Jacek KOTUS

ROLA MIESZKAŃCÓW I WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM GMINY

Wstęp

Obecnie, tj. w roku 2001, etap tworzenia się samorządów terytorialnych szczebla lokalnego w zasadzie został już zakończony. Dobiega końca tym samym reformatorski czas kreowania ram administracyjno-prawnych wspólnot samorządowych. Rozpoczyna się natomiast kolejna faza samorządności najniższego szczebla, w której chodzi o właściwy rozwój gmin, przejawiający się w poprawie stanu ich gospodarki oraz polepszeniu warunków życia społeczności lokalnych. W fazie tej należy zadbać o rozwój systemowy, a więc uwzględniający obok zagadnień gospodarczych także problematykę społeczną.

Wymóg uwzględniania w rozwoju gminy szeroko rozumianych zagadnień społecznych wiąże się z dopuszczeniem mieszańców do współwładania samorządem. Z kolei polityka zarządzania gminą, akceptująca ten wymóg, bazuje m.in.na zasadzie dwustronnej komunikacji na linii władze samorządowe – społeczność lokalna. Realizując tę zasadę, władze gminy są w stanie sprawnie identyfikować główne problemy społeczności i szybko na nie reagować. Oczywiście w zależności od charakteru gminy (gmina miejska, miejsko-wiejska bądź wiejska) wspomniana komunikacja będzie przybierała inny charakter. W gminach dużych kontakt władz miasta z mieszkańcami będzie miał charakter pośredni, natomiast w jednostkach mniejszych stosować można formy bezpośrednie. Niezależnie jednak od wielkości gminy jedną z naczelnych zasad zarządzania powinien być postulat społecznego uczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych.

1. Udział społeczności lokalnej w zarządzaniu gminą

Teza, iż główną zasadą rozwoju gminy jest poprawa jakości życia wspólnoty mieszkańców, ich aktywizacja oraz wzmocnienie tożsamości z zamieszkiwanym

obszarem, jest tak oczywista, iż wiele miast i gmin wiejskich, tworząc strategie rozwoju, w tych właśnie kategoriach formułuje misję określającą przyszłe trendy.

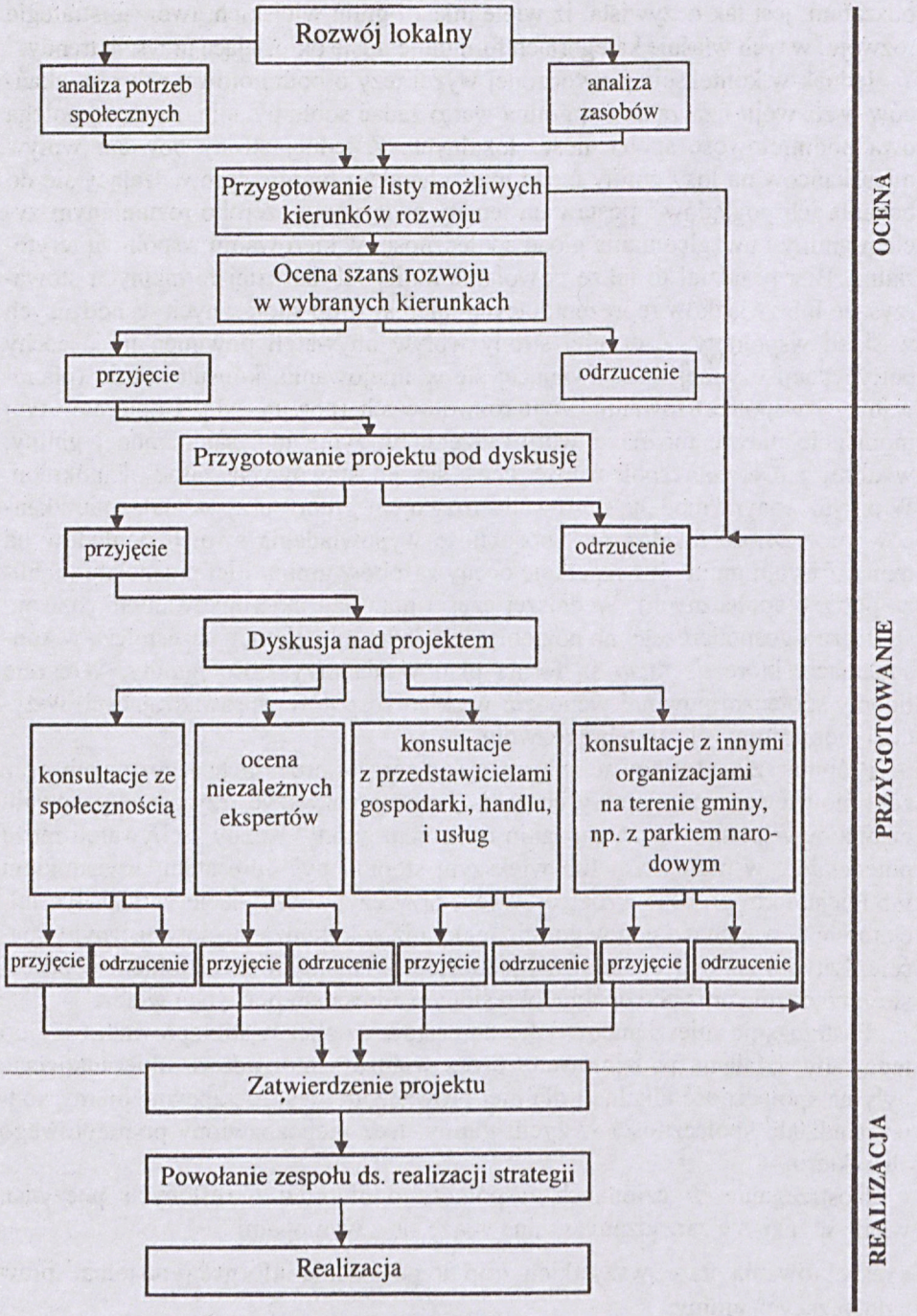
Jednak w kontekście przytoczonej wyżej tezy o podmiotowej roli mieszkańców w rozwoju i zarządzaniu gminą warto zadać sobie pytanie, na czym polega owa podmiotowość społeczności lokalnych. Z jednej strony bowiem wpływ mieszkańców na losy gminy może mieć charakter bierny, sprowadzający się do badania ich poglądów i postaw na tematy związane z szeroko rozumianym życiem gminy i uwzględniania głosu społeczności w kierowaniu wspólnotą terytorialną. Bierny udział to także powołanie mniej lub bardziej formalnych stowarzyszeń lub związków reprezentujących interesy grup społecznych wchodzących w skład wspólnoty. Z drugiej strony wpływ obywateli powinien mieć cechy partycypacji czynnej, przejawiającej się w inicjowaniu, konsultowaniu (planowaniu) i współrealizowaniu wizji rozwojowych (por. rys. 1). Dopiero w tym momencie mówić można o wprowadzeniu w życie idei samorządnej gminy, w której suwerenna społeczność uczy się podstawowych zasad demokracji. W przytoczonym modelu sterowania rozwojem gminy przy udziale mieszkańców społeczność lokalna ma sposobność wypowiadania swoich poglądów na temat rozwoju gminy już na etapie oceny zasobów gminy i jej potencjału (analiza potrzeb społecznych). W dalszej części prac nad ukierunkowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym mieszkańcy uczestniczą w konsultacjach, które *de facto* są formą planowania przyszłości gminy. Wreszcie liderzy społeczni powinni wchodzić w skład zespołów wprowadzających w życie i monitorujących strategię rozwoju.

Próbując zidentyfikować rolę mieszkańców w procesach decyzyjnych oraz zdefiniować ich podmiotowy charakter, można rozważyć trzy aspekty udziału członków wspólnoty w zarządzaniu rozwojem gminy. Każdy z obywateli może potencjalnie w mniejszym lub większym stopniu być adresatem, uczestnikiem lub inicjatorem procesów rozwojowych, przy czym oczywiście łatwiej być inicjatorem pewnych działań w gminie małej niż w kilkudziesięciotysięcznym mieście. Łatwiej też być w mniejszej jednostce świadomym uczestnikiem w procesie zarządzania oraz personalnie określonym adresatem poczynań władz.

Postrzeganie mieszkańców jako adresatów działań władz sprowadza się do tego, aby działania podejmowane przez władze samorządowe ukierunkowane były na społeczność lokalną i dla niej prowadzone. Jest to zapewne bierny kontekst udziału społeczności w życiu gminy, lecz niepozbawiony podmiotowego charakteru.

Dostrzeganie w członkach wspólnoty odbiorców określonych poczynań władz w zakresie zarządzania gminą wiąże się z wymogami:

- respektowania prawa wszystkich grup do posiadania informacji na temat spraw dotyczących gminy,
- podejmowania w taki sposób decyzji w imieniu wspólnoty samorządowej, aby nie były one sprzeczne z ogólnym interesem mieszkańców.



Rys. 1. Zarządzanie rozwojem gminy przy udziale mieszkańców
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [4, 9]

Z kolei traktowanie mieszkańców jako uczestników zarządzania gminą polega na włączaniu się obywateli w realizację już zaplanowanych programów działania. Udział mieszkańców będzie tym większy, im bardziej wizje rozwojowe będą postrzegane przez członków zbiorowości jako ich własne. Z tak rozumianym udziałem mieszkańców w zarządzaniu gminą wiąże się wymóg wzmocnienia partycypacji społecznej w konsultacjach oraz wszelkiego rodzaju inicjatywach, np. tworzenie banku pomysłów, organizacja konkursów na najładniejsze podwórko w gminie itp.

Wreszcie akceptacja mieszkańców jako inicjatorów określonych pomysłów w zarządzaniu gminą wiąże się z wymogiem ułatwiania przez władze podejmowania inicjatyw ze strony obywateli. Analizując wyniki badań społecznych, można dostrzec, iż mieszkańcy w wielu przypadkach wyrażają gotowość do działań zbiorowych na rzecz gminy i posiadają często bardzo sprecyzowane wizje na temat przyszłości swojej gminy [6, 7]. Wynika stąd, iż wiele pomysłów i inicjatyw rodzących się wśród członków wspólnoty zasługuje na uwagę i w konsekwencji na realizację. Koniecznym warunkiem, choć oczywiście niewystarczającym do aktywizacji społeczności, jest stworzenie odpowiedniego klimatu wokół pomysłów zgłaszanych przez przedstawicieli wspólnoty, a przede wszystkim wypracowanie czytelnych procedur uruchamiania takich inicjatyw oraz wyłaniania tych najbardziej wartościowych.

W praktyce działalności samorządów terytorialnych w 2001 r. przykładem zarządzania gminą przy uwzględnieniu biernego oraz czynnego udziału społeczeństwa może być opracowanie strategii rozwoju. Wydaje się, że jest to jak dotąd najpełniejszy przykład zarządzania gminą, włączający do procesów decyzyjnych mieszkańców, o ile oczywiście strategia rozwoju staje się podstawą do kierowania określoną jednostką samorządową, a nie jest jedynie zbiorem haseł „na półkę".

Po pierwsze tworzenie strategii rozwoju ma na celu zapewnienie lepszych warunków życia dla wszystkich mieszkańców gminy. W ten sposób realizuje się postulat, aby to mieszkańcy gminy, a nie np. inwestorzy, byli głównymi adresatami poczynań władz samorządowych.

Po drugie tworzenie strategii rozwoju zakłada uczestnictwo mieszkańców w konstruowaniu tego dokumentu. Partycypacja obywateli jest w tym przypadku możliwa na wielu poziomach: od bezpośredniego udziału w warsztatach, poprzez spotkania tzw. grup celowych (tematycznych) z konsultantami, do pośrednich form, jak np. badania socjologiczne dla potrzeb strategii. W szczególności godne uwagi są warsztaty strategiczne. Poprzez ich prowadzenie grupy zainteresowanych mieszkańców mogą przedstawić swoje stanowisko na temat zarządzania rozwojem gminy. Poza tym w ten sposób wyłania się lub umacnia pozycja nieformalnych liderów społecznych. Warsztaty takie są dogodną formą aktywizacji członków wspólnoty samorządowej oraz integracji społecznej dla celów współuczestnictwa w zarządzaniu rozwojem gminy.

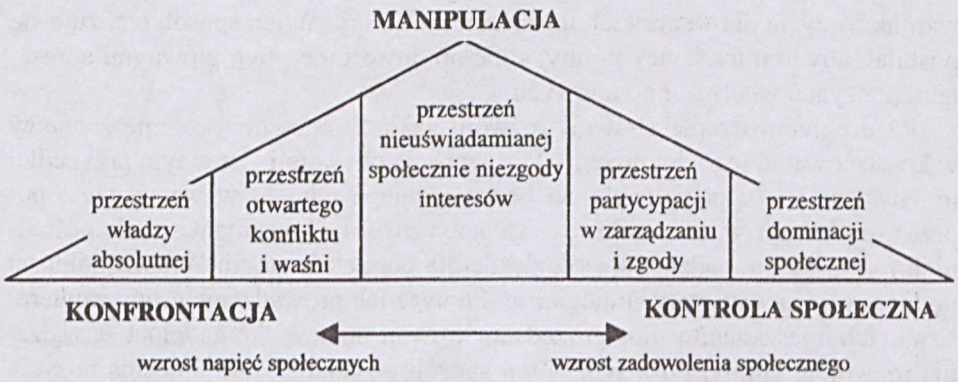
Po trzecie tworzenie strategii rozwoju daje możliwość włączenia inicjatyw poszczególnych obywateli lub grup społecznych do celów i programów rozwojowych. W ten sposób realizowany jest udział mieszkańców w kierowaniu gminą jako inicjatorów procesów decyzyjnych.

2. Rola władz samorządowych w zarządzaniu gminą

W życiu gminy władze samorządowe bardzo często zmuszone są rozważać sprzeczne interesy indywidualne oraz zbiorowe. Podejmowanie decyzji w takim kontekście prowadzić może do nieporozumień czy wręcz konfliktów. Jedną z dróg wyprzedzania takich potencjalnych napięć jest uspołecznienie zarządzania gminą.

Niewątpliwie podjęcie i wypełnianie przez mieszkańców ról adresata, uczestnika oraz inicjatora zależy w dużym stopniu od woli osób sprawujących funkcje kierownicze w gminie, tj. od przedstawicieli władz samorządowych. O tym, czy mieszkańcy będą uczestniczyć w życiu publicznym zarówno w bierny, jak i w czynny sposób, decydują w dużej mierze władze samorządowe poprzez prowadzoną przez siebie politykę. W szczególności zaś zależne to jest od stopnia upublicznienia poczynań władz.

Wielu badaczy podkreśla, iż zaangażowanie społeczności w sprawy gminy jest rzadko automatyczne, a najczęściej polega na wcześniejszym edukowaniu oraz aktywizowaniu mieszkańców [2, 3, 5]. Wraz z rosnącym otwarciem władz lokalnych na zaangażowanie społeczne, zwiększa się stopniowo przestrzeń partycypacji członków wspólnoty w procesy decyzyjne (por. rys. 2). W sytuacji takiej do głosu dopuszczani są mieszkańcy gminy oraz grupy społeczne, a ich

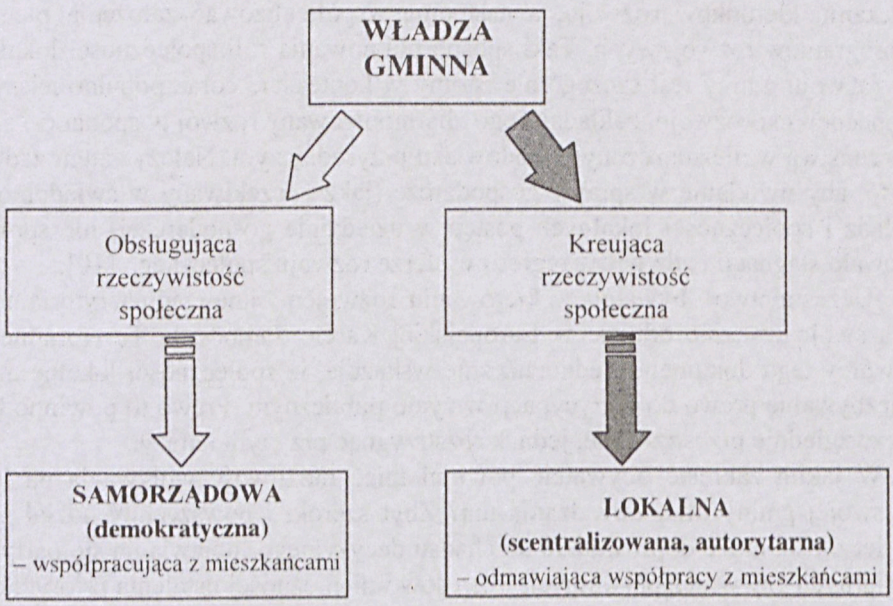


Rys. 2. Miejsce i rola partycypacji społecznej w zarządzaniu gminą
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [1, s. 165]

stanowisko może być brane pod uwagę przy określaniu ram rozwojowych. Władze lokalne, umożliwiając wyartykułowanie poglądów społecznych, niejednokrotnie zażegnują widmo konfrontacji. Przy założeniu polityki otwartości odsuwane jest również podejrzenie o manipulację członkami wspólnoty przez elity władzy. Warto zauważyć jednak, iż przy narastającej złożoności problemów do rozwiązania, wraz ze wzrostem kontroli społecznej maleje przestrzeń zgody między stronami na rzecz dominacji mieszkańców. Należy zatem mieć na uwadze, aby dopuszczając społeczność lokalną do udziału we władaniu gminą, zachować czytelność ról, jakie każda ze stron ma do odegrania w stymulowaniu rozwoju na poziomie lokalnym. Wynika stąd wniosek, iż władze samorządowe powinny w procesie zarządzania gminą dopuszczać do udziału mieszkańców, rozstrzygając przy tym, w jaki sposób i do jakiego momentu udział ten jest wskazany.

Władze samorządowe mają do dyspozycji dwie taktyki (por. rys. 3) sprawowania władzy [11]. Pierwsza z taktyk polega na „kreowaniu rzeczywistości społecznej" poprzez centralne narzucanie określonych decyzji i stawianiu mieszkańców w obliczu faktów dokonanych. Postępowanie władz ma wówczas wiele wspólnego z rytuałem:

- samodzielne podjęcie decyzji,
- autorytarne ogłoszenie decyzji,
- silna obrona stanowiska [8].



Rys. 3. Taktyki sprawowania władzy na poziomie lokalnym
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [11]

Poczynania takie prowadzą do centralizacji władz na poziomie lokalnym w rękach grupy bądź wręcz jednostki. Trudno wówczas taką władzę nazwać samorządową, opierającą się na przedstawicielstwie i współgospodarzeniu terenem. W tym przypadku decyzje, jakie podejmowane są przez elity władzy, są z założenia jedynymi i najlepszymi kierunkami postępowania. Często nawet pomija się etap drugi (ogłoszenie decyzji), by uniknąć etapu trzeciego (obrona stanowiska).

Druga taktyka polega na „obsługiwaniu rzeczywistości społecznej" poprzez pełnienie bardziej funkcji usługowej niż kierowniczej, choć oczywiście uświadamiając sobie konieczność podejmowania rozstrzygających decyzji w kwestiach spornych, bardzo istotnych i generaliach. Wówczas dopiero można mówić o władzy w pełni samorządowej, przedstawicielskiej i uwzględniającej we władaniu gminą głos społeczności.

Zakończenie

Bez wątpienia mieszkańcy powinni mieć swój udział w zarządzaniu gminą. Społeczność lokalna jest kluczowym ogniwem rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym. W gruncie rzeczy to dla poszczególnych społeczności lokalnych i dla zaspokojenia ich potrzeb uruchamiane są procesy rozwojowe; procesy, w których mieszkańcy powinni czynnie pomagać najpierw w wytyczaniu kierunków rozwoju, a następnie współrealizować założenia planów i programów rozwojowych. Taki sposób pojmowania roli społeczności lokalnej w rozwoju gminy jest szczególnie istotny w kontekście coraz popularniejszych koncepcji ekorozwoju, zakładającego zharmonizowany rozwój gospodarki i społeczeństwa w niezniszczonym środowisku przyrodniczym. Należy zatem zadbać o to, aby uwikłanie w sprawy gospodarcze (jakże oczekiwany w świadomości władz i społeczności lokalnych postęp w dziedzinie gospodarczej) nie spowodowało stagnacji bądź wręcz regresu w sferze rozwoju społecznego [10].

Uczestnictwo obywateli w kierowaniu rozwojem samorządu terytorialnego ma swoje wyraźne odbicie w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Twórcy tego dokumentu jednoznacznie wskazują, iż społeczności lokalne mają niezbywalne prawo do partycypacji w życiu publicznym. Prawo to powinno być bezwzględnie przestrzegane, jednak rozstrzygnąć przy tym należy:

1. W jakim zakresie obywatele powinni mieć możliwość wpływania na losy swojej gminy oraz zarządzania nią? Zbyt szeroki i powszechny udział społeczności może doprowadzić do chaosu decyzyjnego, pojawiania się partykularnych czy wręcz prywatnych interesów i niemożności ustalenia priorytetów. Za wąski zaś udział mieszkańców to z całą pewnością zaprzeczenie zasadom demokracji i samorządności.

2. W jaki sposób społeczności różnych gmin mogą brać udział w zarządzaniu samorządami terytorialnymi? W tym przypadku jednym z rozwiązań jest powtarzający się, aczkolwiek niezbyt częsty, monitoring opinii społecznej oraz bezpośrednie kontakty z wybranymi grupami społecznymi bądź liderami określonych środowisk społecznych. Zbyt częste sondowanie postaw doprowadzić może do znużenia obywateli sprawami gminy.

Przewidywać można, iż ustalenie proporcji w obu wyżej wymienionych kwestiach to jeden z czynników, który być może nie w sposób bezpośredni, ale mimo wszystko silnie wpływa na tworzenie dobrych warunków życia mieszkańców, a przez to na szanse rozwojowe gmin.

Literatura

[1] Abbott J. (1995), *Community Participation and its Relationship to Community Development*, Community Development Journal vol. 30, no 2.
[2] Armstrong J. (1993), *Making Community Involvement in Urban Regeneration*, Happen Lessons from the U.K. Community Development Journal vol. 28, no 4.
[3] Checkoway B. (1995), *Six Strategies of Community Change*, Community Development Journal vol. 30, no 1.
[4] Gore T., Nicholson D. (1991), *Models of the Land – Development Process: A Critical Review*, Environment and Planning A. vol. 23, s. 705 - 730.
[5] Gottschalk G. (1990), *Planning and Public Participation in Denmark. Interplan no 5*, The Danish Association for International Urban and Regional Planning.
[6] Kotus J. (1997), *Podmiotowość społeczności lokalnych w dziedzinie rozwoju społeczno-gospodarczego*, w: *Procesy integracji i transformacji systemowej w jednoczącej się Europie*, red. Z. Jabłoński, W. Maik, Toruń.
[7] Kotus J. (1998), *Partycypacyjna droga rozwoju lokalnego*, w: *Przemiany społeczno-gospodarcze Polski lat dziewięćdziesiątych*, red. J. Parysek, H. Rogacki, Poznań.
[8] Matczak P. (1996), *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, w: *Podmiotowość społeczności lokalnych*, red. R. Cichocki, Poznań.
[9] Parysek J. J. (1997), *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
[10] Popper K. (1997), *W poszukiwaniu lepszego świata. Wykłady i rozprawy z trzydziestu lat*, Książka i Wiedza, Warszawa.
[11] Sowa K.Z. (1976), *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, PWN, Warszawa.

