

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Farelnik: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza Farelnek: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczowski: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Lech Jańczuk

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: lech.janczuk@gmail.com

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO BENCHMARK ŁADU ZINTEGROWANEGO W PROCESIE ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO

LOCAL GOVERNMENT AS THE BENCHMARK OF INTEGRATED GOVERNANCE IN THE PROCESS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

DOI:10.15611/PN.2015.391.26

Streszczenie: W artykule przeanalizowano determinanty ładu zintegrowanego i rozwoju zrównoważonego oraz roli, jaką pełnią w tym zakresie władze publiczne i społeczeństwo obywatelskie. W pierwszej części artykułu przeanalizowano zagadnienie ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego. W drugiej części skupiono się na samorządzie terytorialnym jako podmiocie ładu zintegrowanego w rozwoju zrównoważonym. Trzecia część podejmuje zagadnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania ładu zintegrowanego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, ład zintegrowany, rozwój zrównoważony, partycypacja społeczna, społeczeństwo obywatelskie.

Summary: This paper examines the determinants of governance of integrated and sustainable development and the role played in this regard by public authorities and civil society. The first part of the article examines the issue of governance integrated in the process of sustainable development. The second part focuses on the local government as a corporate entity integrated in sustainable development. The third part takes up the issue of the role of civil society in the development of integrated governance.

Keywords: local government, integrated governance, sustainable development, social participation, civil society.

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami mającymi decydujący wpływ na kreowanie działań prorozwojowych na szczeblu lokalnym i regionalnym. Jed-

nak inicjowanie procesu podejmowania decyzji oraz tworzenie dokumentów strategicznych co do kierunków, zasad, źródeł finansowania odbywa się na szczeblu centralnym. Jest to złożony proces zdeterminowany wyzwaniami globalizacyjnymi oraz regionalistycznymi, uwzględniający uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne, społeczne, kulturowe. W tym kontekście na pierwszy plan wysuwa się kwestia ładu zintegrowanego jako wzajemnie niesprzeczny i spójny system administracji publicznej oraz formalnych i nieformalnych powiązań podmiotów gospodarczych i społecznych. Ważną kwestią jest tworzenie sieci współdziałania prowadzących do przełamywania asymetrii informacji i działań w duchu personalistycznego modelu administracji, tzn. takiego, który respektuje interesy społeczności, wypełnia prawa obywatelskie i społeczne, kieruje się etyką, niezależnie od układów politycznych, ze względu na godność osoby ludzkiej.

Celem głównym artykułu jest analiza ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego. Cele szczegółowe koncentrują się wokół roli samorządu terytorialnego w procesie kształtowania ładu zintegrowanego i rozwoju zrównoważonego, roli innych podmiotów systemu administracji publicznej oraz podmiotów gospodarczych i społecznych.

2. Ład zintegrowany w procesie rozwoju zrównoważonego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku w artykule piątym stanowi: Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy zrównoważonego rozwoju został określony w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z dnia 6 grudnia 2006]. Artykuł drugi tej ustawy określa zakres przedmiotowy, stanowiąc: „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” [Ustawa z dnia 6 grudnia 2006].

Przytoczone akty prawne determinują rozwój zrównoważony w ujęciu interdyscyplinarnym, w szczególności w takich obszarach, jak: spójność społeczno-gospodarcza, regionalna i przestrzenna, konkurencyjność gospodarki. Łącznikiem pomiędzy poszczególnymi obszarami objętymi procesem zrównoważonego rozwoju jest ład zintegrowany, rozumiany jako pozytywny stan docelowych zmian rozwojowych, który łączy w sposób wzajemnie niesprzeczny i spójny łądy składowe ładu zintegrowanego. Wśród ładów składowych należy wyróżnić: ład przestrzenny, środowiskowy, ekonomiczny, instytucjonalno-polityczny i społeczny. Integralność ła-

dów realizuje się poprzez zrównoważoną ochronę kapitału przyrodniczego (środowiska), kapitału społecznego (w tym ludzkiego) i kapitału antropogenicznego (zwłaszcza kulturowego i ekonomicznego).

Podstawowym celem kreowania ładu zintegrowanego jest harmonizacja i równoważenie zmian strukturalnych w kierunku usuwania lub zmniejszenia różnicowań rozwojowych społeczności lokalnych i regionalnych, tworzenie mechanizmów niwelujących konflikty społeczne, ekologiczne, funkcjonalne, a także kreowanie układów, które przyczyniają się do wyższej efektywności gospodarowania oraz lepszej jakości życia [Kołodziejcki 1994]. Oznacza to, że ład zintegrowany jest punktem odniesienia, modelem docelowym, benchmarkiem dla rozwoju zrównoważonego. O ile rozwój zrównoważony jest procesem ciągłym, o tyle ład zintegrowany jest stanem pożądanym przemian rozwojowych.

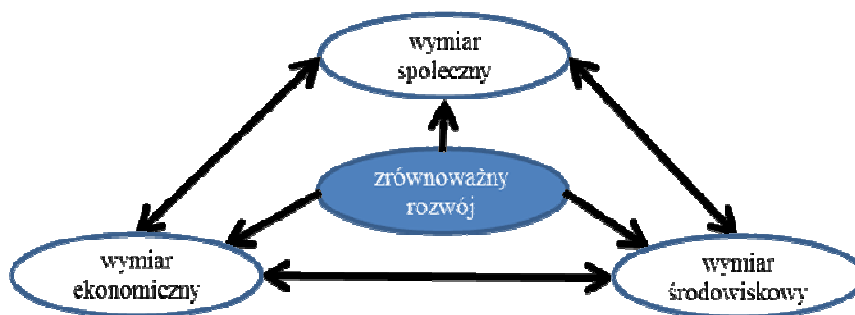
Na harmonizację procesów rozwojowych w ramach gospodarek poszczególnych państw i regionów duży wpływ wywierają procesy globalizacyjne. Procesy globalizacyjne są niesterowalne, ponieważ mają charakter rynkowy. Natomiast wyzwania, które niesie ze sobą polityka zrównoważonego rozwoju, są sterowane i indukowane poprzez instrumenty polityki gospodarczej, a zatem są związane z polityką interwencjonizmu. Globalizacja pozostaje wobec tego w pewnej sprzeczności z ideą zrównoważonego rozwoju. Powstaje więc pytanie, czy procesy globalizacyjne zaczną ewoluować w takim kierunku, aby proces rozwoju zrównoważonego był możliwy do zrealizowania, czy też globalizacja uniemożliwi zrównoważony rozwój. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, kwestia wdrażania zrównoważonego rozwoju jest jeszcze bardziej skomplikowana niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Poza procesami globalizacyjnymi znaczący wpływ na możliwości osiągnięcia zrównoważonego rozwoju mają transformacja ustrojowa i integracja europejska [Bocian 2008; Jańczuk 2013c].

W realizacji zrównoważonego rozwoju decyzje poszczególnych podmiotów w tym procesie powinny opierać się na zasadzie subsydiarności. Wówczas odpowiedzialność za rozwój zrównoważony spoczywałaby głównie na społecznościach lokalnych i regionalnych. Warunkiem skutecznego wdrożenia tej zasady jest ujednoczenie zakresów kompetencji i odpowiedzialności władz lokalnych oraz stworzenie odpowiednich warunków kreatywności i działania członków społeczności lokalnych i regionalnych. Dzięki temu możliwa byłaby harmonizacja europejskich i krajowych priorytetów w zakresie zrównoważonego rozwoju z lokalnymi i regionalnymi determinantami ich wdrożenia. Warunkiem podstawowym w tym zakresie jest większa decentralizacja działań. Rozwój zrównoważony powinien zachodzić w warunkach glocalizmu, którego istotą jest łączenie lokalizmu (regionalizmu) i globalizmu [Jańczuk 2013c]. Wyzwaniem jest takie ukierunkowanie procesów globalizacyjnych, aby służyły one społecznościom lokalnym i regionalnym w osiągnięciu ładu zintegrowanego poprzez proces rozwoju zrównoważonego.

3. Samorząd terytorialny jako podmiot ładu zintegrowanego w rozwoju zrównoważonym

Wspomniana już ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa również zakres podmiotowy zrównoważonego rozwoju. W artykule trzecim ustawa ta stanowi, że: „Trwały i zrównoważony rozwój jest podstawowym celem polityki rozwoju. Politykę tę prowadzą: Rada Ministrów (w skali kraju), samorząd województwa (w skali województwa), samorząd powiatowy i gminny (w skali lokalnej). Polityka realizowana jest na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów operacyjnych, w których nakreślono działania służące osiągnięciu celów” [Ustawa z dnia 6 grudnia 2006]. Oznacza to, że za rozwój zrównoważony w Polsce odpowiada Rada Ministrów na szczeblu rządowym, a jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym i lokalnym. Rola Rady Ministrów skupia się na zapewnieniu gwarancji legislacyjnych i politycznych oraz ciągłości prawa i możliwościach jego egzekucji w kreowaniu zrównoważonego rozwoju. Głównym zadaniem Rady Ministrów w tym zakresie jest inicjowanie i kreowanie strategii, idei, polityki, programów stanowiących ramy instytucjonalne, funkcjonalne i finansowe, kształtujące ład zintegrowany oraz proces równoważenia rozwoju. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie tego procesu w życie.

Podstawę zrównoważonego rozwoju stanowią trzy wymiary ujęte łącznie: ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Żadnemu z nich nie powinno nadawać się znaczenia priorytetowego. Na rysunku 1 zaprezentowano wymiary zrównoważonego rozwoju.



Rys. 1. Wymiary zrównoważonego rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Słodowa-Hełpa 2013].

Osiągnięcie równowagi wymienionych wymiarów nie jest zadaniem łatwym, ponieważ wymaga to uwzględnienia wielu czynników. Wymiar ekonomiczny obejmuje wydajność, wzrost, stabilność. Wymiar determinowany jest przez zasoby naturalne, odnawialność, zanieczyszczenia. Na wymiar społeczny składa się ubóstwo,

prawo do konsultacji i partycypacji społecznych, udział w podejmowaniu decyzji, kultura, dziedzictwo [Słodowa-Hełpa 2013].

Samorządy posiadają instrumenty instytucjonalne i funkcjonalne do wdrażania rozwoju zrównoważonego. Wśród nich można wyróżnić możliwość kreowania własnych strategii rozwoju, które powinny być zbieżne z odpowiednimi strategiami na poziomie centralnym, kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzennego, uprawnienia w zakresie wydawania pozwoleń na korzystanie z zasobów środowiska, podejmowania decyzji lokalizacyjnych. Instrumenty te tworzą jeden z najważniejszych elementów instytucjonalnych konstrukcji infrastruktury do równoważenia procesów gospodarczych. Samorządy posiadają również instrumenty w zakresie równoważenia wymiarów ekologicznych i społecznych z lokalną i regionalną polityką infrastrukturalną i gospodarczą.

Największą barierą w kreowaniu ładu zintegrowanego poprzez procesy równoważenia rozwoju na poziomie jednostek samorządu terytorialnego jest niedostateczna decentralizacja finansowa administracji publicznej. Zdecentralizowane podmioty administracji publicznej powinny wykonywać zadania publiczne na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Wymaga to oczywiście posiadania przez te podmioty osobowości prawnej, tak aby mogły one stać się właścicielami majątku oraz pobierać, gromadzić (w formie własnego budżetu) oraz wydatkować środki publiczne w procesie prowadzonej działalności. W efekcie decentralizacji hierarchiczna zależność zostaje zastąpiona samodzielnością. Oczywiście samodzielność nie jest tożsama z suwerennością.

Granice samodzielności zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej określone są z jednej strony poprzez odpowiednie ramy prawne, a z drugiej poprzez ograniczenia finansowe (transfery z budżetu państwa). Organy państwa zwykle posiadają również pewne uprawnienia kontrolne do zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej. Najczęściej są to kontrole z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności, nie przeprowadza się zaś kontroli w zakresie celowości, gdyż to naruszałoby samodzielność tych podmiotów [Jańczuk 2013b]. Analizując system dochodów jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, iż jest on nieelastyczny i nie reaguje na zmiany zachodzące w podziale zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową [Górski 2005]. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, są wśród nich zarówno takie, których wpływ na samodzielność finansową samorządów można przedstawić w sposób wymierny, jak i te, które są trudne do precyzyjnego oszacowania, ale ich wpływ na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego jest istotny. Do tej drugiej kategorii należy zaliczyć nikłą predyktywność w zakresie zarówno dochodów, jak i wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz słabą zdolność do przewidywania skutków własnych decyzji.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa [Konstytucja 1997]. Z wy-

mienionych grup dochodów najbardziej predyktywne są dochody własne. Cechą charakterystyczną dochodów własnych jest ich bezzwrotny i bezwarunkowy charakter. Im większy jest udział tej grupy dochodów w całości dochodów gmin, powiatów i województw samorządowych, tym lepiej i precyzyjniej można je oszacować i swobodnie dysponować. Z ustawy o samorządzie województwa wynika obowiązek stworzenia z dochodów własnych zasadniczego źródła finansowania zadań województwa [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998]. Dodatkowo samorzady (organy stanowiące samorządów) powinny mieć prawo (w granicach określonych ustawowo) do stosowania ulg i zwolnień systemowych w pobieraniu dochodów oraz prawo do stosowania ulg, zwolnień, umorzeń i odroczeń podatkowych dokonywanych na wniosek podatnika w drodze decyzji administracyjnych. Warto podkreślić, że dochody *stricto* własne posiadają jedynie gminy w postaci podatków i opłat lokalnych (nie licząc dochodów z majątku). Tego źródła pozbawione są powiaty i województwa samorządowe, co wiąże się z naruszeniem artykułu 168 Konstytucji. W efekcie tylko gminy mogą samodzielnie wykorzystywać instrumenty finansowe we wdrażaniu procesów rozwoju zintegrowanego. Dotacje celowe i subwencje ogólne stanowiły średniorocznie w okresie 1999–2013 razem ponad połowę dochodów ogółem gmin. Natomiast w przypadku powiatów dotacje celowe i subwencje ogólne średniorocznie w omawianym okresie stanowiły około 84% dochodów ogółem, a w przypadku województw samorządowych około dwóch trzecich dochodów ogółem. W efekcie jednostki samorządu terytorialnego są uzależnione od instrumentów finansowych przyporządkowanych do programów tworzonych na szczeblu centralnym. Warto podkreślić, że forma tych instrumentów finansowych ma charakter dotacyjny.

Dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego stanowią najmniej predyktywną grupę dochodów społeczności samorządowych [Gilowska 1998]. Zasady udzielania dotacji celowych nie są skodyfikowane w polskim systemie finansów publicznych. Oznacza to, iż sposób udzielania dotacji celowych jest w dużej mierze uznaniowy. Dodatkowo dotacje przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, a niewykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w danym roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Oznacza to, iż przekazywanie dotacji celowych z budżetu państwa samorządom nie jest w jakiegokolwiek formie zagwarantowane. Kryteria przyznawania dotacji, jak i potencjalność ich otrzymania przez samorzady są mało predyktywne. Nie są one trwale związane z budżetem jednostek samorządu terytorialnego, nie są przekazywane w sposób bezwarunkowy (a wręcz przeciwnie), samorzady nie mogą też w żaden sposób kształtować wielkości tej grupy dochodów.

W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego dysponują jedynie instrumentami instytucjonalnymi i funkcjonalnymi, natomiast nie dysponują wystarczającymi samodzielnymi instrumentami finansowymi, aby skutecznie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność wdrażać ład zintegrowany i równoważyc

rozwój na swoim terenie. A przecież w zdecentralizowanym państwie unitarnym prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi najlepiej realizowane jest w sposób bezpośredni. Administracja w nowoczesnym państwie ma przede wszystkim służyć należycie jego obywatelom. Wypełnianie zadań przez władze lokalne i regionalne jest czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce podmiotów samorządowych, szczególnie jeżeli interpretuje się je w myśl zasady, że „działania samorządów nie są podejmowane dla nich samych, ale po to, by zapewnić mieszkańcom dostęp do usług” [Swianiewicz (red.) 1997]. Decentralizacja administracji publicznej, poprzez powierzenie zadań samorządom jako własnych, uzbrajając je jednocześnie w odpowiednie instrumenty finansowe, zapewnia lepsze ich wykonanie.

4. Rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania ładu zintegrowanego

Współuczestnictwo społeczności lokalnych i regionalnych w realizacji zadań publicznych jest warunkiem silnego i sprawnego samorządu terytorialnego. Z kolei silny, sprawny i samodzielny samorząd terytorialny stanowi podstawę silnego państwa. Występuje tu też swego rodzaju sprzężenie zwrotne, tzn. z jednej strony sprawność i siła samorządu bazuje na aktywności jego obywateli, z drugiej zaś samodzielny samorząd jest „kuźnią” społeczeństwa aktywnego (informacyjnego i obywatelskiego) [Jaworski 1996]. Silny i samodzielny samorząd terytorialny jest również jednym z najważniejszych podmiotów integrujących ład przestrzenny, środowiskowy i społeczny. Istnienie pozostałych dwóch wymiarów ładu zintegrowanego, tzn. ładu ekonomicznego i instytucjonalno-politycznego, w dużej mierze zależy od polityki państwa w tym zakresie oraz od stopnia decentralizacji władzy publicznej.

Jednym z najważniejszych determinantów wdrożenia ładu zintegrowanego jest urzeczywistnianie zasady pomocniczości, w myśl której władza centralna (państwo) może interweniować jedynie w takim przypadku i w takim stopniu, w jakim grupy społeczne i jednostki same stają się niewydolne. Oznacza to, że zasada pomocniczości jest zasadą ograniczania władzy, która określa jedynie ogólną prawidłowość, pozostawiając do każdorazowego rozstrzygnięcia zasadność podjęcia działania przez społeczności lokalne i regionalne. Dodatkowo interwencja państwa w myśl zasady pomocniczości musi być odróżniana od interwencji w rozumieniu państwa opiekuńczego, gdyż polega na takim rodzaju pomocy, który zachęca do autonomii i ją sankcjonuje [Spieker 1995; Popławska 2000]. Warunkiem pełnego wdrożenia zasady pomocniczości w kreowaniu ładu zintegrowanego jest wykorzystanie programów partycypacji społecznej zarówno w ujęciu wertykalnym, jak i horyzontalnym. Ujęcie wertykalne dotyczy relacji władzy publicznej i społeczeństwa w procesie podejmowania i wdrażania decyzji. Ujęcie horyzontalne dotyczy relacji różnych grup społeczności lokalnych i regionalnych w procesie osiągnięcia wspólnych celów. W Polsce pierwsze programy partycypacji społecznej

pojawiły się w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, głównie w tych gminach, które uczestniczyły w programach United States Agency for International Development (USAID) i Local Government Partnership Program (LGPP) [Jańczuk 2013a]. Obecnie w Polsce w zasadzie nie występują programy partycypacji społecznej *sensu stricto*. Na poziomie centralnym oraz w większości jednostek samorządu terytorialnego występują co najwyżej konsultacje społeczne. Poza funkcją informacyjną konsultacje dają jedynie możliwość wypowiedzenia się obywatelom lub ich grupom na temat planowanych zadań, sprowadzając ich postulaty do roli doradczej, bez gwarancji, że zostaną one uwzględnione. Natomiast istotą partycypacji społecznej jest współdecydowanie na zasadzie partnerstwa pomiędzy obywatelami a władzą. Społeczności lokalne i regionalne powinny mieć realny wpływ na decyzje w sprawie działań, które ich dotyczą. Wpływ ten można osiągnąć poprzez przekazywanie określonych kompetencji wraz z odpowiedzialnością w zakresie podejmowanych decyzji i działań. Dzięki temu można lepiej zdiagnozować potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych oraz uzyskać większą legitymizację społeczną, ponieważ społeczności lepiej rozumieją intencje władz. Wystąpi również efektywniejsza komunikacja pomiędzy społeczeństwem i władzami, przyczyniając się do wzrostu wzajemnego zaufania. Rzeczywista partycypacja społeczna umożliwia również wykorzystanie umiejętności i kompetencji tkwiących w społecznościach, zwiększając racjonalność zagospodarowania potencjalnych i realnych zasobów lokalnych w procesie rozwoju zrównoważonego, przyczyniając się tym samym do wdrożenia ładu zintegrowanego.

5. Zakończenie

Społeczności lokalne i regionalne powinny brać odpowiedzialność za kształtowanie ładu integrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego oraz aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym, zwłaszcza na poziomie samorządu terytorialnego. Silne i świadome społeczeństwo obywatelskie jest warunkiem zakończenia procesu transformacji, która stanowi jedną z barier osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Stąd tak ważna jest rola społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnoty opartej na zobowiązaniu jednostek do działania na rzecz dobra wspólnego, zobowiązaniu wynikającym ze zbiorowej samoświadomości. Celem aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego jest nie tylko umożliwienie jego uczestnikom zaspokojenia własnych potrzeb, ale dostrzeżenie, że indywidualne dobro zależy także od innych. To z kolei prowadzi do ukształtowania się społecznej solidarności [Antoszewski 2000]. Partycypacja społeczna najpełniej może wystąpić na poziomie społeczności lokalnych, a więc tam, gdzie władza publiczna jest „najbliżej” społeczeństwa. Na poziomie lokalnym rozwiązywane są najbardziej podstawowe problemy społeczności, które najlepiej wiedzą, czego im potrzeba. Dlatego tak istotne jest partnerstwo pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a władzą publiczną. Władza powinna być odpowiedzialna

przed społeczeństwem (jako suwerenem) oraz nastawiona na realną partycypację społeczną z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Rozwiązania wypracowane w połowie lat dziewięćdziesiątych w zakresie partycypacji społecznej na poziomie lokalnym powinny być doskonalone i wdrażane obecnie. Powinny też stanowić benchmark dla podobnych rozwiązań na poziomie centralnym. Zarówno na państwie, jednostkach samorządu terytorialnego, jak i na obywatelach ciąży obowiązek pielęgnowania współpracy, gdyż tylko wtedy możliwe jest wdrożenie ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego.

Literatura

- Antoszewski A., *Spółczesność obywatelska a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2000.
- Bocian A.F., *Warunki i możliwości realizacji rozwoju zrównoważonego. Szanse Polski*, [w:] *Rozwój regionalny a rozwój zrównoważony*, red. A.F. Bocian, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego*, Muncypium, Warszawa 1998.
- Górski M., *Zasada subsydiarności a zakres kompetencji gminy w ochronie środowiska*, [w:] *Granice samodzielnosci wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 78–103.
- Jańczuk L., *Instytucjonalny aspekt rozwoju lokalnego w Polsce*, [w:] *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013a.
- Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wyd. KUL, Lublin 2013b.
- Jańczuk L., *Glokalizm a tożsamość społeczności lokalnych. Próba syntezy*, [w:] *Nowe strategie na nowy wiek. Granice i możliwości integracji regionalnych i globalnych*, red. M. Chorośnicki i in., Kontekst, Kraków 2013c.
- Jaworski W.L., *O prawie, państwie i konstytucji*, wstęp, wybór i opracowanie M. Jaskólski, Warszawa 1996.
- Kołodziejcki J., *Koncepcja metodologii kształtowania strategii ekorozwoju w procesach transformacji systemowej*, Europejskie Studia Bałtyckie, Politechnika Gdańska, Gdańsk 1994, s. 37.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 167 ust. 2 (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Scholar, Warszawa 2000.
- Ślódowa-Hełpa M., *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Spieker M., *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1, s. 35–37.
- Sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za lata 1999–2013*, informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
- Swianiewicz P. (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Muncypium, Warszawa 1997.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 67 ust. 1 (DzU 1998, nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).