

## Lokalny system społeczny. Istota, cechy, kryteria ocen

### Istota i cechy społeczności lokalnych

Dla celów badania lokalności ważne jest odróżnienie dwóch pojęć: „zbiorowości” i „społeczności”. Zbiorowość według Cz. Znamierowskiego stanowią ludzie, którzy na pewnym odcinku czasu znajdują się w pewnych granicach przestrzennych. Przy czym zarówno ramy przestrzenne, jak i rozważany odcinek czasu zależą od badacza, a konkretnie od przyjętych przez niego założeń. Ramą przestrzenną mogą być np.: mury sali kinowej, rogatki miasta, granice kraju, brzegi lądu itd.

Badając zbiorowość, bierzemy pod uwagę jedynie czas i miejsce, a pomijamy działania i stosunki zachodzące między ludźmi, którzy znaleźli się w określonych granicach czasowo-przestrzennych. „Zbiorowość” to kategoria, która jest kategorią wyjściową do badań nad życiem zbiorowym.

Zbiorowość wraz z całokształtem jej dziejów, z całokształtem więzi, jakie zachodzą między jej członkami, składają się na kategorię „społeczności”<sup>1</sup>. W literaturze spotkać można ponadto inne pojęcia bliskoznaczne, takie jak: „wspólnota lokalna”, którą konstytuuje wspólnie pojmowany szeroko rozumiany interes (ekonomiczny, polityczny, kulturowy, prawny itd.), bądź wspólne pojmowanie „dobra ogółu”, dobra społeczności.

Badanie „społeczności lokalnych” czy „wspólnot lokalnych” z natury rzeczy stało się przedmiotem wielu dyscyplin naukowych: prawa, socjologii, ekonomii, politologii itd. Nic więc dziwnego, że poszczególne dyscypliny na własny użytek definiują te kategorie we właściwy sobie sposób.

<sup>1</sup> Cz. Znamierowski, *Ustrój, elita, demokracja*, Aletheia, Warszawa 2001, s. 69 i 77.



Dla ilustracji przytoczymy tu kilka przykładów pojmowania „społeczności lokalnej” przez socjologów. Według B. Jałowieckiego społeczności lokalne niemal od zawsze stanowiły, obok rodziny, podstawowy element struktury społecznej, jako takie mają one genezę naturalną, powstają bowiem oddolnie poprzez wytworzenie określonej wspólnoty politycznej<sup>2</sup>.

St. Ossowski, określając społeczności lokalne, akcentował, iż ich istotę stanowią niewielkie grupy oparte na więzach osobistych. Genezy społeczności lokalnej poszukuje się w oparciu o kategorie „więzi” bądź w oparciu o kategorię „miejsca”. Badacze będący zwolennikami więzi podkreślają, iż dla powstania i trwania wspólnoty ważne są:

- przeżywanie i propagowanie tych samych wartości i symboli,
- obiektywne zależności i stosunki wytwarzające się między ludźmi,
- respektowanie zasad porozumienia i współdziałania.

Badacze, dla których terytorium jest najważniejszym czynnikiem w kreowaniu społeczności lokalnej, zakładają, że podłoże terytorialne ma największy wpływ na jakość życia społecznego i powstające więzi społeczne.

Zupełnie odmiennie definiują genezę społeczności lokalnych inne nauki, np. nauki o kulturze akcentują rolę kultury w tworzeniu społeczności lokalnych. I tak, zbiór faktów kulturowych, które decydują o powstaniu społeczności lokalnych to całokształt kulturowy wynikający z życia społecznego, materialnego i duchowego, w dodatku w dłuższych cyklach historycznych<sup>3</sup>.

Społeczność lokalna, aby zaistnieć i funkcjonować, wcześniej musi się zorganizować. Musi wylansować pewne wartości, normy, symbole, powołać pewne instytucje, wygenerować środki finansowe po to, aby była zdolna do działalności, przede wszystkim w zakresie coraz lepszego zaspokajania potrzeb jednostek i grup społecznych wchodzących w jej skład. Upodmiotowienie społeczności związane jest z zapewnieniem jej aktywnego udziału w podejmowaniu decyzji istotnych dla jej egzystencji i rozwoju.

Proces podejmowania decyzji i działań na rzecz ich realizacji wymaga wyłonienia czy ustanowienia władzy lokalnej. W praktyce państw narodowych dokonuje się to poprzez:

- ustanowienie jednolitego systemu władzy państwowej albo
- włączenie samorządu do systemu władzy państwowej.

---

<sup>2</sup> B. Tuziak, *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnej. Studium socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2014, s. 39.

<sup>3</sup> J. Liszka, *Globalizm a zagadnienia lokalności. Niektóre aspekty*, [w:] N. Barański, M. Stolarczyk (red.), *Władza lokalna i regionalna w warunkach globalizacji*, Katowice 2003, s. 33.



Pierwszy przypadek oznacza, że organy władzy lokalnej mają charakter rządowy i oczywiście państwowy. W systemie tym od stylu rządzenia państwem zależą losy społeczności lokalnych, bowiem to rząd formalnie wyznacza gospodarza danego terenu odpowiedzialnego za poziom i jakość życia jego mieszkańców.

Jedność koncepcji i kierownictwa we wszystkich ogniwach aparatu państwowego i we wszystkich sferach społeczności lokalnej ma w założeniach przyczyniać się do najbardziej efektywnego, najbardziej skutecznego, a czasami selektywnego realizowania zadań postawionych władzom lokalnym przez władze centralne.

W zależności od tego, jaki jest rozkład kompetencji, między ośrodkiem władzy centralnej a ośrodkiem władz regionalnych i władzami lokalnymi można wyróżnić system wysoce scentralizowany, gdy decydenci centralni zachowują dla siebie więcej kompetencji, albo system zdecentralizowany, gdy decydującym lokalnym i regionalnym zostają przekazane większe kompetencje.

Dekoncentracja władzy jest przeciwieństwem koncentracji władzy. Polega ona na przekazaniu kompetencji decyzyjnych z ośrodków lokalnych i regionalnych w górę, czyli do centralnej władzy państwowej. Procesów koncentracji bądź dekoncentracji nie należy utożsamiać z procesami centralizacji bądź decentralizacji, te bowiem polegają na takim przemieszczeniu uprawnień władczych, które zmieniają podmiotowość społeczności lokalnych. Decentralizacja oznacza upodmiotowienie, a centralizacja – zmniejszenie stopnia podmiotowości.

W systemach państw niedemokratycznych zachodzą procesy koncentracji bądź dekoncentracji władzy, bowiem dokonują się one wyłącznie w ramach instytucji organów rządowych. Natomiast w systemach państw demokratycznych, które z samej swej istoty włączają samorządy do systemu administracji państwowej, mogą zachodzić procesy decentralizacyjne bądź centralizacyjne ściśle powiązane z podmiotowością społeczności lokalnych i regionalnych.

Proces decentralizacji zatem jest powiązany z demokratyzacją życia społecznego i tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego. Takiego charakteru nie ma dekoncentracja, bowiem nie oznacza ona faktycznego podziału władzy, lecz jedynie zmiany w strukturze władzy rządowej<sup>4</sup>.

Samo jednak przekazanie uprawnień władczych strukturom samorządowym nie zawsze oznaczać może demokratyzację czy upodmiotowienie społeczności. Może bowiem wystąpić określona przez A. Piekarę tzw. decentralizacja pozorna bądź nieautentyczna. Wtedy, gdy:

---

<sup>4</sup> Z. Blok, *Teoria polityki*, UAM, Poznań 1998, s. 63–65.



- zasób przekazanych środków nie jest adekwatny do uprawnień decyzyjnych, bądź
- gdy zasób ten nie jest w pełni kompletny,

administracja rządowa ustanawia taki nadzór nad wykorzystaniem uprawnień decyzyjnych przez samorządowe władze lokalne, iż to ogranicza ich samodzielność<sup>5</sup>.

W jednym i drugim przypadku decentralizacja staje się fikcją i oznaczać może nawet centralizację, gdy wypaczenia te osiągną odpowiednie rozmiary.

W dalszych częściach tego opracowania uwagę naszą skupimy na samorządzie terytorialnym. W pierwszej kolejności odpowiedzieć musimy na pytanie, czy jest on częścią administracji państwowej, czy nie. Problem ten dzieli badaczy. Na przykład J. Panejko odpowiadał na to pytanie: tak, zaś T. Bigo uważał, że nie jest. W zależności od przyjętego stanowiska w tej kwestii gmina będzie posiadała odrębną władzę municypalną, odmienną od władzy państwowej, albo nie. Będzie niezawisłą od państwa korporacją publiczno-prawną albo będzie pełniła jedynie funkcję organu państwa. Przyjęcie jednego z tych stanowisk jest ważne dla funkcjonowania społeczności lokalnych. I tak, jeżeli przyjmie się opcję J. Panejki i administrację samorządową zaliczymy do administracji państwowej, to ze względu na interes ogółu można sobie wyobrazić, że mogą wystąpić przypadki naruszenia prawa gminy, i to nawet bez zgody jej organów<sup>6</sup>.

Problem zakresu autonomii, czyli zakresu samodzielności władzy lokalnej, jest zatem ważnym rozstrzygnięciem decydującym o stopniu zdecentralizowania systemu społeczności lokalnej, a w konsekwencji – o stopniu demokratyczności przyjętych rozwiązań.

Organy samorządu terytorialnego z samej swej istoty muszą być, przynajmniej w pewnym zakresie, wyłączone z hierarchicznej podległości rządu. Jednostki samorządowe korzystają z autonomii, samodzielności w granicach prawa. Ważny jest zatem rodzaj tego prawa – czy to jest konstytucja, czy ustawa, czy też norma innej rangi.

W Polsce przyjęto rozwiązania konstytucyjne. Artykuł 163 Konstytucji stanowi, iż „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez

---

<sup>5</sup> A. Piekara, *Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny*, [w:] P. Buczkowski i R. Sowiński (red.), *Samorząd terytorialny jako droga do demokracji*, KIBS, Poznań 1994, s. 56.

<sup>6</sup> E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 23 i 31.



Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” oraz że „samodzielnosc jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Ponadto Konstytucja wskazuje gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Pierwsza ukazała się w Polsce ustawa o samorządzie terytorialnym na szczeblu gminy (8 marca 1990 r.), a wybory do rad gminnych odbyły się 27 maja 1990 r. Znacznie później uchwalono ustawę o samorządzie powiatowym, 5 czerwca 1998 r., a samorząd wojewódzki wprowadzono z dniem 1 stycznia 1999 r.

W ten sposób na szczeblu województwa funkcjonuje od tego czasu podwójna administracja publiczna – rządowa i samorządowa.

Na administrację rządową składa się administracja zespolona i niezespolona. Na czele zespolonej stoi wojewoda, a w jej skład wchodzi kierownicy zespolonych służb, przy pomocy których wojewoda wykonuje swoje zadania jako przedstawiciel rządu w województwie.

Wojewoda jest też organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, głównie pod względem zgodności ich działalności z obowiązującym porządkiem prawnym. Poza administracją zespoloną działają niepodlegające wojewodzie organy administracji niezespolonej, czyli administracja skarbowa, wojskowa, górnicza, miernicza, probiercza, celna, morska, statystyczna, leśna<sup>7</sup>.

Ten dualizm władzy jest ostatnio kwestionowany, jego zniesienia domagają się przedstawiciele opozycji, którzy rozwiązanie tego dylematu widzą jedynie w zlikwidowaniu administracji zespolonej, którą kieruje wojewoda. Należy sądzić, że stanowisko aktualnie rządzącej partii byłoby na dziś odmienne, tzn. utrzymanie istniejącego status quo, ewentualnie likwidacja samorządu województwa.

Partyjny punkt widzenia zależy bowiem od tego, jaką aktualnie pozycję zajmuje dana partia w systemie władzy – czy jest to partia rządząca, czy opozycyjna – oraz jaka jest dyslokacja jej elektoratu.

Być może sprawa dojrzała do tego, aby stała się przedmiotem kompetentnej, obiektywnej, naukowej analizy, chociażby po to, aby zweryfikować partyjne hipotezy.

Reasumując te rozważania, należy postawić kilka pytań odnoszących się do kilku przynajmniej kwestii. A mianowicie:

- Czy jednostki samorządowe, które formalnie nie są zbudowane hierarchiczne, nie są w praktyce poddane takim wpływom rządowym, które tę

---

<sup>7</sup> S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wyd. WSB, Poznań 2008, s. 73 i nast.



niehierarchiczność częściowo znoszą? A jeżeli tak, to w jakim zakresie i czy to jest zgodne z racją stanu? Jak to wpływa na proces demokratyzacji życia i jaki jest tego bilans korzyści i strat – ekonomicznych, społecznych itd.?

- Jakie są faktyczne relacje zachodzące między systemami samorządowymi różnych szczebli – gminy, powiatu, województwa? Jaka jest faktyczna suwerenność systemów władztwa na poszczególnych szczeblach samorządności?
- Czy zasada pomocniczości jest rzeczywiście respektowana, czy jest podstawą rozdziału kompetencji władczych i rozdziału zadań pomiędzy wszystkie trzy szczeble samorządowe? Ponadto czy zasady tej nie należałoby wykorzystać dodatkowo jako kryterium oceny już dokonanych rozdziałów kompetencji i zadań po okresie ich faktycznego wykorzystania i wykonania?

## **Lokalny system społeczny, lokalny system władztwa, system lokalnych instytucji władzy**

Lokalny system społeczny i władza lokalna nie są bytami samoistnymi. Są zawsze podsystemem jakiegoś systemu, szerzej pojętego. System lokalny jest podsystemem systemu globalnego danego państwa, podobnie jak system władzy lokalnej, który jest zależny od systemu władzy centralnej, władzy nad całym społeczeństwem.

Tworzenie systemów lokalnych jest procesem podziału władzy centralnej, a w przypadku powołania samorządów jest też procesem demokratyzacji życia społecznego.

Deklaracje odnośnie do temat systemów społecznych nigdy nie są realizowane do końca – często praktyka odbiega od założeń.

I tak, mimo podkreślenia, że samorząd terytorialny nie może być utożsamiany z administracją rządową, w praktyce ich funkcjonowania często okazuje się, że administracja samorządowa nabiera charakteru rządowego i to nie z własnej woli, a z racji nieformalnych albo niezgodnych z ustawą działań administracji rządowej. Podobne nielegalne czy niezgodne z literą prawa mogą być relacje między poszczególnymi poziomami samorządowymi: gminy, powiatu, województwa. Im wyższy poziom, tym silniejsza pozycja „przetargowa” i większe możliwości nieformalnego oddziaływania na samorządność szczebla niższego.

Z uwagi na te bardzo skomplikowane, często skrywane relacje opis systemów funkcjonowania samorządów terytorialnych z pominięciem analizy systemowej bywa niekompletny i nieadekwatny do rzeczywistości.



Dynamiczny rozwój więzi społecznych oraz relacji między systemami różnych szczebli administracji państwowej jest cechą współczesności. Generują je globalizacja, informatyzacja, niespotykane wcześniej możliwości komunikowania się i przemieszczania. W rezultacie obserwujemy dynamiczny wzrost udziału jednostek i grup społecznych w pozalokalnych strukturach społecznych. Między innymi dzięki Internetowi, który całkowicie zmienił i zmienia jakość życia i umożliwia uruchomienie nowych pokładów aktywności społecznej.

Właśnie te dynamicznie rosnące w siłę więzi między ludźmi nawiązywane przez Internet oraz więzi między systemami społecznymi, społeczności o różnych szczeblach czy poziomach zorganizowania przemawiają za tym, aby społeczności lokalne i ich systemy badać przede wszystkim z zastosowaniem analizy systemowej. Ta bowiem, jak żadna inna metoda, nadaje się do badania różnorodnych więzi i zachodzących między nimi sprzężeń zwrotnych.

Za analizą systemową przemawia interdyscyplinarność przedmiotu badań, która rodzi liczne wątpliwości na styku poszczególnych dyscyplin naukowych oraz częściową nieprzekładalność języków tych dyscyplin. Trudności te dość dobrze jest w stanie pokonać analiza systemowa, która posługuje się językiem w pewnym sensie technicznym oraz podejściem holistycznym w procesie badawczym.

Za twórcę ogólnej teorii systemów uważa się biologa i filozofa L. von Bertalanffy'ego, który już w roku 1973 sformułował swoją koncepcję. Wśród twórców podejścia systemowego na Zachodzie wymienia się też logika A. Rapaporta oraz K.E. Bouldinga, ekonomistę i zarazem socjologa<sup>8</sup>.

Przy wyodrębnieniu systemu należy dążyć do tego, aby ujęte w system zjawiska czy elementy miały dostatecznie ogólny charakter i stanowiły przedmiot badań wielu dyscyplin. Tworząc czy wyodrębniając system, należy brać pod uwagę stopień ich złożoności. Przyjąć można, iż system jest to zbiór współzależnych części tworzących razem całość, wykonującą jakąś funkcję. Każdy system posiada: nadsystem (z wyjątkiem jednego, jakim jest Wszechświat), podsystemy i elementy.

W tym sensie, poza jednym wyjątkiem, żaden system nie jest samodzielnym czy samoistnym bytem. Systemy tworzą pewną hierarchię, przy czym każdy wyższy poziom w hierarchii systemów jest utworzony z systemów niższego rzędu. Każdy system znajduje się w pewnym otoczeniu, z którym utrzymuje relacje za pomocą „wejść” oraz „wyjść”. Podsystem to jednostka nadzorująca odrębny

<sup>8</sup> Por. D.M. Gwisziani, *Organizacja i zarządzanie*, KIW, Warszawa 1976 oraz A. Kamiński, *Analiza systemowa organizacji*, PWE, Warszawa 1976.



proces albo odrębną funkcję, elementem natomiast jest jednostka mająca odrębną strukturę.

Wejścia i wyjścia systemu mogą być wewnętrzne lub zewnętrzne. Wejścia są zasilane energomaterią i informacją. W systemie następuje ich konwersja albo transformata, stąd na „wyjściach” pojawia się przetworzona energomateria i informacja.

Między systemami a otoczeniem, między nadsystemem a systemem i między systemem a podsystemami występują stałe oddziaływania, które przybierają postać sprzężeń zwrotnych, co skutkuje tym, iż wzajemnie modyfikują się one – zmieniają swoje struktury i realizowane funkcje<sup>9</sup>.

Wydaje się, iż z uwagi na powyższe nie udaje się z powodzeniem przenieść danego systemu do dowolnej hierarchii systemów. Przenosząc jakiś model systemu społecznego do nowych warunków czy dokonując jego modyfikacji, należy rozważyć, czy będzie on kompatybilny z systemami wchodzącymi w skład hierarchii systemów. Jeżeli nie, to niemożliwa będzie z nim kooperacja i wcześniej bądź później zostanie on odrzucony<sup>10</sup>.

Przenieśmy jednak nasze rozważania na szczebel systemów lokalnych.

W Polsce zdecydowano się na trzystopniową strukturę lokalności: gminny system społeczny, powiatowy system społeczny i regionalny (wojewódzki) system społeczny. W tej hierarchii niekwestionowaną pozycję zajmuje gminny system społeczny. Pozostałe dwa szczeble są często kwestionowane, i to z różnych powodów, których nie będę przytaczał, bowiem zasługują one na odrębne przeanalizowanie.

Stanowisko wobec powiatowego i regionalnego systemu społecznego zależy od wielu czynników, a w szczególności od odpowiedzi na pytanie: czy ich funkcji nie udałoby się zrealizować w drodze związków międzygminnych? Jeżeli tak, i to w dużym stopniu, to ich likwidacja miałaby silne uzasadnienie. Oznaczałaby bowiem istotną redukcję biurokracji życia społecznego i bezpośrednio z tym powiązaną obniżkę kosztów, a być może i lepsze zarządzanie.

W tej trzystopniowej strukturze lokalności najczęściej kwestionowany jest szczebel powiatowy i regionalny. Niekwestionowany jest natomiast poziom gminny. Jego istnienie jest warunkiem dekoncentracji, decentralizacji i demokracji. Z tego powodu nie może on ulec zredukowaniu bez zagrożenia dla istnienia społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawa.

W naszych rozważaniach skupimy się zatem na systemie gminnym. Celem

---

<sup>9</sup> Z. Blok, *Teoria...*, s. 83–84.

<sup>10</sup> K. Mikołajewski, *Pragmatyczne i moralne granice sterowania politycznego. Ujęcie systemowo-cybernetyczne*, Elipsa, Warszawa 2010, s. 60 i nast.



działania tego systemu jest zaspakajanie potrzeb mieszkańców wspólnoty gminnej. W realizacji tego celu system gminny nie jest „suwerenny”, bowiem poziom i jakość zaspakajania potrzeb mieszkańców gminy zależy w dużym stopniu od systemu centralnego.

Zaspakajanie potrzeb mieszkańców gminy nie wyczerpuje wszystkich zadań realizowanych przez system gminy, bowiem wykonuje on zadania zlecone przez administrację rządową w zakresie uregulowanym ustawami i po uzyskaniu odpowiednich do tych zadań środków finansowych. Ewentualnie zadania wynikające z umów między gminami<sup>11</sup>.

Zakres realizowanych zadań czy szerzej – zakres realizowanych funkcji jest jednym ze sposobów wyodrębnienia systemów. Innym kryterium wyodrębnienia systemów są elementy i instytucje składające się na jego strukturę. W strukturze systemu można wyodrębnić elementy pierwotne, czyli ludzi i grupy społeczne, oraz elementy wtórne – organizacje i instytucje: państwowe, samorządowe, partyjne, społeczne, grupy nacisku, grupy wpływu, media itd. W. Lamentowicz nazywa je „ciałami pośredniczącymi”, które uczestniczą w przetwarzaniu impulsów energetycznych i informacyjnych i spełniają swoje role praktyczne, takie jak: artikulacja interesów i potrzeb, selekcja i scalanie postulatów w większe całości, reprezentacja interesów oraz rekrutacja aktywistów i przywódców<sup>12</sup>.

Gminny system społeczny charakteryzuje się tym, że oprócz elementów typowo lokalnych współlistnieją z nim na danym terytorium elementy zaliczane do systemów stojących wyżej w hierarchii. Przykładem może być zakład należący do korporacji transnarodowej a zlokalizowany na terenie gminy, pałac muzeum czy rezerwat przyrody. Elementy te nie należą do gminnego systemu, ale wywierają wpływ na jego funkcjonowanie, na zaspakajanie potrzeb jego mieszkańców. Mogą być one zaliczane do otoczenia systemu gminnego albo do innych systemów, które pełnią funkcję nadsystemu względem jakiegoś fragmentu systemu gminnego.

Badacz problemów lokalnych przy konstruowaniu systemu gminnego, który będzie przedmiotem jego analiz, musi też uwzględnić związki międzygminne, które z mocy art. 65 Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. mają osobowość prawną i przy wykonywaniu zadań publicznych korzystają z kompetencji do stosowania form władczych.

Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, system gminny nie jest w pełni su-

<sup>11</sup> W. Skrzydło, *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 218.

<sup>12</sup> W. Lamentowicz, *Funkcje systemu politycznego a żywiołowa dynamika makrostruktur życia społecznego*, [w:] *Z zagadnień teorii polityki*, Warszawa 1978, s. 95.

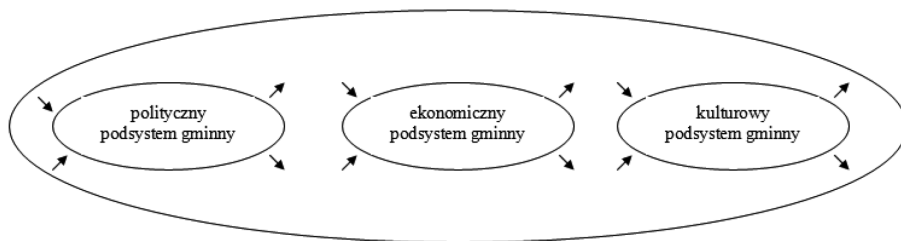


werenny. Przykładowo podmioty mienia komunalnego są ograniczone w swej samodzielności, o czym stanowi art. 45 ustawy o samorządzie terytorialnym, który przewiduje konieczność uzyskania zgody sejmiku samorządowego, jeśli wojewoda zgłosi sprzeciw wobec uchwały w sprawie zmiany przeznaczenia, zbycia, zbycia w trybie nieodpłatnym niektórych składników mienia komunalnego, np. przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturową czy przyrodniczą<sup>13</sup>.

Tak pojmowany gminny system społeczny składa się z podsystemów: politycznego, ekonomicznego i kulturowego. Podsystemy systemu gminnego posiadają podobne cechy co cały system gminny. Mają podobną strukturę, a różnią się funkcjami.

### Rys. 1

Gminny system społeczny



Źródło: Opracowanie własne.

Postawić należy pytanie: jaką wartość badawczą reprezentują gminne systemy społeczne wraz z ich podsystemami, które mogą być dalej rozdzielane na podsystemy? W mojej opinii są one użyteczne przy analizie opisowej gminy i opisie społeczności, przy opracowaniu jej monografii.

Do analizy niektórych fragmentów gminnej rzeczywistości czy wybranych jej aspektów należy budować, tzn. wyodrębniać, inne systemy. I tak dla analizy zarządzania gminą i skutecznością jej działania celowe byłoby wyodrębnienie systemów:

- władztwa gminnego,
- władz gminy.

System władztwa obejmuje całokształt procesów władczych, jak i wszelkich oddziaływań, wpływów, nacisków, lobbingu, oddziaływań jawnych i niejawnych, w tym także mafijnych, na decyzje podejmowanie w gminie bądź dotyczą-

<sup>13</sup> Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 13, poz. 74).



ce gminy. We władztwie biorą udział instytucje polityczne, partie, organizacje społeczne, grupy formalne i nieformalne, media itd. Możliwe są też oddziaływania zewnątrz gminy, zarówno formalne, jak i nieformalne.

System władz gminnych jest systemem zdecydowanie węższym, obejmuje bowiem tylko formalne, konstytucyjne, ustawowe organy władzy gminnej: radę gminy, zarząd, urząd (administracja gminna), wójta, burmistrza.

Wybór wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w wyborach powszechnych dał im szansę na uzyskanie pozycji autentycznego lidera. Chociaż trzeba dodać, że w dużych miastach jest nieco inaczej, gdyż tam sprawowanie władzy powiązane jest z konkretnymi partiami czy koalicjami.

System władztwa czy władz gminy można analizować na poziomie ich podsystemów. I tak można wyodrębnić następujące podsystemy władztwa gminnego:

- władztwo polityczne,
- władztwo ekonomiczne,
- władztwo kulturowe.

Analogiczne można wydzielić podsystemy w systemie władz lokalnych. W zależności od potrzeb i szczegółowości badań lokalnych można dokonywać dalszego uszczegółowienia i wyodrębnić kolejne podsystemy.

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że:

- nieredukowalny z punktu widzenia decentralizacji i demokracji jest poziom samorządności gminnej, wyższe poziomy samorządności nie mają tak fundamentalnego znaczenia, stąd o ich istnieniu decydować winny koszty i efektywność ich działań;
- z uwagi na wyjątkowo duży stopień otwartości systemów gminnych oraz bardzo liczne i różnorodne relacje, które zachodzą w ramach gminnego systemu społecznego, systemu władztwa i władz gminy, jak i relacji z innymi systemami fragmentarycznymi, nadsystemami czy elementami szeroko rozumianego otoczenia, analiza systemowa wydaje się być najbardziej predysponowana do zastosowania w badaniu społeczności lokalnej;
- wydzielenie systemów i podsystemów czy nadsystemów oraz definiowanie otoczenia jest uzależnione od celów i zakresów analizy oraz przyjętych przez badacza problemów lokalnych założeń metodologicznych i teoretycznych.

## Kryteria oceny lokalnego systemu władzy

Jak już wcześniej wykazano, zakres suwerenności czy „samodzielności” bądź autonomii gminnego systemu władzy jest ograniczony. Musi więc być on uwzględniony przy ocenie jego funkcjonowania. Zadania wyznaczone gminom



przez ustawodawcę są ściśle określone, nie obejmują one pełnego zakresu zadań koniecznych do przeprowadzenia w gminie, bowiem żaden samorząd nie jest w stanie w pełni zastąpić administracji rządowej, chociażby w zakresie obronności, polityki pieniężnej czy zagranicznej. „Przedmiotem delegacji ustawowej nie są też działania, które mogłyby szkodzić interesom państwa lub ogółowi mieszkańców”<sup>14</sup>. Władze samorządowe nie są też w stanie zawsze działać na rzecz racji stanu czy dobra ogólnospołecznego.

Ocena funkcjonowania systemu władzy gminnej czy całej społeczności lokalnej musi być zrelatywizowana i obejmować wyznaczone im zadania, biorąc pod uwagę przyznane na ten cel środki oraz faktyczne kompetencje. Przykładowo należy uwzględnić przy tej ocenie, jakie warunki zostały stworzone przez władze centralne – ustawodawcze, wykonawcze, jak i sądownicze. Ocena władz gminnych winna jedynie dotyczyć tego, jak te warunki zostały wykorzystane w gminie, ewentualnie można je porównać z innymi gminami równorzędnymi.

Generalnie największe szanse na poznanie społeczności lokalnych mają władze gminy, które mogą je dobrze rozpoznać, bowiem są one artykułowane w systemie władztwa gminnego przez organizacje społeczne, media, lokalne organizacje partyjne, grupy wpływu, nacisku, lobbingu itd. Władze lokalne wykorzystują informacje płynące z tych źródeł, ewentualnie wykorzystując dane z badań własnych, muszą przeanalizować, na ile lista preferencji potrzeb mieszkańców pokrywa się z listą zrealizowanych przez nie zadań. W dodatku ocenie podlegać winna też jakość życia. Badania te, rozwijane od lat 70. XX w., są systematycznie poszerzane i to na różnych szczeblach, także na szczeblu lokalnym. Obejmują wskaźniki ilościowe i jakościowe, rzeczowe i wartościowe, obiektywne (wymierne), jak i subiektywne – „koncentrujące się na indywidualnych ocenach, opiniach, odnośnie codziennych doświadczeń, czy szerzej różnych sfer życia wyrażanych przez jednostki”<sup>15</sup>. Bez tych badań nie da się w pełni ocenić działań władz lokalnych oraz poznać opinii społeczności lokalnych na te tematy.

Kolejnym kryterium oceny funkcjonowania lokalnego systemu społecznego jest udział mieszkańców w procesie decyzyjnym. Na temat roli mieszkańców w podejmowaniu ważnych dla nich decyzji formułowane są bardzo różne opinie.

Dość powszechnie uznaje się, iż aktywność mieszkańców w procesie decyzyjnym jest bardzo ważna dla rozwoju demokracji lokalnej, ale zarazem bardzo wysoki odsetek badanych burmistrzów (39%) zgodził się z opinią, że „polityka

---

<sup>14</sup> S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce...*, s. 70.

<sup>15</sup> M. Petelewicz, T. Drabowicz, *Jakość życia – globalnie i lokalnie. Pomiar i wizualizacja*, Łódź 2016, s. 12.



lokalna jest zbyt skomplikowana, żeby przeciętni mieszkańcy mogli ją zrozumieć<sup>16</sup>. Pierwsza opinia jest propagowana głównie ze względu na potrzebę „poprawności politycznej”, a druga jest bardziej zbliżona do „praktyki politycznej”. Rzeczywistość zaś jest swoistą wypadkową tych dwóch stanowisk, uzależnioną w dużym stopniu od wielkości gminy, jej charakteru (wiejska, miejska, wielkomiejska), tradycji, poglądów lokalnych liderów itd.

Można założyć, iż zasady „poprawności politycznej” będą systematycznie wprowadzane do praktyki życia społecznego w gminie. Przy czym nie będzie to proces łatwy i powszechnie akceptowany. Będzie on też uzależniony od władz centralnych, bowiem ich działalność może ułatwić bądź utrudniać partycypację mieszkańców w procesie decyzyjnym.

Dla ilustracji szans przeciętnego obywatela w procesie decyzyjnym warto przytoczyć chociażby zmiany w objętości Dziennika Ustaw. W roku 1992 liczył on 2000 stron, w 2002 r. już 13 tys., a w roku 2004 – 21 tys. stron. W tym ostatnim roku uchwalono 250 nowych ustaw i nowelizacji, a do tego należałoby jeszcze dodać akty wykonawcze, aby wyobrazić sobie szanse poznania tych regulacji przez szeregowego mieszkańca gminy. A przecież trudno wymagać, aby mieszkaniowiec bez znajomości stanowionego prawa odpowiedzialnie uczestniczył w procesie decyzyjnym<sup>17</sup>.

Nowe szanse na aktywny udział mieszkańców w podejmowaniu ważnych decyzji stwarza tzw. budżet partycypacyjny. Jako pierwsze wprowadziło go w roku 1989 brazylijskie miasto Porto Alegre. Wiązano z nim wielkie nadzieje i idea ta szybko rozprzestrzeniła się po całym niemal świecie jako forma „demokracji uczestniczącej”.

W Polsce pierwszym miastem, które podjęło próbę eksperymentowania z budżetem partycypacyjnym, był Sopot. W dalszej kolejności wprowadzono go w Bydgoszczy, Łodzi, Poznaniu, Tarnowie, Krakowie, Wrocławiu itd.

Warto zastanowić się nad rolą tego budżetu, nad szansami jego rozwoju i kryteriami jego oceny. Jak już wcześniej wskazano, system gminny ma ograniczone możliwości realizowania funkcji na rzecz całego społeczeństwa, na rzecz racji stanu i dobra ogólnego. Stąd udział wydatków na jego rzecz w budżecie gminy jest uzasadniony tylko do pewnego poziomu. Nieuzasadnione zatem byłoby przekroczenie pewnego pułapu. Problemem natomiast pozostaje, jak ten pułap wyznaczyć. Pułap ten musi być każdorazowo wyznaczony indywidualnie, bo-

<sup>16</sup> P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001, s. 38.

<sup>17</sup> W. Wytrąček, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wyd. KUL, Lublin 2006 r., s. 108.



wiem zależy on od konkretnego miejsca i czasu i jako taki będzie obciążony dużą dozą subiektywizmu i uznaniowości.

W Polsce wielkość budżetu partycypacyjnego w poszczególnych miastach jest niewielka i w dodatku ustabilizowana na niskim poziomie. Wyjątek stanowi Łódź, gdzie budżet partycypacyjny w 2015 r. w porównaniu z rokiem 2012 zwiększył się z 20 do 40 mln, czyli o 100%. Ponadto daje się zauważyć rozdźwięk pomiędzy zakładanymi pożądanymi celami tego budżetu a osiągalnymi w praktyce efektami.

Według J. Leszkowskiego-Baczyńskiego można wyodrębnić cztery kluczowe blokady jego efektywności. Są to:

- ograniczenie procedury,
- defekt władzy,
- niedostatki procesu komunikacji,
- wadliwa konstrukcja budżetu<sup>18</sup>.

Blokady te winny być uwzględnione przy analizie roli budżetu partycypacyjnego w stwarzaniu szans zwiększenia udziału mieszkańców w podejmowaniu ważnych dla nich decyzji władczych.

Kolejnym kryterium oceny lokalnego systemu władzy winno być funkcjonowanie i jakość pracy urzędników samorządowych, których zadaniem jest rozpoznanie potrzeb środowiska lokalnego oraz działalność na rzecz zaspokojenia tych potrzeb. Ocenie podlegać winien być w szczególności styl ich pracy. Ten z kolei zależny jest od zaawansowania procesu przechodzenia od systemu biurokratycznego znanego z poprzedniego systemu do systemu współdziałania władzy z mieszkańcami.

W nowym zarządzaniu publicznym uwagę zwracać powinno się na publiczność jako na cechę organizacji, na ekonomiczność, czyli na orientację rynkową oraz na połączenie wysiłków sektora publicznego, prywatnego i obywateli<sup>19</sup>.

Jakość pracy administracji publicznej z kolei zależna jest od dwóch czynników – od cech systemu lokalnego oraz jakości kadr, czyli umiejętności i kwalifikacji lokalnych urzędników.

Ewidentnym zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania administracji i władz lokalnych jest korupcja. Jej istnienie powoduje, że mieszkańcy tracą

---

<sup>18</sup> J. Leszkowski-Baczyński, Budżet partycypacyjny jako element aktywizacji społeczności miejskich. Co osiągamy, co tracimy?, [w:] M. Rachwał (red.), *Współczesne oblicze władzy politycznej. Wybrane zagadnienia*, UAM, Poznań, s. 98 i 102.

<sup>19</sup> W. Wytrząsek, *Sprawność...*, s. 148.



zaufanie i przestają interesować się życiem społecznym. Niechętnie też biorą udział w wyborach<sup>20</sup>. Badanie zjawisk korupcyjnych stanowi zatem nieredukowalny element oceny systemu lokalnego.

Oprócz kryteriów szczegółowych, na które wskazałem powyżej, można wyróżnić syntetyczne, bardziej całościowe kryteria oceny funkcjonowania systemu lokalnego. Przykładem takiego kryterium, w mojej opinii, jest stan zaawansowania w budowie społeczeństwa obywatelskiego na poziomie gminy, powiatu czy regionu. Dobrze funkcjonujący system lokalny nie może powstać bez rozbudowanych i dobrze funkcjonujących instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Bez tych instytucji nie ma demokracji, nie ma lokalnego systemu władztwa, nie da się poznać i wyartykułować potrzeb lokalnych, nie da się poprawić jakości życia, nie da się włączyć mieszkańców do procesu decyzyjnego ani wyeliminowania korupcji czy ograniczenia biurokracji. Nie da się też stworzyć nowoczesnego modelu administracji publicznej polegającego na współdziałaniu władz z mieszkańcami.

Innym syntetycznym kryterium oceny lokalnych systemów może być poziom rozwoju demokracji lokalnej. Jej pomiar na terenie gminy również sprowadza się do konieczności uwzględnienia wielu kryteriów szczegółowych, które prawie całościowo dają obraz tego, jak funkcjonuje społeczeństwo lokalne i władza lokalna.

A zatem przy badaniu funkcjonowania systemów lokalnych wykorzystać możemy:

- zestawy kryteriów szczegółowych, takich jak wskaźniki partycypacji, decyzyjności, korupcji... itd. albo
- syntetyczne, pośrednie kryteria oceny pozwalające na pomiar demokracji lokalnej lub – poprzez wyznaczenie parametrów obrazujących – rozwój lokalnego społeczeństwa obywatelskiego.

## Streszczenie

### **Lokalny system społeczny. Istota, cechy, kryteria ocen**

Autor wychodzi od zdefiniowania pojęć: „zbiorowość”, „społeczność”, „wspólnota lokalna”, „społeczność lokalna”, „władza lokalna”. W następnej kolejności definiuje procesy koncentracji i dekoncentracji oraz centralizacji i decentralizacji. Po tych rozważaniach koncentruje swoją uwagę na samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w terenie oraz przytacza poglądy decydentów i opozycji na zjawisko dwuwładzy. Pierwsza część opracowania kończy się postawieniem pytań, na które należy poszukiwać odpowiedzi. W części drugiej Autor rekomenduje metodę analizy systemowej

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 140.



do badań lokalnych systemów. W trzystopniowej strukturze lokalności wyróżnia on system gminny jako nieredukowalny z punktu widzenia demokracji. Pozostałe dwa, czyli powiatowy i wojewódzki, winny być poddawane analizie, która rozstrzygnąć może o ich przydatności. W opracowaniu wyróżniono lokalny system społeczny, którego elementami są podsystemy: polityczny, ekonomiczny i kulturowy, lokalny system władztwa i lokalny system władzy. Wyodrębnienie systemu zależy od przyjętych celów badawczych. I tak, lokalny system społeczny bądź jego podsystemy są użyteczne do opisu, natomiast lokalne systemy władztwa czy władzy pomocne są przy badaniu funkcjonowania. Opracowanie kończy się wskazaniem kryteriów oceny lokalnego systemu władzy. Autor wyróżnia kryteria szczegółowe, takie jak wskaźniki partycypacji, decyzyjności, korupcji itd., oraz syntetyczne, polegające na pomiarze demokracji lokalnej czy rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego.

**Słowa kluczowe:** społeczność, wspólnota lokalna, władza lokalna, decentralizacja, dekoncentracja, system gminny, system władztwa lokalnego, system władz lokalnych.

## Summary

### Local social system. The essence, features, evaluation criteria

The author begins with defining the basic notions: „collectivity”, “community”, “local community”, “local authority”. Next, he defines the processes of concentrating and de-concentrating as well as centralizing and decentralizing. In the further part, the author focuses on the local self-government and government administration locally as well as he shows the opinions formulated by the governing bodies and the opposition on the phenomenon of diarchy. The first part of the work is completed with a set of questions that need to be answered. The second part of the work, the author recommends the system analysis method in order to examine the local systems. In the three-level structure of population, he distinguishes the commune system as not reducible from the democratic point of view. The other two, i.e. district and regional ones should undergo the analysis that might settle the issue of their appropriability. In the article, the author identifies the local social system which has its subsystems: political, economic and cultural one, local dominion and system of local authority. The identification of the system depends on the adopted research aims. Thus, the local social system and its sub-systems are useful when it comes to description however the local systems of dominion or authority are useful when one examines their functionality. The work finishes with indication of the evaluation criteria of the local authority system. The author specifies the detailed criteria such as the criteria of participation, decisiveness, corruption, etc. and synthetic ones that enable to measure the local democracy or the development of local civic society.

**Keywords:** ssociety, local community, local authority, decentralization, de-concentration, commune system, system of local dominion, local authority system.



## Bibliografia

1. Blok Z., *Teoria polityki*, UAM, Poznań 1998.
2. Gwisziani D.M., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976.
3. Kamiński A., *Analiza systemowa organizacji*, PWE, Warszawa 1976.
4. Lamentowicz W., *Funkcje systemu politycznego a żywiołowa dynamika makrostruktur życia społecznego*, [w:] *Z zagadnień teorii polityki*, KiW, Warszawa 1978.
5. Leszkowski-Baczyński J., *Budżet partycypacyjny jako element aktywizacji społeczności miejskich. Co osiągamy, co tracimy?*, [w:] M. Rachwał (red.), *Współczesne oblicze władzy politycznej. Wybrane zagadnienia*, UAM, Poznań.
6. Liszka J., *Globalizm a zagadnienia lokalności. Niektóre aspekty*, [w:] N. Barański, M. Stolarczyk (red.), *Władza lokalna i regionalna w warunkach globalizacji*, Katowice 2003.
7. Mikołajewski K., *Pragmatyczne i moralne granice sterowania politycznego. Ujęcie systemowo-cybernetyczne*, Elipsa, Warszawa 2010.
8. Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010.
9. Petelewicz M., Drabowicz T., *Jakość życia – globalnie i lokalnie. Pomiar i wizualizacja*, Łódź 2016.
10. Piekara A., *Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny*, [w:] P. Buczkowski i R. Sowiński (red.), *Samorząd terytorialny jako droga do demokracji*, KIBS, Poznań 1994.
11. Skrzydło W., *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
12. Swianiewicz P., *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001.
13. Tuziak B., *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnej. Studium socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2014.
14. Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 13).
15. Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008.
16. Wytrzążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wyd. KUL, Lublin 2006.
17. Znamierowski Cz., *Ustrój, elita, demokracja, Aletheia*, Warszawa 2001.



