

POSTAWA OBYWATELSKA A MODEL FUNKCJONOWANIA GMINY

Agnieszka Smarzewska

PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Streszczenie: Proces lokalnego rozwoju opiera się na doskonaleniu usług publicznych oraz stwarzaniu takich możliwości działania, które są w stanie zaspokoić potrzeby mieszkańców gminy, powiatu czy województwa. Im ten stopień zaspokojenia potrzeb jest wyższy, tym wyższy jest poziom jakości życia mieszkańców. Na możliwość osiągnięcia takiego poziomu życia mają wpływ umiejętności z zakresu współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji realizujących wspólne zamierzenia. Związane jest to z istniejącym w danej zbiorowości zaufaniem społecznym oraz przestrzeganiem norm lojalności, rzetelności i uczciwości. Powyższą współpracę określa się mianem *kapitału społecznego*, który tworzony jest i przekazywany za pośrednictwem m.in. mechanizmów kultury, religii czy tradycji oraz stosunków władzy, zaangażowania na rzecz dobra społecznego i określonych norm zachowań.

W pracy zwrócono uwagę na udział władz lokalnych oraz obywateli w kreowaniu jakości życia oraz rozwijaniu postaw obywatelskich. Należy zaznaczyć, iż opracowanie nie będzie traktować o zakresie władztwa, jakim dysponuje gmina w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd gminny, wspólnota lokalna, partycypacja, subsydiarność, władza lokalna

Wstęp

Można przyjąć, iż społeczność lokalna to sieć osobistych powiązań, kontaktów grupowych, tradycji i wzorców zachowań, które powstają na tle określonego terytorium i sytuacji społeczno – gospodarczej. W społeczności lokalnej występują silne *więzi* wynikające ze wspólnoty interesów i potrzeb, a także z poczucia zakorzenienia i przynależności do zamieszkwanego miejsca. Jako elementy konstytuujące społeczność lokalną wymienia się (Lewenstein 1999): przestrzeń terytorialną, zamieszkującą to terytorium zbiorowość, społeczne interakcje zachodzące między zamieszkującymi terytorium osobami, system powiązań i zależności między osobami a instytucjami, kulturowe i psychospołeczne *więzi* łączące część lub całość mieszkańców z daną strukturą społeczno – przestrzenną, co sprawia, że zbiorowość charakteryzuje się wewnętrznym *zintegrowaniem*, i co z kolei umożliwia podejmowanie wspólnych działań na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów. Rozwój społeczności lokalnych powinien opierać się na partycypacji angażującej mieszkańców, przedsiębiorców oraz instytucje, poprzez które możliwe jest rozwiązywanie problemów lokalnych i stwarzanie warunków do zaspokajania potrzeb wspólnoty.

Warto zaznaczyć, iż rozwój w wymiarze lokalnym jest procesem społecznym i autonomicznym, co oznacza obecność sił społecznych oraz mechanizmów rynkowych w procesie rozwoju, z częściowym udziałem władz samorządowych. O wielkości udziału władz samorządowych i jego charakterze decydują warunki i struktury wewnętrznego układu lokalnego oraz uwa-

runkowania zewnętrzne. Właściwa koordynacja i planowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego spoczywają na władzy terytorialnej, która ma charakter samorządowy i stała się podmiotem rozwoju lokalnego (Adamowicz 2006).

Celem pracy jest przedstawienie dwóch modeli funkcjonowania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego reprezentowanej przez gminę, których realizacja determinowana jest aktywnym udziałem mieszkańców.

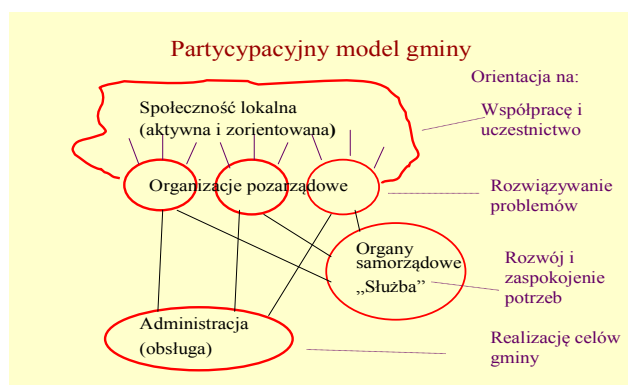
Identyfikacja społecznej aktywności wspólnot lokalnych

Partycypacja społeczna¹⁴⁰ ma wpływ na utożsamianie się mieszkańców ze społecznością, branie za nią odpowiedzialności oraz włączanie się w rozwiązywanie problemów wspólnoty. Aktywność społeczna w gminie przejawia się najczęściej w formie organizowania się mieszkańców w grupy oraz wspólnym działaniu osób o zbliżonych poglądach i interesach. Założyć należy konieczność współdziałania stron w wymiarze społecznym, gospodarczym i publicznym. Władza lokalna powinna pełnić rolę lidera zmian, wyko-

¹⁴⁰ Partycypację społeczną reguluje w Polsce wiele ustaw, do najważniejszych należą: Konstytucja RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 roku, Nr 78, poz. 483), ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r. (tekst pierwotny: Dz. U. 1984 r. Nr 21 poz. 97, tekst jednolity: Dz. U. 1991 r. Nr 46 poz. 203), ustawa Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.)

rzyszywać zasoby wewnętrzne społeczności oraz umiejętnie pozyskiwać środki i zasoby zewnętrzne, a także propagować szerokie korzystanie z programów edukacyjnych. Powstaje, zatem model gminy oparty na partycypacji, przedstawiony na rysunku 1.

W partycypacyjnym modelu gminy społeczność lokalnych zorientowana jest na współpracę i aktywne uczestnictwo w sprawach gminy. Organizacje pozarządowe wspierają zainteresowane strony w rozwiązywaniu problemów, władze samorządowe kreują rozwój uwzględniający zaspokajanie potrzeb wspólnoty, natomiast organy administracji pomagają w realizacji celów gminy.

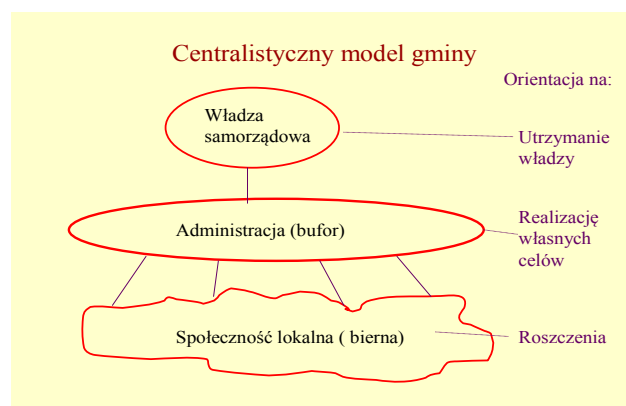


Źródło: Opracowanie E. Wilczyński, www.pedagogium.edu.pl z dnia 3 lutego 2008r.

Rysunek 1. Partycypacyjny model funkcjonowania gminy
Figure 1. Participatory model of community functioning

Modelem antagonistycznym do powyższego jest centralistyczny model funkcjonowania gminy (rysunek 2), w którym nie pojawiają się organizacje pozarządowe. Społeczność lokalna jest bierna i przyjmuje postawę roszczeniową wobec władzy samorządowej i organów administracyjnych, które z kolei koncentrują się na utrzymaniu władzy oraz realizacji własnych celów. Dodatkowo organy administracyjne pełnią rolę bufora między władzą gminną a jej społecznością, tworząc rodzaj przeszkody, która ma utrudniać wzajemny kontakt oraz nawiązanie współpracy. Niemożliwa jest zatem realizacja zasady subsydiarności, która jest fundamentalną zasadą działania społeczeństwa obywatelskiego. Zasada ta oznacza, że organy państwowe działają w momencie, kiedy działająca samodzielnie grupa społeczna czy organizacja nie może zrealizować swoich celów. Zasada subsydiarności daje pierwszeństwo działania podmiotom będącym bliżej jednostki. Wymiarem funkcjonującej zasady subsydiarności jest decentralizacja państwa, prawo do samorządu, prawo obywateli do uczestniczenia w służbie cywilnej, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do zrzeszania się. W działaniu społecznym pierwszeństwo mają bliższe jednostce organizacje i instytucje życia społecznego. Najpierw rodzina, następnie wspólnota sąsiedzka, organizacja pozarządowa, społeczność lokalna i na końcu państwo. Nie oznacza to bierności

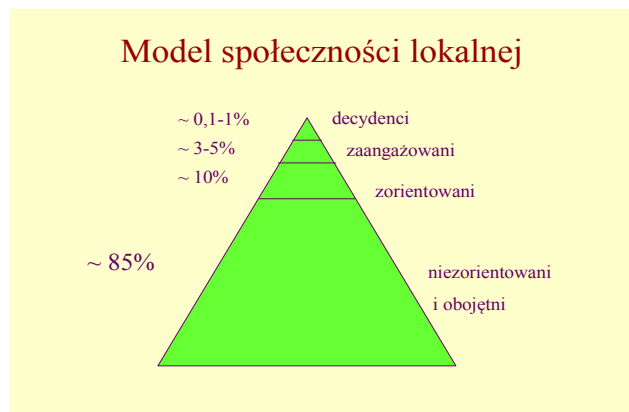
władz publicznych, gdyż ich zadaniem jest stworzenie warunków dla rozwoju aktywności na poziomie gospodarstwa domowego, wspólnoty lokalnej, organizacji pozarządowych i samorządowych. Misją państwa jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu realizacji interesu publicznego, co prowadzi do udzielenia wsparcia tym inicjatywom przez państwo i samorząd (Kwiatkowski 2003). Taką rolę administracja pełni w przypadku partycypacyjnego modelu gminy, gdyż w tym modelu administracja jest odpowiedzialna za realizację celów gminy wyznaczonych przez samorząd oraz nie utrudnia kontaktu ze społecznością lokalną, pełniąc rolę usługową i wspierającą społeczność lokalną w jej działaniach.



Źródło: Opracowanie E. Wilczyński, www.pedagogium.edu.pl z dnia 3 lutego 2008r.

Rysunek 2. Centralistyczny model funkcjonowania gminy
Figure 2. Centralistic model of community functioning

Za realizację koncepcji modelu centralistycznego odpowiadają głównie (rysunek 3) niezorientowani i obojętni, którzy stanowią blisko 85% ogółu społeczności lokalnej. Zorientowani oraz zaangażowani (około 15% społeczności) nie są w stanie przełamać bufora administracyjnego oraz zmienić nastawienia władz lokalnych (mniej niż 1% społeczności) zorientowanych na władzę. Ten model społeczności lokalnej należy interpretować od podstawy trójkąta, gdzie niezorientowani i obojętni dominują we wspólnocie.



Źródło: Opracowanie E. Wilczyński, www.pedagogium.edu.pl z dnia 3 lutego 2008r.

Rysunek 3. Struktura społeczności lokalnej
Figure 3. Structure of local society

W przypadku modelu partycypacyjnego społeczność lokalną należy interpretować od wierzchołka piramidy, gdzie władza zorientowana na potrzeby wspólnoty chętnie współpracuje z aktywnymi mieszkańcami i stara się wspólnie rozwiązywać problemy gminy. W społeczności lokalnej dominuje zatem grupa mieszkańców zaangażowanych i zorientowanych, pomimo iż udział procentowy w modelu społeczności lokalnej nie zmienił się. Rozwój społeczności lokalnych uzależniony jest zatem od włączenia się możliwie jak największych kręgów społecznych do współpracy z przedstawicielami władz lokalnych. Im większy udział mieszkańców w życiu wspólnoty, tym szybciej może się ona rozwijać.

Jeżeli mieszkańcy gminy wykazują zdolności do partycypacji społecznej to można określić taką wspólnotę mianem społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako „zespół różnorodnych form aktywności (partycypacji) obywateli na rzecz wspólnot realizowanych poza strukturami administracyjnymi państwa, w celu uzupełnienia jej działań” (Kwiatkowski 2003, s. 9). Zatem społeczeństwo obywatelskie to wszyscy mieszkańcy gminy, którzy aktywnie włączają się w życie wspólnoty samorządowej. Do przejawów społeczeństwa obywatelskiego można zaliczyć takie formy aktywności mieszkańców jak: udział w posiedzeniach rady i jej komisjach, zebrania mieszkańców gminy, referenda i wybory samorządowe oraz tworzenie i działalność organizacji pozarządowych. Poziomy aktywności obywatelskiej mają wymiar podstawowy (grupy sąsiedzkie, środowiskowe), pośredni (wspólnota i społeczność lokalna) oraz zbiorowy (organizacje związkowe, reprezentacje grup i środowisk w wymiarze narodowym).

Nie każde zatem relacje i kontakty pomiędzy władzą lokalną a mieszkańcami można określić partycypacją społeczną. Rysunek 4 prezentuje kolejne kroki w rozwoju zasad uczestnictwa obywatelskiego.

↑ ↑ ↑ ↑	Szczyt	SAMORZĄDZENIE obywatele załatwiają swoje własne sprawy	Partycypacja obywatelska
	krok IV	PARTNERSTWO obywatele razem z władzami	
	krok III	KONSULTACJE władza wysłuchuje obywateli	
	krok II	ODPOWIEDZI władza wyjaśnia obywatelom	Brak partycypacji
	krok I	OPOZYCJA obywatele wyrażają sprzeciw	
	podstawa	INFORMACJA władza mówi do obywateli	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Górski D., Fenrych P.: Współpraca i kontakty zewnętrzne, w: ABC samorządu terytorialnego, Poradnik nie tylko dla radnych, FRDL, Warszawa 2007, s.124

Rysunek 4. Rozwój zasad obywatelskiego uczestnictwa
Figure 4. Development of participatory citizenship rules

Podstawę obywatelskiego uczestnictwa zapewnia informacja, prezentująca jawność i przejrzystość działań władzy samorządowej. Postawy obywateli wobec informacji pochodzącej od władzy mogą przybierać charakter opozycyjny. Reakcja władzy polega na odpowiedzi i wyjaśnieniu, dlaczego postąpiła tak, a nie inaczej. Wszystkie poczynione do tej pory kroki są niezbędne, aby stosować się do zasad partycypacji, ale nie są jeszcze partycypacją. Partycypacja rozpoczyna się w momencie, w którym władze przed podjęciem decyzji konsultują rozwiązanie problemów z obywatelami. Na partnerskim poziomie współpracy władza i obywatele znajdują się w miejscu, w którym razem podejmują decyzję w danej sprawie. Na szczycie drabiny partycypacji społecznej gmina znajdzie się wtedy, gdy pozwoli obywatelom rządzić się samodzielnie w granicach, które nie kolidują z interesem pozostałych mieszkańców (Górski, Fenrych 2007).

Wniosek

Dla zapewnienia rozwoju gminy ważny i konieczny jest udział całej społeczności lokalnej w wypracowaniu i realizacji decyzji z tym związanych. Wszyscy mieszkańcy oraz ich reprezentacje powinny mieć możliwość uczestniczenia w tym procesie na równych zasadach. Partycypacja społeczna pozwala na skuteczniejsze urzeczywistnianie interesów wspólnoty, natomiast sprawne funkcjonowanie gminy jest możliwe tylko dzięki przyjęciu jasnych zasad współpracy oraz klarownemu podziałowi ról i zadań. Początkiem dobrej współpracy jest wzajemne poznanie tego, na czym zależy partnerom. W dobrze przebiegającej komunikacji wszyscy członkowie wspólnoty otwarcie nazywają

i wyrażają swoje interesy. Łatwiej jest wówczas ustalić i zrozumieć, w jakich obszarach interesy są wspólne, po to, by mogły stać się fundamentem dla wspólnych przedsięwzięć.

Literatura:

1. Adamowicz M. (2006), *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym, w: Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym, Adamowicz M. (red.)*. Wyd. PWSZ im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska, s. 14-15
2. Górski D., Fenrych P. (2007), *Współpraca i kontakty zewnętrzne, w: ABC samorządu terytorialnego, Poradnik nie tylko dla radnych*. Fundacja Rozwoju
3. Kwiatkowski J. (2003), *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny, Program Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 7-9
4. Lewenstein B. (1999), *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*. Wydawnictwo ISNS UW, Warszawa, s. 23-26
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 roku, Nr 78, poz. 483.
6. Ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r. (tekst pierwotny: Dz. U. 1984 r. Nr 21 poz. 97, tekst jednolity: Dz. U. 1991 r. Nr 46 poz. 203).
7. Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

CITIZENS ATTITUDE AND MODEL OF COMMUNITY FUNCTIONING

Agnieszka Smarzewska

Pope John Paul II State School of Higher Education in Biała Podlaska

Abstract: Process of local development relay on the improvement of public services and on creation of such possibilities, which are able to satisfy needs of community, district or region citizens. If the step of satisfaction is higher, the level of life is also higher. Possibilities of improving the level of life depends on skill in human collaboration in different groups and societies. An important factor is the level of social confidence and acceptance of norms, loyalty, integrity and honesty. These cooperation is defined in social capital, which is transferred trough culture, religion, tradition and official norms. Participation of local authorities and citizens in creation of level of life and social attitudes of people.

Key words: local authorities, community, participation, subsidiarity, local government.

Adres do korespondencji/ Mailing address: a.smarzewska@poczta.onet.pl