

Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość

Published: 30.10.2014

Reviewed by Dr Marcin Siedlecki Edited by M.A. Andrzej Klimczuk

Książka autorstwa specjalizującej się w socjologii ekonomicznej Barbary Gąciarz i socjologa polityki Jerzego Bartkowskiego jest ważnym głosem w dyskusji nad kształtem i oceną zarządzania publicznego w Polsce po 1999 roku. Publikacja koncentruje się na zjawisku oddziaływania instytucji samorządowych – restytuowanych ustawą o trójstopniowym podziale terytorialnym – na społeczności regionalne (województwa) i lokalne (powiaty, gminy; przy czym w nomenklaturze stosowane w pracy są to „społeczności subnarodowe”). Przedstawione uogólnienia bazują na wynikach dwóch projektów badawczych, ukazują wpływ aparatu samorządowego na sferę obywatelską (zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne oraz formowanie się wspólnot lokalnych i regionalnych), wolnorynkową (klimat przedsiębiorczości, innowacyjność oraz konkurencyjność regionalnej gospodarki) i polityczną (rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych, a także formowanie inteligentnych specjalizacji w poszczególnych województwach). Nadrzędnym celem całego przedsięwzięcia stało się określenie w polskim ładzie samorządowym skali absorpcji zagranicznych prorozwojowych modeli zarządzania publicznego i diagnoza ich zdolności do sprostania wyzwaniom rozwojowym.

Publikacja profesorów związanych z Akademią Górniczo-Hutniczą oraz Uniwersytetem Warszawskim jest jedną z pierwszych, które pojawiły się po oficjalnym uzyskaniu w Polsce własnej tożsamości przez nauki o polityce publicznej. Praca ukazała się na rynku wydawniczym kilka miesięcy po ogłoszeniu rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (sierpień 2011) w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, ustalającego formalny wykaz nauk w Polsce. Nauki o polityce publicznej – jak wskazuje Jerzy Woźnicki[1] - zostały wyodrębnione jako dyscyplina w dziedzinie nauk społecznych ze względu na narastającą potrzebę doskonalenia procesu kształtowania i oceny polityk publicznych, w tym formułowania ich założeń, celów, planów strategicznych i realizacyjnych oraz ewaluacji i weryfikacji osiągniętych wyników. Recenzowana książka wnosi bogaty materiał empiryczny i analityczny w tym zakresie - dostarcza wiedzę z intencją jej wykorzystywania do rozwiązywania przez władze publiczne konkretnych problemów. Jakość i ocena oddziaływania instytucji samorządowych na społeczności subnarodowe dokonywana jest też w optyce przesłanek współzarządzania (ang. governance) i nowego zarządzania publicznego (ang. new public management) (m.in. w Wilkinowskim znaczeniu udziału podwładnych w tworzeniu ładu instytucjonalnego oraz aktywności obywateli w rozwiązywaniu problemów koordynacji i organizacji[2]) oraz w duchu klasycznego postrzegania roli samorządów, sformułowanego przed niemal trzydziestu laty w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego: „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim organy władzy najbliższej obywateli” (art. 4 Karty sporządzonej w Strasburgu w 1985 roku).

Lekturę pracy warto rozpocząć od aneksu – opisu badań empirycznych stanowiących podłoże prezentowanych w pracy zależności pomiędzy sferą instytucjonalną i obywatelską, a rozwojem lokalnym i regionalnym. Książka bazuje na dwóch dużych projektach badawczych zrealizowanych w trzech województwach o odmiennej specyfice: łódzkim, charakteryzującym się silnym uprzemysłowieniem oraz koncentracją wielu funkcji wokół aglomeracji miejskiej; świętokrzyskim, województwie o rolniczym charakterze oraz relatywnie słabym oddziaływaniu stolicy regionu; małopolskim, z wysokim poziomem rozwoju osiągniętym w dobie transformacji.

Publikacja złożona jest z ośmiu rozdziałów, z których pierwszych pięć dotyczy czynników wpływających na kształt rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozdział szósty poświęcony jest roli samorządu wojewódzkiego w percepcji mieszkańców. Interesujący jest rozdział siódmy, prezentujący wpływ elit oraz obywateli na tworzenie strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone badania wskazują wyraźnie, iż twórcami tychże strategii były w największym stopniu władze wykonawcze samorządu: zarządy województw, zaś na niższym poziomie zarządy powiatów. Ostatni rozdział, wydanej przez Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk pozycji, jest próbą zmierzenia roli i wpływu powiatów na rozwój społeczno-gospodarczy województwa. Autorzy dążą do udzielenia odpowiedzi na pytanie o ocenę tej struktury władzy publicznej i organu administracji jako ośrodków wpływu na rozwój regionalny. Omawiane są instrumenty będące w dyspozycji powiatów, współkreujące lokalną sytuację gospodarczą, takie jak: zarządzanie terenami budowlanymi, zarządzanie infrastrukturą drogową oraz rynkiem pracy. Z przedstawionego bilansu funkcjonowania powiatów można dowiedzieć się zarówno o sukcesach jednostek NUTS 4 (Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych; ang. Nomenclature of Territorial Units for Statistics; NUTS 4 to powiaty i miasta na prawach powiatu – do zadań tych jednostek należą m.in. poprawa bazy materialnej szkolnictwa, pozytywne przeobrażenia infrastruktury drogowej), jak i o porażkach powiatów (nieskuteczne oddziaływanie na rynek pracy przejawiające się w braku nowych miejsc pracy oraz utrzymującym się wysokim wskaźniku bezrobocia). W tej części książki odnaleźć też można charakterystyki stylów zarządzania w powiatach. Czytelnik może zapoznać się z przykładami stosowanych praktyk władztwa w starostwach, które – uogólniając – wskazują na przewagę występowania modelu technokratycznego i biurokratycznego w polskich powiatach.

Przywołane w publikacji badania dostarczają optymistycznych danych na temat korelacji sfery normatywnej i sfery ekonomicznej. Zaobserwowano, iż tam, gdzie występuje silniejsze przekonanie mieszkańców o przestrzeganiu wartości i norm społecznych, tam notowany jest wyższy poziom rozwoju gospodarczego, mierzony m.in. wyższymi dochodami własnymi samorządów z tytułu podatków osobistych i podatków od przedsiębiorstw. Inną z interesujących, dostrzeżonych prawidłowości jest związek spójności lokalnej oraz przyjaznego klimatu przedsiębiorczości. Wysoki poziom zaangażowania mieszkańców w miejscowych strukturach ochotniczych straży pożarnych, dla przykładu, współwystępuje z ponadprzeciętną skłonnością do zakładania nowych podmiotów ekonomicznych. Wśród cennych dyspozycji z zakresu rozwoju lokalnego, które czytelnik odnajdzie w pracy warto odnotować przekonanie, że dynamika rozwojowa społeczności subnarodowych (lokalnych i regionalnych) może być propozytywnie stymulowana przez samodzielne działania władz terenowych, o ile będą one potrafiły wykorzystać swój szczególny kapitał społeczny (s. 346-347).

Autorzy zastanawiając się nad odpowiedziami odnośnie optymalnej polityki rozwojowej na szczeblu samorządowym wskazują na dysonans pomiędzy społecznymi oczekiwaniami modernizacji a czynnikami, które

realnie mogą przynieść pożądaną reorganizację ładu społeczno-gospodarczego. Przeważająca część obywateli (też i radnych) – przyzwyczajona do posługiwania się industrialnymi kliszami rozwoju – prostolinijnie identyfikuje kondycję społeczno-gospodarczą z wymiarem inwestycji w sferze materialnej oraz ilościowym pojęciem wzrostu gospodarczego. Tymczasem w opinii socjologów możliwości sukcesu gospodarczego w zglobalizowanym systemie gospodarki powinny być upatrywane w modelach rynku opartego na wiedzy i współpracy sieciowej. W tym kontekście przejawia się negatywna funkcja elit samorządowych – jak wskazały przeprowadzone badania decydenci lokalni cechują się brakiem nowatorskich pomysłów odnośnie podejścia do rozwoju społeczno-gospodarczego, nie są orędownikami włączania działań innowacyjnych – technik partycypacji obywatelskiej (nieuznawanych dotąd jako nośniki poprawy kondycji lokalnej i regionalnej).

Główny problem społeczny III RP – stale utrzymujące się wysokie, dwucyfrowe bezrobocie – z perspektywy mieszkańców badanych województw jest utożsamiany z nieefektywnym działaniem władz lokalnych w obszarze rynku pracy. Nie może być ono zapewne inne ze względu na dominujący mechanizm koncentrowania się na administrowaniu świadczeniami socjalnymi – przy braku realnych instrumentów oddziaływania na przedsiębiorców. Jak celnie wskazują autorzy, decydenci lokalni powinni w większym stopniu wypracowywać modele samodzielności rozwojowej i zdolności do rozwiązywania strukturalnych bolączek społeczno-gospodarczych, a nie skupiać się na absorpcji funduszy europejskich, dzięki którym są w stanie (relatywnie łatwo) zaspokajać bieżące potrzeby.

Generalna diagnoza status quo, wyłaniająca się w publikacji Gąciarz i Bartkowskiego, jest umiarkowanie negatywna. Wskazuje się, iż obowiązujące reguły funkcjonowania instytucji samorządowych nie stanowią optymalnego środowiska dla pełnego wykorzystania szans rozwojowych. Biurokratyczne i technokratyczne zarządzanie, w połączeniu z deficytem partnerstwa społecznego i niedorozwojem funkcji stymulacyjno-wspomagających władzy lokalnej, nie pozwalają na uzyskanie prorozwojowej roli przez instytucje samorządowe. Nie może zapewne być inaczej, skoro w aktualnych uwarunkowaniach systemowych, jak wskazują sami radni powiatów i województw, największy wpływ na działalność samorządu posiada Ministerstwo Finansów, określające kluczowe (budżetowe) parametry działania samorządów.

Bibliografia:

[1] Jerzy Woźnicki, „Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych”, *Nauka* 1 (2012): 136.

[2] Jerzy Wilkin, „Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych. Podstawy metodologiczne badań”, w: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, red. Jerzy Wilkin (Warszawa: Scholar 2013), 21-23.

Citation:

Marcin Siedlecki: Review for: Barbara Gąciarz; Jerzy Bartowski: Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość, 2012, in: <https://www.pol-int.org/en/node/248#r770>.