

Adam Szewczuk

Uniwersytet Szczeciński

SAMORZĄD LOKALNY JAKO DOBRO PUBLICZNE – DYLEMATY TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE

Streszczenie: Struktury samorządu lokalnego w Polsce są rozwijane i umacniane od ponad osiemnastu lat. W ujęciu filozofii finansów publicznych władze lokalne stanowią zasadniczy element sektora publicznego i są traktowane w kategorii „dobra publicznego”. Struktury szczebla samorządowego w Polsce nie są wolne od zjawisk dysfunkcyjnych, m.in. w sferze tworzenia i realizacji strategii rozwoju oraz w procesie świadczenia usług publicznych. Obecnie eliminowanie zjawisk dysfunkcyjnych oraz ograniczanie nieskutecznych działań na poziomie samorządu jawi się jako ogromne wyzwanie.

Słowa kluczowe: dobro publiczne, samorząd lokalny, sektor publiczny

1. Wstęp

Obowiązujący od 1 stycznia 1999 r. model samorządu terytorialnego opiera się na powstających z mocy prawa gminnych wspólnotach samorządowych, lokalnych wspólnotach samorządowych umiejscowionych w powiatach oraz regionalnych wspólnotach samorządowych utworzonych na szczeblu województwa. Ich podmiotem jest społeczność lokalna zamieszkała w granicach danej jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącej jednocześnie jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa¹. Samorząd lokalny w Polsce jest aktualnie postrzegany jako jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego. Samorząd lokalny ma służyć budowie mechanizmów demokracji i decentralizacji władzy publicznej, dlatego jest on wyposażony w organy decyzyjne, ukonstytuowane demokratycznie i korzystające z szerokiej autonomii. W sensie prawnym i gospodarczym samorząd lokalny występuje w podwójnej roli: jako podmiot prawa publicznego posiadający osobowość prawną z prawem wydawania decyzji administracyjnych oraz jako podmiot prawa cywilnego, co umożliwia mu tym samym działalność we własnym imieniu i na własny rachunek.

Samorząd lokalny z mocy prawa został uznany autentycznie gospodarzem w terenie. Zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców poprzez realizację zadań publicz-

¹ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydaw. Komandor, Warszawa 2007, s. 117.

nych, które mogą być własnymi lub zleconymi przez administrację rządową. Na współczesną misję samorządu lokalnego w Polsce składają się epokowe wyzwania zorientowane na realizację wielu zadań kształtujących tempo rozwoju lokalnego, a także stopień zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych. Do nich należy zaliczyć m.in.:

- podejmowanie, w ramach ogólnych strategii gmin i powiatów, inicjatyw oraz zadań przyczyniających się do rozwoju lokalnego,
- stymulowanie rozwoju lokalnego poprzez stosowanie różnego rodzaju ułatwień i udogodnień dla sektora MSP,
- podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie lokalnych zasobów, stosowanie ulg, zachęt, udzielanie subsydiów itp.,
- identyfikację lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określać kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju lokalnego,
- przyciąganie inwestorów oraz pozyskiwanie środków, które mogą służyć rozwojowi lokalnemu,
- tworzenie własnych funduszy stymulacji i wspierania rozwoju lokalnego lub pozyskiwanie zewnętrznych środków na ten cel,
- utworzenie struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego, w ramach których prowadzona będzie kompletna i kompleksowa obsługa podmiotów rozwoju lokalnego, od informacji wstępnej poczynając, a na ocenach efektów społecznych, ekonomicznych prowadzonej działalności kończąc,
- rozwój kooperacji z udziałem miejscowych, istniejących i uruchamianych zakładów produkcyjnych, usługowych,
- tworzenie przedsiębiorstw lokalnych (komunalnych) z udziałem kapitału lokalnego,
- tworzenie „przestrzeni pracy”, „inkubatorów przedsiębiorczości” i innych tego rodzaju placówek inicjujących rozwój.

Współcześnie samorząd lokalny ma wyraźnie zarysowaną funkcję ekonomiczną, ponieważ traktowany jest jako: przedsiębiorstwo usługowe, właściciel majątku, inwestor, planista strategiczny, pracodawca. Może się ona przejawiać także w: pozyskiwaniu inwestorów krajowych i zagranicznych, finansowych, w tym zwłaszcza w sektorze finansów publicznych i zagranicznych, lokalizacji instytucji administracyjnych, finansowych, naukowych, usługowych i innych, organizacji imprez kulturalnych, politycznych, sportowych, gospodarczych, dostępu do rynku, turystyki, edukacji itp. Wszystkie te przedsięwzięcia mają jeden wspólny mianownik: dobro publiczne.

Wytwarzane dobra publiczne (najczęściej usługi) przy wykorzystaniu infrastruktury będącej w dyspozycji samorządu lokalnego są z reguły finansowane z funduszy publicznych, np. finansowanie usług oświatowych i zdrowotnych. Za dobra publiczne należy uznawać tylko te, które z przyczyn naturalnych (uwzględniając cechy fizyczne) mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu (np. atmosfera, akweny, sądownictwo, szlaki komunikacyjne, działalność służb dyplomatycznych,

bezpieczeństwo zewnętrzne, usługi edukacyjne itp.). Niektóre z wymienionych dóbr są wytworem natury, muszą jednak być objęte ochroną lub włączone w proces gospodarowania nimi (dotyczy to np. powietrza, wody, krajobrazów). Inne dobra publiczne stanowią produkt działalności wytwórczej człowieka, np. obiekty publiczne, drogi publiczne, urzędnicy o przeznaczeniu ogólnospołecznym. Dobra publiczne podlegają z mocy prawa ochronie, powstają, są eksploatowane i odtwarzane przy wykorzystaniu funduszy publicznych².

Dobrami publicznymi są zatem te dobra (towary, usługi), które są finansowane przez budżet państwa, budżety samorządowe i inne fundusze publiczne. W takim ujęciu dobra publiczne tworzą konsumpcję zbiorową społeczeństwa, która jest finansowana z funduszy publicznych³. Na poziomie lokalnym to samorządowi lokalnemu jest przypisana główna rola kreatora polityki rozwoju i czuwającego nad produkcją dóbr publicznych.

2. Dobro publiczne – interpretacja nowej orientacji

W ostatnim okresie pojawiła się nowa orientacja w naukach społecznych i finansach publicznych, która zakłada, że przy spełnieniu odpowiednich warunków „samorząd lokalny może być traktowany jako dobro publiczne”⁴. Jakie są zatem wymogi formalne, aby samorząd można było uznać za dobro publiczne? Z pewnością do tych podstawowych wymogów należy zaliczyć:

- istnienie systemu demokratycznego, jako określonego ładu instytucjonalno-prawnego w państwie. Funkcjonują struktury demokratyczne, jest poprawny podział władzy publicznej, zagwarantowane są demokratyczne prawa obywateli m.in. w zakresie wyborów władzy centralnej i lokalnej, zarządzania mieniem publicznym, współdecydowania o rozwoju lokalnym, sposobie wydatkowania publicznych pieniędzy itp.;
- respektowanie gospodarki rynkowej, jej mechanizmów, a w szczególności: wolności podmiotów gospodarczych i własności prywatnej. Stosowne akty prawne gwarantują swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej, jak też sprzyjają pomnażaniu własności prywatnej. Samorząd lokalny ma sprzyjać takiej orientacji.

Samorząd lokalny, jako instytucja sama w sobie, jest dobrem publicznym, niezależnie od innych funkcji, dzięki którym upowszechnia dobra publiczne przypisane do niezbywalnych zadań władzy centralnej, bądź jako instytucja władcza upowszechnia na określonym terytorium lokalne dobra publiczne. Należy jednak zauważyć, iż tworzenie samorządu lokalnego, uznawanego za dobro publiczne, jest procesem złożonym i długotrwałym. Proces ten w określonych uwarunkowaniach może zostać

² Por.: J.M. Buchman, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 29–40.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 28.

⁴ *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 9.

przerwany w pewnym sensie (całkowite zatrzymanie jest niemożliwe) na skutek silnego oddziaływania czynników politycznych bądź kulturowych.

Przy próbie definiowania oceny potwierdzającej uznanie samorządu lokalnego za dobro publiczne, niezbędne wydaje się uwzględnienie jeszcze wielu czynników, wśród których można wyróżnić m.in.⁵:

- *typ cywilizacyjny społeczności lokalnej*. Każda z cywilizacji (agrarna, przemysłowa itp.) ma ścisły związek ze stylem gospodarowania traktowanym jako „mentalność zbiorowa”. Określone są zatem relacje między członkami wspólnot. Zmiany w nich przebiegają z reguły w wolniejszym tempie niż w działalności gospodarczej. Bywa często tak, że współczesny poziom technologiczny działalności gospodarczej umiejscawia ją w „cywilizacji XXI w.”, podczas gdy mentalności zbiorowe są ciągle związane z wcześniejszymi etapami rozwoju cywilizacji. Władze lokalne mogą zmierzać do rozwiązań najnowocześniejszych, ale nie znajdują poparcia wśród społeczności lokalnej – w tej sytuacji dobro publiczne odsuwa się w czasie ku przyszłości;
- *strukturę etniczną ludności lokalnej*. Dla poprawnego funkcjonowania układu lokalnego (władza i społeczność lokalna) szczególne znaczenie ma struktura etniczna ludności. Ważne są relacje między poszczególnymi grupami. Relacje mogą kształtować się różnorodnie, a to wpływa na postrzeganie interesu wspólnego. Często tworzą się konkurencyjne grupy w danej wspólnocie, wpływające niekorzystnie na proces funkcjonowania samorządu lokalnego, a tym samym zakłócają dostęp do oczekiwanych dóbr publicznych;
- *poziom edukacyjny wspólnoty lokalnej*. Edukacja jawi się jako ten czynnik, który pozwala łatwiej zrozumieć, że interesy i oczekiwania pojedynczych obywateli w pewnym stopniu są zbieżne (lub rozbieżne) z potrzebami wspólnoty lokalnej. Praktyka potwierdza fakty, iż interes wspólnoty przekłada się na kompromis między interesami jednostkowymi. Dialog i negocjacje są doskonałą metodą osiągnięcia kompromisu na poziomie samorządu lokalnego. Edukacja w szerokim rozumieniu pozwala zrozumieć interesy, a także reguły postępowania innych, znajdujących się poza daną wspólnotą lokalną. To często oni są potencjalnymi sprzymierzeńcami w działaniu zorientowanym na dobro publiczne;
- *poziom zaufania społecznego do władzy*. Zaufanie to proces wzajemnych relacji (samorząd lokalny – wspólnota lokalna) toczący się w długim przedziale czasowym, najczęściej powstaje on oddolnie, jest formowany przede wszystkim przez politykę i historię. Zaufanie nie jest udzielone raz na zawsze, nie jest i nie może być narzucone z góry. Ono wyrasta z doświadczeń wspólnot lokalnych. Bez zaufania nie ma samorządu lokalnego, który można by uznać za dobro publiczne;
- *poziom rozwoju lokalnego*. Do głównych elementów składowych układu lokalnego, zalicza się charakter gospodarki oraz poziom jej rozwoju. Tu ważne są takie obszary, jak: rozwój infrastruktury lokalnej zabezpieczającej normalne

⁵ Tamże, s. 18–21.

funkcjonowanie społeczności lokalnej oraz możliwości rozwijania więzi zewnętrznych; ochrona środowiska lokalnego – stan konfliktu między bieżącymi bądź strategicznymi celami działalności gospodarczej a długookresowym interesem społeczności lokalnej (przyjazne środowisko); tworzenie warunków społecznych wzmacniających więzi społeczne; tworzenie dóbr wspólnych, zapewniających możliwości rozwojowe, jak i korzyści pozamaterialne dla całej społeczności lokalnej⁶.

Ten zestaw czynników (prawdopodobnie wymagający jeszcze wzbogacenia, choćby o poziom wykorzystania zasobów będących w dyspozycji władz lokalnych, osiąganą jakość w świadczeniu usług publicznych i społecznych, gospodarność w wydatkowaniu publicznych pieniędzy itp.) poddany głębokiej analizie pozwoli zidentyfikować (dla konkretnego przypadku) te elementy, które wpływają korzystnie na szybsze lub wolniejsze przekształcanie się samorządu lokalnego w dobro publiczne. W odniesieniu do każdego z czynników metodycznie jest możliwe wyodrębnienie kilku jego cech charakterystycznych, dających się wartościować; np. poziom zaufania społecznego do władzy może w rzeczywistości być: niski, średni, wysoki (dla uzyskania oceny niezbędne są badania sondażowe). Pożyteczne zarówno dla teorii, jak i praktyki staje się spojrzenie na samorząd lokalny poprzez niektóre aspekty jego misji publicznej, wskazujące na istotę samorządu lokalnego jako dobra publicznego. W działalności samorządu lokalnego występuje jeszcze wiele zjawisk dysfunkcyjnych m.in. w sferze kreowania i realizacji strategii rozwojowych, w procesie świadczenia usług publicznych i społecznych, w gospodarce finansowej, w funkcjonowaniu administracji samorządowej, w systemie zarządzania jakością itp. Niekorzystne stany i zjawiska oddalają możliwość przekształcania samorządu lokalnego w dobro publiczne. Eliminowanie zatem rozwiązań i działań niekorzystnych dla wspólnot samorządowych staje się wielkim wyzwaniem.

3. Zjawiska dysfunkcyjne oddalające fakt uznawania samorządu lokalnego za dobro publiczne

Samorząd lokalny nie staje się dobrem publicznym w momencie ustanowienia stosownych aktów prawnych i wdrożenia adekwatnych struktur organizacyjno-administracyjnych. Muszą być poprawnie rozwiązane m.in. problemy dotyczące podaży dóbr publicznych, funkcjonowania instytucji demokratycznych oraz relacji ze wspólnotami samorządowymi. To, że jeszcze jest wiele koniecznych zmian, wynika z analizy stanu aktualnych rozwiązań w wybranych obszarach działalności samorządu lokalnego.

Źródła niesprawności na poziomie samorządu lokalnego utrudniające pełną identyfikację samorządu lokalnego jako dobra publicznego stanowią pochodną

⁶ Por.: K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydaw. A. Marszałek, Toruń 2007, s. 63–110.

licznych niekorzystnych uwarunkowań towarzyszących tej publicznej działalności, m.in.:

- system prawa stanowiący jest głównie przez centrum, regulatory organizacyjno-finansowe kreowane są centralnie, a zatem w dużym stopniu uzależniają działalność samorządu lokalnego;
- wolumen usług świadczonych przez samorząd lokalny oraz ich specyficzne walory (większość dóbr publicznych bezpłatna – popyt rośnie, sektor samorządowy hamuje prywatną inicjatywę i zakłóca działanie praw rynkowych, system dystrybucji usług publicznych sprzyja rozwojowi biurokracji, rywalizacja wewnątrz sektora samorządowego nie istnieje, dostępność do dóbr i usług publicznych jest zróżnicowana przestrzennie);
- struktura organizacyjna samorządu lokalnego i jej powiązanie z otoczeniem (sztywne struktury organizacyjne, biurokracja się rozwija, powolne przejmowanie zadań sektora samorządowego przez sektor prywatny, mała samodzielność programowa, organizacyjna i finansowa samorządu lokalnego);
- system finansowania samorządu lokalnego (podstawowe dochody pochodzą z budżetu państwa, mała zmienność reguł zasilania – słabą stroną systemu jest uzależnienie od stanu finansów państwa, zmniejszone wpływy do budżetu to relatywnie niższy poziom zasilania samorządu lokalnego; łatwość wydawania publicznych pieniędzy). Zbyt duże obciążenie dla budżetu państwa, zmniejsza się zatem możliwość finansowania innych zadań będących w gestii państwa, sektor samorządowy kreuje pośrednio dług publiczny i deficyt budżetowy⁷;
- gospodarka finansowa w jednostkach na poziomie samorządu lokalnego (zysk nie jest celem, zamówienia publiczne stanowią przeciwwagę dla nieracjonalnych rozstrzygnięć decyzyjnych, samorządy w dużym stopniu decydują o strukturze wydatków, polityczne przetargi w wielu przypadkach nie służą oczekiwaniom społeczności lokalnych, naruszanie dyscypliny finansowej jest jeszcze trwałym elementem działalności samorządu lokalnego);
- planowanie budżetowe (budżety jednoroczne a WPI – brak harmonizacji, wykorzystywane są już elementy budżetów zadaniowych, ale tylko w fazie ich generowania);
- czynnik ludzki – zbyt powolne zmiany jakościowe barierą postępu organizacyjnego na poziomie samorządu lokalnego, mała skuteczność narzędzi motywacyjnych, przerosty zatrudnienia są utrzymywane, a nawet kontynuowane w wielu gminach i powiatach;
- podatność samorządu lokalnego na oddziaływanie czynników politycznych;
- podatność samorządu lokalnego na oddziaływanie społeczności lokalnych;
- aktywność sektora prywatnego w przejmowaniu wykonawstwa wielu usług od samorządu lokalnego (odciążanie sektora samorządowego, który w wielu przy-

⁷ Por.: E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 231–244.

padkach nie jest w stanie realizować swoich zadań przy posiadanych zasobach finansowych);

- stan rozwiązań prawnych regulujących działalność samorządu lokalnego. Niejednokrotnie z powodu braku jednoznacznych rozstrzygnięć prawnych (państwowych, rządowych i samorządowych) tworzony jest klimat ułatwiający występowanie zjawisk dysfunkcyjnych;
- systemy informacyjne w relacjach: otoczenie – samorząd lokalny, samorząd lokalny – wspólnota samorządowa. Idea społeczeństwa informacyjnego wymusza działania innowacyjne w tym zakresie. Procesy decyzyjne wymagają większego wsparcia informatycznego (sprzęt, oprogramowanie i skuteczniejszy system przepływu informacji);
- monitoring finansowy działalności samorządu lokalnego (kontrola instytucjonalna i formalna, absolutorium budżetowe, oceny RIO oraz NIK itp.) powinien stanowić skuteczny instrument przeciwdziałania przejawom niegospodarności w gospodarowaniu publicznym pieniądzem. Jest to jeszcze słaba strona w działalności samorządu lokalnego.

Są to tylko niektóre przyczyny sprawiające, iż samorząd lokalny charakteryzuje się trwale niższą efektywnością w działaniu niż podmioty gospodarcze z sektora komercyjnego⁸.

4. Czynniki kreujące źródła niesprawności w działalności samorządu lokalnego

W odniesieniu do samorządu lokalnego zasadne jest zwrócenie uwagi na jeszcze kilka uwarunkowań, które mają istotny wpływ na powstawanie źródeł niesprawności, pomniejszających wartość dobra publicznego, za które powinien być uznawany samorząd lokalny.

Bodźce na szczeblu samorządu lokalnego. W swojej działalności samorząd lokalny nie jest nastawiony na zysk, słabo odczuwane są bodźce mogące skłaniać do maksymalizacji produktywności. Najczęściej siłą napędową działań samorządu lokalnego są względy polityczne – w odbiorze społecznym na szczególne uznanie zasługuje np. tworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w gminach o wysokim bezrobociu strukturalnym. Słabo odczuwane są bodźce do poprawy efektywności lub też zapewnienia odpowiedniego poziomu obsługi „społeczności lokalnych”, aktywność organów wykonawczych samorządu lokalnego przesuwają się często od tych fundamentalnych zadań w stronę celów politycznych.

Ograniczenia w polityce kadrowej. Liczne ograniczenia w uprawnieniach władczych dla pracowników samorządu lokalnego są wprowadzone ze względu na możliwości ich nadużywania ze szkodą dla podatników. Szczególnie silną negatyw-

⁸ Szerzej: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 235–240.

ną reakcję opinii publicznej wywołują przypadki, kiedy urzędnik publiczny narusza zasady sprawiedliwości społecznej; sprawiedliwość stanowi bowiem ważny składnik zaufania publicznego⁹. Z tego względu powinny być wprowadzone rygorystyczne zasady naboru pracowników do jednostek samorządu lokalnego, które gwarantowałyby prowadzenie racjonalnej polityki kadrowej.

Ograniczenia w polityce zakupów. Dla wyeliminowania nadużyć w zakupach realizowanych przez jednostki samorządu lokalnego wprowadzono procedury, których głównym celem jest uszczelnienie systemu zakupów. Procedury te miały służyć m.in. zdecydowanemu ograniczeniu tzw. szarej strefy, ich podstawowym efektem jest – jak dotąd – wzrost kosztów funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Często okazuje się, iż cena płacona przez jednostki samorządu lokalnego w ramach zamówień publicznych jest znacząco wyższa od ceny porównywalnej tych usług w wolnej sprzedaży na rynku.

Ograniczenia w zakresie planowania budżetowego. Planowanie budżetowe jest procesem złożonym (wielofazowym) i podporządkowanym przede wszystkim wymogom prawnym¹⁰. Układ strukturalny samorządu lokalnego przesądza o tym, jak powinien wyglądać proces planowania budżetowego. Ograniczeń w planowaniu budżetowym jest wiele, np. wymogi informacyjne, prawidłowość określenia priorytetów – wycena i ocena potrzeb społecznych, określenie dostępności i realności źródeł finansowania, terminowość wykonania poszczególnych faz realizacyjnych planowania budżetowego itp. Najłabszą stroną planowania budżetowego jest uzależnienie jego realności od środków finansowych z budżetu państwa.

Zachowania biurokratyczne. Pracownicy samorządu lokalnego nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia (specjalna premia, zwiększona dywidenda itp.) – z tytułu poprawy efektywności działania. Ich postawy i zachowania wskazują często, iż są zainteresowani maksymalizacją własnej domeny biurokratycznej. Czynnikiem, który może skutecznie wyhamować tego rodzaju procesy jest konkurencja – może to być nawet konkurencja w obrębie samego sektora samorządowego.

Problem mocodawcy i pełnomocnika w samorządzie lokalnym jest po prostu odzwierciedleniem znanej z relacji międzyludzkich zależności, która polega na tym, że jedna osoba potrafi skłonić inną do zachowań zgodnych z własną wolą. Ten problem w naszej rzeczywistości występuje z coraz większą ostrością. Dla kadr kierowniczych samorządu lokalnego stałym wyzwaniem jest nakłanianie podległych im pracowników do zachowań zgodnych z własnymi intencjami. Rodzi się kontrowersyjne pytanie: w jaki sposób „mocodawcy” mogą sprawić, aby wynajęci przez nich pracownicy, czyli zatrudnieni w samorządzie lokalnym „pełnomocnicy”, działali w ich interesie?

⁹ Por.: A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydaw. US, Szczecin 2008, s. 153–163.

¹⁰ Por.: *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008, s. 81–103; M. Dylewski, *Planowanie budżetowanie w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa 2007, s. 32–52.

Procedury biurokratyczne w samorządzie lokalnym a niechęć do ryzyka.

Pracownicy jednostek samorządu lokalnego z reguły unikają odpowiedzialności za popełnione błędy, jeżeli tylko przestrzegają pewnych biurokratycznych procedur. Wszystkie działania urzędników są zatwierdzane przez ich zwierzchników. Tak ukształtowany proces grupowego podejmowania decyzji powoduje, iż pojedynczy urzędnik na ogół nie może też zapisać na swoje konto ewentualnych sukcesów danej jednostki organizacyjnej samorządu lokalnego. Jako następstwo tego stanu rzeczy, pojawia się tzw. zjawisko niechęci do ryzyka. Jest to typowa postawa biurokratyczna. Wszystkie decyzje w poszczególnych jednostkach samorządu lokalnego muszą przejść przez odpowiednie, sformalizowane kanały urzędowe.

Zestawione źródła niesprawności na poziomie samorządu lokalnego oraz ich uwarunkowania systemowe wskazują jednoznacznie, iż możliwości efektywniejszego wykorzystania finansów publicznych są bardzo realne. Niezbędne są jednak wielokierunkowe działania restrukturyzacyjne zespolone z procesem dostosowawczym przepisów prawa do nowych uwarunkowań funkcjonowania samorządu lokalnego.

5. Podsumowanie

Uwzględniając zakres realizowanych przez samorząd lokalny zadań własnych i zlecanych przez administrację rządową, należy stwierdzić, iż jako realizator misji publicznej ma w sobie wiele cech dobra publicznego. Jednoznaczne jednak uznanie samorządu lokalnego za dobro publiczne jest metodycznie utrudnione. Przesądzają o tym różnorodne czynniki i uwarunkowania, samorząd aktualnie przechodzi wewnętrzną transformację:

- rezygnuje z bezpośredniego wykonawstwa wielu zadań, przekazując je podmiotom spoza sektora publicznego (jakość tych oddanych usług publicznych leży zatem w gestii zewnętrznych podmiotów);
- dobro publiczne staje się w tym przypadku kategorią subiektywną, ponieważ społeczność lokalna może prezentować pogląd o braku korzyści z istnienia samorządu lokalnego (skoro oddaje on wykonawstwo niektórych usług publicznych);
- jeżeli zgodnie z doktryną uznajemy, że demokracja jest dobrem publicznym, a samorząd jej jest podstawowym fundamentem, to wówczas status dobra publicznego staje się oczywisty.

Samorząd lokalny poprzez swój zakres zadań i obowiązków przyznanych z mocy prawa staje się posiadaczem niekwestionowanych cech dobra publicznego, które następnie powinny zostać przełożone w praktyce na wysoką efektywność w działaniu jako dostawcy dóbr i usług publicznych. Rzeczywistość weryfikuje te założenia – wnioski są mniej optymistyczne. Realizacja nowych wyzwań makroekonomicznych, konieczność ograniczania wydatków budżetowych, wysokie koszty transformacji systemowej itp. sprawiają, iż dominująca staje się orientacja na ekonomiczne aspekty samorządu lokalnego (utrzymywanie dotacji i subwencji, a nie pełna de-

centralizacja finansów publicznych), przy marginalnym traktowaniu jakże ważnych problemów społecznych i kulturowych. Fakty oddawania niektórych obowiązków przez samorząd lokalny sektorowi prywatnemu oraz podwyższania opłat na dobra i usługi przez niego dostarczane sprawiają, że członkowie wspólnot lokalnych przestają utożsamiać się z samorządem (jego organami), a stają się zwykłymi klientami. Można zatem sformułować pytanie: czy w tych uwarunkowaniach samorząd lokalny pozostaje nadal dobrem publicznym?

Uznanie samorządu lokalnego za dobro publiczne zależy od tego, jak działa władza i administracja samorządowa, a także od tego, czy czujemy się członkiem lokalnej społeczności, odpowiedzialnym za to, co się dzieje w naszej gminie bądź powiecie. Jeżeli według nas władza i administracja nie dbają o ludzi, maksymalizując swoją indywidualną użyteczność, jeżeli postrzegamy je jako zamkniętą, skorumpowaną grupę, nie będziemy samorządu uznawać za dobro publiczne. Z drugiej strony, łatwiej go uznamy za dobro publiczne, jeżeli nasza społeczność tworzy wspólnotę, opiera się na wypracowanych przez lata normach i wspólnej tradycji, czyli jeżeli poziom kapitału społecznego jest wysoki. Niestety, w dzisiejszym świecie następuje rozpad i osłabienie wspólnot lokalnych, a dodatkowo w Polsce tradycje samorządowe i kapitał społeczny w wielu miejscach nie są zbyt silne. Osłabia to tworzenie demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego, które są bardzo ważne dla świadomości, że samorząd to dobro publiczne¹¹.

Reasumując, należy stwierdzić, że jako wielkie wyzwanie jawi się edukacja społeczeństwa, bez niej trudno myśleć o zmianie podejścia do funkcjonowania samorządu lokalnego według postępowych reguł. Trzeba rozwijać demokrację lokalną, zachęcać przedstawicieli wspólnot do udziału w pracach samorządu lokalnego. Politycy, przedstawiciele władzy i członkowie wspólnot samorządowych muszą dbać o to, by we władzach i administracji samorządowej znaleźli się ludzie, którzy są gotowi działać dla dobra wspólnego i potrafią rozumieć rolę samorządu, oraz mają świadomość, że samorząd to dobro publiczne. Ugruntowanie takiej filozofii myślenia wymaga czasu, ten proces może być długotrwały, wymagający współdziałania społeczeństwa i władz, zarówno samorządowych, jak i centralnych. Powyższe problemy i dylematy samorządu lokalnego jako dobra publicznego powinny być ulokowane w centrum zainteresowania badaczy finansów publicznych, co dałoby w rezultacie nowe metodycznie propozycje rozwiązań i rekomendacji dla procesu eliminowania uprzedzeń do uznania samorządu terytorialnego za dobro publiczne.

¹¹ G. Kula, *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, w: *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 193–194.

Literatura

1. Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydaw. Komandor, Warszawa 2007.
2. Buchman J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
3. Dylewski M., *Planowanie budżetowanie w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa 2007.
4. Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
5. Kula G., *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, w: *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008.
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
7. Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydaw. A. Marszałek, Toruń 2007.
8. *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008.
9. Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
10. *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008.
11. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
12. Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydaw. US, Szczecin 2008.

SELF-GOVERNMENT AS A PUBLIC GOOD – THEORETICAL AND PRACTICAL APPROACH

Summary: Local government in Poland has been developed and reinforced for over eighteen years. Local authorities are the main element of public sector in the approach of the philosophy of public finance and are treated as a „public good”. There are many disfunctions in the self-government structure in Poland, e.g. in the area of creating and implementing development strategies, in the process of providing public and social goods and other. Nowadays cutting off the disfunctions and ineffective actions at the self-government level is a great challenge.