

Podmioty gospodarujące oczekują – mówiąc najogólniej – dobrych warunków do lokalizacji i rozwoju działalności. Kryteria są tu tradycyjnie wypracowane i obejmują z reguły: dobre położenie (dostępność komunikacyjną), właściwą infrastrukturę techniczną, zasoby kwalifikowanej siły roboczej. Coraz silniej jednak zaznaczają się elementy nowe: instytucje otoczenia biznesu (banki, jednostki badawcze, firmy usługowe) i kompetencja lokalnej administracji publicznej, ale także stan infrastruktury społecznej, stan środowiska przyrodniczego i poziom życia, w tym warunki do zaspokajania potrzeb rekreacji i wypoczynku. Okazuje się, że następują tu przeobrażenia w kierunku wzrostu znaczenia jakościowych czynników lokalizacji przedsiębiorstw, a więc jakościowych cech jednostki terytorialnej. Coraz bardziej zaczynają się liczyć takie czynniki atrakcyjności inwestycyjnej, jak klimat społeczny i nastawienie do inwestorów, poziom kulturowy mieszkańców, ład i bezpieczeństwo, stopień „otwarcia gminy na świat”¹⁴. Relatywnie traci na znaczeniu stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną: wyposażenie to jest warunkiem koniecznym, ale już niewystarczającym dla pozyskiwania zewnętrznych inwestorów¹⁵.

W działalności samorządu musi więc znaleźć się obecny, ale również przyszłościowy wyraz potrzeb, dążeń i motywacji mieszkańców i analogicznie ujęte preferencje podmiotów gospodarczych. Wychodzenie im naprzeciw jest konieczne.

Aktualnie w powszechnie artykułowanych dążeniach i postulatach na pierwszym miejscu wymieniane jest zapewnienie mieszkańcom pracy i dochodów pozwalających na godziwy w odczuciu społecznym poziom życia. Dopiero te podstawy (praca i dochody z nią związane) kształtują możliwość zaspokajania potrzeb w zakresie:

- warunków bytu materialnego, a w tym: wyżywienia, mieszkania i przebywania w środowisku nieszkodzącym zdrowiu,
- zapewnienia poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, a w tym: poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju dla następnych pokoleń,

¹³ Charakterystyczną rzeczą jest, że w większości dokumentów strategicznych gmin i województw używa się ostatnio określenia „jakość życia”, a nie „poziom życia”, co też może dowodzić oczekiwania czegoś więcej niż tradycyjny wzrost ilościowy.

¹⁴ Wskazują na to porównawcze badania roli czynników lokalizacji z lat 1964 i 1996. Por. W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, Wydawnictwo AE, Poznań 2003, s. 40; W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, w: *Studia Regionalne i Lokalne* 21(54), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1997.

¹⁵ Por. R. Wećkowski, *Zróznicowanie infrastruktury gospodarczej gmin i regionów w Polsce w latach 90-tych*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Poznań 2003.

- warunków rozwoju duchowego, a w tym: możliwości wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem.

Takie ujęcie potrzeb (tzn. preferowanie pracy), bez wątplenia różniące obecny ich system od układu, jaki istniał w sytuacji pełnego (choć nie zawsze efektywnego) zatrudnienia i w warunkach gospodarki niedoboru produktów, jest charakterystycznym znakiem obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Jest ono zresztą typowe dla gospodarki rynkowej. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego trzeba jednak zwracać coraz większą uwagę na pewne szczególne warunki determinujące jakość zaspokajania potrzeb, a mianowicie na:

- kompleksowość zaspokajania potrzeb (jakość życia jest oceniana przez całość warunków i niespełnienie chociażby jednego elementu źle wpływa na ocenę końcową);
- dostępność urządzeń służących zaspokajaniu potrzeb, przy czym chodzi tu zarówno o dostępność ekonomiczną (posiadanie dochodów pozwalających na zakup dóbr i usług), jak i dostępność przestrzenną (bliskość urządzeń w danych rozwiązaniach technicznych i komunikacyjnych, infrastrukturalnych) i intelektualną (odczuwalność, uświadczenie sobie potrzeb);
- ustawiczność (ciągły postęp i doskonalenie) zaspokajania potrzeb, stale nadążanie za zmieniającymi się wzorcami i standardami.

W wymienionych potrzebach podkreślić należy potrzeby szczególnych grup społecznych (pomoc dla uboższych i niepełnosprawnych, godne życie ludzi starych, opieka nad rodzinami wielodzietnymi, sierotami społecznymi itp.). Uwzględnić trzeba ponadto takie problemy zbiorowości mieszkańców, jak zachowanie tożsamości kulturowej, troska o zdrowie fizyczne i duchowe społeczeństwa, zwalczanie wszelkich postaci patologii społecznej (narkomanii, alkoholizmu, kryminalizacji, korupcji i biurokracji, a także bezrobocia z już utrwalającymi się jego skutkami).

Duże znaczenie w hierarchii artykułowanych potrzeb mieszkańców ma motywacja do pracy i nauki. W tym ostatnim aspekcie szczególną uwagę należy zwrócić na powszechny dostęp do nauki i zapewnienie równych szans młodym ludziom, niezależnie od miejsca ich zamieszkania i środowiska, z którego pochodzą.

Wreszcie, wyraźnie podkreślana jest potrzeba życia w demokratycznym państwie, w warunkach swobód obywatelskich, z możliwościami samoorganizacji społeczeństwa i samorealizacji poszczególnych jego członków.

Jeśli chodzi o preferencje podmiotów gospodarczych, to w aspekcie działalności samorządu terytorialnego wymienić należy przede wszystkim aktywizację gospodarczą i tworzenie warunków do dobrego funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Chodzi zwłaszcza o system ułatwień i zachęt, a w tym: usuwanie barier biurokratycznych w zakładaniu i funkcjonowaniu małych i średnich przedsiębiorstw i możliwie największą pomoc w dostosowaniu przedsiębiorstw do norm i standardów Unii Europejskiej. W najbliższych latach przedsiębiorstwa będą ponosiły znaczne wydatki związane z dostosowaniem swej produkcji do unijnych norm i standardów, m.in.

w zakresie technologii, higieny, bezpieczeństwa, ochrony środowiska itp. Znaczna część przedsiębiorstw może nie udźwignąć związanych z tym kosztów i trudności. Konieczne jest upraszczanie i przyspieszanie procedur w zakresie załatwiania formalności związanych z realizacją inwestycji i pozyskiwania gruntów. Klucz do poprawy sytuacji leży nie tylko w ustawodawstwie, konieczna jest także trwała zmiana podejścia do potencjalnych inwestorów, aby w warunkach ostrej konkurencji lokalizacyjnej pozyskać ich oraz zatrzymać.

Teza 4. Szczególna troska o rozwój zrównoważony z uwzględnieniem wartości regionalnych i lokalnych

W przedstawionych wyżej postulatach zmian wyeksponowane są dążenia do:

- możliwie najwyższej jakości życia ludzi,
- możliwie najwyższej efektywności i konkurencyjności podmiotów gospodarczych.

Jednocześnie przyjmuje się, że terytorialna władza samorządowa:

- jest gospodarzem danego obszaru i zajmuje się wszystkimi składowymi gospodarki, niezależnie od charakteru własności i rozwiązań instytucjonalnych (choćby oczywiście w innej formie);
- jest odpowiedzialna za rozwój obszaru swego działania, nie ogranicza się więc do działań doraźnych, lecz zajmuje się również tworzeniem i realizacją strategii rozwoju;
- realizuje zadania, do których jest powołana (zaspokajanie potrzeb wspólnoty), nie tylko swymi bezpośrednimi przedsięwzięciami, lecz również za pośrednictwem działań przedmiotów gospodarujących na danym terenie; samorząd terytorialny, reprezentowany przez ustawowe struktury samorządowe, kształtuje zatem (stara się kształtować) zachowania podmiotów gospodarujących pod kątem osiągania założonych celów wspólnoty (likwidacja bezrobocia, ochrona środowiska, wspólne przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury itd.).

Władza samorządowa powinna dążyć do spożytkowania walorów takich przede wszystkim, jak:

- walory użytkowe wytworzone przez naturę (bogactwa mineralne, gleba, woda, klimat, krajobraz, ukształtowanie powierzchni);
- walory użytkowe będące wytworem działań człowieka (obiekty szeroko rozumianej infrastruktury gospodarczej, społecznej, informacyjnej);
- siła robocza (jej rozmiary, kwalifikacje, wydajność, tradycje dobrej i solidnej pracy);
- instytucje zajmujące się promocją i rozwojem danego obszaru (banki, izby gospodarcze, inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju i wszystkie elementy składające się na tzw. otoczenie biznesu);
- tradycje gospodarcze danego obszaru (specjalizacja, marka, jego osiągnięcia gospodarcze);
- atrakcyjność miejsc przebywania (kultura i tradycje mieszkańców, wygląd danej miejscowości, porządek na ulicach i wokół zabudowań, zagospodarowanie przestrzeni).

Proponowane kierunki zmian są niezbędne dla poprawy pozycji konkurencyjnej poszczególnych obszarów, są formą dążenia do sprostania wyzwaniom, które niesie współczesny postęp. Trzeba pamiętać, że postęp ten w połączeniu z umiędzynarodowieniem gospodarki niesie – wbrew założeniom jego propagatorów – dywersyfikację przestrzeni gospodarczej. Przez globalizację gospodarki dość łatwo pokonuje się dystanse geograficzne, lecz jednocześnie utrwała się, a nawet umacnia dystanse gospodarcze¹⁶. Zdecydowana większość (około 73%) inwestycji zagranicznych lokuje się w krajach wysoko rozwiniętych. W krajach rozwijających się przodują Chiny z Hongkongiem, Korea Płd. i Tajwan. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej – przyjmują ok. 2,5% inwestycji zagranicznych. Różnice występują nie tylko między państwami, lecz także w ich obrębie. Jeśli chodzi o Polskę, to przedsiębiorstwa zagraniczne wybierają aglomeracje i duże miasta (Warszawa, Poznań, Gdańsk, Kraków, Szczecin), regiony o historycznie uwarunkowanym potencjale gospodarczym (Wielkopolska, Śląsk) oraz regiony położone w pobliżu kraju pochodzenia inwestora (kapitał niemiecki – województwa lubuskie, zachodniopomorskie).

W przeciwdziałaniu dywersyfikacji przestrzeni gospodarczej, w zapobieganiu marginalizacji niektórych obszarów i ich mieszkańców nie chodzi, rzecz jasna, o ujednoczenie charakteru czy struktury gospodarki w ujęciu przestrzennym. Nie byłoby to wskazane ani możliwe, nie udało się tego zrealizować, podobnie jak znanej z dawnych lat PRL „zasady równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych”. Chodzi raczej o indywidualizację kierunków i sposobów rozwoju przy przestrzeganiu trzech następujących przesłanek:

- **przesłanka 1:** nie zaprzepaścić posiadanych możliwości, wynikających z położenia, tradycji, istniejącego potencjału środowiska przyrodniczego, walorów społecznych i gospodarki;
- **przesłanka 2:** chronić posiadane dobra, efektywnie je wykorzystywać, a równocześnie w miarę możliwości pomnażać oraz poprawiać ich jakość;
- **przesłanka 3:** dać wszystkim mieszkańcom i wszystkim podmiotom gospodarczym szansę korzystania z lokalnych, regionalnych i krajowych możliwości rozwoju, w realizacji zadań i partycypacji w osiągniętych efektach.

Wydaje się, że tak należy rozumieć zasadę rozwoju zrównoważonego. Rozwój ten powinien być systemem: wartości nowo tworzonych, których zaistnienie jest potrzebne w ramach ogólnego postępu cywilizacyjnego; wartości posiadanych, które należy chronić i wzbogacać w imię tegoż postępu; a także wartości utraconych, które warto odtworzyć i dostosować do zachodzących zmian. Jest to zagadnienie złożone i wieloaspektowe. Pewne jest, że u podstaw realizowanej przez samorządy terytorialne polityki rozwoju nie mogą leżeć przesłanki wąsko rozumianej efektywności ekonomicznej. Niezbędne jest inne, szersze spojrzenie na procesy inwestowania, zarządzania, wymiany. Jak zaznaczono wyżej, zasadniczą kwestią w procesie prze-

¹⁶ W ciągu minionego ćwierćwiecza stosunek dochodów 20% najbogatszych państw do 20% najbiedniejszych wzrósł prawie trzykrotnie.

mian prowadzących do społeczeństwa informacyjnego jest nie tylko rozwój nowych technologii, lecz również kształtowanie struktur mechanizmów społecznych w kierunku twórczego wykorzystania środków technicznych. Chodzi więc o kreacje nowych zachowań społecznych, pobudzanie aktywności, kształtowanie społeczeństwa otwartego na świat i wyzwania przyszłości, a zarazem przywiązanie do tradycji i kultury będącej fundamentem jego tożsamości i suwerenności. Wszystko to składa się na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego¹⁷.

Przy najdoskonalszej nawet organizacji państwa i najlepiej rozwiniętym systemie pomocy zewnętrznej potrzebny jest jeszcze tzw. rozwój od dołu. Oznacza on mobilizację wszystkich regionalnych i lokalnych czynników rozwoju, zarówno tych, które nazywa się czynnikami „twardymi” (są to posiadane zasoby przyrodnicze, inwestycje, ilość rąk do pracy, zasoby finansowe), jak i czynników „miękkich” (jest to tradycja, kultura, cechy psychospołeczne mieszkańców, postawy obywatelskie). Właśnie czynniki „miękkie” mogą stać się elementem decydującym i różnicującym poszczególne obszary przy ogólnie podobnym zestawie przedsięwzięć podejmowanych na rzecz intensyfikacji rozwoju gospodarczego; mogą przeciwdziałać negatywnym skutkom wyścigu gospodarczego, a w dobie uniwersalizacji życia społecznego – chronić przed utratą tożsamości. „Rozwój od dołu” wydaje się właściwym uzupełnieniem, a może nawet inspiracją „rozwoju od góry”: zapewnia proces ssania, warunkuje skuteczność pozyskiwania i efektywność spożytkowania zewnętrznych środków.

Podsumowując proponowane w niniejszym artykule kierunki przeobrażeń działalności samorządu terytorialnego (wzrost funkcji menedżerskich, eksponowanie strony jakościowej przeobrażeń, znaczenie wiedzy i informatyzacji, szczególna troska o rozwój zrównoważony z uwzględnieniem roli wartości regionalnych i lokalnych) należy zaznaczyć, że przedstawione postulaty są niełatwe do zrealizowania, a często nawet trudne do zrozumienia zarówno przez mieszkańców, jak i pracowników struktur samorządowych. Przede wszystkim wiąże się to z zasadniczym dylematem polityki rozwoju, a mianowicie z przeciwstawieniem polityki proefektywnościowej i prospołecznej.

Wynikające ze słusznych skądinąd przesłanek dążenie do aktywizacji gospodarki i do maksymalizacji efektywności gospodarowania oznacza z reguły skoncentrowanie się na działalności sensu stricto ekonomicznej lub na tworzeniu warunków bezpośrednio tej działalności służących. Inne aspekty rozwoju w hierarchii najważniejszych lub najpilniejszych potrzeb przegrywają, są odsuwane na później, gdy „stworzy się już odpowiednio silne podstawy gospodarcze”. W rezultacie następuje spowolnienie lub wręcz zaniechanie postępu w wielu „nieekonomicznych” dziedzinach, a w konsekwencji polaryzacja przestrzeni gospodarczej, preferowanie rozwoju obszarów lepiej gospodarujących, a więc tych, które na ogół już na starcie są lepiej rozwi-

¹⁷ M. Słodowa-Helpa, *Samorządy regionalne i lokalne wobec wyzwań XXI wieku, w: Polska i jej regiony w procesie integracji europejskiej, Zeszyty Naukowe WSB w Pile, z. 1, 2000.*

nięte. Wszystko to mimo wszelkich deklaracji równościowych powoduje zwiększanie się różnic między obszarami lepiej i gorzej rozwiniętymi. Dążenie do stworzenia szans możliwie pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców wszystkich obszarów, równoznaczne z dotowaniem obszarów biedniejszych (bezpośrednio lub za pośrednictwem szczególnych preferencji dla inwestycji prywatnych w takich obszarach podejmowanych), nie zawsze powoduje bezpośrednie przyspieszenie rozwoju obszarów biedniejszych, mimo wykorzystania zewnętrznych środków pomocowych; często też oznacza, przynajmniej w pierwszym okresie, osłabienie ogólnego tempa wzrostu.

Rozwiązanie dylematu, którą opcję wybrać w praktyce działalności samorządów (a także państwa), nie jest sprawą prostą. Na ogół szuka się tu kompromisu, jednakże w krajach i na obszarach mających liczne opóźnienia aspekty „nieekonomiczne” przegrywają częściej i na większą skalę. Jakąś próbę obrony przed tym zagrożeniem jest dążenie do tego, aby w większym zakresie spożytkowywać gospodarczo swoiste walory regionalne i lokalne. W praktyce oznacza to przyjmowanie dwóch kierunków działalności:

- tworzenia nowych ogniw rozwoju w formie przedsięwzięć innowacyjnych (stanowiących wyznacznik postępu gospodarki) i unowocześnienia jej struktury;
- zachowywania dotychczasowych funkcji gospodarczych, charakterystycznych dla określonych obszarów i nadających im pewną rolę w gospodarce, o ile funkcje te odpowiadają zapotrzebowaniu społecznemu i jest szansa na ich utrzymanie w warunkach gospodarki konkurencyjnej.

Kierunki te nie muszą być rozbieżne. Przeciwnie, można je traktować jako uzupełniające się, chociaż nie na wszystkich obszarach. Trzeba liczyć się z tym, że rozwój nowych ogniw gospodarczych wymaga szczególnych warunków rynkowych, kadrowych, informacyjnych, ma zatem większe szanse zwłaszcza na bardziej rozwiniętych obszarach. Ponadto dziedziny te z reguły wymagają wielkich inwestycji wraz z zapleczem naukowo-badawczym. I wreszcie, co też jest ważne, angażują one raczej tylko wybraną, specjalistyczną siłę roboczą, w zasadzie nie rozwiązując masowego bezrobocia. Dlatego potrzebne jest poszukiwanie i urzeczywistnienie na szerszą skalę, zwłaszcza na obszarach bardziej oddalonych od centrów, jeszcze innych dziedzin rozwoju, głównie w zakresie lokalnej przedsiębiorczości, rolnictwa i jego obsługi oraz wielofunkcyjności wsi. Jednak dziedziny te, jeśli mają spełnić funkcję bazy gospodarczej i trwałej podstawy egzystencji ludności, muszą sprostać wymaganiom gospodarki rynkowej, zwłaszcza otwartej gospodarki europejskiej: muszą reprezentować wysoką jakość i efektywność i być konkurencyjne. Atrakcyjnym rozwiązaniem wydaje się tu tworzenie skupisk gospodarczych, łączących dziedziny wiodące i uzupełniające na tej zasadzie, którą wyraża teoria *clusters*¹⁸. Rolą organów samorządu jest tworzenie warunków do powstania i rozwoju takich skupisk przez kształtowanie korzyści zewnętrznych, ale z uwzględnieniem współczesnych czynników atrakcyjności lokalizacji.

¹⁸ Por. T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, w: *Studia Regionalne i Lokalne* 2002, nr 1(8) i K. Olejniczak, *Koncepcja grom i koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, w: *Studia Regionalne i Lokalne* 2003, nr 2(12), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

Proponowane kierunki postępowania nie są panaceum na problemy trapiące samorząd terytorialny w Polsce. Są jednak, jak należy sądzić, istotną szansą dla przezwycięzania „starych” problemów, wynikających z niedostatku kapitału, braków infrastruktury, złych rozwiązań organizacyjnych itd., a także wyjściem naprzeciw tym problemom, które rodzą procesy rozwojowe Europy.

Powstaje pytanie, czy wszystko tu zależy od struktur samorządowych. Na pewno nie wszystko. Podstawowe znaczenie mają rozwiązania ogólnosystemowe w skali państwa, wyznaczające ramy działalności samorządów, determinujące ich przedsięwzięcia, a obecnie niekiedy wpływające negatywnie na efekt tych przedsięwzięć. Przykładem tych ostatnich może być sytuacja, gdy organy samorządu dążą do pozyskania inwestorów zewnętrznych i starają się stworzyć dla nich możliwie najlepsze warunki lokalizacyjne, lecz bywa to dyskredytowane przez obciążenia fiskalne sprawiające, że koszty pracy w Polsce są stosunkowo wysokie. Takie sytuacje zdarzają się już dość często. Równocześnie pojawiają się symptomy zmian korzystnych dla samorządu terytorialnego¹⁹. Są to wszakże na razie tylko kroki wstępne, pokazujące kierunek postępowania, a nie całość pożądanых zmian. Strukturom samorządowym pozostaje nadal ubiegać się o te zmiany.

Trudności, jakie bez wątpienia napotyka i będzie napotykać samorząd terytorialny na drodze wprowadzania koniecznych zmian, nie oznaczają, że można je odkładać na później. Przeciwnie – są one niezbędne już teraz.

Proponowane przeobrażenia działalności samorządu nie są pociągnięciami rewolucyjnymi, oznaczają raczej ewolucyjną drogę przemian, przy czym ważna tu jest kompleksowość działań. Efekty bowiem mogą zależeć od całości, a nie od pojedynczych przedsięwzięć, choćby bardzo zdecydowanych, ale zawężonych do jednej dziedziny (np. wyposażanie terenów w infrastrukturę techniczną czy informatyzacja administracji)²⁰. Po drugie, niektóre z postulowanych procesów już się dokonują, mają stworzone podstawy prawne, upowszechnia się ich realizacja (jest to np. wykonywanie niektórych zadań samorządu na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego). Po trzecie, postulowane kierunki zmian nie oznaczają konieczności identycznego postępowania we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego; wprost przeciwnie – uwzględnianie aspektów jakościowych w swoistych warunkach regionalnych i lokalnych oznacza zasadność dostosowania konkretnej działalności do realiów (potrzeb i możliwości) istniejących na określonych obszarach. Można zatem wyrazić pogląd, że przeobrażenia, które proponujemy, jakkolwiek trudne i wymagające różnorodnych działań, nie są niemożliwe do wprowadzenia w życie. Co może leżeć u podstaw ich realizacji? Co warunkuje ich skuteczność? Należy sądzić, że oprócz właściwych przepisów prawa (np.

¹⁹ Ich wyrazem jest obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003, Nr 203, poz. 1966) zwiększająca nieco dochody własne samorządów, a także dająca możliwość pewnych dodatkowych korzyści przy określonych rozwiązaniach organizacyjnych (chodzi o zwiększenie o dodatkowe 5% udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych, jeśli gmina ta powstanie w wyniku połączenia ze sobą dwóch lub więcej gmin; mechanizm ten obejmuje także powiaty).

²⁰ Charakterystycznym przykładem kompleksowości działań, o której tu mowa, jest troska o kształcenie na poziomie wyższym młodzieży ze wsi i małych miast, ale w połączeniu z daniem tej młodzieży motywacji i szans na odpowiednie zatrudnienie po skończeniu studiów w tychże wsiach i miastach. Taki swoisty „program powrotu absolwenta” obejmować musi wiele aspektów życia społeczno-gospodarczego.

zapewniających większą samodzielność finansową samorządów terytorialnych), odpowiedniej wiedzy pracowników organów samorządowych (np. pełnej nowoczesnej znajomości statutów gminy, m.in. lokalnych walorów atrakcyjnych dla współczesnego Europejczyka) i stosownych umiejętności (zwłaszcza tworzenia projektów określonych przedsięwzięć i pozyskiwania dlań środków), a także właściwych rozwiązań organizacyjnych (np. w zakresie tworzenia funkcjonalno-przestrzennych sieci współpracy samorządów), zasadnicze znaczenie ma aktywizacja społeczna, integracja wewnętrzna zbiorowości mieszkańców poszczególnych obszarów, współdziałanie z organami samorządu. Odwoływanie się do tych aspektów życia społecznego można odebrać jako idealizm, ponieważ obecna sytuacja w tym zakresie jest bardzo niezadowolająca²¹. Generalnie rzecz biorąc – niewiele jest do zrobienia zarówno po stronie „szarego obywatela” w jego postawie obywatelskiej, jak i po stronie ludzi pełniących funkcje zaufania publicznego. Podejmowanie wysiłku na rzecz poprawy istniejącej sytuacji jest pilne i konieczne, warunkuje bowiem rozwój, któremu pragnie się przypisać atrybuty powszechności i trwałości.

THE NEED TO INSTIGATE CHANGES IN SELF-GOVERNMENT ACTIVITIES IN POLAND

Summary

Poland faces great changes stemming from general development processes in the world. Poland's integration with the European Union will intensify the impact that these changes have on Poland. A few changes in self-government activities are also required, so that Poland can take possibly the biggest advantage of the oncoming opportunities and effectively eschew or ward off dangers. The changes in question must relate to both their object and the scope, the forms and methods as well as tools and measures. The nature of changes can be summed up into the four following suppositions:

1. restructuring the main functions of local government, whereby the management function will gain more importance, while the direct, executive function will be curbed.
2. the main direction of change: the economy based on knowledge and the development of information society beside the more traditional branches of the economy, which should nevertheless have appropriate conditions for modernisation,
3. an increase in the importance of quality in life and in the economy,
4. particular concern about sustained development (harmonisation of all areas of socio-economic life) with respect of regional and local values.

The changes stated above should be accompanied by creating new social behaviour, stimulating activity, and creating a society open to the world and the challenges of the future, but at the same time cherishing traditions and culture, which are the foundations of its identity and sovereignty. All those factors contribute to the creation of a civil society. The proposed changes in the activity of local governments are hardly revolutionary measures, they rather form a greater change by evolution.

²¹ Świadczą o tym wyniki badań przeprowadzonych przez Radę Monitoringu Społecznego, do których komentarz brzmi: „Sytuacja wygląda tak, jakbyśmy żyli obok instytucji państwowych, na przekór prawu i ze szkodą dla dobra publicznego” („Gazeta Soleccka” 2003, nr 12(132)). Również stosunek mieszkańców do organów samorządowych i liderów życia publicznego nasuwa niewesołe refleksje. Por. P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 2001; por. także P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne 2003, nr 4(14), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.